

# Presentación

Javier García Fernández  
*Catedrático de Derecho Constitucional*

Hay algunos días en que la lectura de la prensa deja la sensación de que la política municipal de España es una de las más corruptas de Europa. Afortunadamente no es así pues la mayoría de los Ayuntamientos españoles gestionan los intereses de sus Municipios con honradez y con eficiencia. Pero es suficiente con un uno por ciento de Ayuntamientos, Alcaldes o Concejales corruptos para que la opinión pública se forme una idea de corrupción generalizada en las Entidades Locales, idea difícil de combatir porque siempre es más fácil distinguir a lo lejos una oveja negra recortada en el horizonte que todo un rebaño de ovejas blancas.

Lo cierto es que desde hace algunos años se ha extendido una idea equivocada de corrupción municipal, idea que casi siempre trae causa del urbanismo, del planeamiento y de la gestión. Fuera del urbanismo no suele señalarse corrupción municipal y aun dentro de ésta habría que distinguir entre corrupción y corruptelas: quiero decir que el caso de corrupción relacionada con la concesión las licencias de obras que ha aflorado recientemente en uno de los Ayuntamientos más importantes de España, quizá deba considerarse (a reserva de la definitiva calificación judicial) un supuesto de mala e ineficiente gestión administrativa a cuyo socaire se ha creado una red de corruptelas. Probablemente, si en ese Ayuntamiento se hubieran analizado los procedimientos de concesión de licencias y se hubieran identificado los defectos de gestión que se arrastraban, quizá no se hubiera creado (o hubiera costado más) la red de corrupción recientemente descubierta.

Pero también es cierto que en los últimos años algunos Alcaldes, Concejales y funcionarios municipales han sido encausados por los delitos relativos a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente (que abarca los delitos urbanísticos *tout court*) y otros que conectan frecuentemente con situaciones de corrupción (falsificación de documento público, prevaricación, contratación ilegal de funcionarios, malversación de fondos públicos y cohecho).

En un reciente informe de Transparencia Internacional dirigido por el catedrático de ciencia política Manuel Villoria<sup>1</sup> se mencionaban ciento treinta y tres Alcaldes acusados de corrupción (cincuenta y tres del Partido Popular y cincuenta del Partido Socialista Obrero Español). De estos Alcaldes, el setenta por ciento fue reelegido en las elecciones locales de 2007.

Esta situación apunta directamente al urbanismo como causante principal de la corrupción en España. Y aunque no era ésta quizá el principal objetivo de la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, es indudable que la nueva Ley ha pretendido poner trabas al empleo espúreo de las técnicas urbanísticas. Por eso es interesante hacer un detenido análisis acerca de la conexión entre Ley de Suelo y corrupción aún a sabiendas de que algunos de los casos de mala gestión urbanística (con o sin corrupción) están conectados (cuando no provocados) a otros fenómenos como el sistema de Haciendas Locales o la confusa distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y los Municipios. Por iniciativa de su director, el profesor Luis Aguiar, este número de *Cuadernos de Derecho Público* pretende contribuir a esta indagación acerca de la conexión entre urbanismo (con sus normas reguladoras) y corrupción a través de un conjunto de estudios que examinan dicha conexión desde diversos enfoques jurídicos como son el Derecho administrativo, el Derecho penal y el Derecho constitucional.

En primer lugar, Joan Prats Catalá, Presidente de la Asociación Internacional de Gobernanza, Ciudadanía y Empresa, estudia «La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración». El profesor Prats dedica su estudio a analizar el significado de la noción «corrupción» como antítesis de una buena administración pero tras esta contraposición el autor va más allá para describir el derecho de los ciudadanos a esa buena administración y cuáles son las políticas de buena administración. El estudio del profesor Prats constituye un sugerente punto de partida para examinar la corrupción pues señala el camino opuesto a las prácticas administrativas corruptas.

A continuación, Gerardo Ruiz-Rico, catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de Jaén, sitúa el objetivo específico de este número, a saber, el «Derecho constitucional a la vivienda *versus* especulación urbanística». Si el profesor Prats enmarcó el problema político y jurídico genérico (derecho a la buena administración *versus* corrupción) el profesor Ruiz-Rico desciende al problema concreto que es la especulación urbanística (que casi siempre comporta corrupción) frente al derecho constitucional a la vivienda. Para ello toma como punto de partida la prohibición de especulación como método para garantizar el derecho a la vivienda en la Constitución española, esto es, el contenido prescriptivo del artículo 47 del texto constitucional y, descendiendo un escalón, el nuevo derecho *estatutario* a la vivienda y el principio rector en favor

---

<sup>1</sup> El diario *Público* de 8 de diciembre de 2007 presentaba un resumen de este informe que, sin embargo, no hemos encontrado en la página *web* de Transparencia Internacional.

de una política social de vivienda que ha aparecido tras los nuevos Estatutos de Autonomía para acabar analizando las fórmulas legislativas contra la actividad especulativa con especial referencia a la nueva Ley de Suelo. El estudio del profesor Ruiz-Rico es particularmente interesante porque nos proporciona la visión antitética de la especulación urbanística cual es la configuración jurídica, en todos los niveles, del derecho a acceder a una vivienda.

Estos dos trabajos propedéuticos nos sitúan así en el problema que trata de examinar este número. Una vez superado ese umbral, Luciano Parejo Alfonso, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, analiza «La contribución de la Ley 8/2007, de Suelo, al remedio del arbitrio urbanístico y su secuela de corrupción». El punto de partida del profesor Parejo Alfonso no puede ser más sugerente: el Estado administrativo ha fracasado frente al arbitrio urbanístico y la corrupción (como secuela de éste) y la respuesta frente a este fracaso ha sido la criminalización del urbanismo. Por eso era pertinente y hasta necesaria una nueva Ley que renovara el marco estatal de la política de ordenación territorial y urbanística para que contribuyera a superar las disfunciones de esta ordenación y a partir de la descripción de esta necesidad el profesor Parejo Alfonso analiza con su habitual brillantez las aportaciones de la nueva Ley de Suelo a la mejora del marco anterior.

Sin embargo, como se ve en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Suelo, aunque ninguna fuerza política española pone en cuestión la necesidad de una nueva ordenación del urbanismo, no existe sin embargo unanimidad a la hora de situar el límite hasta donde puede llegar la Ley estatal dadas las extensas competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía confieren a las Comunidades Autónomas. El tema es crucial pues el Estado caería en un nuevo y más peligroso arbitrio (en expresión de Luciano Parejo Alfonso) si elaborara el mejor modelo legislativo para luchar contra la corrupción urbanística pero lo hiciera rebasando sus competencias constitucionales. Para analizar esta cuestión contamos con dos excelentes estudios. El primero, de Luis Ortega, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, está dedicado a la «Adecuación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, al orden constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Tras un minucioso estudio del contenido de la Ley, el profesor Ortega compendia la jurisprudencia constitucional de los años 1997 y 2001 para acabar mostrando el buen encaje que tiene la nueva Ley con dicha jurisprudencia. En un trabajo de similar orientación, Pablo Santolaya, catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de Alcalá, analiza «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda» si bien con una metodología distinta de la del profesor Ortega pues va estudiando el contenido competencial de los preceptos de la Ley. En ambos casos el resultado es concordante: para ambos profesores la Ley de Suelo se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias.

Como el lector avisado habrá percibido, la conexión urbanismo-corrupción tiene un marco territorial privilegiado, el Municipio. Y si el marco terri-

torial es el Municipio, el órgano de gobierno de éste, el Ayuntamiento, es el ente de imputación de las decisiones, acertadas o corruptas, que afectan al urbanismo. Por eso, a la espera de una nueva Ley estatal que renueve las bases del gobierno local, la Ley de Suelo ha introducido, mediante una disposición adicional, algunas reformas urgentes pero nada puntuales, destinadas a asegurar la transparencia del proceso de toma de decisión en materias de especial trascendencia. Estas reformas ha sido analizadas por mí en el estudio «La reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para combatir la corrupción en el ámbito de la vida municipal» que trata de sistematizar los cambios que la nueva Ley ha supuesto para el gobierno municipal.

No podía cerrarse un número de la revista dedicado a la corrupción urbanística sin entrar en el análisis penal de esa patología social. Antonio Vercher Noguera, Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y urbanismo, cierra este número con un magnífico trabajo, «Delitos sobre la Ordenación del Territorio y la Corrupción Urbanística: Encuentros y Desencuentros en lo que a su estrategia de tratamiento se refiere». En su estudio, Antonio Vercher analiza en primer lugar el delito sobre la ordenación del territorio que parece en el Código Penal de 1995 defendiendo su constitucionalidad y funcionalidad. Con ese punto de partido el Fiscal Vercher estudia la conexión entre la ordenación del territorio y la corrupción, señala las formas de aparición de estos delitos y acaba apuntando las formas de organización del Ministerio Fiscal para atender a esa problemática.

Con este número, *Cuadernos de derecho Público* contribuye, como en tantos otros números precedentes, a dar una visión pluridisciplinar de uno de los problemas que más debilitan la convivencia democrática en España.