

URBANISMO Y CORRUPCIÓN: ETIOLOGÍA DE UNA PRÁCTICA ILÍCITA

Gerardo Roger Fernández

Arquitecto y Profesor de Urbanismo del Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III

RESUMEN

Lamentablemente, las prácticas de corrupción derivadas de la gestión urbanística española que frecuentemente vienen exponiendo los medios de comunicación, han generado y siguen generando una grave alarma social que está contribuyendo, por un lado, a incrementar la desconfianza en la clase política española y por otro, a degradar la racionalidad y el correcto y armónico desarrollo que deben presidir los procesos de desarrollo de ciudad.

Pero si lamentable es el escenario socio-político y urbano creado por esas “malas prácticas”, no deja de ser sorprendente el desconocimiento social, e incluso profesional, en relación a las causas y técnicas específicas que explican estas prácticas de corrupción y que tienen su origen en las singulares características del sistema urbanístico español.

A la explicación de esas características, de la manera más pedagógica posible, se dirige el contenido de este artículo.

1. INTRODUCCIÓN.

El Urbanismo en España goza de muy mala reputación. Esta es una percepción social ampliamente extendida entre la población. De hecho, día sí día no, los medios de comunicación sorprenden a la ciudadanía con nuevos casos de presumible corrupción que se derivan de la aprobación administrativa de actuaciones urbanísticas de legalidad más que dudosa, acompañada de la nauseabunda sospecha de la existencia de contraprestaciones ilícitas, bien a algún político irresponsable, bien a la financiación ilegal de algún partido político o a ambos sujetos a la vez.

Lamentablemente, la población no manifestaba la alarma social que estas situaciones debían despertar en su conciencia social, tal como se demuestra en la reelección continuada de políticos “de moral distraída”. Ahora, afortunadamente, parece que *comienza a expresarse un cierto rechazo ciudadano ante estas prácticas de corrupción, tal como muestran los últimos resultados electorales.* Quizás una cierta laxitud colectiva en la concepción de la ética pública que se arrastra desde los años de la autarquía puede explicar, entre otras razones, aquella indecorosa actitud social, mientras que la actual crisis vendría a impulsar la esperanzadora respuesta colectiva expresada recientemente en las urnas.

Asimismo, en ocasiones *se tiende a confundir las prácticas de corrupción derivadas de la Contratación de Obras Públicas con las derivadas del Urbanismo,* considerándolas ambas como formas análogas de delito, concepción que es errónea.

La corrupción con base en las Obras Públicas, seguramente la de mayor cuantía, *presenta una “etiología delictiva” muy sencilla:* una vez convocado un concurso para la ejecución de una obra, previamente a su contratación o tras su adjudicación, de manera “discreta” pero siempre opaca, se requiere al “presumible” o definitivo adjudicatario a que realice una “donación” cuantificada en un determinado porcentaje (3%-5%) del Presupuesto de Licitación. Como se ve, el sistema no es nada complicado: sólo hace falta conocer dos variables, el importe de la obra y la “disposición favorable” del eventual contratista al que se le garantiza la adjudicación.

Sin embargo, *la corrupción con base en el Urbanismo es más compleja y sofisticada*. En los procedimientos urbanísticos se utilizan numerosas variables, sobre todo jurídicas de enorme relevancia y repercusión económica. Piénsese en las consecuencias pecuniarias que comporta para los propietarios de suelo la atribución administrativa de uno u otro uso, de más o menos edificabilidad o de las cargas urbanísticas que deba asumir una Actuación, y todo ello amparado por un manto de opacidad, en gran medida inherente al procedimiento, tal como veremos más adelante.

De hecho, las eventuales “compensaciones” que se derivan de un “mejor tratamiento jurídico-urbanístico” (en su caso espurio) de un determinado suelo, también se sofistican, alcanzando, a veces situaciones insólitas como las que llegan a mostrarse con aparente transparencia (v. gr., Convenios Urbanísticos “impropios” que se aprueban y exponen al público) cuando *su auténtica patología se encuentra emboscada en la opacidad estructural que subyace en los viejos y sorprendentemente poco conocidos procedimientos administrativos que caracterizan al Urbanismo español*.

Y sin embargo, podría aducirse que *el planeamiento urbanístico* se constituye como una de las normas españolas que más se somete (si no la que más) a diversos y continuados *procesos de información pública*. Es normal que los planes se expongan durante tres o cuatro períodos durante varios meses, en los que cualquier ciudadano con intereses afectados o no por las propuestas del plan, incluso cualquier otro, tienen el derecho a recibir la información del contenido del planeamiento que se expone y a presentar cuantas alegaciones y sugerencias consideren oportunas al mismo, teniendo la Administración la obligación de responderlas individualmente y de manera motivada.

Ante semejante despliegue de medidas de contraste social y de presunta transparencia pública, *parecería que la opacidad que presumiblemente ampara las prácticas de corrupción se encontraría muy disminuida*, sino casi anulada. Sin embargo, como lamentablemente venimos constatando continuamente, las situaciones de corrupción siguen apareciendo con implacable y desesperante asiduidad.

Pues bien, *¿dónde está el problema* y cuáles son las causas que explican o amparan las prácticas de corrupción del Urbanismo español? Sobre este tema y con la voluntad de explicar tanto sus causas como de exponer posibles soluciones al problema, versa el presente Artículo.

2. EL ORIGEN DEL PROBLEMA: EL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL.

Como veremos, los orígenes del problema de corruptibilidad que lastra al Urbanismo español, se encuentran *subyacentes en las viejas bases del Sistema Urbanístico Español*.

En este sentido, debemos expresar que *el urbanismo tradicional español es una “extravagancia en el mundo occidental”*.

De hecho, en el resto de países occidentales o bien el “aprovechamiento urbanístico” no se atribuye *ex ante* a los propietarios de suelo por ser una disposición de carácter público, o en los casos en que se procede a su otorgamiento, además de no tener la obligación de asumir la totalidad de los costes derivados de la nueva ordenación, la potestad de la ejecución urbanizadora siempre es pública y la delegación, en su caso, a la iniciativa privada se ejerce fundamentalmente en régimen concesional. Sin embargo, poca analogía hay con lo previsto en el tradicional Sistema Urbanístico Español.

2.1. Principios básicos constituyentes del Sistema Urbanístico Español (SUE).

El SUE “hunde sus raíces” (año 1864) en la primigenia “Ley de Ensanche de las Poblaciones” promulgada con la finalidad de regular los procesos de ejecución de la recién nacida Ciudad Burguesa del XIX (los “Ensanches”), marco legal en el que se establecieron los fundamentos básicos característicos del sistema, marco jurídico que fue completado y reajustado de manera

continuada mediante la promulgación de *leyes Estatales* auto-reformadoras en los años 1956, 1975 (y su Texto Refundido del 76), 1990, 1998, 2007 (y su Texto Refundido del 2008 -TRLS08-) y, finalmente, 2013,¹ y ello sin considerar las numerosas *legislaciones autonómicas* promulgadas en su desarrollo. En síntesis, *las bases fundamentales del SUE se apoyan en dos Principios constituyentes básicos:*

1º.- Principio de Reparto de Cargas y Beneficios.

- *El Plan, mediante la reclasificación de suelo* (paso del régimen de suelo Rústico a Urbanizable) *o de su recalificación* (cambio del uso preexistente por otro de mayor rentabilidad o del incremento de la edificabilidad sobre la anterior) *atribuye a un suelo concreto un determinado Uso Urbanístico* (Residencial, Terciario o Industrial) identificado por el valor económico de repercusión de ese uso (en €/m²) y *una determinada Edificabilidad* (metros cuadrados -m²- construibles de ese uso), cuya conjunción conforma el denominado “*aprovechamiento urbanístico*”, parámetro identificable en “*unidades de aprovechamiento*” (“*uas*”) pero que lo que realmente manifiestan es el valor económico del suelo (€/m² x m² = €).

- No obstante, *los propietarios de suelo para poder patrimonializar ese “aprovechamiento”* (en términos económicos, “*beneficios*”), *deberá asumir a su cargo* y en contraprestación, *la totalidad de los Costes de Producción* necesarios para transformar sus terrenos originarios en solares edificables, para lo cual deberá ceder a la Administración los suelos totalmente urbanizados, destinados a calles, jardines y equipamientos de uso y dominio públicos (en términos económicos, “*cargas*”).

En otras palabras, *la facultad de “producir ciudad” en el SUE tradicional se atribuye a los propietarios de suelo reclasificado-recalificado en régimen de monopolio bajo la forma jurídica de un complejo y bifronte “derecho-deber”*: los propietarios tendrán derecho, garantizado por ley, a “*los beneficios*” generados por el proceso de transformación urbanística prevista en el Plan, debiendo asumir a su costa todas “*las cargas*” que ese proceso de transformación comporta.

En términos prácticos, *el SUE desde 1864 persigue que la Administración obtenga gratuitamente la totalidad de los suelos de destino público* que conforman las infraestructuras y dotaciones básicas de la ciudad *a cambio de garantizar a la propiedad urbana*, por disposición de la Ley, *los derechos edificables que le otorga el Plan* en el desarrollo urbano.

2º.- Principio de Participación Pública en las Plusvalías.

Además de la obtención de los suelos de uso y dominio públicos, la *Administración recibirá, también gratuitamente, suelo urbanizado para poder materializar parte de los suelos edificables lucrativos, cuantificable entre el 5%-15% (elevable excepcionalmente hasta el 20% -artículo 16 TRLS08-) de las plusvalías generadas* por la transformación urbanística prevista por el Plan (del “*aprovechamiento urbanístico*”), *aprovechamiento que deberá integrarse en un Patrimonio Público de Suelo* destinado a la construcción de *Viviendas de Protección Pública* (u otros usos de precio tasado oficialmente) con el objetivo de satisfacer el derecho constitucional a la vivienda y a la regulación del mercado para satisfacer, también, *el mandato constitucional a impedir la especulación del suelo* (artículo 47 CE).

Pues bien, en este procedimiento se manifiestan las dos características singulares del SUE: por un lado introduce el dinamismo necesario para *que la iniciativa privada actúe*, pero por otro, *genera normalmente unas plusvalías tan elevadas que acaban siendo “el motor” de los procesos de corrupción que estamos analizando.*

¹ Para mayor conocimiento en estos temas, ver: “Para Comprender el Urbanismo Español (de una vez por todas)”, Editado por IUSTEL en 2011 y “Gestionar la Ciudad Consolidada”, editado por TIRANT LO BLANCH en 2014, ambos escritos por Gerardo Roger Fernández.

Piénsese que un suelo rústico sin expectativas urbanísticas adquiere un valor de mercado medio comprendido entre los 0,30 y 6,00 €/m²s (ver Encuesta de Valores de la Tierra del Ministerio de Agricultura), mientras que ese mismo suelo reclasificado como Urbanizable alcanza un valor residual de mercado sin urbanizar (descontando, obviamente, el coste de las cargas no ejecutadas) de 100-600 €/m²s, dependiendo del tipo de uso y edificabilidad atribuidas. Es decir, *se llega a generar un plusvalor del 1.000% y sin que “el propietario haya hecho nada confesable para merecerlo”*. De hecho el volumen de ganancia es de tal nivel, que algunos han llegado a comparar su capacidad corruptiva con otras actividades del mercado negro.

2.2. Ejecución material de los principios del SUE.

Tal como se ha señalado en el apartado 2.1 - 1º, el SUE regula que *los derechos edificables se atribuyen jurídicamente a cada propietario* de suelo afectado, pero no se integra directamente en el derecho de propiedad. *La patrimonialización de los mismos se condiciona a la satisfacción de los deberes y cargas urbanísticas* (los “Costes de Producción”) por los titulares de las parcelas, cuya materialización se establece con técnicas sencillas.

Cuando las previsiones del planeamiento *afecten de manera conjunta a varios propietarios*, para facilitar su gestión el SUE dispone la obligación de integración de los mismos en una comunidad solidaria de reparto de cargas y beneficios en proporción a la superficie de sus fincas (comunidad “reparcelatoria”) denominada *Junta de Compensación*, institución de derecho público (el Ayuntamiento es miembro nato de la Junta), delegándose por Ley su promoción en *los propietarios que dispongan de la mayoría de la superficie de la Actuación*, obligando a los minoritarios a su incorporación a ella bajo amenaza de expropiación.

2.3. Determinaciones fundamentales del SUE vigente.

2.3.1. Innovaciones sustantivas incorporadas en el 94 al SUE Tradicional.

Cierto es que la promulgación continuada de leyes urbanísticas que hemos señalado en el apartado 2.1 anterior, ha venido modificando, más adjetiva que sustantivamente, las determinaciones del mismo.

De hecho, las dos únicas innovaciones realmente esenciales fueron aprobadas en 1994, encontrándose ya recogidas en la legislación básica estatal TRLS08, a saber:

1ª.- La introducción de una *reserva de suelo para Vivienda Protegida*, como determinación obligada en el planeamiento para poder garantizar el derecho constitucional a la vivienda (medida originaria de la legislación vasca de 1994).

2ª.- La introducción del *régimen de libre empresa*, en virtud de lo establecido en el artículo 38 CE, mediante la convocatoria de procedimiento concurrencial público de tipo concesional (agente urbanizador) en los procesos de ejecución urbanizadora por la iniciativa privada, con la finalidad de quebrar el viejo e inconstitucional monopolio atribuido a la propiedad de suelo reclasificado.

De hecho, el procedimiento abre la posibilidad a que un tercero seleccionado públicamente en condiciones de transparencia, publicidad y no discriminación (sin tener que ser propietario) pueda gestionar la urbanización bajo control público (a manera de un concesionario de la Administración) cuando los propietarios no sepan, no puedan o no quieran desarrollarla (medida originaria de la legislación valenciana de 1994, validada tanto por el T. Constitucional en el 2001 como el Europeo de Justicia en el 2011).

2.3.2. *Determinaciones del SUE que posibilitan las prácticas de corrupción: Tipificación etiológica de las “malas prácticas”.*

Sin perjuicio de las dos trascendentales innovaciones acaecidas en 1994, el resto de *determinaciones del SUE* prácticamente se mantuvieron hasta el TRLS08, subsistiendo algunas *que posibilitaron y aún posibilitan la aplicación de lamentables prácticas de corrupción* cuya expresión resulta mucho más sofisticada que las derivadas de la Contratación de Obras Públicas ya señaladas en la Introducción. En concreto, podríamos identificar las *ocho Determinaciones* siguientes:

1ª.- *El fundamento* de todas ellas se encuentra en la *base esencial del SUE: la atribución por Ley a un propietario* particular de suelo reclasificado o recalificado, *de un derecho al “aprovechamiento”*, es decir, el *otorgamiento directo de un relevante valor económico a un suelo concreto*, tal como se expresa en el apartado 2.1 - 1º anterior.

2ª.- La ejecución tradicional de la Actuación, tal como se ha comentado, se promueve por *la propiedad mayoritaria que preside la Junta de Compensación*, quien *contratará la totalidad de los procesos de gestión* (financiación, redacción de proyectos y, sobre todo, contratación de las Obras de Urbanización), contratación que normalmente se realiza *de manera directa y sin acudir a procedimiento concursal alguno de selección pública*, costes que se trasladarán a los propietarios minoritarios sin posibilidad de que puedan analizar ofertas en competencia y con el riesgo, más que evidente, de *eventuales sobrevaloraciones espurias* de los mismos.

3ª.- Asimismo, aunque la atribución de ese “aprovechamiento” a la propiedad deberá venir justificada en la racionalidad requerible a toda Ordenación Urbanística y, sobre todo, en la prevalencia del interés general, no se nos escapa que la *discrecionalidad que comporta la atribución de derechos* señalada trasciende ampliamente a las restricciones limitativas señaladas que deben respetar cualquier Ordenación.

De hecho, desde la racionalidad de la Ordenación Territorial es legítimo y correcto que en una determinada Zona Urbana deba implantarse un uso Industrial, en otra un uso Residencial Plurifamiliar y en otras uno Unifamiliar, Terciario o Comercial. Es decir, se atribuyen obligadamente “aprovechamientos diferentes” a suelos diversos, lo que comporta el *otorgamiento de valores económicos diferenciados*, con lo que unos propietarios se verán mucho más beneficiados económicamente que otros.

4ª.- *Esta desigualdad intrínseca* al procedimiento de atribución diferenciada de “aprovechamientos” que caracteriza al SUE, se ha pretendido paliar mediante la disposición del denominado “*aprovechamiento medio*”.

La técnica consiste en agrupar espacialmente los suelos que dispongan de “aprovechamientos” diferentes (las denominadas “Áreas de Reparto” -AR-), procediendo a calcular la media de los mismos en una ratio que se denomina “Aprovechamiento Medio” (AM) estableciendo, finalmente, que todos los suelos integrados en cada AR tendrán derecho exclusivamente al AM, lo que comporta que en cada una de las ARs habrá suelos que dispondrán de excedentes de “aprovechamiento” sobre el AM, lo que procedimental y matemáticamente obliga a su utilización para compensar a los suelos dotados, obviamente, de “aprovechamiento deficitario”.

Sin embargo, esta *técnica basada en un deseable pero más que aparente Principio de Igualdad*, no sólo presenta grandes *dificultades para llevar a cabo su gestión* (piénsese en el complicado procedimiento de compensación entre propietarios de suelos deficitarios-excedentarios ubicados en localizaciones alejadas entre sí y con “aprovechamientos” muy diferenciados), sino lo que aún es peor, *posibilita la generación de procesos especulativos, cuando no de “sofisticada corrupción”*.

En efecto, téngase en cuenta que al *agrupar suelos de escaso valor económico* (por ejemplo, suelos de uso Industrial en localizaciones periurbanas) *con otros suelos de alto valor* (v. gr., suelos Residenciales de alta densidad localizados en los Ensanches o en primera línea de Playa), *aquellos alcanzarán “virtualmente” un valor mucho más alto que el originario* del que parten al tener derecho al AM. Obviamente, un “intermediario de futuribles” conocedor del proceso de formulación del planeamiento (“información privilegiada”), procederá a obtenerlo a su valor originario (incluso seguramente aún más barato si previamente a la formulación del Plan el suelo fuera Rústico), con lo que conseguirá no sólo una alta revalorización del mismo por causa de la reclasificación de Rústico a Industrial, sino que se verá aumentada, aún más, con su integración con suelos Residenciales de alto valor en la misma AR. En fin, *un “pelotazo” que puede rayar en corrupción ante eventuales procesos de “tráfico de influencias e información privilegiada”, y ello con la apariencia de legalidad que ofrece la aplicación de un “arcangélico Principio de Igualdad”.*

5ª.- Un caso *aún más grave* es el que corresponde a la *adscripción a Suelos Urbanizables de suelos destinados a Sistemas Generales Viarios* (por ejemplo, Autopistas) o de grandes Equipamientos (v. gr., Hospitales, Aeropuertos etc.), cuya localización se encuentra en el medio Rural y muy alejada de los Sectores a los que “virtualmente” se adscriben, o como ha ocurrido en la legislación urbanística valenciana y murciana de los 2000, la adscripción de suelo No Urbanizable de Especial Protección. En estos casos, *las maniobras especulativas y las eventuales prácticas de corrupción* por causa de la información privilegiada que un “operador bien informado” pueda disponer, *se convierten en paradigmáticas*: los suelos más baratos y de menor valor del mercado (0,3-6 €/m²s), por gracia del principio presuntamente igualitario del “aprovechamiento medio” pasan a disponer un *valor “ficticio” que llega a multiplicar por 100 ó más el valor originario*, tal como hemos señalado en el apartado 2.1 anterior.

6ª.- Ciertamente podría aducirse que los propietarios verán disminuidas sus plusvalías al tener que asumir *los Costes de Producción* correspondientes para poder patrimonializar los derechos edificables que el Plan les atribuye. Pero debe manifestarse con toda rotundidad que esos Costes, tal como la experiencia nos demuestra, resultan ser *normalmente mucho menores que los Ingresos* que el “aprovechamiento” atribuido les genera, por lo que el beneficio privado (Ingresos menos Costes) para los afortunados propietarios de suelo reclasificado o recalificado resultará siempre positivo, cuando no “muy positivo” tal, como de nuevo, hemos comentado en el apartado 2.1 anterior.

7ª.- Asimismo, debemos indicar un procedimiento de amplia utilización y de etiología “colateral” al Urbanismo como es el de la suscripción de los denominados *Convenios Urbanísticos*. Sin perjuicio de manifestar en primer lugar la legitimidad originaria del instrumento cuando su aplicación se adecua a la legalidad, deben denunciarse aquellos *casos de aplicación espuria* que persiguen la obtención de eventuales reclasificaciones o recalificaciones de suelo que comporten mayores “aprovechamientos urbanísticos” a cambio de aportaciones dinerarias a ingresar en los Ayuntamientos correspondientes.

Este *entendimiento del Urbanismo como un “mercado de intercambio de prestaciones”* acaba por generar prácticas impropias, cuando no de explícita corrupción.

De hecho, resulta insólito la formulación aparente y socialmente pacífica de este tipo de Convenios en los que a cambio de mejorar los intereses privados de los propietarios de suelo, estos proceden a *entregar a la Administración mayores prestaciones económicas que las establecidas legalmente*, situación que, en muchos casos, ha comportado la realización de *otras “aportaciones opacas”* a favor de representantes públicos impresentables (las malas prácticas llevadas a cabo en la Marbella de los años 80 es un ejemplo lamentablemente paradigmático de estos procedimientos).

Otro ejemplo, en este caso más sofisticado, es el llevado a cabo sorprendentemente por algunos Ayuntamientos en la formulación de sus Planes Generales de Ordenación. La operativa es sencilla: un Edicto municipal establece que aquellos propietarios de suelo Rústico que deseen que sus suelos sean reclasificados como Urbanizables, deberán suscribir un Convenio con el Ayuntamiento en el cual, en contraprestación a la reclasificación del suelo, se comprometen al abono de X € por cada metro cuadrado de suelo reclasificado, llevándose a cabo con publicidad y aparente transparencia. Incluso se pretende justificar sobre la base del insólito argumento que esa “contraprestación” no deja de ser “una anticipación pública de plusvalías”.

Lo más sorprendente es la aparente “ingenuidad” con el que se formulan este tipo de Convenios espurios, circunstancia que sólo podría explicarse en el desconocimiento que manifiestan los políticos y técnicos responsables de “la cosa urbana” en relación a las bases constituyentes de un Urbanismo público. *No deja de ser inquietante que una gran mayoría de profesionales, presuntos especialistas en la materia, consideren que el Urbanismo es una disciplina que “pueda ponerse en almoneda”,* que el interés general se puede supeditar al interés económico, que la Ciudad se desarrolle sobre aquellos suelos en los que los propietarios hayan pagado por ello o que los usos y edificabilidades atribuibles dependan de contraprestaciones económicas. Obviamente, *esta concepción mercantilista del Urbanismo constituye la base de todo tipo de prácticas impropias, cuando no de explícita corrupción* (alguna reflexión al respecto debería realizarse en relación al fracaso académico que en esta materia se produce en la mayoría de las Facultades de Arquitectura, Derecho etc.).

8ª.- Finalmente, procede señalar lo ya indicado en la Introducción en relación a los prolongados *procesos de Información Pública* a los que se someten todas las Actuaciones urbanísticas y figuras de planeamiento (incluidos los Convenios “espurios”) y, consecuentemente, a su aparente transparencia social.

En este sentido debe señalarse que *los parámetros jurídico-urbanísticos que se exponen al contraste y participación pública* se manifiestan aplicando la “jerga técnica” propia de la materia. Así, las variables económicas consustanciales al “aprovechamiento urbanístico” se expresan en “unidades de aprovechamiento” (uas) o en otros casos, en unidades más ininteligibles (“m2 del uso característico”, “urbavalerías” etc.) y normalmente presentadas en ratios unitarios (uas/m2s), lo que conforma *un metalenguaje de imposible entendimiento para la mayoría de la ciudadanía* (y también para una gran parte de profesionales) y, sin embargo, *nada se expresa en relación a las plusvalías, identificadas en unidades económicas, en €, que generan las Actuaciones urbanizadoras, dato fundamental para permitir alcanzar un conocimiento social y lúcido de la cuestión.*

Tras la tipificación de las ocho Determinaciones que posibilitan la aplicación de prácticas impropias, cuando no corruptas en el SUE, procede ahora señalar las posibles propuestas en el ámbito legislativo y en la formulación de un “manual de buenas prácticas” que permitan garantizar, razonablemente, una disminución sustancial de las posibilidades de cometer nuevas acciones de corrupción.

3. PROPUESTAS PALIATIVAS PARA CONTRARRESTAR LA GENERACIÓN DE LAS “MALAS PRÁCTICAS” DE CORRUPCIÓN.

A la vista de las Determinaciones propiciadoras de la generación de malas prácticas y procesos de corrupción señaladas en el apartado anterior, resulta obligado y necesario plantear propuestas legales y normativas capaces de contrarrestarlas.

No obstante, teniendo en cuenta la enorme y dilatada “inercia social” que históricamente viene manifestando el SUE (más de 150 años) y desde la prudencia más racional que para esta ocasión procede adoptar, partiremos del *mantenimiento de la “piedra fundacional” del SUE*, es decir, de la atribución del “aprovechamiento urbanístico” a los propietarios con la contraprestación de la asunción

de los Costes de Producción urbana, entendiendo que incluso manteniendo este principio fundacional, *se pueden implementar medidas legales y normativas* dotadas de la suficiente solvencia jurídico-urbanística *para contrarrestar razonable y suficientemente la dinámica de prácticas de corrupción existentes.*

Primera.- Medidas tendentes a evitar la sobrevaloración de los costes de producción para su traslado y abono por los pequeños propietarios de suelo integrados en la actuación urbanística (en relación a las determinaciones 1ª y 2ª anteriores).

Las medidas a implementar en los casos de ejecución por la iniciativa privada y con la finalidad de *acabar con los procedimientos de designación de tipo monopolístico a gestores privados* (sean estos propietarios de suelo o “urbanizadores” no propietarios), *generadores de procesos al menos impropios*, procede *aplicar el principio de competencia, publicidad, transparencia y no discriminación*, es decir, de la *aplicación del régimen de libre empresa (artículo 38 CE)* al proceso de producción de ciudad, regulándose la selección del adjudicatario *sobre la base de la formulación pública de unos afinados Pliegos de Condiciones* que prescriban la prevalencia del interés general sobre los legítimos intereses privados. Así lo establece, ya como norma básica estatal, el *artículo 6 del TRLS08*, disposición que debe ser desarrollada detalladamente en las legislaciones autonómicas que aún no lo han llevado a cabo.

Asimismo, como medida *para evitar “eventuales sobrecostos”* a trasladar a los propietarios minoritarios “no gestores”, resulta también absolutamente necesario el *establecimiento de procedimientos concursales para la contratación de las Obras de Urbanización* cuyas Bases y Criterios de Selección del Contratista deberán ser sometidos a Información pública, audiencia a los propietarios minoritarios y supervisados por la Administración actuante.

Segunda.- Medidas tendentes a evitar las malas prácticas que comportan las medidas tradicionales establecidas para “igualar” la atribución de aprovechamientos urbanísticos (en relación a las determinaciones 3ª, 4ª y 5ª).

Para contrarrestar las malas prácticas que se derivan de la *fracasada aplicación del presunto Principio de Igualdad* a la atribución de “aprovechamientos urbanísticos” desiguales a suelos de localización diferenciada, procede adoptar las siguientes medidas:

1ª. *Impedir la agrupación de suelos* con usos y edificabilidades diferentes *que conlleven valores de repercusión muy diferenciados entre sí.* Asimismo, prohibir el paradigmático caso de la agrupación con Sistemas Generales que discurran en localizaciones muy alejadas de los suelos lucrativos a los que se adscriben: sólo debe ser admisible la adscripción de Sistemas cuya localización sea contigua a la del suelo lucrativo con el que se agrupa.

2ª. *Para aproximarse, ahora inteligente y eficazmente al Principio de Igualdad*, procede adoptar *medidas correctoras aplicadas de manera individual a cada suelo concreto.*

Así, para el caso de suelos de mayor valor y con el objetivo de acercarlos a aquellos de menor valor, procedería, por ejemplo, incrementar a aquellos el % de plusvalías que le corresponde a la Administración, o bien adscribirles mayores superficies de Sistemas Generales, o incrementarles el % de Vivienda Protegida, o reajustar a la baja su edificabilidad etc.

Tercera. Medidas tendentes a evitar la formulación de convenios espurios que posibiliten el “mercadeo” con la función pública del urbanismo (en relación a la determinación 7ª).

Para evitar estas malas prácticas, procede aplicar los principios ya establecidos en el TRLS08 y, sobre todo, en su artículo 3.1 que prescribe lúcidamente que *“la ordenación territorial y urbanística*

son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo al interés general”.

Consecuentemente, cualquier alteración del planeamiento, tanto de reclasificación como de recalificación del suelo, deberá motivarse expresamente en razón del interés general que la misma debe comportar sin que quepa transacción mercantil alguna que, además, pudiera conllevar contraprestaciones adicionales a las cargas urbanísticas legalmente establecidas, *procedimiento sometido a nulidad de pleno derecho* (artículo 6.3 del TRLS08).

Cuarta. Medidas tendentes a evitar la opacidad de las plusvalías generadas en los procesos de participación ciudadana (en relación a las determinaciones 6ª y 8ª).

Para evitar la opacidad que comportan los actuales *procedimientos de Información Pública* derivada de la aplicación de *metalenguajes inescrutables* para la ciudadanía, procede introducir *medidas de máxima transparencia* en los citados procesos de participación social.

Así, en todos aquellos *procedimientos en que se altere el “aprovechamiento urbanístico”* vigente, tanto en la redacción de los planes como en las modificaciones puntuales de los mismos, procede:

1º.- Realizar *Estudios de Viabilidad Económica* que analicen el *balance coste-beneficio de la situación originaria y de la situación alterada propuesta*. Para objetivar razonablemente el análisis, los Estudios de Mercado que identifiquen los valores en venta de los productos inmobiliarios (los Ingresos) deberán acreditarse por Sociedades de Tasación homologadas por el Banco de España.

2º.- *Exponer* con la máxima transparencia en los procedimientos de Información Pública estos *análisis comparados expresados en unidades económicas (en €)*, con la explícita finalidad de *dar a conocer a la ciudadanía las plusvalías que la alteración del planeamiento genera*, lo que evitará o, al menos acotará los procesos especulativos desproporcionados y sobre todo, los más indeseables de corrupción que el sistema urbanístico propicia.

Esta medida, en su carácter técnico, se encuentra recogida en el artículo 11 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su pormenorización procedimental.

4. CONCLUSIONES FINALES.

A lo largo de este Artículo se ha pretendido exponer la etiología identificatoria de las diversas prácticas de corrupción que afectan al Urbanismo español, así como también proponer algunas disposiciones legales y normativas capaces de contrarrestarlas.

No obstante, no podemos olvidar que *las regulaciones legales*, incluso aquellas de calidad técnica y social reconocidas y sin perjuicio de su imprescindibilidad dispositiva, no dejan de ser meros instrumentos de disposición normativa cuya *solvencia aplicativa dependerá tanto o más que de su calidad jurídica, de la voluntad política que adopten los responsables* de la Administración competente para ello, tanto en lo que afecta a su aplicación como a su incorporación a las leyes autonómicas y a la normativa de los planes.

Confiemos, por tanto, en que la lucidez y capacidad de los responsables políticos de la gestión urbana les incite a *aplicar medidas de transparencia y anti-corrupción como las señaladas* y ello con la solvencia social, tan deseada y demandada. Sería dramático e *imperdonable volver al “tropezar dos veces en el mismo ladrillo”*.