

LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO EN LA CIUDAD DE SALAMANCA (1984-2001): USO Y ABUSO.

LUIS E. ESPINOZA GUERRA Y DAVID SENABRE LÓPEZ.
Universidad de Salamanca y Universidad Pontificia de Salamanca

Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico.

Los fundamentos jurídicos de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (en adelante TAU), consistieron, en su origen, en el traslado de las posibilidades constructivas de un terreno a otro, afín de cumplir unos objetivos urbanísticos determinados, resolviendo al mismo tiempo un problema de equidistribución entre beneficios y cargas. Sobre suelo urbano sus pretensiones podrían ser, entre otras, las de liberar espacios públicos, repartir con equidad cargas y beneficios, suprimir o atenuar densidades excesivas, etc. En suelo no urbano, las razones estribaban en la protección y conservación de espacios, por razones ecológicas y paisajísticas, tratando de concentrar los sectores construidos en una misma área.

Si fuéramos más allá, podríamos añadir que el mecanismo de las Transferencias, dentro del suelo urbano, nació como respuesta ante la falta de recursos de las Haciendas locales para hacer frente a los costes elevados de los terrenos en áreas consolidadas, apoyándose para ello en criterios de mercado, y también en el valor de la iniciativa privada como agente coadyuvante en la gestión urbanística (García-Bellido et al.: 44-45). Y esta respuesta se planteaba desde la óptica de que la Administración obtuviera los terrenos destinados a dotaciones públicas sobre suelo urbanos, a costa de los propietarios/promotores, evitando así la extensión del coste al erario público (por ejemplo a través del uso tradicional de las contribuciones especiales cargadas al ciudadano por cada obra de dotación nueva).

En el contexto social y jurídico del momento se habían trazado tres objetivos básicos en la política del planeamiento urbanístico: descongestión de usos o funciones centrales, con reducción de las densidades; conservación a ultranza y revitalización del patrimonio urbano (arquitectura, usos y residentes), y obtención del máximo número de equipamientos posibles al servicio de aquellos residentes (García-Bellido et al.: 33). Y estas tres pretensiones podrían contar con un aliado muy pertinente en este nuevo mecanismo urbanístico de gestión.

La primera vez que se aplicó este instrumento en la práctica urbanística española fue en las Normas Subsidiarias de Petrel (Alicante, III-1977), y posteriormente -y por extensión- en las de Elda e Ibi (IX-1977), así como en el Plan General de Campello (Alicante, XII-1979). Después la práctica se extendería, también por dicha provincia, en los PGOU de Pinoso y Bañeres, y en las NN.SS. de Bigastro y Jacarilla (García-Bellido et al.: 50).

Las Transferencias en el Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca.

El mecanismo de las TAU arrancó su vigencia de aplicación en Salamanca con el PGOU de 1984. Las Normas Urbanísticas del Plan lo introducían en su articulado (Art. 37, además del 75 y 76¹). La adaptación de este concepto preveía dos tipos de

¹ En este sentido, el contenido del artículo 37 decía:

«1. La diferencia entre el aprovechamiento normal y máximo podrá utilizarse como margen de maniobra para las transferencias de aprovechamiento. Los propietarios de terrenos no podrán esperar aprovechamientos superiores del límite normal. Se podrán permitir mayores aprovechamientos, sin embargo, hasta el límite máximo establecido, cuando:

a) Se garantice que el aumento de aprovechamiento en un terreno está acompañado de la correspondiente disminución de aprovechamiento en otros terrenos de la misma clase de suelo, esto es, que sean consecuencia de una operación de transferencia de aprovechamiento.

b) En un edificio, la transformación del uso existente en otro uso con un coeficiente menor de aprovechamiento, obligará a dejar sin aprovechamiento parte de la edificación. En este caso, la concesión de aprovechamiento por encima del aprovechamiento normal, se compensará con mayores cargas y obligaciones.

c) Exista una necesidad ineludible de adecuarse a las edificaciones existentes o a otras circunstancias similares.

d) Se trate de viviendas unifamiliares en ordenación de manzana cerrada o similar, de carácter urbano. En este caso, el Ayuntamiento podrá ceder aprovechamientos superiores al normal, siempre supeditados a la permanencia del carácter unifamiliar de la edificación, que no desaparecerá cuando incluya locales anexos de estudios y despachos profesionales, talleres artesanales, comercio familiar o similares.

2. Las transferencias de aprovechamiento, podrán realizarse dentro de un polígono de actuación, mediante la aprobación de proyectos de reparcelación/compensación de iniciativa pública, o privada, y dentro del perímetro del suelo urbano, mediante la aprobación de un proyecto de reparcelación discontinua.

3. Las transferencias de aprovechamiento entre terrenos que por su localización difieran notablemente en su valoración, podrán ser afectados de los correspondientes índices de corrección. Para ello, el Ayuntamiento utilizará los índices de valoración de suelo municipales, valores catastrales o similares.

4. El Ayuntamiento podrá transferir el aprovechamiento de determinados terrenos registrándolo temporalmente, en tanto se procede a transferirlos a otros terrenos, como tal en su Patrimonio Municipal de Suelo, que podrá así actuar como depósito regulador para los programas o actuaciones aisladas de transferencia de aprovechamientos.

aprovechamiento: el *aprovechamiento normal*, que se corresponde al propio de cada parcela o solar (es decir el derivado del derecho de propiedad, que otorga un aprovechamiento de este tipo de 2,1 m²/m²); y el *aprovechamiento máximo*, que sería la edificabilidad total o el límite máximo que se podría materializar sobre una parcela o solar (3,5 m²/m² siempre que el constructor fuera capaz de transferir edificabilidad desde otra parcela de suelo residencial, que pasaba a manos del Ayuntamiento, pero ahora ya sin edificabilidad).

Con esas dos premisas de *aprovechamiento normal* y *máximo*, y siguiendo el propósito previo de alcanzar la cuota máxima del aprovechamiento, se empleaban las TAU, para permitir que la diferencia entre ambos tipos de *aprovechamiento* pudiera utilizarse como margen en las Transferencias. Como se señalaba antes, la aplicación de esos tres artículos hacía posible que cualquier incremento de aprovechamiento sobre una parcela fuera acompañado, de forma automática, por una correspondiente reducción del aprovechamiento en otros terrenos. La diferencia entre los aprovechamientos *normal* y *máximo* es lo que se transfería desde otra parcela, que se tomaba con este fin. De esta manera, dicho mecanismo permitía al Ayuntamiento liberar -en teoría- suelo en aquellos espacios donde esto fuera necesario para dotarlos de equipamientos colectivos de distinto tipo (plazas, zonas verdes, viario, etc.), o incluso contribuir con ello a reordenar el parcelario. La ejecución adecuada de este sistema exigía la delimitación de Unidades de Ejecución, para obligar a los constructores a realizar Transferencias desde determinados sectores. Pero no se cumplió.

Respecto al nonato PGOU de 1994, detenido en su fase de Avance por razones políticas², recogía en algunos de sus párrafos, algunas indicaciones sobre el destino de las parcelas obtenidas por dicho mecanismo aquí analizado, similares a las comentadas con anterioridad, en el sentido de que sobre ellas, siendo ya municipales y con edificabilidad cero, podrían remodelarse las zonas con más densidad, reordenando los sectores afectos (edificación, dotaciones, espacios libres...), o bien recalificando con equipamientos públicos, e incluso construyendo viviendas sociales en régimen de alquiler y utilidad pública (y por lo tanto, exentas de la consideración de aprovechamiento lucrativo). La llamada «Alternativa B» de aquel proyecto de Plan recogía la posibilidad de que las TAU pudieran adoptar dos modalidades: la habitual y la de reparcelaciones discontinuas como actuaciones asistemáticas (preceptos del Texto Refundido de 1992), aplicándolas mediante procedimientos abreviados.

5. Las transferencias de aprovechamiento serán actuaciones de carácter aislado cuando impliquen una mera transferencia entre dos parcelas, o una parcela y el patrimonio municipal, y de carácter múltiple cuando comprendan transferencias entre más de dos parcelas».

² La revisión del Plan General fue encargada por el Alcalde en diciembre de 1999 a un equipo de técnicos municipales. Previamente se habían producido dos intentos fallidos con equipos externos, en 1994 con gobierno municipal del PSOE. A partir de 1995, con el PP ya en la Alcaldía, sería sustituido por otro nuevo, que tampoco llegó a materializarse, porque la aprobación de la nueva Ley de Urbanismo de Castilla y León lo hacía inviable.

Antes de la redacción y publicación, para su entrada en vigor, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LURCAL)³, a partir del 30 de julio de 1998, el Ayuntamiento de Salamanca comienza una modificación del PGOU⁴ -para responder a la creciente escasez de suelo destinado a realizar Transferencias, y arreglarle, así, el problema a los constructores, sacando edificabilidad al mercado-, que consistió en introducir nuevos párrafos dentro del punto 4º del nuevo Art. 37.7, en el siguiente sentido: «A todos los efectos, el suelo correspondiente a los aprovechamientos que se transfieren *se considerará incluido en una Unidad de Ejecución y perteneciente a la categoría de suelo urbano que carece de urbanización consolidada*». Este nuevo texto suponía, la redacción de dos eufemismos con los que se pretendió dar carta de legalidad a métodos de normativa urbanística -tales como la práctica de las Transferencias-, que la nueva Ley no admitía ya. El primer subterfugio trataba de solventar el hecho de que, según la LURCAL (Art. 72.3, *Actuaciones Integradas*), sólo puede haber gestión en suelo urbano no consolidado y urbanizable, si previamente están delimitadas Unidades de Actuación, utilizándose como instrumento el Proyecto de Actuación. La delimitación de las Unidades se realizará en el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada del sector (Art. 73.1). Dichas impedimentas de la Ley se decide limarlas en las Normas Urbanísticas de PGOU -como expresa el Art. 37.7-, interpretando que cuando un propietario solicita una Transferencia, con ello se entiende delimitada la Unidad de Actuación.

El segundo pie forzado que también solventan con tal modificación estriba en que la LURCAL, en su Transitoria 3ª-1 (*Vigencia de los Planes Generales de Ordenación Urbana y de la Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal*), recuerda expresamente que, una vez su entrada en vigor a partir del 5 de mayo: «En el suelo urbano no incluido en unidades de actuación, unidades de ejecución, o ámbitos equivalentes, se aplicará el régimen establecido en esta Ley para el *suelo urbano consolidado*». En dicho suelo no admite discusión el hecho de que *no* puede haber Transferencias. Al introducir esa modificación en el Art. 37.7 por la que se estima que *el suelo de los aprovechamientos que se transfieren se considerará no consolidado*, desaparece -en apariencia- la cuestión de ilegalidad frente a la nueva Ley.

La pretensión política fue la de aprobar estas modificaciones, antes de la entrada en vigor de la LURCAL, pero no fue posible. Los informes negativos del ponente y del técnico motivaron la redacción precipitada de unas Alegaciones municipales con las que por fin se consiguió el refrendo de la Junta, con la Ley ya en vigor, por Orden de 27 de mayo de 1999 (BOCL 9-VI-1999). Curiosamente, el Decreto 223/1999 de la Junta de Castilla y León, de 5 de agosto de 1999, donde se aprobaba la tabla de preceptos de los reglamentos urbanísticos aplicables según la Ley declaraba *no vigente*

³ En vigor, a partir del 5 de mayo de 1999, y publicada en B.O.C. y L. N° 70, de 15/04/99, p. 4.071.

⁴ Aprobada definitivamente por Orden de 27 de mayo de 1999 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; B.O.C. y L. de 9 de junio de 1999.

en la Comunidad el Art. 78.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, que era el único que podría amparar este sistema⁵.

Agotamiento y desviación del sistema.

A partir de 1998, a medida que fueron escaseando los solares y casas bajas a precios asequibles en el término municipal de Salamanca, los constructores se fueron quejando de que «no encontraban» en el mercado suelo residencial para poder transferir, y amenazaron con una paralización del sector. En realidad lo que no encontraban era suelo al precio que les hubiera gustado, en parte debido a la compra de este tipo de solares por algunos acaparadores, como denunció el propio Presidente de la Asociación de Empresarios Salmantinos de la Construcción (AESCON). Esta situación ponía en riesgo su nivel de beneficio, porque se habían acostumbrado a alcanzar la edificabilidad máxima, gracias a las Transferencias, convirtiéndola *de facto* en la normal. AESCON hablaba de «expectativas frustradas», ya que la adquisición de suelo para construir se hacía pensando en un número de pisos que sólo se podía alcanzar con Transferencias, y si ello no era posible se produciría un encarecimiento.

El Ayuntamiento, atento a las necesidades de los constructores, permitió la concesión de licencias de nuevas viviendas «a cuenta», es decir con Transferencia de Edificabilidad, pero sin que se les exigiera que entregasen de inmediato al Ayuntamiento las correspondientes parcelas de donde se transfería ésta. Eso sí, se condicionaba la licencia de primera ocupación a que se materializase la entrega del solar, que en muchos casos no se realizó lo cual no impidió que los edificios se ocupasen sin licencia.

Además, a partir de la entrada en vigor de la Orden antedicha, de 27 de mayo de 1999, se podía reconocer edificabilidad «sobrante», no materializada, en el suelo ocupado por edificios *no* residenciales, sobre todo con uso institucional, que pudiera ser enajenada y transferida al suelo residencial. Por tanto se abría la posibilidad de transferir no sólo el aprovechamiento residencial -como hasta ahora se venía haciendo-, sino la gran masa de aprovechamiento no residencial teórico que existía, sobre todo en instituciones civiles, religiosas, militares..., que no estaba materializado, y que podía trasladarse a las zonas más lucrativas, con la particularidad de que los terrenos de los que se «extraía» la edificabilidad continúan en manos de sus propietarios, sin cederse al Ayuntamiento como hasta entonces. El Obispado, conventos, fundaciones e instituciones de la ciudad, podían vender la edificabilidad sobrante reconocida por el Ayuntamiento como «no consumida» en sus edificios, a los promotores, ávidos de edificabilidad para transferir. El partido gobernante optó porque se beneficiaran de esta nueva posibilidad los propietarios de suelo no residencial antes que las arcas

⁵ «En suelo urbano, y en los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua, e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que quede asegurado el cumplimiento del plan y no se irroque perjuicio a terceros propietarios».

municipales, ya que, sin duda, dispone de edificios e instalaciones de su propiedad con un sobrante de edificabilidad susceptible de convertirse en residencial para ser vendido.

La oposición municipal del PSOE denunció, en octubre de 1999, que por el simple e insólito motivo -dada la falta de control- de no materializarse la entrega del solar, existía una deuda de los promotores, contraída con el Ayuntamiento desde 1995, que ascendía a casi 35.000 m², e impedía que unas mil viviendas ya habitadas obtuvieran licencia de primera ocupación, vados de garaje o licencia de actividad, en el caso de los bajos comerciales. Por su parte, el gobierno municipal, a través del concejal de urbanismo afirmó que la deuda era en realidad de 67.000 m², ya que la decisión de no exigir la cesión de los solares para otorgar la licencia de construcción con Transferencia se tomó antes de 1995 (con el gobierno municipal socialista) y justificó la medida para evitar una paralización del sector⁶.

Lo que había ocurrido fue que el Ayuntamiento reconoció a la Diputación Provincial, el Obispado, la Universidad Pontificia y a la Sociedad del Campo de Tiro, y Deportes, mediante Convenios, más de 67.000 m² de edificabilidad residencial en sus edificios institucionales (incluso en el Cementerio Diocesano). A cambio, obtenía una pequeña participación en el aprovechamiento lucrativo, y cesiones de suelo para equipamientos (de utilidad dudosa, si tenemos en cuenta, por ejemplo, que el Obispado cedía una parte del cementerio con tumbas incluidas). El acuerdo con la Universidad Pontificia preveía la liberación -en el enclave histórico del Cerro de San Vicente-, de un edificio propiedad de aquélla, que una vez demolido, facilitaría la recuperación de esa zona con fines arqueológicos y museísticos.

Por otra parte, la oposición planteaba dudas sobre la vigencia del mecanismo de Transferencias (ya que la LURCAL -como adelantamos en párrafos anteriores-, no lo prevé). Estas razones les llevaron a abstenerse en la Comisión Informativa de Urbanismo cada vez que se dictaminaba sobre una nueva licencia con Transferencias. El secretario general del Ayuntamiento comunicó a los servicios municipales, con fecha de 28 de octubre de 1999, que no se concederían licencias de obra con Transferencia sin haber materializado previamente la entrega de la parcela de la que se extrajera la edificabilidad. Al tiempo, el concejal de urbanismo encargó al oficial mayor del Ayuntamiento un informe jurídico sobre la vigencia del mecanismo. El Presidente de AESCON denunció la paralización de la concesión de nuevas licencias, pidió soluciones tales como la salida al mercado de bolsas de edificabilidad, o la posibilidad de presentar avales al solicitar licencia con Transferencia, como garantía de entrega futura del suelo adeudado; al mismo tiempo, manifestó su confianza en que el informe del Oficial mayor sería «muy meditado» y favorable, ya que se trata de un «profesio-

⁶ «Tribuna de Salamanca», 9-X-1999, p. 9.

nal muy preparado», e invitó al secretario del Ayuntamiento a reflexionar y reconsiderar su decisión⁷.

Finalmente el 13 de diciembre de 1999 se hizo público el esperado Informe del oficial mayor que concluyó que era «jurídicamente sostenible» mantener la «pervivencia transitoria» de las Transferencias mientras estuviera vigente el Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca, cuya revisión urgente aconsejó por «razones de seguridad jurídica»⁸. La pervivencia se amparaba en que la LURCAL prevé la vigencia transitoria del planeamiento existente y un período de revisión-adaptación de cuatro años, y aunque el oficial mayor admitía que alguna de las normas de cobertura clásica de las Transferencias habían sido declaradas no vigentes en Castilla y León, acudía al Código Civil para justificar una interpretación favorable al mantenimiento de este mecanismo, por razones de interés social, evitando así el encarecimiento de la vivienda o la ralentización de la construcción.

La Diputación Provincial fue la primera en enajenar por sí misma el «sobrante de edificabilidad» en sus edificios. Tanto el Obispado como el Campo de Tiro y Deportes optaron por negociar con AESCON para que fuese esta entidad la que gestionase la venta de la bolsa de edificabilidad. Su Presidente se comprometió, en marzo de 2000, a liquidar la deuda histórica que habían contraído con el Ayuntamiento, en tres meses. Ahora podrían regular su situación entregando ya no solares sino una certificación de edificabilidad comprada y así obtener la licencia de primera ocupación de las viviendas que habían construido. Sin embargo, y en contra de las estipulaciones de los Convenios firmados por el Ayuntamiento (que especificaban que ese sería su destino principal), la edificabilidad que se enajenaba se podía transferir para construir nuevas viviendas.

La asociación ecologista ADECO interpretó la modificación concreta del PGOU y los sucesivos Convenios firmados a su amparo como una «vuelta de tuerca» en el mecanismo de las Transferencias, que valoraban como especulativo y negativo para la ciudad. Una vez que la LURCAL lo dejó sin cobertura comenzaron a alegar contra cada nueva licencia que emplease Transferencias⁹. El 24 de febrero de 2000, en rueda de prensa, manifestaron que sólo creían justificado emplear la edificabilidad de los Convenios para saldar la deuda contraída y así conseguir las licencias de primera ocupación, pero anunciaron que si se empleaban para obtener nuevas licencias acudi-

⁷ «La Gaceta Regional de Salamanca», 2-XII-1999, p. 9.

⁸ En sus conclusiones constató además que “el agotamiento y escasez de suelo apto para transferir aprovechamientos está generando efectos no deseados, como son el fuerte incremento de su precio y la dificultad de concluir las actuaciones urbanísticas iniciadas con licencias condicionadas que es en sí misma una irregularidad que contraviene las Normas del PGOU”. Informe del Oficial Mayor, 13-XII-1999 p.11.

⁹ ADECO es una asociación integrada en la federación «Ecologistas en Acción de Salamanca». La organización ecologista ADECO comenzó a alegar cada nueva licencia con transferencia de edificabilidad desde que entró en vigor la *Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León* por este mismo motivo.

rían a los Tribunales. En junio de ese año los ecologistas manifestaron su voluntad de recurrir los Convenios y así lo hicieron en septiembre, ante la constatación de que no se había liquidado la deuda. El recurso se planteó contra aquellos Convenios que menos beneficios tangibles suponían para la ciudad o para las arcas públicas, el del Obispado referido al Cementerio y el de la Sociedad Campo de Tiro.

Pese a que se colocó en el mercado un volumen de edificabilidad equivalente a la deuda, ésta todavía no se había saldado en julio de 2000 más que en 30.000 m². Por entonces, el concejal de urbanismo animaba a las órdenes religiosas para que vendiesen la edificabilidad «no materializada» y así incrementar la oferta de edificabilidad transferible. Todavía en febrero de 2001 la prensa informaba de que restaba de liquidar una deuda de 25.000 m².

La Alcaldía de Salamanca recibe un importante revés el 22 de noviembre de 2001, momento en el que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León resuelve, mediante un Auto, la petición de medidas cautelares en el recurso interpuesto por la «Ecologistas en Acción» contra dos Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, encaminados a reconocer edificabilidad residencial transferible al Cementerio del Obispado y al Campo de Tiro y Deportes, una sociedad anónima. Y lo hace en el sentido de adoptar «la medida cautelar de suspender los Acuerdos y convenios urbanísticos impugnados, con la consiguiente imposibilidad para el Ayuntamiento de Salamanca de tener en cuenta la edificabilidad transferible a la que se refieren los convenios» para conceder ningún tipo de licencia, ni de obras ni de primera ocupación ni de actividad.

El Auto del Tribunal desveló indicios de ilegalidad en la actuación del Ayuntamiento, al convertir una edificabilidad que se dice «terciaria» -en todo caso no residencial-, en residencial, sin seguir el procedimiento previsto para la modificación de los planes. Se rechazó que los convenios estuviesen amparados por la Orden de la Consejería que aprobó la modificación del artículo 37 del PGOU puesto que debía primar la aplicación del régimen urbanístico de la LURCAL que, en su artículo 94.2, consideró «nulas de pleno derecho» las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contraviniesen lo establecido en la Ley¹⁰.

La decisión judicial fue acogida con dramatismo por el sector de la construcción y algún periódico salmantino. Se llegó a hablar de paralización del sector como consecuencia de la «irresponsabilidad» de las organizaciones ecologistas. Éstas no tardaron en exigir que quienes se habían lucrado compensaran a la ciudad con nuevos equipamientos. AESCON reclamó una solución que agilizara la revisión del PGOU y «compensar» así a los promotores con un incremento de la edificabilidad, pero ya sin Transferencias.

¹⁰ El Ayuntamiento argumentó que, puesto que la Orden del Consejero de Medio Ambiente se publicó una vez entrada en vigor la LURCAL, se entendía que la Junta admitía la vigencia de las Transferencias.

Según fuentes municipales, unas 1.000 viviendas en 60 promociones estarían afectadas en distinto grado por la paralización cautelar. Cinco no podrían obtener licencia de obra, y veintisiete se encontraban en construcción en febrero de 2002. De las restantes promociones, 166 viviendas se encontraban, también en esa fecha, a la espera de licencia de primera ocupación, mientras que 266 contaban ya con ella. Como medida precautoria, dado que el Auto cuestiona la legalidad de todo el mecanismo y no sólo de los Convenios impugnados, el Ayuntamiento no ha resuelto expedientes afectados por ningún tipo de transferencias desde el 22 de noviembre de 2001; con ello otras 39 promociones que las habían utilizado no han obtenido licencias, pese a no estar relacionadas directamente con el Auto¹¹.

Consecuencias de su aplicación.

El mecanismo de Transferencias de Edificabilidad habría permitido al Ayuntamiento liberar suelo allí donde se considerase necesario para abrir nuevas plazas, zonas verdes, viales... o sencillamente reordenar el parcelario (si se hubieran seguido los preceptos de su pretensión inicial, tal como señalábamos en los epígrafes primero y segundo). Dado que el Ayuntamiento, tal y como expresamos antes, no delimitó previamente «unidades de ejecución» con criterios técnicos, para obligar así a los constructores a comprar la edificabilidad, realizar las Transferencias y liberar suelo donde interesase, y sí, en cambio, se concedió libertad para extraer la edificabilidad de cualquier parcela. Su uso ha adquirido con el paso del tiempo un tinte de práctica indiscriminada y durante 18 años se ha convertido la edificabilidad máxima de Transferencias en la normal.

Las consecuencias de todo ello se podrían sintetizar en las siguientes:

- Grandes beneficios a los promotores, a base de «succionar» edificabilidad en las zonas donde más baratas de adquirir eran las parcelas.
- Aumento de la densidad de viviendas en las zonas más lucrativas¹².
- Desequilibrios en la asignación de equipamientos.
- Ningún descenso en los precios de la vivienda.
- Escasos beneficios para el Ayuntamiento, que sólo ha obtenido a cambio solares dispersos sin edificabilidad.

¹¹ «La Gaceta Regional de Salamanca», 22-II-2002, p. 9.

¹² Los defensores de la bondad de este mecanismo sostienen que es incierto que se haya producido una sobredensificación global de la ciudad, ya que se aplica un coeficiente reductor a la parcela «cedente», de forma que la densidad global en la ciudad en realidad se reduce. Esto es así cuando la Transferencia se hace desde solares, lo cual no impide que haya efectos perversos tanto en las zonas de cesión como de destino. Ahora bien, cuando lo que se hace es crear edificabilidad residencial a partir de la *no residencial*, la densificación es evidente, por mucho que se aplique a la superficie de parcela bruta un coeficiente de conversión reductor.

- Proliferación en barrios periféricos como Pizarrales y Chamberí de solares municipales sin uso.
- Síntomas de despoblamiento y degradación en estos sectores afectados.
- Esta desviación ha producido actuaciones públicas con el fin de paliar los deterioros descritos. En este contexto debemos encuadrar la aprobación reciente de un Plan de Rehabilitación Integral en el barrio de Chamberí, participando en su financiación la Consejería de Fomento.

Todavía es incompleto el inventario disponible de los solares municipales con «edificabilidad cero», obtenidos como consecuencia de las Transferencias. En mayo de 2000 la Concejalía de Urbanismo informó de que desde 1984 se habían obtenido en 12 barrios más de 176.000 m², de los cuales unos 40.000 -apenas la cuarta parte-, se habían podido convertir en zonas verdes, deportivas u otros equipamientos¹³. El «Inventario de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico», elaborado en los trabajos previos de la Revisión del PGOU y disponible desde el verano de 2001, recogía 632 registros de origen de Transferencias, con un total de 207.057 m² de superficie de parcela bruta (207.368,76, superficie TAU) en poder del Ayuntamiento, y 689 registros de destino. Faltan por computar las transferencias procedentes de la aplicación de la Modificación Puntual del PGOU (Convenios urbanísticos de reconocimiento de edificabilidad residencial a parcelas nos residenciales), aunque tenemos algunos datos sobre sus consecuencias en los nuevos desarrollos urbanísticos de la ciudad. En noviembre de 2001 la Concejalía de Urbanismo admitió que en cinco planes parciales se habían construido 1.348 pisos más de los previstos, gracias a las Transferencias¹⁴.

Un futuro incierto.

Desde la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León se ha manifestado - y así lo recoge la prensa local¹⁵ - la voluntad de proponer a las Cortes regionales una modificación de las Disposiciones Transitorias de la LURCAL, para «aclarar» que la voluntad del legislador era mantener la vigencia de la particularidad salmantina de las Transferencias en tanto se produjera la Revisión del PGOU. Mantener ese mecanismo contradice una Norma de rango superior -la LURCAL-, que, como queda dicho a lo largo de la exposición, no prevé las Transferencias en suelo urbano consolidado. Además, en su artículo 36, titulado «Sostenibilidad y protección del medio ambiente», relaciona calidad de vida con el control de la densidad edificatoria. Para subsanar la

¹³ «Tribuna de Salamanca», 13-V-2000, p.7.

¹⁴ «Tribuna de Salamanca», 27-XI-2001, p.8.

¹⁵ Declaraciones del director general de la Vivienda, Javier Arribas, a «La Gaceta Regional de Salamanca», 9-III-2002 p. 7.

aplicación retroactiva que plantearía problemas jurídicos, se procederá, tal vez, a anular los Convenios recurridos y a elaborar unos nuevos, en los que sea ya de aplicación plena la normativa modificada, y evitar así la acción judicial.

La Revisión del PGOU continúa y, aunque en un primer momento, parecía que el Auto sobre las Transferencias contribuiría a agilizar el proceso para «solucionar» el problema creado, lo cierto es que no ha sido así. Se han incumplido las previsiones de plazos que realizó el concejal de Urbanismo, cuando anunció en diciembre de 1999 que el nuevo Plan estaría concluido en dos años. La vinculación entre pervivencia del PGOU y vigencia del mecanismo de Transferencias, que defiende el Ayuntamiento en sintonía con AESCON, no ha estimulado la agilidad en la Revisión sino todo lo contrario, y puede ser que -si finalmente se modifica la LURCAL en el sentido descrito-, desaparezca el interés por concluir con un período transitorio que garantiza el mantenimiento de un pingüe negocio. El plazo de adaptación del PGOU a la Ley concluye en mayo de 2003, coincidiendo con las elecciones municipales... Paradójicamente la modificación de la LURCAL puede suponer el retraso indefinido de su completa entrada en vigor en Salamanca, sin que la Junta disponga de instrumentos sancionadores eficaces para evitarlo.

Al mismo tiempo, AESCON (que sostiene que la Revisión del PGOU no es asunto que deba tratarse «en la plaza pública»), pretende -como se ha afirmado en epígrafes anteriores- que la máxima edificabilidad actual alcanzada aplicando las Transferencias, sea la normal en el futuro PGOU, a pesar de las limitaciones en la densidad de viviendas establecidas en el artículo 36 de la LURCAL. El socorrido fantasma argumentativo del encarecimiento de la vivienda y de la reducción del empleo, flota por el espectro político, si no se atiende a sus pretensiones. Ambos efectos se podrían evitar con una amplia promoción pública de vivienda y una gestión social del Patrimonio municipal de suelo.

La Revisión del Plan deberá decidir la futura edificabilidad en la ciudad y qué hacer con los solares municipales dispersos obtenidos durante la vigencia de las Transferencias. Sobre esto último ya se adelanta que en parte se les dotará de nuevo de edificabilidad para «compensar» a los barrios que han sufrido la sangría, a los que, además, habrá que dotar de equipamientos, algo más difícil de conseguir en aquellos donde se ha densificado y quizá arrastren ese déficit durante muchos años.

Bibliografía y Documentación

Ayuntamiento de Salamanca: *Informe de la Oficialía Mayor sobre las Transferencias de Aprovechamiento*, como respuesta a las alegaciones de la «Asociación para la Defensa de los Ecosistemas de Salamanca» (ADECO). 13 de diciembre de 1999. 11 pp.

Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (B.O.P de 10 de agosto de 1999; N° de Boletín 153.)

Excmo. Ayuntamiento de Salamanca. Oficina del PGOU: *Inventario de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico*. 38 pp. Diciembre 2001.

GARCÍA-BELLIDO, J. J., ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L. y RUSSINÉS, X. (1979): “Transferencia del aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano”, *Ciudad y Territorio*, 3. pp. 29-51.

GARCÍA-BELLIDO, J. J., ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L. (1979b): “Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico: Fundamentos jurídicos de una nueva técnica de gestión”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 65. pp. 39-87.

GARCÍA-BELLIDO, J. J. (1981): “Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo”. *CEUMT*, nº 44. pp. 42-53.

GARCÍA-BELLIDO, J. J. (1992): “Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Antecedentes y cálculo”, en *Jornadas sobre la Ley de la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*. Ley 25 de Julio de 1990. pp. 61-118, C.O.A. Catalunya, Barcelona.

Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística (Comunidad Autónoma valenciana). [BOE 8/1995, de 10-01-1995].

Ley 1/1997, de 24 de marzo, de medidas reguladoras del Suelo (Comunidad Autónoma de Galicia). [DOG Nº 59, de 26-III-1997].

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. [BOCyL Nº 70, de 15-IV-1999].

LÓPEZ HERNÁNDEZ, M. (2002): “Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 191. pp. 11-46.

Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Salamanca. Revisión-Adaptación, 1984. Documento de Normas Urbanísticas. Texto principal.

Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Salamanca. Revisión-Adaptación. Avance. Memoria. 2 volúmenes. 1994.

TSJ de Castilla y León. Sala de lo Contencioso Administrativo. Valladolid. Recurso Nº 69/01. Auto de 22 de noviembre de 2001.

TSJ de Castilla y León. Sala de lo Contencioso Administrativo. Valladolid. Recurso Nº 69/01. Auto de 14 de febrero de 2002.