

Boletín Criminológico



Instituto Andaluz Interuniversitario
de Criminología

Directora: Elisa García España
Coordinadora: Susana García Ruiz
Publicado por la Sección de Málaga del IAIC
Edificio Institutos de Investigación, Universidad
de Málaga. Campus de Teatinos, 29071 MALAGA
Tel: (95) 213 23 25 - Fax: (95) 213 22 42
Depósito legal: MA 857/1996 ISSN: 1137-2427
www.uma.es/criminologia

En este Boletín y en el próximo anticipamos algunos resultados sobre una parte de las investigaciones que, con financiación del Ministerio de Educación y Ciencia y de la Unión Europea dentro de su Programa Falcone, se están llevando a cabo en relación con prácticas irregulares en el ámbito de la Administración pública, con especial atención a la actividad urbanística en la Costa del Sol.

Los resultados preliminares que se pasan a exponer estarán integrados en un amplio informe que, enriquecido con aportaciones de otros países, se ha de presentar a la Unión Europea a mediados de julio de 2003, y que esperamos publicar en un breve plazo de tiempo. Entretanto hemos creído conveniente dar a conocer estos datos y reflexiones con la pretensión de suscitar ya un debate en la sociedad malagueña y española sobre el modo en que se está ejerciendo el control público del desarrollo urbanístico en la Costa del Sol, y las medidas que debieran arbitrarse para prevenir la consolidación de estructuras de delincuencia organizada.

José Luis Díez Ripollés

Urbanismo, corrupción y delincuencia organizada: Un proyecto en la Costa del Sol

Autores:

Alejandra Gómez-Cespedes
Ana M^a Prieto del Pino
Per Stangeland

Los concepto de “corrupción” y “delincuencia organizada”: dificultades de definición y cuantificación.

“Corrupción” es un término genérico que abarca todas las formas de utilización de poder público para la obtención de ventajas privadas. Su cuantificación es una tarea extremadamente difícil. A nivel internacional se recurre a los denominados “índices de percepción”, en virtud de los cuales, según la organización “Transparencia Internacional”, España ocuparía el 20º lugar en la clasificación mundial de los países menos corruptos y el 10º dentro de la Unión Europea. Sin embargo, los referidos índices sólo permiten reflejar las impresiones u opiniones de la población sobre el nivel que la corrupción alcanza en un determinado país. Además, la corrupción que se produce a nivel local no se ve reflejada en las evaluaciones nacionales.

En relación con la expresión “delincuencia organizada” es difícil eludir la fuerte carga de sensacionalismo

que evoca, que conduce a su identificación automática e incorrecta con la trasnochada imagen de la mafia siciliana de los años 50 y 60 del siglo XX. No obstante, a nivel internacional existe acuerdo entre los expertos respecto a considerar delincuencia organizada aquellos delitos graves con fines de lucro que son ejecutados de manera sistemática por una pluralidad de personas, con independencia de su estructura organizativa.

Objetivos e hipótesis de nuestro estudio

Conscientes de la gran dificultad que entraña cuantificar fenómenos tan difusos y clandestinos, hemos decidido evaluar la vulnerabilidad de las instituciones públicas reduciendo el universo objeto de nuestro estudio al sector de la actividad urbanística. Nuestro objetivo es determinar el riesgo de corrupción e infiltración de delincuencia organizada que origina un veloz crecimiento urbanístico. Premisa fundamental de la investigación es la interconexión entre los municipios

turísticos de la Costa del Sol y su actividad urbanística. Partiendo de esta base, nos hemos propuesto realizar una evaluación integral de la situación en la Costa del Sol desde el prisma de la gobernabilidad, es decir, desde la perspectiva del conjunto de factores que inciden en un correcto proceso de toma de decisiones y en su adecuada puesta en práctica.

Nuestro trabajo no pretende revelar casos ocultos de corrupción, sino analizar las medidas de control existentes, identificar criterios preventivos y formular recomendaciones frente a la penetración de intereses espurios en la política urbanística. La experiencia registrada en otros países indica que los grupos de delincuencia organizada, una vez asentados en una determinada región, arraigan, extienden su influencia sobre la política y son difíciles de combatir. A tal fin, basándonos en un estudio de las Naciones Unidas en torno a cómo la delincuencia organizada logra infiltrarse en el tejido social, hemos establecido una hipótesis sobre el proceso gra-

HIPOTESIS SOBRE FASES DE LA CORRUPCION

1º) En una primera fase se constataría que algunos promotores o constructores recibirían un trato de favor por parte del consistorio, que se reflejaría en la permisividad respecto de ciertas irregularidades cometidas, la venta de aprovechamientos urbanísticos a un precio inferior al de mercado o la recalificación de terrenos en función de sus intereses.

2º) A partir de ahí la zona resultaría atractiva para el blanqueo de capitales. Inversores extranjeros con dinero procedente del narcotráfico u otros delitos adquieren propiedades inmobiliarias, dando lugar con ello a un incremento de los precios y a un aumento de los beneficios en el sector.

3º) Una vez afincados en la zona, esos inversores efectuarían compras a gran escala de terrenos rústicos, hoteles y otras instalaciones del sector servicios.

4º) Más tarde, y a fin de rentabilizar sus inversiones, los sujetos antes referidos se infiltrarían en las redes de intereses clientelares existentes. Su objetivo sería lograr convenios urbanísticos y recalificaciones de terrenos. Para lograrlo, podrían llegar a hacerse con el control de compañías inmobiliarias, promotoras y constructoras.

5º) El último paso a dar por quienes ya controlan buena parte de la actividad urbanística y turística sería hacerse con el control político del municipio, de manera que existirían partidos políticos y candidatos a la alcaldía dirigidos por grupos de delincuencia organizada.

dual que podría estar desarrollándose en los municipios costasoleños (ver cuadro).

Dadas la fuerte presión urbanística que registra la Costa del Sol y las enormes plusvalías que se obtienen a través de la recalificación y compraventa de terrenos, sería fácil para un municipio progresar en esta escala en un tiempo relativamente breve. En definitiva, quien tolera los primeros comportamientos clientelares, estaría abriendo la vía por la que penetrarían luego fuerzas más oscuras y poderosas.

EL URBANISMO EN LA COSTA DEL SOL

La Costa del Sol es una región que se extiende a lo largo de la franja litoral de la provincia de Málaga, una de las ocho provincias que componen la Comunidad Autónoma de Andalucía. La población de derecho de la provincia de Málaga –sexta provincia más poblada de España– es de 1.287.071 personas, el 74,8% de las cuales se concentra en la conurbación de la Costa del Sol.

Ahora bien, la Costa del Sol cuenta, además, con una población de hecho (sin censar) muy elevada que no es tomada en consideración a efectos de distribución de las correspondientes subvenciones públicas destina-

das a los municipios. En relación con este desfase entre la población real y la oficial deben destacarse dos aspectos. El primero de ellos es la existencia de un crecimiento exponencial del número de habitantes durante los meses de verano. Se estima que en determinados municipios costasoleños la población llega a quintuplicarse. El segundo aspecto es el amplio desconocimiento sobre quiénes y cuántas son las personas que residen en la Costa del Sol. Tanto el padrón municipal como el censo, el catastro o el registro de la propiedad inmobiliaria ofrecen información incompleta, lo que abre paso a numerosos comportamientos irregulares.

Según la Sociedad de Planificación y Desarrollo de la Diputación Provincial de Málaga, la cifra de turistas que disponen de viviendas (en propiedad o alquiler) en la Costa del Sol ronda los 2.600.000. Con arreglo a este dato, se puede estimar que estamos ante una zona metropolitana de más de 3,5 millones de habitantes –estacionales o permanentes. Mientras que otras zonas turísticas españolas como Baleares o Canarias intentan frenar el crecimiento descontrolado a través de la imposición de tasas ecológicas o del establecimiento de moratorias para la nueva construcción de hoteles, en la

Costa del Sol no se han adoptado medidas a tal fin. El número de viviendas de renta libre de nueva construcción (gráfico) ha experimentado un incremento del 1.600% entre 1994 y 1999. Las cifras de los colegios de arquitectos sobre proyectos visados indican que en la provincia de Málaga se construye cinco veces más que en la provincia de Sevilla y un 60% más que en la Comunidad de Madrid. En los últimos años el *boom* turístico se ha extendido hacia el interior dado el agotamiento del suelo urbanizable en la costa. A este ritmo de crecimiento en pocos años habrá surgido una gigantesca urbe con muchos millones de habitantes, que se extenderá de forma continuada a lo largo de los 160 kilómetros de costa existentes entre Manilva y Nerja. A corto plazo, la población –de muy diversa procedencia– de esta conurbación podría llegar a superar a la de Madrid. Ciertamente, esta nueva urbe internacional puede constituir una gran fuente de riqueza tanto cultural como económica para España. Pero, como criminólogos, tenemos la responsabilidad de advertir de los problemas de control que puede generar este intenso crecimiento.

RESULTADOS

1. Entrevistas en los municipios

De los once municipios que forman parte de nuestro estudio, nueve nos concedieron una entrevista personal con el alcalde. Las entrevistas versaron sobre la regulación de la actividad urbanística, la autonomía municipal frente a la comunidad autónoma, la planificación urbanística y los convenios, la disciplina urbanística y la relevancia de la vía penal para disuadir infracciones.

Las entrevistas fueron completadas con datos facilitados por los concejales de urbanismo y funcionarios. Los resultados más destacados son: 1) El partido que forma la corporación municipal influye en el modelo urbanístico elegido, al menos en teoría. Mientras alcaldes socialistas destacaron la necesidad de una planificación regional, los alcaldes de PP e independientes defendieron más la autonomía municipal y la necesidad de atender a los intereses locales.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El primer paso de nuestra investigación consistió en establecer contacto directo con los 11 municipios de la Costa del Sol, de dos de los cuales no obtuvimos respuesta. Málaga capital fue excluida por presentar rasgos diferenciales tanto en la composición de su población como en lo tocante a su problemática. Entrevistamos a los alcaldes, a los concejales de urbanismo y a otras personas clave en cada Ayuntamiento. Seguidamente completamos la información obtenida realizando entrevistas a arquitectos, promotores, grupos políticos, y cargos de órganos provinciales y autonómicos. El número total de entrevistas mantenidas ascendió a 87. Todas ellas tuvieron lugar bajo promesa de confidencialidad. Por ello, los datos que se presentan tanto en este boletín como en el informe final completo de la investigación no revelan nombres de personas ni de municipios.

Hemos utilizado, asimismo, dos cuestionarios estructurados para recabar información de los departamentos de urbanismo. Otras fuentes adicionales de información a las que hemos recurrido han sido registros públicos, estadísticas, prensa, etc. Asimismo se han realizado trabajos complementarios de investigación sobre la figura premial del cohecho, sobre la recalificación de suelo posterior a incendios forestales y sobre la actuación de las fuerzas policiales en la persecución de la corrupción y de la delincuencia organizada en la Costa del Sol.

Posteriormente, el estudio se centró en la investigación y documentación de 20 casos en los que concurrían presuntas irregularidades urbanísticas. De entre ellos han sido escogidos los 8 casos mejor documentados, que han sido sometidos a un detenido análisis. Respecto a ellos se ha tratado de determinar, en primer lugar, la posible concurrencia de irregularidades administrativas y, en segundo lugar, la de presuntas responsabilidades penales. Finalmente, todos los casos han sido sometidos a un estudio sociológico o criminológico realizado desde la perspectiva de lo que se conoce como "gobernabilidad". A tal fin, empleando una metodología utilizada por organismos internacionales como la ONU y el Banco Mundial, hemos definido nueve requisitos o índices de calidad de la gestión pública, a la luz de los cuales han sido contemplados los 8 casos.

La última parte de la investigación la ha integrado la comparación internacional. A tales efectos, la experiencia española, reflejada en un informe en el que hemos plasmado los datos obtenidos y los casos analizados, ha sido revisada por investigadores de Italia, Holanda y Reino Unido desde la perspectiva de sus respectivos países. Finalmente, cada uno de dichos investigadores ha aportado un caso ilustrativo sobre posibles irregularidades en la gestión urbanística de su nación.

2) Con independencia del modelo urbanístico elegido, todos los alcaldes están a favor de convenios urbanísticos como una forma de conseguir ingresos.
3) La modificaciones de los planes municipales son frecuentes, entre 4 y 62 modificaciones han tenido lugar en cada municipio durante los últimos dos años. Todos introducen modificaciones de elementos y permiten con frecuencia una mayor edificabilidad.
4) La vigilancia sobre construcciones ilegales y desviaciones del proyecto aprobado es poco intensa. No todos los municipios cuentan con inspectores dedicados ello y básicamente investigan denuncias, sin realizar inspecciones sistemáticas. El nivel de sanciones administrativas oscila entre los municipios: Unos inician 10 expedientes al año, y otros 350, sin que quede claro el porqué de las diferen-

cias dado que la actividad urbanística es semejante.

5) Las sanciones administrativas suelen consistir en multas, y casi nunca se llega a decretar demoliciones. Los pocos casos que acaban con orden de demolición suelen referirse a estructuras temporales o en estado de ruina. La edificación ilegal se regulariza a través del pago de una multa y el reestablecimiento de la legalidad urbanística.

El llamado "delito urbanístico" es poco conocido. En general, la vía penal para frenar las ilegalidades está vista como poco adecuada. Los alcaldes mantienen que el cumplimiento de la normativa urbanística es bueno.

2. Casos analizados

Caso N° 1: Al amparo de la licencia concedida para la construcción de un

hotel se procede a levantar un gran bloque de apartamentos de lujo, transformación ésta que había sido previamente denegada y que se traduce en un incremento en el número y distribución de las habitaciones con respecto al proyecto autorizado. Presuntas irregularidades constructivas, que fueron denunciadas ante el colegio profesional correspondiente sin que éste adoptase ninguna medida al respecto, podrían haber redundado en detrimento de las condiciones de calidad e incluso de seguridad del edificio. Tratando de ocultar dichas anomalías se habrían desplegado, además, algunas actuaciones gravemente ilícitas.

Caso N° 2: Una empresa inmobiliaria y constructora logra, a través de convenios urbanísticos con el Ayuntamiento del municipio, la recalificación –al menos en tres ocasiones– de terrenos que originariamente eran zona verde. Las licencias de obras se concedieron en todos los casos antes de que se verificasen dichas recalificaciones.

Caso N° 3: La comunidad de propietarios del edificio "A" emprende acciones legales a fin de paralizar las obras que una empresa constructora está iniciando sobre una parcela colindante que creían aún calificada como zona verde. Pese a desconocerse este extremo, los terrenos habían sido recalificados un mes antes, de manera que habían adquirido la condición de suelo urbanizable programado en régimen transitorio. Previamente, la parcela, que era terreno público, había sido embargada al Ayuntamiento como consecuencia del impago de una elevada deuda, y adquirida a través de una permuta por una compañía que saldó la referida deuda. A esta empresa, que a su vez vendió el terreno a otra entidad constructora, se le otorgó licencia de obras para construir 64 viviendas, pese a que el plan parcial de ordenación sólo autorizaba 29. La confusa situación legal de los terrenos permite a la comunidad de propietarios del edificio "A" obtener una orden de paralización de las obras que, durante varios días, hasta que interviene el SEPRONA, es incumplida. La empresa constructora, que ha vendido ya todos los pisos que inte-

gran su proyecto, emprende acciones legales contra la citada comunidad a resultas de las cuales se tiene conocimiento de que el edificio "A" está construido sobre zona verde y excede en número de plantas y viviendas los límites permitidos establecidos en el plan de ordenación.

Caso N° 4: Una amplia superficie del casco urbano de un municipio, destinada a la construcción de viviendas de protección oficial según el PGOU, experimenta un cambio de calificación en cuya virtud se permite la edificación colectiva abierta. Se produce en realidad una modificación de elementos que da lugar a una nueva tipología de construcción. La compensación obtenida por el Consistorio es muy dudosa. Presumiblemente, el caso se inscribiría en el marco de una política sistemática de venta de aprovechamientos urbanísticos por debajo del precio de mercado, e incluso del valor urbanístico. Justificando el cambio operado, el Ayuntamiento aduce que el valor del suelo y los actuales costes de ejecución hacen imposible contar con promotoras dispuestas a construir la referida clase de viviendas. El rechazo del cambio de uso por parte de la Comisión Provincial de urbanismo, basado en la no previsión simultánea de destinar a VPO una superficie similar, lleva al Consistorio a aportar con tal finalidad los aprovechamientos urbanísticos de otras zonas que, sin embargo, no son de titularidad municipal.

Caso N° 5: Una parcela dotada de una ubicación privilegiada dentro del municipio, propiedad del Ayuntamiento -que la había adquirido a través de una permuta por otros terrenos de la localidad, en parte de los cuales estaba proyectada la construcción de viviendas sociales- y calificada como suelo urbano, es vendida a través de una empresa municipal por un precio muy inferior al de mercado. Con carácter previo a la operación, dicha parcela fue, presuntamente, incorporada como aportación no dineraria al capital social de la aludida empresa municipal. La empresa compradora estaría, presuntamente, implicada en otro caso relacionado con la adjudicación de derechos urbanísticos en el mismo municipio, que ha dado lugar

GRÁFICO: CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE RENTA LIBRE EN LOS MUNICIPIOS DE LA COSTA DEL SOL



a la apertura de un procedimiento judicial por delito de fraude.

Caso N° 6: Buena parte del patrimonio de una fundación con fines exclusivamente culturales y educativos, integrado por fincas rústicas, es destinado a desarrollo urbanístico no vinculado con los referidos fines. Los terrenos son, posteriormente, utilizados como aval de una serie de pagarés firmados por el encargado de la gestión de la fundación con el propósito de ayudar en su calamitosa situación económica a la empresa designada para llevar a cabo el referido desarrollo urbanístico. La quiebra de esta empresa permite a bancos acreedores hacerse con casi un tercio de las propiedades inmobiliarias. Por su parte, el Ayuntamiento del municipio trata de expropiar una parte de los terrenos, y aunque las decisiones judiciales fruto de las acciones legales emprendidas por la fundación son desfavorables para los intereses municipales, consigue, a través de un acuerdo, una porción de las parcelas. Finalmente, una entidad bancaria pacta con la fundación la compra de la mitad de los terrenos - aún calificados como suelo rústico- por un precio muy inferior al de mercado.

Caso N° 7: La empresa propietaria de unos terrenos, en parte de los cuales se ubica un antiguo establecimiento hotelero, ve rechazado por la Oficina Municipal de urbanismo del municipio su proyecto de construcción conjunta de un edificio residencial y de un hotel de 14 plantas, obteniendo licencia tan sólo para levantar el edificio residencial. Sin embargo, pocos meses más tarde, anuncia públicamente la próxima construcción del

hotel. Poco tiempo después, la parcela sobre la que se levanta el antiguo establecimiento es vendida a otra empresa, que firma un convenio urbanístico para la construcción de un hotel de catorce plantas. Para la ejecución de dicho convenio es precisa una modificación muy sustancial del PGOU. Los beneficios que obtiene a cambio el municipio no son evidentes, pues en el acuerdo se establece una cantidad compensatoria que podrá ser satisfecha a través de obras municipales que la empresa tenga adjudicadas por el Ayuntamiento.

Caso N° 8: Pese a existir un informe desfavorable del jefe de la Unidad jurídica administrativa del Ayuntamiento del municipio, basado -entre otros aspectos- en el exceso de viviendas proyectadas respecto al número máximo permitido, se concede licencia para la construcción de 65 viviendas. Como consecuencia de la denuncia interpuesta por una comunidad de propietarios afectados por las obras, tiene lugar la intervención de la policía urbanística, que emite un informe en el que hace constar la concurrencia de irregularidades, concernientes, sobre todo, a las alturas de la construcción y a la invasión de la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. Pese a ello, la licencia no puede ser impugnada por haber expirado el plazo de dos meses legalmente establecido para ello. En la sección de Disciplina Urbanística de la Delegación de obras de la Junta de Andalucía, antes de que transcurriesen los dos meses, se tuvo constancia a través de Demarcación de Costas de que la construcción invadía la referida servidumbre.