



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE FOMENTO

SECRETARÍA DE ESTADO
DE VIVIENDA
Y ACTUACIONES URBANAS

Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica



Autores:

Blanca Marín Ferreiro (Coordinadora)

Gerardo Roger Fernández Fernández (Coordinador)

Pedro Sáiz Salvador

Blanca Jiménez Garrido

Juan Carlos Collado Curiel (Fundación Estudios Económicos Tomillo)

Gustavo Petroff Robles (Fundación Estudios Económicos Tomillo)

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Tienda virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:

www.fomento.es

Edita: Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento©

I.S.B.N.: 978-84-498-0908-8

NIPO: 161-11-195-7

D.L.: M-47081-2011

Índice

INTRODUCCIÓN (Pág. 7)

CAPÍTULO 1

LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA EN LA LEY DEL SUELO (Pág. 9)

- 1.1. LAS VARIABLES ECONÓMICAS EN EL URBANISMO ESPAÑOL (Pág. 10)
 - 1.1.1. Introducción general (Pág. 10)
 - 1.1.2. El Sistema Urbanístico Español: Antecedentes histórico-económicos (Pág. 11)
 - 1.1.3. Análisis económicos aplicables al urbanismo español (Pág. 12)
 - 1.1.4. Análisis de viabilidad de actuaciones urbanizadoras (Pág. 13)
- 1.2. LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO (Pág. 14)
 - 1.2.1. Introducción general a la regulación actual (Pág. 14)
 - 1.2.2. Oferta suficiente y adecuada de suelo destinado a usos productivos (Pág. 15)

CAPÍTULO 2

SÍNTESIS PRELIMINAR DE LA METODOLOGÍA PARA LA REDACCIÓN DEL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISE) (Pág. 16)

- 2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS (Pág. 17)
 - 2.1.1. Instrumentos urbanísticos que debe incluir este documento (Pág. 17)
 - 2.1.2. Ámbito del Informe de Sostenibilidad Económica (Pág. 18)
 - 2.1.3. Contenido del análisis económico (Pág. 18)
- 2.2. SÍNTESIS DE LA METODOLOGÍA PARA LA REDACCIÓN DE INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (Pág. 18)
 - 2.2.1. Análisis del impacto en la Hacienda Municipal (Pág. 19)
 - 2.2.1.1. *Estimación de la inversión pública e incremento patrimonial* (Pág. 19)
 - 2.2.1.2. *Estudio de la liquidación del Presupuesto Municipal* (Pág. 20)
 - 2.2.1.3. *Estimación de los gastos e ingresos corrientes, tras la recepción de la urbanización* (Pág. 21)
 - 2.2.1.4. *Análisis de la repercusión de los gastos e ingresos públicos sobre la Hacienda Pública Municipal* (Pág. 21)
 - 2.2.2. Análisis del impacto en las Haciendas Supramunicipales (Pág. 22)
 - 2.2.3. Suficiencia y adecuación de suelo destinado a usos productivos (Pág. 23)
 - 2.2.4. Conclusiones (Pág. 23)

CAPÍTULO 3

EL IMPACTO ECONÓMICO A NIVEL MUNICIPAL Y LOS USOS PRODUCTIVOS (Pág. 24)

- 3.1. LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO EN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL (Pág. 25)
 - 3.1.1. Contenido del documento (Pág. 25)
 - 3.1.1.1. *Delimitación del concepto de sostenibilidad económica* (Pág. 25)

- 3.1.1.2. *Regulación de carácter económico de aplicación* (Pág. 25)
- 3.1.1.3. *Estructura presupuestaria* (Pág. 25)
- 3.1.1.4. *Estimación de la evolución de la población* (Pág. 28)
- 3.1.1.5. *Evaluación de las modificaciones introducidas por la nueva ordenación* (Pág. 29)
- 3.1.2. Presupuesto Municipal actual (Pág. 29)
 - 3.1.2.1. *Introducción* (Pág. 29)
 - A) GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (Pág. 30)
 - B) GASTOS DE INVERSIÓN (Pág. 30)
 - B.1) Importe previsto de inversión «a financiar (en parte o totalmente) por el Ayuntamiento» (Pág. 30)
 - B.2) Fuentes de financiación previstas (Pág. 30)
 - B.3) Gastos financieros (Pág. 30)
 - B.3.1) Previsiones de adquisiciones de activos (Pág. 30)
 - B.3.2) Amortizaciones previstas en función de la deuda que se haya formalizado o se tenga previsto concertar (Pág. 30)
 - B.3.3) Repercusión de gastos financieros en el Capítulo 3, en función de las estimaciones de deuda que se establezcan (Pág. 30)
 - 3.1.2.2. *Ingreso-gasto corriente* (Pág. 30)
 - 3.1.2.3. *Ingreso-gasto de capital* (Pág. 31)
 - A) UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN HISTÓRICA REFERIDA A LAS LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS (Pág. 31)
 - B) INVERSIONES FINANCIADAS SIN PARTICIPACIÓN MUNICIPAL (Pág. 32)
 - C) INVERSIONES FINANCIADAS TOTAL O PARCIALMENTE CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL (Pág. 32)
 - C.1) Con ahorro neto positivo (Pág. 32)
 - C.2) Con transferencias de capital (Pág. 32)
 - C.3) Con enajenación de bienes patrimoniales (Pág. 32)
 - C.4) Con recurso al crédito (Pág. 32)
 - 3.1.2.4. *Ingreso-gasto financiero* (Pág. 33)
 - 3.1.2.5. *Proyección económica de la información presupuestaria actual* (Pág. 33)
- 3.1.3. Evaluación de los nuevos ingresos (Pág. 33)
 - 3.1.3.1. *Clasificación presupuestaria de los ingresos* (Pág. 33)
 - 3.1.3.2. *Estimación de ingresos* (Pág. 37)
 - A) EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA URBANA (Pág. 37)
 - A.1) Naturaleza y conceptos generales (Pág. 37)
 - A.2) Hecho imponible (Pág. 38)
 - A.3) No sujeción y exenciones (Pág. 38)
 - A.4) Sujetos pasivos, contribuyentes y sustitutos (Pág. 39)
 - A.5) Inmuebles catastrales de naturaleza urbana (Pág. 39)
 - A.6) Liquidación del impuesto (Pág. 39)
 - A.7) Estimación de ingresos por el Impuesto de Bienes Inmuebles (Pág. 41)
 - B) EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (Pág. 42)
 - B.1) Normativa aplicable (Pág. 42)
 - B.2) Naturaleza y aspectos generales (Pág. 42)
 - B.3) Hecho imponible (Pág. 42)
 - B.4) Exenciones (Pág. 42)
 - B.5) Sujetos pasivos: Contribuyentes y sustitutos (Pág. 42)
 - B.6) Liquidación del impuesto (Pág. 42)
 - B.7) Estimación de ingresos por el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. (Pág. 43)
 - C) EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (Pág. 44)
 - C.1) Naturaleza y aspectos generales (Pág. 44)
 - C.2) Hecho imponible (Pág. 44)
 - C.3) No sujeción y exenciones (Pág. 44)
 - C.4) Sujeto pasivo (Pág. 45)

- C.5) Liquidación del impuesto (Pág. 45)
 - C.6) Estimación de ingresos municipales por el Impuesto de Actividades Económicas (Pág. 45)
 - D) EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (Pág. 45)
 - D.1) Hecho imponible (Pág. 45)
 - D.2) No sujeción y exenciones (Pág. 46)
 - D.3) Sujeto pasivo (Pág. 46)
 - D.4) Liquidación del impuesto (Pág. 46)
 - D.5) Estimación de ingresos municipales por el Impuesto de Vehículos de Tracción mecánica (Pág. 47)
 - E) EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA (Pág. 47)
 - E.1) Naturaleza y conceptos generales (Pág. 47)
 - E.2) Hecho imponible (Pág. 48)
 - E.3) No sujeción y exenciones (Pág. 48)
 - E.4) Obligado tributario (Pág. 48)
 - E.5) Liquidación del impuesto (Pág. 48)
 - E.6) Estimación de ingresos por Plusvalía (Pág. 49)
- 3.1.4. Evaluación de los nuevos gastos (Pág. 49)
 - 3.1.4.1. *Premisas* (Pág. 49)
 - 3.1.4.2. *Aspectos previos* (Pág. 51)
 - A. TRES CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL (Pág. 51)
 - B. DISTRIBUCIÓN DE LAS APLICACIONES PRESUPUESTARIAS (Pág. 52)
 - C. GASTOS CORRIENTES REPERCUTIBLES Y NO REPERCUTIBLES (Pág. 58)
 - D. ESQUEMA DEL PROCESO DE OBTENCIÓN Y APLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO A LA NUEVA ORDENACIÓN (APARTADOS «MODIFICACIÓN» E «IMPLANTACIÓN») (Pág. 59)
 - E. ESQUEMA DEL PROCESO DE OBTENCIÓN Y APLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO A LA NUEVA ORDENACIÓN (APARTADO «AMPLIACIÓN») (Pág. 60)
 - F. NUEVA ORDENACIÓN (Pág. 61)
- 3.1.5. Análisis del resultado (Pág. 64)
 - 3.1.5.1. *Consolidación de la nueva actuación con el presupuesto municipal* (Pág. 64)
 - 3.1.5.2. *Sostenibilidad económica de la actuación* (Pág. 64)
 - 3.1.5.3. *Equilibrio económico financiero de la nueva actuación* (Pág. 65)
 - A. EQUILIBRIO NO FINANCIERO CORRIENTE (Pág. 65)
 - B. AHORRO NETO (Pág. 66)
 - C. CUMPLIMIENTO DE LA DEUDA (Pág. 67)
 - D. OTRAS EXIGENCIAS (QUE PUEDEN TENER O NO CARÁCTER VOLUNTARIO) (Pág. 67)
 - E. CAPACIDAD INVERSORA (Pág. 67)
 - 3.1.5.4. *Incidencia sobre el resultado presupuestario* (Pág. 67)
 - A. CONCEPTO Y DETERMINACIÓN (Pág. 67)
 - B. MEDIDAS A ADOPTAR EN CASO DE SIGNO NEGATIVO (Pág. 68)
 - 3.1.5.5. *Incidencia sobre el remanente líquido de tesorería* (Pág. 68)
 - A. CONCEPTO Y DETERMINACIÓN (Pág. 68)
 - B. MEDIDAS A ADOPTAR EN CASO DE SIGNO NEGATIVO (Pág. 68)
 - 3.1.5.6. *Incidencia sobre la estabilidad presupuestaria* (Pág. 69)
 - A. CONCEPTO Y DETERMINACIÓN (Pág. 69)
 - B. MEDIDAS A ADOPTAR EN CASO DE SIGNO NEGATIVO (Pág. 72)
 - C. CONCLUSIÓN (Pág. 72)
- 3.2. SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DE SUELOS PARA USOS PRODUCTIVOS (Pág. 72)
 - 3.2.1. Los indicadores sintéticos como herramienta para evaluar magnitudes de difícil cuantificación (Pág. 72)
 - 3.2.1.1. *Metodología de construcción de indicadores sintéticos* (Pág. 72)

- 3.2.1.2. *Cómo se construye un indicador sintético* (Pág. 74)
 - A. PROPIEDADES DE LOS ELEMENTOS QUE LO COMPONEN INTERVIENEN EN LA CONSTRUCCIÓN (Pág. 74)
 - B. ETAPAS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN (Pág. 74)
- 3.2.1.3. *Aplicaciones y ejemplos* (Pág. 76)
 - A. FASE TEÓRICA (Pág. 76)
 - B. FASE EMPÍRICA (Pág. 77)
- 3.2.2. Una propuesta de indicador sintético para medir la suficiencia y adecuación de suelos para usos productivos (Pág. 77)
 - 3.2.2.1. *Delimitación del indicador y selección de variables* (Pág. 77)
 - 3.2.2.2. *Normalización, transformación y agregación* (Pág. 79)
 - 3.2.2.3. *Resultados del indicador, interpretación y comparación intertemporal de resultados* (Pág. 79)

CAPÍTULO 4

EL IMPACTO ECONÓMICO A NIVEL SUPRAMUNICIPAL (Pág. 81)

- 4.1. LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO EN LAS HACIENDAS PÚBLICAS SUPRAMUNICIPALES (Pág. 82)
 - 4.1.1. La Tabla *Input-Output* (TIO) (Pág. 82)
 - 4.1.2. Técnicas elementales de análisis *input-output*. (Pág. 85)
 - 4.1.3. Metodología de impacto económico. (Pág. 87)
 - 4.1.4. La metodología de impacto aplicada a la evaluación de infraestructuras. Ejemplos y prácticas. (Pág. 90)
- 4.2. UTILIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA *INPUT-OUTPUT* (Pág. 92)
 - 4.2.1. Cálculo de la inversión prevista, supuestos y demás datos para el impacto económico. (Pág. 92)
 - 4.2.2. Elección de la TIO correspondiente y tratamiento de datos. (Pág. 93)

ANEXO I

GUÍA RÁPIDA (Pág. 95)

ANEXO II

DESARROLLO DE UN CASO PRÁCTICO (Pág. 119)

ANEXO III

GLOSARIO DE TÉRMINOS (Pág. 144)

INTRODUCCIÓN

La presente **Guía Metodológica para la elaboración del Informe de Sostenibilidad Económica** tiene como finalidad básica la explicación de las técnicas instrumentales propias del contenido de los Informes de Sostenibilidad para facilitar la formulación de los mismos por los diversos aplicadores de la legislación y normativa urbanísticas, tanto desde la Administración Pública en la formulación de los planes e instrumentos de ordenación urbanística y territorial correspondientes, como desde el sector privado, cuando propongan iniciativas urbanizadoras particulares.

Como marco legal aplicable, el artículo 15.4 del Texto Refundido 2/2008 aprobado por Real Decreto Legislativo de 20 de junio (en adelante TRLS) establece la obligación de elaborar un «informe o memoria de sostenibilidad económica» a incorporar a los planes de ordenación y gestión correspondientes, en el que deberá analizarse el impacto que producirá en las Haciendas Públicas el mantenimiento, conservación e implantación de las infraestructuras derivadas de la ejecución de las actuaciones urbanizadoras previstas en aquellos planes que contemplen cesiones dotacionales a las Administraciones Públicas. Asimismo el Informe debe hacer referencia a la suficiencia y adecuación de suelo destinado a usos productivos generadores de empleo y actividad económica. En este sentido, conviene señalar el carácter innovador de este mandato legal en la tradición normativa y procedimental urbanística española por lo que se hace aún más necesaria, la elaboración de esta Guía para que sirva de orientación a los técnicos responsables de la redacción de los instrumentos de ordenación y gestión.

Por otro lado, dado su contenido pedagógico al dirigirse a diferentes profesionales competentes en la materia, con conocimientos y titulaciones académicas diversas (arquitectos, economistas, juristas, etc...), se ha procurado utilizar un lenguaje lo más general y comprensible posible con el objetivo de facilitar al máximo su comprensión.

La presente Guía se estructura en cuatro capítulos y tres Anexos, abarcando de manera sistematizada toda la metodología a aplicar en los Informes de Sostenibilidad Económica, tanto desde su desarrollo conceptual y teórico como desde su práctica aplicativa mediante la disposición de ejemplos concretos (Anexo II) que ayudan a un mejor entendimiento de las determinaciones teóricas.

Con esa misma finalidad pedagógica se sintetiza su contenido en una Guía Rápida (Anexo I), culminándose el texto (Anexo III) con un Glosario de Términos que ayuda a mejorar su comprensión por los diferentes profesionales con conocimientos parciales, bien en materia urbanística, bien en materia económico-financiera.

Finalmente, el equipo redactor espera que todo aquel que recurra a esta **Guía Metodológica para la elaboración de Informes de Sostenibilidad Económica** encuentre, rápida y claramente, toda la información que precise. Con esta intención se ha redactado.

Capítulo 1

LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA EN LA LEY DEL SUELO

1.1. LAS VARIABLES ECONÓMICAS EN EL URBANISMO ESPAÑOL

1.1.1. Introducción general

El urbanismo se constituye como una materia del conocimiento humano caracterizada por sus variadas facetas entre las que cabría señalar al menos tres: la cultural, la disciplinar y la económica.

La faceta cultural se manifiesta, sin duda, como la socialmente más generalizada de las tres. Su materialización se expresa en la configuración de la ciudad, en la disposición de sus edificios y arquitecturas, de sus infraestructuras y servicios públicos, es decir, en la conformación de su escenario urbano, espacio de relación y convivencia social, crisol de las civilizaciones aparecidas, allá en el Neolítico hace más de 10.000 años, cuando el hombre se asentó en el territorio creando los primeros núcleos de población. De hecho, la correlación entre el hombre y el urbanismo desde entonces, ha permitido alcanzar hoy la condición de ciudadanía a todos los habitantes de las urbes contenedoras, en la actualidad, de más de la mitad de la población mundial. En las ciudades se produce la división del trabajo, en las ciudades se residen sus usuarios, en las ciudades trabajan, descansan y se forman sus pobladores, desarrollando, al fin, el progreso cultural de un determinado grupo social de manera colectiva. Por tanto, el urbanismo como faceta cultural, es un producto derivado de la actividad generalizada de la totalidad de sus habitantes y en este sentido, en mayor o menor medida, sus consecuencias culturales, entendidas en su más amplio sentido, serán responsabilidad de ellos, por lo que siempre formará parte de su identidad diferencial con respecto a otras culturas urbanas contemporáneas.

La faceta disciplinar se manifiesta como aquél conjunto de conocimientos que pretenden conformar un código de técnicas e instrumentos, lo más objetivos y sistemáticos posibles, que permitan ordenar, desde la racionalidad territorial y sociológica derivadas del método científico, las ciudades y los espacios urbanos e infraestructuras así como los servicios de relación y conexión entre ellas, constituyéndose en la disciplina propia de los profesionales del urbanismo, los urbanistas.

La tercera faceta, la económica, es aquella que atiende a los costes que comporta la creación y el mantenimiento de los espacios urbanos y de las ciudades, pues la materialización física del hecho cultural mediante la aplicación de técnicas y modelos de ordenación, conlleva, obligadamente, la elevada disposición de recursos económico-financieros que precisan de análisis y estudios de viabilidad que puedan garantizar la eficacia en el proceso de producción de ciudad.

Si bien es cierto que los análisis de costes que comporta el urbanismo son relativamente conocidos y aplicados, con mayor o menor solvencia, en la disciplina y normativa legal establecida para la formulación del planeamiento municipal, tanto general como de desarrollo, no ocurre así con los referidos a la viabilidad de las actuaciones urbanizadoras ni, sobre todo, a los que afectan a la sostenibilidad económica, innovación normativa introducida por la Ley de Suelo 8/2007 y su Texto Refundido 2/2008.

A este fin se destina el contenido de la presente Guía que debe entenderse como una herramienta de referencia, para la aplicación directa de su contenido instrumental en la formulación de los análisis señalados en planes concretos y como

un referente de los criterios a utilizar por las Comunidades Autónomas en la disposición de dichas técnicas desde su competencia administrativa o en sus cuerpos jurídico-normativos de ámbito urbanístico.

1.1.2. El Sistema Urbanístico Español: Antecedentes histórico-económicos

Previamente al desarrollo del contenido de la Guía, se hace necesario conocer, aún someramente, las bases y principios económicos que caracterizan al Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) pues, dada su singularidad en el urbanismo occidental, resulta imprescindible comprender sus características propias para poder aprehender, con mayor lucidez, las determinaciones del proceso de producción de ciudad en España.

El SUE, cuyo origen habría que remontarlo a la primera Ley de Ensanche de las Poblaciones de 1864, con la justificación de solventar la histórica anemia de las exiguas Haciendas Públicas españolas, se articuló sobre un principio básico: la producción de ciudad. En este momento, la disposición de los suelos para espacios públicos (viario, jardines y equipamientos) y la aplicación de los costes que comportaba la implantación de todos los servicios urbanos (agua, luz, alcantarillado, pavimentación del calzadas, etc...) se realizaban de dos formas distintas, bien por gestión pública, mediante la expropiación de los suelos de dominio público y la ejecución urbanizadora, financiándose mediante la imposición de contribuciones y recargos imputados a los beneficiarios de la actuación, o bien, y sobre todo, por gestión privada, atribuyendo directamente, y a su costa, a los propietarios de suelos integrados en el ámbito espacial de ejecución, los costes correspondientes, los cuales, finalmente, se financiaban con el otorgamiento, garantizado por ley, de los derechos edificables a materializar en las parcelas resultantes de la operación. De esta forma se instrumentó el principio fundacional del SUE, auténtica «piedra filosofal» del urbanismo español, el principio de reparto de cargas y beneficios. De acuerdo a este principio, los propietarios disponen de la garantía real y legal, del derecho a la atribución del beneficio empresarial del negocio inmobiliario anticipado al momento de la reclasificación del suelo, a cambio del deber de asumir todos los costes de producción, mientras que la Administración actúa como garante y controladora de la operación, pero sin que la nueva ciudad le suponga coste alguno.

Esta habilidosa e inteligente disposición jurídico-urbanística y económica, sin perjuicio de los graves inconvenientes que, por otro lado, comporta, venía a resolver los problemas económicos de las Haciendas Públicas españolas ya señalados, mejorándose posteriormente, en su desarrollo normativo a través de las consecutivas Leyes de Suelo Estatales que se fueron promulgando (Leyes del año 1956, 1975, 1990, 1998 y finalmente la de 2007) y que introdujeron, por un lado, el segundo principio básico del SUE, consistente en el mandato a la participación pública en las plusvalías generadas por el planeamiento y que se constituye en la entrega a la Administración de parcelas edificables con destino al Patrimonio Público de Suelo en las que se pueda materializar un porcentaje del aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento, (en la actual Ley Estatal, entre el 5-15% y excepcionalmente entre el 0-20%, a concretar por las Comunidades Autónomas) y, por otro, la quiebra del monopolio productivo que se atribuía a la propiedad del suelo, abriéndolo al régimen de libre empresa (agente urbanizador).

De lo expuesto, se deduce que mientras que en el resto de países de economía de mercado, la producción de ciudad se lleva a cabo de manera análoga a la de cualquier otra actividad de función pública (no se olvide que la creación de la ciudad es una facultad de competencia propia de los poderes públicos, sin perjuicio que su ejecución pueda llevarse a cabo por gestión directa o indirecta), en España, se genera un régimen legal de derecho-deber, en el cual los propietarios beneficiarios de una actuación urbanizadora que forme parte de la ciudad, tienen el deber de asumir la totalidad de los costes de producción que la operación comporta y se les atribuye el derecho a la mayor parte del beneficio inmobiliario derivado de la misma (alrededor del 90%), recibiendo la Administración, gratuitamente, las calles, zonas verdes y equipamientos perfectamente urbanizados, así como un porcentaje (alrededor del 10%) del beneficio de la actuación, materializado en parcelas edificables a integrar en el Patrimonio Público de Suelo, con la finalidad de regular, al menos parcialmente, el mercado libre de suelo (mercado siempre sometido a tensiones especulativas) mediante su puesta en el mismo a precio tasado (v. gr. para Vivienda Protegida, en el caso de actuaciones de uso residencial).

1.1.3. Análisis económicos aplicables al urbanismo español

De lo expuesto hasta aquí, se deduce que el SUE posibilita a la Administración española obtener todos los suelos destinados al uso y dominio públicos correspondientes a las diferentes actuaciones urbanizadoras sin coste de implantación alguno, al ser una actividad que corresponde a los propietarios en contraprestación a los beneficios que se le otorgan.

Sin embargo, no todas las infraestructuras y servicios necesarios para el funcionamiento correcto y completo del sistema urbano se derivan de las actuaciones urbanizadoras. En éstas, lógicamente, se prevén aquellos que dan servicio directo a las edificaciones que en ella se prevén, es decir, las calles, jardines, equipamientos e instalaciones necesarias para convertir en solares las parcelas edificables y satisfacer las demandas sociales de los habitantes del nuevo núcleo de población. Son los denominados comúnmente, sistemas locales. Pero la ciudad necesita otras infraestructuras, dotaciones y servicios de ámbito «supra-actuación», que operan como sistemas que dan servicio a la totalidad de la ciudad e, incluso, a la totalidad del sistema inter-urbano, es decir, aquellos viarios articuladores inter-barrios, hospitales, universidades, carreteras, centros de comunicaciones, etc. Son los denominados sistemas generales cuya obtención para el dominio público deberá realizarse mediante expropiación corriendo su ejecución, a cargo de la Administración titular de la misma, salvo en aquellos supuestos, siempre escasos, en los que puedan adscribirse a las actuaciones urbanizadoras por su proximidad y por la necesidad de su disposición conjunta con los sistemas locales de la actuación para que ésta pueda funcionar adecuadamente.

Todos estos sistemas, tanto los locales como los generales, deberán preverse en el planeamiento municipal en sus dos fases, en el planeamiento general y en el de desarrollo garantizando, razonablemente, la factibilidad de las previsiones urbanizadoras.

De hecho, una aproximación, si bien insuficiente, a esta labor, ya se recogía como documento constitutivo de la correspondiente documentación de un Plan General en la Ley del Suelo de 1976 y, en concreto, en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento del 78 que, bajo la denominación de Estudio Económico y Financiero del Plan, prescribía la obligación de llevar a cabo la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y a la implantación de los servicios urbanísticos (sistemas locales) incluidos en las actuaciones de transformación urbanística que se integran en los Programas Cuatrienales del Plan, debiendo determinarse en ellos la iniciativa, la cuantificación y el carácter público o privado, de las inversiones a realizar.

De acuerdo a estas determinaciones, los Estudios Económico-Financieros deben analizar, con respecto a las actuaciones de iniciativa pública, el estado y solvencia de las Haciendas Públicas afectadas, sobre todo, la municipal. Para llevar a cabo dicho análisis, se estudiará el presupuesto de inversiones de los años anteriores así como la capacidad de endeudamiento del mismo, contabilizándose los ingresos y gastos derivados del urbanismo y realizando una proyección al año horizonte del Plan en el cual se prevean, además de los normalizados que alimentan el Presupuesto Municipal, los ingresos obtenibles derivados de la gestión del Plan, entre los que se encuentran, fundamentalmente, los correspondientes a la participación pública en las plusvalías que formarán parte del patrimonio municipal de suelo con destino a la intervención en el mercado de suelo.

La factibilidad del Plan y la garantía, razonable, del desarrollo de las previsiones de sus actuaciones urbanizadoras, se deduce del equilibrio resultante de los ingresos y gastos públicos derivados del urbanismo. En el caso de que se produjera un saldo negativo, habría que reconsiderar las actuaciones previstas en el Plan, bien renunciando a algunas de ellas, bien difiriéndolas a plazos posteriores al horizonte establecido para la ejecución del mismo o, alternativamente, explorar la consecución de ingresos adicionales que posibilitaran su financiación.

Con respecto a las inversiones públicas correspondientes a otras Administraciones no municipales y para aquellas infraestructuras o dotaciones que no pudieran obtenerse mediante las técnicas del urbanismo (cesión gratuita por reparcelación), limitándose exclusivamente a la expropiación como actuaciones aisladas, desde el planeamiento municipal

solo cabe garantizar su factibilidad mediante la suscripción de Convenios inter-administrativos de cooperación, en los cuales, la Administración responsable de la actuación se comprometa a consignar los costes derivados de la misma en el Presupuesto de Inversión del ejercicio que corresponda, según establezca y programe el Plan General.

La garantía de ejecución, incluso con suscripción de Convenios, no puede ser absoluta, dada la estructura presupuestaria anualizada, la variabilidad de las previsiones y preferencias de inversión, las alternancias democráticas y la volatilidad de los mercados.

En primer lugar, se echa en falta un auténtico Análisis de Viabilidad Económica, no tanto para la ejecución de los sistemas generales (que también), sino y sobre todo, para la ejecución de las actuaciones urbanizadoras cuya base ejecutiva se fundamenta en el principio de reparto de cargas y beneficios, es decir que su viabilidad dependerá de los costes derivados de las cargas asignadas (superficies, calidades y costes relativos a las infraestructuras y servicios) en relación con los aprovechamientos urbanísticos atribuidos (usos de mayor o menor rentabilidad y edificabilidades correspondientes a los mismos).

En segundo lugar, tampoco se establece procedimiento alguno que permita evaluar los costes de mantenimiento y conservación que las infraestructuras, servicios y dotaciones obtenidas, bien onerosamente, bien por cesión gratuita, suponen para la Administración afectada.

Pasemos a analizar ambas insuficiencias de manera más pormenorizada.

1.1.4. Análisis de viabilidad de actuaciones urbanizadoras

En la actualidad no se entiende posible formular un Plan, sin evaluar, aún someramente, la viabilidad de las actuaciones urbanizadoras previstas en el mismo y proceder a atribuir usos y edificabilidades y a establecer cargas de Sistemas Locales y Generales, es decir, a consignar aprovechamientos urbanísticos (y en su caso, el tipo o medio) de manera que podríamos denominar «a sentimiento», sin comprobar cuál resulta ser el valor final (residual) del suelo y, por tanto, quién se estaría enriqueciendo, quizás desproporcionadamente con las previsiones del Plan y quién, sin embargo, pudiera encontrarse en la situación opuesta que, en su caso, podría llegar a bloquearse la actuación ante su explícita inviabilidad.

Es más, parece más que razonable que la determinación del aprovechamiento atribuido a cada ámbito de ejecución, (área de reparto en terminología jurídico-urbanística), esté conformado por la agregación de varias actuaciones, incluso de diferentes usos (áreas de reparto multi-sectoriales), o por actuaciones unitarias (mucho más deseables desde cualquier punto de vista) con la adscripción, en su caso, de Sistemas Generales (áreas de reparto uni-sectoriales), se realice, en primer lugar, sobre la base de la aplicación explícita del interés general y del modelo de desarrollo definido y, en segundo lugar, en función de la ecuación coste-beneficio que el principio de reparto de cargas y beneficios conlleva, tal como hemos señalado en el apartado 1.1.3 anterior.

Y es que debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras previstas en los Planes se encomiendan a la iniciativa privada, y si la ejecución de las mismas no presenta una previsión de beneficio razonable, las actuaciones permanecerán inactivas y las propuestas del Plan no se cumplirán, fracasando, por tanto, el modelo de desarrollo establecido y dejando, finalmente, insatisfechas las demandas sociales ante la ausencia de una oferta urbana adecuada.

En este sentido y como resulta lógico, los citados Estudios de Viabilidad deben partir de la determinación de la totalidad de los costes de producción urbanizadora (gastos de urbanización, gastos generales, financieros y beneficio empresarial) de la actuación concreta a analizar, así como los ingresos potenciales de la actuación, es decir, el valor en venta de las

parcelas urbanizadas resultantes, calculado en función de los valores de repercusión correspondientes a cada uno de los usos a implantar, determinados sobre la base de un riguroso estudio de mercado actualizado y todo ello calculado por la metodología residual, estática o dinámica, según queramos disponer de mayor o menor información a la hora de tomar decisiones sobre la Viabilidad de la actuación.

Finalmente, en el supuesto de que la actuación se considerara viable en función de la tasa de rendimiento mínima establecida, se deberá proceder a la distribución de las plusvalías generadas por la actuación entre los propietarios, Administración actuante y agente promotor-gestor (Urbanizador, Junta de Compensación...), poniéndose de esta forma de manifiesto, la auténtica rentabilidad de las actuaciones, pudiendo compararse entre ellas y, así posibilitar una formulación más equitativa y un más justo equilibrio en los beneficios que el Plan atribuye a las diferentes previsiones urbanizadoras.

Pues bien, a pesar de ello, no son muchas las Leyes Autonómicas ni los Planes que incorporan estos análisis de viabilidad económica en los Estudios Económico-Financieros correspondientes. En cualquier caso, ya existen manuales prácticos al respecto¹ que permiten disponer de técnicas y ejemplos de sencilla aplicación para facilitar la elaboración de dichos estudios y posibilitar, de esta forma, la formulación de Planes Generales con resultados más profesionalmente solventes y adecuadamente más transparentes, lo que contribuirá a una mejor asunción social de los mismos.

1.2. LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

1.2.1. Introducción general a la regulación actual

La Ley de Suelo 8/2007 y su Texto Refundido 2/2008 aprobado por RDL de 20 de Junio, establecen en su artículo 15.4 la obligación que deben asumir los planes de ordenación de formular un «informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos».

Dicho artículo obliga a llevar a cabo un análisis económico de lo que supone, sobre todo, el mantenimiento y conservación de las infraestructuras, servicios y dotaciones que, en su mayoría, se obtuvieron gratuitamente por el Ayuntamiento, pero que tras su entrega pública, deben conservarse y mantenerse.

La trascendencia de esta medida legal no sólo se manifiesta en la necesidad económico-financiera e intelectual de conocer los costes que cualquier actividad comporta para las Haciendas Públicas, sino y sobre todo, lo que supone como «señal de alarma» y, por tanto, medida de prudencia política, a la hora de aprobar Planes de dimensiones desmedidas y desproporcionadas en función de las demandas sociales previsibles².

De todos es sabido que es práctica consuetudinaria, y en los años pasados de «la burbuja inmobiliaria» aún más, la recepción por los ayuntamientos de numerosas obras de urbanización, servicios urbanos y dotaciones públicas correspondientes a actuaciones urbanizadoras cuya dimensión espacial y capacidad edificatoria excedían, en mucho, la demanda social de viviendas u otros productos inmobiliarios contemplados en la zona.

.....
¹ «Guía Básica para el Análisis de Viabilidad Económica de las Actuaciones Urbanísticas» de Gerardo Roger Fernández, Blanca Marín Ferreiro y Pablo Fernández Monedero, publicado por el Colegio de Arquitectos de Valencia en 2003.

² Ver Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo editado por IUSTEL aprobado por RDL 2/2008 en 2008 de Luciano Parejo y Gerardo Roger Fernández.

El resultado comporta la disposición de enormes cantidades de suelo urbanizado dotado de calles, alumbrados públicos, jardines, etc., que preexisten en entornos escasamente edificados y habitados, y que así permanecerán muchos años hasta que el mercado, en su caso, permita su ocupación total.

Esta «situación de despilfarro» de un activo tan importante y costoso como es el del suelo urbanizado, se presenta en el actual escenario de crisis financiero-inmobiliaria como la imagen urbana más trágica y representativa del lamentable estado de cosas en el que nos encontramos.

Pero, adicionalmente, supone una «carga indigerible» para la práctica totalidad de Ayuntamientos, pues aunque no haya edificios ni vecinos que asuman los tributos locales y, en consecuencia, dejen de producirse los ingresos públicos necesarios para mantener los servicios e infraestructuras instaladas, el Ayuntamiento no puede abdicar de garantizar la conservación de los mismos y deberá acometer los correspondientes gastos de mantenimiento con cargo al resto de partidas presupuestarias, lo que vendrá a comprometer, cuando no «a estrangular», las siempre débiles, y ahora más que nunca, Haciendas Municipales.

Por todo ello, debe ser bienvenida la nueva determinación de la Ley de Suelo y sobre ella desarrolla esta Guía Metodológica su contenido instrumental.

1.2.2. Oferta suficiente y adecuada de suelo destinado a usos productivos

Por otro lado, el TRLS también prescribe la necesidad de analizar la adecuación y suficiencia de disposición de suelo destinado a usos productivos que debe contemplar el planeamiento de ordenación.

El mandato estatal tiene una clara y explícita justificación. Si se pretenden generar ciudades de usos mixtos, equilibradas y sostenibles desde los tres puntos básicos de la misma, el medioambiental, el económico y el social, deberá propiciarse que existan suficientes usos generadores de empleo (productivos), sean estos de carácter industrial, empresarial, terciario, servicios, etc., que no sólo reequilibren la ecuación residencia-trabajo, sino que también garanticen un razonable y limitado proceso de desplazamientos y movilidad urbana derivada del acceso a la actividad laboral, lo que contribuirá, de manera muy importante, al ahorro energético y a la calidad de vida urbana.

Por ello, esta Guía Metodológica también acomete la formulación de procedimientos, tanto para analizar la adecuación y suficiencia de los suelos productivos existentes en un determinado territorio, como para la elaboración de modelos proyectivos que permitan dimensionar una oferta de suelo deseable en función de las estrategias de política urbana y económica adoptadas.

Capítulo 2

SÍNTESIS PRELIMINAR DE LA METODOLOGÍA PARA LA REDACCIÓN DEL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISE)

La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1.1. Instrumentos urbanísticos que debe incluir este documento

Una primera cuestión que se plantea del análisis del artículo 15.4 del TRLS es la necesidad de dilucidar cuáles son los instrumentos urbanísticos que, preceptivamente, deben incorporar el Informe de Sostenibilidad Económica (ISE).

El texto legal establece la obligatoriedad de incluir el ISE en «los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización».

Las actuaciones de urbanización incluyen: (i) las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado mediante la creación de las infraestructuras, dotaciones públicas y parcelas edificables y (ii), las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito del suelo urbanizado.

El planeamiento de desarrollo es el instrumento más específico de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, tanto de nueva urbanización como de reforma o renovación de suelo urbanizado, aunque el planeamiento general incorpora, cada vez con mayor frecuencia, la definición de elementos correspondientes a la ordenación detallada o pormenorizada de las actuaciones de urbanización.

Por otra parte, el Sistema Urbanístico Español es un sistema atributivo de derechos y deberes aplicables a la propiedad del suelo, por lo que requiere que la evaluación de la sostenibilidad económica se realice en la fase más temprana de la ordenación posible, con el fin de corregir, preventiva y adecuadamente, los desajustes que se pudieran detectar en el marco del planeamiento general.

En consecuencia, todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, siempre que comporte la obtención de suelo público destinado a infraestructuras o equipamientos, deberán ser sometidos a evaluación económica además de la ambiental.

Por tanto, en esta Guía Metodológica se entiende que los Informes de Sostenibilidad Económica deben ser incluidos en los instrumentos de:

- (i) Ordenación Territorial o Planeamiento General Municipal.
- (ii) Ordenación Pormenorizada o Detallada incluida en el Planeamiento de Desarrollo.

Como se verá más adelante, la metodología para el análisis de sostenibilidad económica en ambos instrumentos de ordenación tiene un tronco común, pero presenta algunas diferencias, tanto en el ámbito territorial del análisis (local-supramunicipal), como en el nivel de detalle y desarrollo temporal.

2.1.2. Ámbito del Informe de Sostenibilidad Económica

El TRLS focaliza el análisis de sostenibilidad en el Sector Público, exigiendo la evaluación del impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas, sin realizar mención alguna a los recursos privados que fueran necesarios para la ejecución urbanizadora.

En este sentido, el ISE centrará el análisis económico en las cuentas públicas y distinguirá dos niveles territoriales, el municipal y el supramunicipal.

La metodología empleada para evaluar el impacto económico en la Hacienda Municipal se apoya en técnicas y métodos existentes de evaluación y control presupuestario, mientras que la evaluación del impacto en las Haciendas Públicas Supramunicipales se realiza con la Metodología Input-Output.

2.1.3. Contenido del análisis económico

Finalmente, el Informe de Sostenibilidad Económica deberá analizar tanto los gastos públicos de inversión por la construcción de infraestructuras y equipamientos, como los gastos corrientes de mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras y los derivados de la prestación de nuevos servicios.

También debe evaluar si la ordenación propone una distribución de usos urbanísticos que incluya suelo para usos productivos en proporción adecuada y en cantidad suficiente, en relación al uso residencial, para favorecer la sostenibilidad ambiental del modelo urbano.

2.2. SÍNTESIS DE LA METODOLOGÍA PARA LA REDACCIÓN DE INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

De manera sintética, esta Guía propone la redacción de los Informes de Sostenibilidad Económica con la siguiente metodología:

- a) Impacto en la Hacienda Pública Municipal.

La lógica seguida en la memoria sobre «sostenibilidad económica» consiste en centrar el análisis en los Presupuestos de la Hacienda Municipal. En particular, se estiman los gastos de inversión y corrientes que el Ayuntamiento deberá asumir por la construcción de nuevas infraestructuras y el mantenimiento de la nueva actuación urbanizadora (gastos de funcionamiento), así como los ingresos que generará el desarrollo de la actuación. Se analiza el efecto sobre el presupuesto y los equilibrios

presupuestarios y el balance resultante (Balance Fiscal), caso de ser positivo en un horizonte temporal adecuado (en función de las actuaciones previstas), comportaría la sostenibilidad económica del PGOU.

b) Impacto en la Hacienda Supramunicipal

El efecto de la ordenación urbana sobre las Haciendas Públicas no municipales se cuantifica mediante un análisis Input-Output, que permite estimar el impacto de las inversiones sobre la actividad (Valor Añadido Bruto y Producción), empleo y, en última instancia, los ingresos públicos derivados: IRPF, IVA, Impuestos Especiales, Impuesto de Sociedades, Cotizaciones a la Seguridad, Social e impuestos autonómicos (Impuesto sobre sucesiones y donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, etc.)

c) Suficiencia y adecuación de suelo para usos productivos

Finalmente, se realizará un análisis de los usos urbanísticos previstos por el planeamiento y se estudiará si la reserva de suelo para usos productivos es suficiente para atender las necesidades de la población residente.

2.2.1. Análisis del impacto en la Hacienda Municipal

2.2.1.1. Estimación de la inversión pública e incremento patrimonial

a) En este apartado se deberá diferenciar entre la **inversión pública** para:

- (i) La ejecución de las obras de urbanización necesarias para la transformación del suelo. Tal como hemos visto en el Capítulo 1, el Sistema Urbanístico Español asigna a los propietarios de los terrenos el deber de financiar la totalidad de los gastos de producción para la disposición de suelo edificable y, como compensación por ello, reciben el aprovechamiento urbanístico o las plusvalías derivadas de la acción urbanística. Por tanto, en general, la Administración Municipal no participa en la inversión para la ejecución de las obras y demás costes de la urbanización¹. Si, excepcionalmente, tuviera que financiar parte de las obras de urbanización, se incluirá el importe de la inversión municipal en el análisis.
- (ii) La ejecución de espacios libres o infraestructuras correspondientes a los sistemas generales (o redes primarias). Estos elementos prestan un servicio a la escala de ciudad o a un ámbito superior al de la actuación urbanizadora o incluso, en el ámbito supramunicipal. En general, el suelo donde se asientan estas infraestructuras o espacios libres, en la parte que puede adscribirse a la mancomunidad reparcelatoria de las actuaciones urbanizadoras, se obtiene con cargo a las actuaciones urbanizadoras. Sin embargo, la ejecución de las obras se financia con cargo a las Administraciones Públicas. En este supuesto, se deberá cuantificar la inversión, identificar a la Administración que debe soportar el gasto y estimar el momento en que se debe realizar. Este concepto se analizará, fundamentalmente, en la elaboración de Informes de Sostenibilidad Económica de Planeamiento General. Sólo será objeto de evaluación en el planeamiento de desarrollo si la inversión pública fuera imprescindible para la puesta en servicio de la urbanización.
- (iii) La edificación de equipamientos públicos locales o integrados en la red secundaria de dotaciones, incluidos en el ámbito de la actuación urbanizadora. Este apartado hace referencia a las inversiones en los centros escolares, guarderías, centros de salud, polideportivos y demás servicios previstos en el planeamiento de desarrollo para atender a la nueva población. Se deberá estimar el importe de la inversión, identificar la Administración responsable de la misma y estimar el momento en que se produce. En general, estas inversiones se realizan con posterioridad

1 No debe confundirse con la Inversión Pública en los supuestos de Gestión Directa pues, en ese caso, la Administración invierte por cuenta de los propietarios de los terrenos y, por tanto, el Ayuntamiento gira Cuotas de urbanización para hacer frente al pago de las inversiones en urbanización.

a la recepción municipal de la urbanización. En el supuesto de inversión pública municipal, se incluirá en el ISE del planeamiento de desarrollo.

b) **Incremento Patrimonial**, producido, fundamentalmente por la recepción de: (i) las parcelas destinadas a equipamientos, (ii) las parcelas lucrativas, dónde se materializará el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración y (iii) las obras de urbanización e infraestructuras ejecutadas con cargo a la actuación urbanizadora y que recibe la Administración.

2.2.1.2. *Estudio de la liquidación del Presupuesto Municipal*

Se deberá analizar el último Presupuesto Municipal liquidado, para disponer de información sobre:

- (i) Repercusión de gasto-ingreso corriente por habitante, según la clasificación económica.
- (ii) Análisis del presupuesto de gastos, clasificación por programas, identificándose los gastos dependientes e independientes de los habitantes y la repercusión del gasto corriente por habitante de los capítulos 1 y 2.
- (iii) Obtención de los indicadores actuales de estabilidad presupuestaria, endeudamiento, etc.

Una vez examinados los gastos de inversión, es necesario analizar los gastos ordinarios. Estos últimos se caracterizan por el hecho de que aún siendo individualmente muy inferiores a los primeros, su gran número y recurrencia anual hacen que el estudio y estimación de los mismos resulte mucho más complejo. Esta es la razón por la que su determinación individual, tanto en el aspecto temporal, como en los casos en que deban ser obtenidos para un nuevo territorio, no resulta aconsejable. Por razones de eficiencia es conveniente realizar una estimación de su importe, pero para esto deberán concurrir los siguientes requisitos mínimos:

- 1) Una base de información sobre la que realizar la estimación que:
 - a. Refleje todos los gastos
 - b. Se encuentren imputados temporalmente al ejercicio en que se han devengado
 - c. Hayan sido aplicados contablemente a las finalidades a las que realmente responden
- 2) Posibilidad de obtener un parámetro o parámetros de estimación que acumulen la información necesaria suficiente para posibilitar su utilización con un nivel mínimo de confianza en la nueva actuación.
- 3) Que el territorio objeto de desarrollo sea similar a aquel del que se obtiene la base de información.

Con relación al primer punto, se recurre a la obtención de la información necesaria no desde el presupuesto sino desde su **liquidación**, lo que permite que en la misma se reflejen no solo las previsiones, sino los ingresos y gastos finalmente realizados.

Por lo que se refiere al parámetro de estimación, se ha tomado como referencia el de **habitante**, ya que la mayor parte de los ingresos y gastos municipales de un «municipio tipo», se producen en función de su población.

Finalmente, cuando el nuevo desarrollo no sea una ampliación del existente, deberá buscarse un parámetro en sustitución del de «habitante» que permita reflejar esa diferencia.

Cuando se cumplan estas condiciones con respecto a los gastos, se procederá a:

- a) Obtener el valor del parámetro «habitante» desde la liquidación del último ejercicio, para los Capítulos 1 y 2 del presupuesto.
- b) Encuadrar los diferentes servicios de la nueva ordenación dentro de la clasificación por programas, con la característica de ser o no dependientes del número de habitantes que potencialmente pueden hacer uso del mismo.

- c) Obtener para la anterior clasificación por programas el importe de los Capítulos 1 y 2, en función del valor gasto por habitante, y de la dependencia² o no del mismo de acuerdo con la clasificación establecida.

2.2.1.3. Estimación de los gastos e ingresos corrientes, tras la recepción de la urbanización

Se trata de evaluar el impacto de la actuación urbanizadora en la Hacienda Pública. Para ello se deberá cuantificar el gasto público destinado al mantenimiento de las infraestructuras de nueva creación y a la prestación de los servicios resultantes y, complementariamente, cuantificar los ingresos.

- a) Estimación de gastos corrientes de la Hacienda Pública Municipal.

Se distinguen tres posibles situaciones:

- (i) Cambio de modelo urbanístico. El nuevo modelo previsto en los instrumentos de ordenación es muy diferente del actual. Por ejemplo, o es más denso que el actual (ciudad compacta) o es más extensivo, o modifica considerablemente la relación de usos urbanísticos preexistentes, etc. En este caso, será necesario realizar una evaluación pormenorizada de los costes de mantenimiento de las nuevas infraestructuras y servicios resultantes.
- (ii) Modificación de servicios y /o forma de Gestión. El planeamiento puede comportar la necesidad de incorporar nuevos servicios (depuración aguas, transporte público, etc.) y la forma de gestión de los mismos podría ser diferente a la actual. Al igual que en el caso anterior, se hace necesario realizar un cálculo directo del coste, si ello representara una modificación sustancial respecto de la situación actual.
- (iii) Ampliación de servicios existentes y mantenimiento de su forma de gestión. En este supuesto, el planeamiento reproduce las características básicas del modelo preexistente, con una ampliación de los servicios recogidos en el presupuesto actual, para los que se mantiene el mismo sistema de gestión. Se estimará el gasto corriente municipal a partir de la ratio de repercusión por habitante aplicada al número de nuevos habitantes estimados en la nueva actuación. La estimación de este gasto en el supuesto de que se analice un ámbito de uso industrial o terciario, se realizará con el parámetro de **«habitantes equivalentes»³** que permite estimar un coste de mantenimiento de nuevas infraestructuras y una prestación de servicios no personales y, por tanto, menos costoso que los correspondientes a usos residenciales.

- b) Estimación de ingresos corrientes de la Hacienda Pública Municipal.

Se distinguen dos formas de estimación:

- (i) Tributos relacionados directamente con los inmuebles y la actividad inmobiliaria. El Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), el Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Se realizará una estimación directa de las Bases Imponibles, a partir de la valoración de los inmuebles (solares y edificaciones).
- (ii) Ingresos no vinculados a la actividad inmobiliaria: El Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto de Actividades Económicas, Tasas y otros tributos y transferencias corrientes. Su cuantía se estimará sobre la base de la mayor población prevista.

2.2.1.4. Análisis de la repercusión de los gastos e ingresos públicos sobre la Hacienda Pública Municipal

Una vez estimados los ingresos y gastos públicos potenciales de la nueva ordenación urbanística, se analizará el impacto económico sobre el presupuesto municipal. El desarrollo de este apartado tendrá un nivel de detalle diferente según el instrumento de ordenación del que se trate:

.....

2 Para los independientes se asignará el importe del parámetro por el total de habitantes que prevea la ordenación. En los dependientes se tomarán solo los habitantes que para cada ejercicio de la ejecución se considere que la van a ocupar.

3 Habitantes equivalentes: (1 habitante/50 m²t de uso industrial/terciario) x (Gastos Independientes/Gastos Totales)

- (i) **Planeamiento General:** Se estudiará el impacto en la Hacienda Municipal de la totalidad de ingresos y costes presupuestarios en el horizonte de ejecución íntegra del Plan. Es decir, se supone que las previsiones urbanísticas previstas en el planeamiento se han realizado y el municipio obtiene los ingresos derivados de las nuevas edificaciones, de la mayor población y de las actividades urbanas y soporta los gastos de mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras y la prestación de los nuevos servicios. Se analizará la repercusión de la nueva ordenación prevista por el Plan General.
- (ii) **Planeamiento de Desarrollo:** Estos instrumentos definen la ordenación pormenorizada de las actuaciones de urbanización, pero no justifican la adecuación de la oferta de suelo a las necesidades sociales o de mercado. En este sentido, se traslada a los Ayuntamientos el «riesgo» de desajuste entre oferta de suelo y demanda edificatoria, pues ello tiene unos efectos directos en la relación ingresos-gastos públicos. Por este motivo, la evaluación del impacto de la nueva ordenación urbanística sobre el Presupuesto Municipal se realizará estudiando tres escenarios diferentes, que representan tres ritmos edificatorios básicos, tras la entrega de la urbanización a la Administración:
 - a. Escenario normalizado: La edificación se ejecuta a un ritmo adecuado a la demanda media. Para uso Residencial, se pueden utilizar las siguientes tasas de producción: (1) Como media de los municipios españoles, la demanda de vivienda nueva se sitúa en 8-10 viviendas/1000 habitantes/año y (2) En municipios cuyos mercados inmobiliarios tengan un comportamiento muy diferente a la media, se calculará la ratio de viviendas por cada 1000 habitantes, sobre la base de la información estadística o número de licencias concedidas en los últimos 10 años.
 - b. Escenario recesivo: Se considera que el ritmo de producción inmobiliaria igual o menor a la mitad del correspondiente escenario Normalizado.
 - c. Escenario expansivo: Se considera que el ritmo de construcción de las edificaciones es igual o superior al doble del normalizado.

Para cada escenario se obtendrá el Saldo Fiscal Anual, como la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes y se calculará el valor actual neto con una tasa de descuento equivalente al coste de financiación bancaria de la tesorería municipal. De esta manera se ponderan financieramente los saldos fiscales de distinto signo que se puedan presentar a lo largo de los ejercicios fiscales analizados.

Finalmente, se deberá proceder a examinar la repercusión de los ingresos y gastos de la nueva ordenación sobre el cumplimiento o no de los aspectos referidos a:

1. El resultado presupuestario del ejercicio, al margen de los posibles ajustes positivos o negativos que deban realizarse como consecuencia de las eventuales desviaciones que resulten.
2. El remanente de tesorería, en el que además concurrirán ajustes a la baja fruto, tanto de las desviaciones⁴ como de las provisiones por insolvencias.
3. La capacidad o no de financiación⁵, entendida como generadora o no de ahorro neto.
4. El ahorro neto a efectos de endeudamiento⁶.

2.2.2. Análisis del impacto en las Haciendas Supramunicipales

Los informes de sostenibilidad económica de los instrumentos de Planeamiento General pueden incorporar el análisis de los ingresos de carácter público que se derivan de la realización de las actividades urbanizadoras y que revierten en las Haciendas Públicas Supramunicipales.

.....

4 Al aplicarse solo las positivas

5 Estabilidad o falta de estabilidad presupuestaria

6 Regulado en el artículo 53.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo

Esta Guía propone la utilización de la Metodología *Input Output* para realizar el cálculo del impacto de las actuaciones de urbanización en las Haciendas Públicas de ámbito superior al municipal.

No obstante, el análisis con tablas *Input-Output* se considera una herramienta compleja y de difícil aplicación directa por los profesionales del urbanismo, si bien es la más adecuada para complementar la evaluación del impacto sobre todas las Haciendas Públicas, en cumplimiento del TRLS.

2.2.3. Suficiencia y adecuación de suelo destinado a usos productivos

En relación con este apartado la Guía propone la utilización de un indicador sintético para evaluar la disponibilidad de suelo para el desarrollo de actividades económicas diversificadas, con posibilidades de integración con el tejido productivo preexistente.

El Índice propuesto se denomina SASUP (Indicador de suficiencia y adecuación de suelo para usos productivos) y se construye por agregación de tres dimensiones: (i) dimensión macroeconómica, (ii) dimensión urbanística y (iii) dimensión productiva y de diversidad económica.

La evolución de las dimensiones y del indicador permitirá mostrar si las actuaciones urbanísticas conducen o no a una mayor suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

2.2.4. Conclusiones

Tras el análisis y evaluación de las implicaciones de las actuaciones de urbanización sobre las Haciendas Públicas, se concluirá sobre la sostenibilidad económica de las mismas y, en su caso, se propondrán medidas correctoras que permitan neutralizar aquellos impactos negativos que se pudieran presentar.

Capítulo 3

EL IMPACTO ECONÓMICO A NIVEL MUNICIPAL Y LOS USOS PRODUCTIVOS

3.1. LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO EN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

3.1.1. Contenido del documento

Para facilitar la elaboración de los ISE, resulta necesario exponer con carácter previo una serie de conceptos:

3.1.1.1. Delimitación del concepto de sostenibilidad económica

El concepto de sostenibilidad económica, es susceptible de ser examinado tanto desde una perspectiva jurídica como económica. Desde esta última, puede ser definido como señala Brundtland como «*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras*»¹.

No obstante, ese concepto económico debe ser completado con las exigencias que desde una perspectiva jurídica le resultan atribuibles. Es decir, no resulta suficiente en estos casos recoger en su definición aquella parte o perspectiva económica, sino que esta deberá ser completada con los ajustes que resulten necesarios para satisfacer los requerimientos que el ordenamiento jurídico en su conjunto impone cuando este concepto es utilizado. En un ámbito análogo al de los conceptos jurídicos indeterminados, es necesario examinar las diferentes implicaciones que el cumplimiento del mismo conlleva.

Como queda claro en la mera necesidad de elaborar la presente Guía metodológica, el TRLSU incorporó el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible, como elemento fundamental para superar el tradicional modelo desarrollista español, recordando la necesidad de propiciar el uso racional de los recursos naturales, y muy particularmente del suelo, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente. Pero el medio urbano presenta todavía carencias significativas en relación con un marco jurídico que coordine todos los requerimientos citados.

No debe, por tanto, extrañarnos que el concepto de sostenibilidad económica en la Administración Municipal no venga recogido de forma expresa en la normativa vigente como un requisito o conjunto de requisitos explícitos, si bien, un repaso por las diferentes normas locales de índole económica permite extraer, cuanto menos, las conclusiones que más adelante se exponen.

3.1.1.2. Regulación de carácter económico de aplicación

Se presenta en documento anexo.

3.1.1.3. Estructura presupuestaria

Las Entidades Municipales **elaborarán** sus presupuestos teniendo en cuenta:

.....
¹ **Brundtland Report** (World Comission,1987).

- La naturaleza económica de los ingresos y de los gastos (**Económica**).
- Las finalidades y objetivos que con estos últimos se pretendan conseguir (**Por programas**).

Igualmente, podrán clasificar los gastos e ingresos atendiendo:

A su propia estructura de acuerdo con sus Reglamentos o Decretos de Organización (**Orgánica**).

GASTOS				
Municipios mayores de 5.000 habitantes				
	ORGÁNICA	POR PROGRAMAS	ECONÓMICA (Agrupando: Corriente (1 a 4), Capital (6 y 7) y Financieras (8 y 9))	
	Opcional	Subprograma (Opcional y Abierta)	Partida (Opcional y Abierta)	
		Programa (Opcional y Abierta)	Subconcepto (Opcional y Abierta salvo excepciones)	
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA		Grupo de Programas (Abierta salvo excepciones)	Concepto (Abierta salvo excepciones)	REGISTRO CONTABLE (Como mínimo)
		Políticas de Gasto (Cerrada y obligatoria)	Artículo (Cerrada y obligatoria)	
LÍMITE VINCULACIÓN JURÍDICA. Art. 29 RD 500		Áreas de Gasto (Cerrada y obligatoria)	Capítulo (Cerrada y obligatoria)	

INGRESOS				
	ORGÁNICA		ECONÓMICA (Agrupando: Corriente (1 a 5), Capital (6 y 7) y Financieras (8 y 9))	
	Opcional		Partida (Opcional y Abierta)	
APROBACIÓN PRESUPUESTO			Subconcepto (Abierta salvo excepciones)	REGISTRO CONTABLE (Como mínimo)
			Concepto (Abierta salvo excepciones)	
			Artículo (Cerrada y obligatoria)	
			Capítulo (Cerrada y obligatoria)	

Orgánica:

Puede ser adoptada libremente por el Ayuntamiento. Igualmente puede regular su codificación y vinculación.

Admite ser aplicada, tanto en el estado de gastos como de ingresos y, al menos para los gastos, resulta conveniente su utilización buscando su correlación con el nivel de políticas de gasto de la clasificación por programas.

Por programas:

La nueva clasificación por programas viene a sustituir la anterior clasificación funcional.

En esta clasificación, los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que con ellos se propongan conseguir con arreglo a la distribución por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas, programas y subprogramas.

La estructura por programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales o de apoyo y los de gestión.

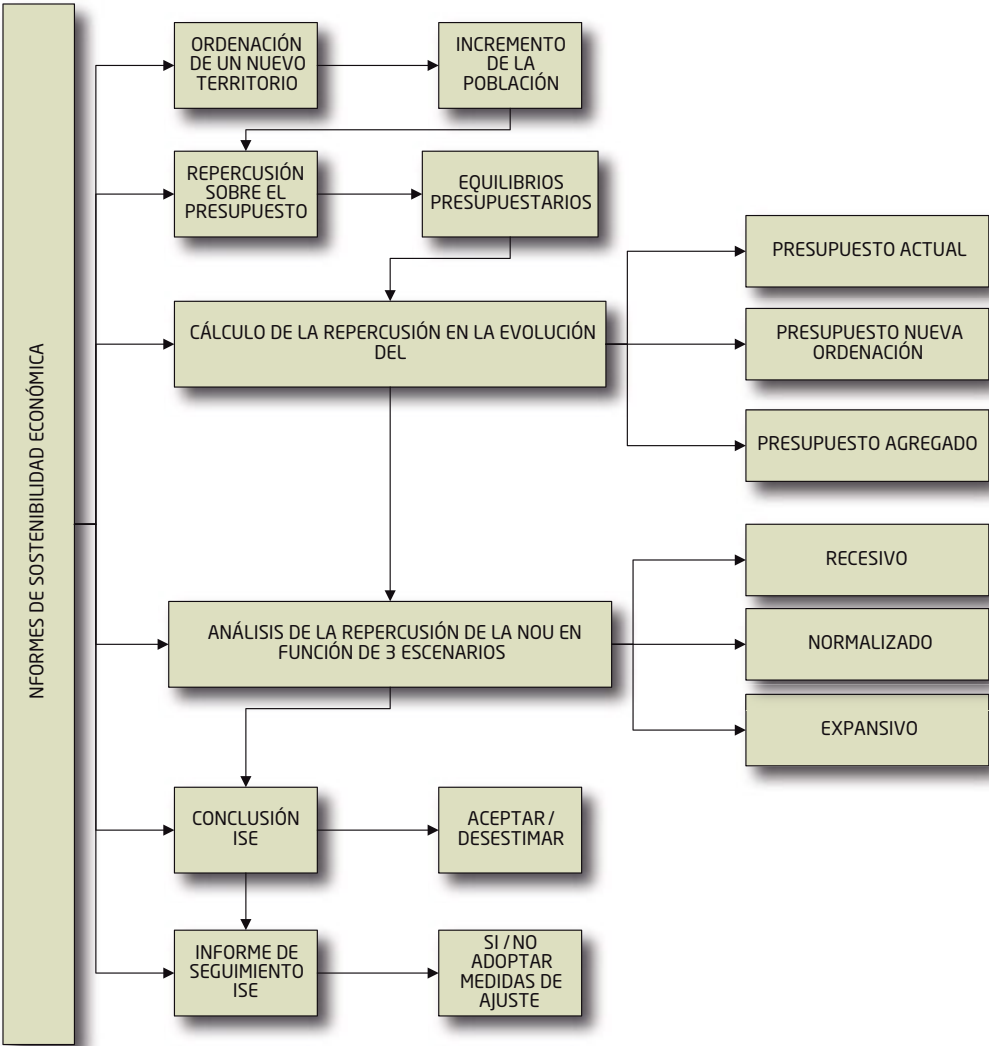
Salvo para las Entidades de menos de 5.000 habitantes, la aplicación presupuestaria debe figurar en el nivel de grupos de programas, es decir con un mayor nivel de desarrollo.

Económica de Gastos:

Su regulación se encuentra en la Orden EHA/3565/ 2008 que no presenta grandes modificaciones en relación con la anterior de 1989. Se distribuye en operaciones no financieras de carácter corriente o de capital y operaciones financieras.

Es, de las tres clasificaciones, la de mayor relevancia ya que, con carácter general, la carencia de recursos en los Ayuntamientos hace que no se trabaje en los sistemas de mejora continua, que toman como base de trabajo la clasificación por programas. En realidad, podemos considerar que es el eje central sobre el que se vertebra el Presupuesto en la actualidad en la mayoría de los Ayuntamientos.

ESQUEMA DEL TRATAMIENTO DE LA MATERIA RELATIVA A LOS ISE E INFORMES DE SEGUIMIENTO



3.1.1.4. Estimación de la evolución de la población

En términos generales, la evolución de la población de un municipio depende de diferentes variables, alguna de ellas tan genérica y de difícil predicción como es la propia coyuntura económica, e igualmente la actividad promotora y de edificación suele anteceder al asentamiento de la misma, de tal forma, que las previsiones de nuevas llegadas de personas hace que se pongan en marcha los mecanismos necesarios para colocar en el mercado las viviendas que puedan albergarla en su momento.

Los desarrollos urbanísticos constituyen usualmente la antesala de la posterior ocupación de los mismos para los usos prefijados en el planeamiento, y aunque es evidente que esta aseveración no siempre tiene un reflejo en la realidad, cabe suponer que su previsión debe tener en cuenta la demanda potencial existente en el mercado que acabará absorbiendo el suelo gestionado, y esto, con independencia de la existencia o no del ánimo de lucro que subyazca en el origen del mismo. Tanto si la actividad pública es gestionada directamente por el Ayuntamiento o indirectamente a través de Junta de Compensación/Promotor/Urbanizador, los recursos volcados en la misma solo podrán recuperarse si finalmente se cumplen las expectativas previstas.

Desde esta premisa puede entenderse que, aunque los mencionados desarrollos deben tener necesariamente en cuenta las previsiones de demanda presentes y futuras de los mismos, las finalidades originarias de éstos solo podrán satisfacerse una vez que hayan sido ejecutados y, usualmente, lo serán con una desviación mínima entre las previsiones y los resultados finales.

Por todo ello, cabe suponer que la puesta en el mercado de suelo con uso residencial, terciario o industrial, necesariamente responde a un análisis previo que estime razonable una ocupación del mismo con estas finalidades, independientemente del margen de error en el que se haya podido incurrir. Esta afirmación resulta importante para fundamentar que las series de información histórica referidas a las variables m^2 - m^2 s de suelo transformado, pueden ayudar a realizar una estimación, entre otras, de la tasa de crecimiento de la población, cuando este viene referido al suelo residencial, o lo que es lo mismo, que la segunda puede ser una variable dependiente de la primera.

Como posteriormente se verá, la variable «número de habitantes» permite estimar en el tiempo, mejor que cualquier otra, el modelo de desarrollo económico-financiero de un municipio, ya que la misma condiciona el mercado potencial al que se dirige el Ayuntamiento para la prestación de los diferentes servicios, y del que fundamentalmente obtiene la correspondiente financiación.

Por lo expuesto e invirtiendo ahora los términos se podría, después del correspondiente análisis de la demanda potencial existente, llegar a considerar que con un alto nivel de correlación, el incremento de habitantes dependerá del incremento de la superficie edificada de uso residencial disponible en cada momento en el municipio. Por otra parte, puede señalarse que aquella superficie edificable (solares) que no resulte edificada durante periodos de tiempo concretos, puede alterar sustancialmente el equilibrio de ingresos-gastos presupuestario, por producirse reducciones en ingresos sin la correspondiente reducción de aquellos gastos que no dependan en su generación del número de habitantes.

Es por este motivo, por el que en aras a una simplificación del modelo que lo dote de mayor eficiencia, no se tiene en cuenta la utilización de otros módulos, además del señalado de los «habitantes», para la estimación de los ingresos y gastos de la nueva ordenación. Desde el modelo existente de ciudad, los estados de ingresos y gastos pueden ser fácilmente distribuidos entre los residentes y sus resultados extrapolados a los nuevos desarrollos. Ahora bien, cuando la nueva ordenación difiera sustancialmente del citado modelo por tratarse, por ejemplo, de un desarrollo industrial del que carecía, hasta el momento, el municipio, será necesario acompañar o sustituir el módulo de habitantes con cualquier otro que evite una distorsión relevante en la estimación. En función de la innovación que suponga la nueva ordenación el módulo complementario o sustitutivo podría ser el «techo edificado» o «habitantes equivalentes», que es el que plantea esta Guía, para suelos no residenciales.

La estimación del gasto o ingreso en el supuesto de que se analice un ámbito de uso productivo del tipo Industrial o Terciario, cuya implantación no conlleva un incremento de habitantes, se realizará con el parámetro de «*habitantes*»

equivalentes» que permite estimar el impacto del coste de mantenimiento de nuevas infraestructuras y la prestación de servicios no personales y, por tanto, menos costosos que los correspondientes a los usos residenciales, así como los ingresos no vinculados a los bienes inmuebles, cuya valoración quedará ponderada por la aplicación de la fórmula propuesta.

El cálculo de los habitantes equivalentes se realiza con el siguiente planteamiento:

- a. Se considera que los costes de mantenimiento y conservación de la nueva urbanización tienen relación directa con la superficie edificable.
- b. Se considera que los usos no residenciales tienen un coste unitario ligeramente superior a los residenciales.
- c. Por ello, se establece una relación entre el número de habitantes y la superficie edificable de los usos industrial, terciario, etc, algo superior que la existente en los usos residenciales.
- d. Se considera que los usos no residenciales no generarán gastos por servicios que dependen de la demanda real de los usuarios (gastos dependientes)
- e. La estimación de los habitantes equivalentes se realizará en función del peso relativo de los gastos independientes del número de habitantes sobre los gastos totales.

En términos unitarios se calculará con la siguiente fórmula:

Habitantes equivalentes = (1 habitante/50 m²t de uso industrial/terciario) x (Gastos Independientes/Gastos Totales)

La variable «*habitantes equivalentes*» se construye como un recurso o instrumento analítico que permite resolver el problema de medición de impacto presupuestario cuando el nuevo espacio urbano supone un incremento de edificabilidad relativo a usos que no llevan aparejados un aumento poblacional. De esta manera, se establece una relación entre la información urbanística contenida en el planeamiento (edificabilidad o metros cuadrados de techo de uso industrial/terciario/ etc) con la variable fundamental del análisis presupuestario (número de habitantes) mediante la relación existente entre los gastos independientes del número de habitantes y los totales.

3.1.1.5. Evaluación de las modificaciones introducidas por la nueva ordenación

Como se ha expuesto, el objetivo del ISE es realizar un análisis de las repercusiones presupuestarias que conllevará la nueva ordenación, separado del actual presupuesto.

El crecimiento de la ciudad se analizará de forma separada y atendiendo en cada momento a la tipología edificatoria y a los diferentes modelos de desarrollo y ocupación.

Este planteamiento implica asumir una congelación del crecimiento del presupuesto actual, que solo tendrá incrementos nominales, consecuencia de la lógica actualización, reflejándose el crecimiento real en cada una de las nuevas actuaciones que se tramiten.

El presupuesto final será la agregación de ambos.

3.1.2. Presupuesto Municipal actual

3.1.2.1. Introducción

La situación actual presupuestaria puede ser contemplada bien desde un contexto estático, como la continuidad del resultado obtenido en la liquidación del último ejercicio, o desde una perspectiva dinámica en la que se examina esta última

como resultado de la evolución de una serie de ejercicios. El análisis evolutivo permite adquirir una información añadida que, básicamente, consiste en obtener una explicación de las causas que han originado el resultado final que conformará la base numérica de la estimación.

Por eso, y aunque el ejercicio inicial que se tome para la elaboración del modelo sea el del último ejercicio liquidado, se considera oportuno obtener previamente, cuando resulte posible, una serie comprendida en un intervalo de entre 5 y 10 liquidaciones, al objeto de examinar la evolución de las principales magnitudes del presupuesto durante ese periodo. Fundamentalmente es conveniente conocer la tendencia experimentada por los tres apartados de ingresos-gastos referidos a: corriente, inversión y financiero, así como las posibles desviaciones que se hubieran producido entre ellos.

Para este análisis, se ha tomado la información reflejada en el documento de liquidación, con prioridad a la recogida en el presupuesto, ya que la primera no solo recoge el resultado final de las previsiones, sino que, además, permite contrastar la información referida a los derechos y obligaciones, en función del principio de devengo, con los cobros y pagos, según el principio de caja.

De una forma sintética, podemos avanzar sobre estas agrupaciones:

A) Gastos de funcionamiento

Con los ajustes que se mencionarán, recogerá el importe de los Capítulos 1, 2 y 4 de gastos. Constituye el apartado más relevante ya que, a diferencia de los gastos de inversión o financieros, éstos tienen un carácter recurrente y por tanto acumulativo con el transcurso del tiempo.

B) Gastos de inversión

Para la evolución que se prevea del actual presupuesto se atenderá a:

B.1) Importe previsto de inversión «a financiar (en parte o totalmente) por el Ayuntamiento».

B.2) Fuentes de financiación previstas:

- Fondos propios.
- Enajenaciones patrimoniales.
- Subvenciones de capital.
- Recurso al crédito.
- Contribuciones especiales, cuotas de urbanización, etc.

B.3) Gastos financieros:

B.3.1) Previsiones de adquisiciones de activos.

B.3.2) Amortizaciones previstas en función de la deuda que se haya formalizado o se tenga previsto concertar.

B.3.3) Repercusión de gastos financieros en el Capítulo 3, en función de las estimaciones de deuda que se establezcan.

3.1.2.2. Ingreso-gasto corriente

Si atendemos a lo expuesto sobre la evolución del gasto e ingreso en función de los habitantes y de la correlación de estos últimos con la superficie edificada de suelo residencial, podemos concluir ya, con relación a los gastos corrientes, que su incremento vendrá fundamentalmente dado por cuatro variables:

- a. La más importante, referida al incremento de aquellos servicios cuya prestación depende del número de usuarios y por tanto de los habitantes que, como consecuencia de las nuevas urbanizaciones, se incorporen al municipio.
- b. Los costes de nuevos servicios que se generen por la nueva actuación, con independencia del número de habitantes que en ella puedan residir en cada momento.
- c. Los incrementos de costes en el mantenimiento y prestación de servicios que obedezcan a una mayor cantidad o calidad de los mismos que no venga compensada por una mayor aportación de los usuarios del servicio, bien porque estos servicios no sean susceptibles de repercusión, o por reducción del nivel de cobertura tarifario, en los supuestos de tasas y precios públicos.
- d. Por los incrementos nominales consecuencia de las actualizaciones de precios.

Los que se incluyan en los apartados c y d, podrán provenir tanto de la nueva actuación, como de los servicios ya existentes en el municipio.

Hecha esta desagregación, en cada uno de los apartados se deberá analizar de forma separada el presupuesto referido a la nueva ordenación, y sus ingresos y gastos se estimarán:

1. A partir de la información contenida en la última liquidación del presupuesto y cuando haya resultado posible, atendiendo a las conclusiones obtenidas en el análisis de la serie histórica, se obtendrá el coeficiente de gasto por habitante, para cada una de las aplicaciones presupuestarias, según el nivel de desagregación que se esté utilizando.
2. En los casos en que no resulte factible el citado cálculo como ocurre con los gastos de inversión y financieros, se deberá aproximar de forma pormenorizada cada uno de los gastos, lo que hará más costosa su obtención.
3. Partiendo de la hipótesis de que no es necesario introducir servicios o prestaciones para la nueva ordenación, diferentes a las que actualmente se vienen prestando.
4. Considerando inmaterial, salvo que exista constancia de lo contrario, la repercusión del tercer factor.

3.1.2.3. *Ingreso-gasto de capital*

En los gastos de inversión o capital², resulta conveniente analizar el sistema de financiación que se haya aplicado en los ejercicios anteriores ya que, normalmente, éste responderá a aspectos tales como la capacidad o no de generar ahorro, facilidad para la obtención de aportaciones externas, disponibilidad de bienes patrimoniales, capacidad para acudir al crédito, etc. No obstante, teniendo en cuenta el imperativo legal existente, relativo a la concreción de estos elementos, así como a la conveniencia y posibilidad de determinación de las fuentes de financiación vinculadas al proceso inversor, el análisis específico de la estimación de su tendencia como elemento de cálculo solo deberá ser utilizado para corroborar los estudios concretos que previamente se hayan efectuado.

A) *Utilización de la información histórica referida a las liquidaciones presupuestarias*

Como se ha apuntado en la introducción de este apartado, cuando resulte posible, y con la finalidad no tanto de obtener el importe o valor absoluto previsible de la inversión como de conocer la disponibilidad y distribución de las fuentes de financiación de la misma, el examen de su evolución a lo largo de las liquidaciones de los últimos ejercicios facilita una información complementaria para establecer los límites que la misma podría llegar a alcanzar, así como sus posibles fuentes de financiación.

La inversión en cada ejercicio puede variar, sobre todo en los pequeños municipios, pero el diferencial entre el ingreso y gasto corriente, caso de existir, suele ser estable en el tiempo y por tanto la cantidad de que se puede disponer para su

² Art. 14 del RD 500/1990, de 20 de Abril: inversión

Art. 166,2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo plan de inversiones

aplicación a bienes de capital. Lo mismo ocurre con la capacidad de endeudamiento, de la que se suele hacer uso según las amortizaciones que se van realizando cada ejercicio, o, en su caso, hasta agotar los límites legalmente permitidos.

No obstante, el resultado obtenido de este análisis debería ser corregido en función de la información concreta de la que se disponga para cada uno de los ejercicios que han de ser estimados, siempre que mejore la precisión de la anterior.

B) Inversiones financiadas sin participación municipal

Vienen referidas a aquellas inversiones que son financiadas por los propietarios mediante cuotas de urbanización, o por la Administración Estatal, Autonómica o Provincial.

Aunque las inversiones que sean a cargo de la Administración serán objeto de análisis, cuando en su financiación no intervenga la Administración Municipal, solo si una vez ejecutadas conllevan gastos de funcionamiento y mantenimiento a cargo del municipio deberán ser incluidos estos gastos en el presupuesto corriente previa estimación.

C) Inversiones financiadas total o parcialmente con participación municipal

Este apartado viene referido a aquellos supuestos en que el planeamiento general o el de desarrollo incluye la ejecución bien de sistemas generales, dotacionales públicos o de la red secundaria de sistemas locales de dotaciones o cualesquiera otros que legalmente deban ser financiados por el municipio.

C.1) Con ahorro neto positivo:

En estos casos, si el Ayuntamiento tiene capacidad de generar ahorro, lo que se produce es una aplicación del mismo a la financiación de inversiones, sin que la utilización de esta fuente comporte gastos futuros que deban ser tenidos en cuenta.

C.2) Con transferencias de capital:

Las cantidades finalistas recibidas por este concepto, en lo que a la generación de gastos se refiere, se encuentran en la misma situación a la descrita en el apartado anterior.

C.3) Con enajenación de bienes patrimoniales:

En el aspecto referido a la no generación de costes de financiación, su tratamiento es similar al descrito en los párrafos anteriores. En este supuesto es conveniente tener en cuenta:

- El número de ejercicios durante los que podrá utilizarse esta financiación, según el nivel de aplicación que se venga haciendo de estos bienes patrimoniales, así como de la capacidad de generación de nuevos activos.
- En el caso del patrimonio público del suelo, debe atenderse a las especiales afectaciones que rigen para el mismo, además de la general existente para los bienes de carácter patrimonial.

C.4) Con recurso al crédito:

Cuando sea ésta la fuente de financiación, deberá estimarse tanto la repercusión por amortizaciones en el Capítulo 9 de gastos, como los intereses en el Capítulo 3. Estos devengos que se van a producir hasta el momento de la cancelación de la operación, pueden incidir negativamente sobre los futuros equilibrios presupuestarios.

Cuando resulte posible, sería deseable la utilización del ahorro y las transferencias de capital para financiar la parte de participación municipal de este apartado de inversión, ya que con ello se contribuye al mantenimiento de la estabilidad presupuestaria.

3.1.2.4. Ingreso-gasto financiero

Para los Capítulos 8 y 9 de ingresos y gastos, deberán analizarse especialmente las nuevas obligaciones que su utilización comportará durante los ejercicios siguientes, atendiendo especialmente a la capacidad de hacer frente a las mismas, al tiempo que fijando para estos contratos plazos que oscilen entre 10 y 20 años, según el tipo de inversión analizada, con la finalidad de que su paulatina cancelación permita la formalización de nuevas operaciones, sin que llegue a producirse un bloqueo de la viabilidad de utilización de esta fuente de financiación.

3.1.2.5. Proyección económica de la información presupuestaria actual

Deberá examinarse la evolución natural del presupuesto, haciendo abstracción de la nueva ordenación urbanística que se formula. Para obtener una estimación de la información que se pretende, se recurre a un modelo equivalente al utilizado ya desde hace años para los planes de saneamiento y económico-financieros. Por lo tanto, resulta de aplicación en este apartado toda la normativa, teoría y práctica que con los mismos se viene utilizando, entre la que cabe destacar la siguiente:

- a. La formulación de los planes no puede ser garantía incontestable de los resultados a obtener, sino guías de actuación que permitan en cada momento de su vigencia y con la periodicidad que se determine, introducir ajustes que compensen las posibles desviaciones de los objetivos prefijados que pudieran darse en el transcurso del tiempo.
- b. Que una mayor sofisticación en su elaboración por la inclusión de un elevado número de variables, de técnicas estadísticas o matemáticas, no es garantía de una mejora significativa en los resultados objeto de la estimación. Por eso resulta aconsejable, con carácter general, tomar como variables los importes totales por Capítulos, con las desviaciones al alza y a la baja que dentro de los mismos se prevea acontecerán durante el periodo de duración del plan.
- c. Que por el contrario, tampoco pueden ser fruto de la mera intuición o de la aplicación tan solo de criterios subjetivos. Solo en aquellas cantidades para las que no existe certeza en cuanto a su generación y materialidad en lo que a su importe se refiere, debería procederse a su estimación y no ser tratadas de forma individualizada.
- d. Que deben contener al menos:
 - i. Una base objetiva y contrastada como soporte de las estimaciones de su evolución temporal. Esta información es conveniente que venga referida a las liquidaciones en lugar de a las previsiones.
 - ii. Unos objetivos determinados a alcanzar que constituyen el objeto del plan.
 - iii. La previsión de las medidas que deberán ser adoptadas a lo largo del periodo de vigencia del plan, y que deben ser determinadas o determinables, de tal forma que permitan su evaluación económica anticipada. Estos compromisos constituyen las variables de ajuste del plan y su aplicación y adaptación en el tiempo es lo que garantizará el cumplimiento del mismo.

3.1.3. Evaluación de los nuevos ingresos

3.1.3.1. Clasificación presupuestaria de los ingresos

La actividad de las Corporaciones locales, como la del resto de las Administraciones Públicas, se plasma en los presupuestos aprobados y en el resultado que ofrece su liquidación.

Como el tema tiene su complejidad conviene recordar que la Constitución Española establece que las Haciendas Municipales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, y especifica que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. De conformidad con el apartado 1º del artículo 2 del TRLRHL, dichos recursos tributarios son las tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales gozan de potestad tributaria derivada para imponer o no los tributos con carácter voluntario de acuerdo con la ley estatal. Los tributos configurados por la Ley estatal de exacción obligatoria deberán ser necesariamente exigidos por las Entidades Locales.

Las Entidades Locales gozan de capacidad para modular el volumen de recursos tributarios mediante la regulación de aspectos concretos de los tributos propios, tanto los de exacción voluntaria, como los de exacción obligatoria, en los términos y condiciones establecidos por la ley del Estado.

Las Entidades Locales gozan de autonomía para la reglamentación de los tributos locales, mediante la aprobación de las correspondientes Ordenanzas fiscales, dentro de los límites señalados por la ley del Estado.

La imposición de los tributos locales es la decisión política de una Entidad Local en virtud de la cual se establece en su territorio un determinado tributo. Ello sólo será posible en la medida que el TRLRHL permita capacidad para determinar la aplicación o no de dicho tributo en su ámbito territorial, y esta capacidad se deberá ejercer dentro de los límites fijados por la propia Ley. Las Entidades Locales sólo pueden decidir la imposición y supresión de los tributos de carácter voluntario o potestativo (artículo 15.1 TRLRHL), los cuales son:

- Todas las tasas.
- Todas las contribuciones especiales.
- El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Por el contrario los tributos de carácter obligatorio son exigidos necesariamente por la Entidad Local sin previo acuerdo de imposición, es decir, la capacidad de decisión política en cuanto a su establecimiento es nula (artículo 15.1 y 2 TRLRHL). Son tributos obligatorios los siguientes impuestos municipales:

- El Impuesto sobre Actividades Económicas.
- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Para la correcta interpretación de los ingresos, haremos un breve recorrido por el contenido de la **Orden EHA/3565/2008, de 3 de Diciembre, por la que se aprueba la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales.**

La Orden establece la siguiente clasificación y codificación:



Operaciones no financieras: Capítulos del 1 al 7.

Operaciones corrientes: Capítulos del 1 al 5.

Ingresos de naturaleza tributaria: Capítulos del 1 al 3.

Capítulo I: Impuestos directos.

Tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible lo constituyen negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de una renta.

Dentro de este Capítulo se establece la siguiente subdivisión:

Concepto 112. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes inmuebles de Naturaleza Rústica (IBIR).

Concepto 113. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes inmuebles de Naturaleza Urbana (IBIU).

Concepto 114. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes I. de características especiales (BICE).

Concepto 115. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Concepto 116. Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVT).

Concepto 117. Impuesto sobre viviendas desocupadas.

Concepto 130. Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

Capítulo II. Impuestos indirectos.

Recoge los derivados de la recaudación del impuesto por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación y obra.

Concepto 290. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).

Más adelante se desarrollaran, tanto los conceptos más generales como el método de cálculo de estos impuestos, a efectos del informe de sostenibilidad.

Capítulo III. Tasas, precios públicos y otros ingresos.

Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos básicos, entendiendo por tales los incluidos en el área de gasto 1 de la clasificación por programas, que afectan o benefician de modo particular al sujeto pasivo.

En el supuesto de las tasas tal y como establece el art. 24 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo. **el importe por la prestación del servicio o por la realización de la actividad equivaldrá al coste del servicio, no lo puede superar**, eso sí, se incluyen tanto los costes directos como los indirectos, los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, *en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga.*

Sin embargo, **el importe de los precios públicos (ingresos de naturaleza no tributaria) deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado** o de la actividad realizada.

Una mención especial merecen las tasas que se corresponden con el artículo 33, de la clasificación económica, es decir, las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Son ingresos percibidos por la

Administración como contraprestación a la utilización privativa o al aprovechamiento especial del dominio público local. El caso más común es el de las conducciones subterráneas de las empresas concesionarias de energía o de comunicaciones. No hay una actividad que preste un servicio, salvo la autorización administrativa, o que comporte un gasto. En este sentido podemos afirmar que son ingresos netos. Los concesionarios pagan por la utilización del dominio público, no por la actividad de la Administración, podemos concluir.

En el Presupuesto de ingresos, se codifican en conceptos diferenciados, según las necesidades de información de cada Entidad Local:

- Tasas por ocupación de la vía pública.
- Tasas por aprovechamiento del suelo.
- Tasas por aprovechamiento del subsuelo.
- Tasas por aprovechamiento del vuelo.
- Otros aprovechamientos especiales.

Para el cálculo del ISE, consideraremos dos magnitudes para este Capítulo 3: los ingresos devengados en el último ejercicio económico liquidado y el número de habitantes. El resultado nos dará una ratio que multiplicaremos por el aumento de población estimado.

Ingresos no tributarios.

Capítulo IV. Transferencias corrientes.

Ingresos de **naturaleza no tributaria**, percibidos sin contraprestación directa por parte de la Administración Local, destinados a financiar operaciones corrientes.

Concepto 420. De la Administración General del Estado.

Se incluirán las transferencias a favor de las Entidades Locales correspondientes a la participación en tributos del Estado de las entidades excluidas del modelo de cesión de impuestos estatales, a la participación en el Fondo Complementario de Financiación establecido por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales a favor de las Entidades Locales incluidas en el citado modelo de cesión.

Asimismo, se recogerán los importes reconocidos por la Administración General del Estado a favor de las Entidades Locales en concepto de compensaciones por beneficios fiscales en tributos locales concedidos por normas estatales con rango de ley.

Se establecen, en consecuencia, los siguientes subconceptos:

- Subconcepto 420.00. Participación en tributos del Estado.
- Subconcepto 420.10. Fondo Complementario de Financiación.
- Subconcepto 420.20. Compensación por beneficios fiscales.
- Subconcepto 420.90. Otras transferencias corrientes de la Administración General del Estado.

Estamos ante el ingreso más importante junto al IBIU, y aunque el aumento de población incrementa porcentualmente (junto a otras variables) su liquidación, vamos a aplicar una ratio prudente al considerar los ingresos liquidados por este concepto por habitante.

Capítulo V. Ingresos Patrimoniales.

Recoge los ingresos de naturaleza no tributaria procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de las Entidades Locales y sus organismos autónomos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.

Su trascendencia no es relevante en al ámbito local, salvo en el caso del patrimonio municipal del suelo.

Operaciones no corrientes: *Capítulos 6 y 7.*

Comprende los **Capítulos 6, *Enajenación de inversiones reales, y 7, Transferencias de capital***, del Presupuesto de ingresos. Recoge, entre otros, los ingresos procedentes de ventas de inmuebles y de otro inmovilizado, así como las transferencias reconocidas a favor de la Entidad Local para financiar gastos de capital.

Operaciones financieras: Capítulos 8 y 9.

Las operaciones financieras tanto a corto (por plazo no superior a un año) como a largo plazo (superior a un año) se presupuestan en los Capítulos 8, *Activos financieros*, y 9, *Pasivos financieros*. El primero recogerá las enajenaciones de activos financieros así como los reintegros de préstamos concedidos, depósitos y fianzas constituidos por la Entidad Local. El artículo 87, *Remanente de tesorería*, recogerá, a lo largo del ejercicio, las aplicaciones a presupuesto del remanente de tesorería.

El Capítulo 9, *Pasivos financieros*, incluirá como supuesto común, la concertación de préstamos para financiar inversiones.

3.1.3.2. *Estimación de ingresos*

En este apartado se expone la metodología de estimación de los principales tributos municipales.

Se distinguen dos formas de estimación:

- (i) Tributos relacionados directamente con los inmuebles y la actividad inmobiliaria: el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), y el Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Se realizará una estimación directa de las bases imponibles a partir de la valoración de los inmuebles (solares y edificaciones).
- (ii) Ingresos no vinculados a la actividad inmobiliaria: el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto de Actividades Económicas, Tasas y Otros tributos y transferencias corrientes. Su cuantía se estimará sobre la base de la mayor población prevista.

A) *El impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana*

A.1) *Naturaleza y conceptos generales*

Las principales características de este tributo son las siguientes: se trata de un impuesto de exacción obligatoria, de titularidad municipal, de gestión compartida (gestión catastral-gestión tributaria), directo, de carácter real, que grava el valor de los bienes inmuebles, en este caso los de naturaleza urbana, establecida esta naturaleza a través de la «gestión catastral».

Se trata de la principal fuente de ingresos para los Ayuntamientos y el recurso más estable, supone entre un 65% y un 70% de los ingresos tributarios de los Ayuntamientos, puesto que su entidad no depende de ciclos económicos, siendo precisamente en el ciclo recesivo cuando crece su importancia, absoluta y relativa, con respecto al resto de los ingresos.

A.2) Hecho imponible

Ya hemos indicado que tiene carácter real, y grava la riqueza puesta de manifiesto por la titularidad de derechos reales sobre inmuebles (por lo tanto están excluidos los derechos personales como el arrendamiento) y como acertadamente comentaba el profesor López Belenguer³ al prohibirse la interpretación analógica en materia tributaria, también quedan excluidos derechos reales como el de uso y la habitación y la nuda propiedad.

El hecho imponible se corresponde con la titularidad de los siguientes derechos, por el siguiente orden indicado (de tal manera que el anterior excluye al siguiente):

- Concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- Derecho real de superficie.
- Derecho real de usufructo.
- Derecho de propiedad

La cuestión es relevante en términos financieros, porque si una instalación de envergadura, como por ejemplo el suministro domiciliario de agua potable, es gestionada directamente por la Administración Municipal, no está sujeta a este impuesto por existir coincidencia entre el sujeto pasivo y el sujeto activo. Por el contrario, si se presta mediante concesión administrativa, el concesionario sí tributará.

A.3) No sujeción y exenciones

- **Inmuebles no sujetos:**
 - Aquellos inmuebles de propiedad municipal que sean bienes de dominio público, tanto de uso como de servicio público (en el lenguaje urbanístico sistemas generales y dotaciones, o redes primarias y secundarias).
 - Los inmuebles patrimoniales, es decir, las parcelas adjudicadas al Ayuntamiento.
 - Las vías terrestres y del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito.

Todo ello con la excepción de que no se ceda a terceros ni se reciba una contraprestación. El caso más típico es, como hemos dicho, el de la concesión de un servicio público.
- **Exenciones:**

Para mejor ilustrar el régimen de exenciones, estableceremos la siguiente clasificación:

 - Exenciones que se otorgan de oficio: el art. 62 de la TRLRHL establece las exenciones que requieren o no solicitud del interesado. Todas las contempladas en la normativa que no lo requieren se otorgarán de oficio.
 - Exenciones rogadas: se conceden previa solicitud del interesado (las previstas en el art. 62.2 de la TRLRHL)
 - Exenciones potestativas, dependen de lo establecido en las Ordenanzas Fiscales municipales (las previstas en el art. 62.3 y 4 de la TRLRHL)

Dentro de las primeras son significativos:

 - Los inmuebles que sean propiedad del Estado, de las CC.AA. o de las EE.LL que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios.
 - Los de la Iglesia Católica, en los términos del Concierto Iglesia-Estado.
 - Los terrenos ocupados por las líneas de ferrocarriles y los edificios que estén dedicados a estaciones, almacenes o a cualquier otro servicio indispensable para la explotación de dichas líneas.

.....
³ Manual de derecho tributario. José López Berenguer .

A.4) Sujetos pasivos, contribuyentes y sustitutos

Son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas naturales y jurídicas, y las entidades a que se refiere el **artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria**, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto.

A.5) Inmuebles catastrales de naturaleza urbana

El TRLRHL establece en el artículo 61.3 «... *A los efectos de este impuesto tendrán la consideración de bienes inmuebles rústicos, de bienes inmuebles urbanos y de bienes inmuebles de características especiales los definidos como tales en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.*»

El TRLCI establece que el carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo y se entiende por suelo de naturaleza urbana:

- a. El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.
- b. Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.
- c. El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.
- d. El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.
- e. El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.
- f. El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

No debe confundirse la clasificación urbanística del suelo con la naturaleza de los inmuebles a efectos catastrales. Téngase en cuenta que las competencias en materia de Ordenación de Territorio y Urbanismo corresponden a las CC.AA. y cada una de ellas aborda la clasificación con matices propios. Por el contrario, la formación y mantenimiento del Catastro es competencia «exclusiva» del Estado (excepción hecha de los regímenes forales Navarro y Vasco) y como se recuerda en la Exposición de Motivos del TRLCI, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en la que se recoge que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución Española, correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado. Por tanto, el TRLCI incorpora una definición en la que puedan encontrar acomodo las distintas legislaciones urbanísticas.

A.6) Liquidación del impuesto

La liquidación del impuesto de Bienes Inmuebles es competencia municipal.

Es muy importante para el cálculo correcto de las previsiones de ingresos, y esto hay que subrayarlo, la agilidad en la incorporación de los terrenos afectos.

La mecánica del procedimiento de liquidación es la siguiente:

- **Base imponible (BI):**

La Base Imponible es el Valor Catastral (VC).

$$BI = VC$$

- **Base liquidable (BL):**

La Base Liquidable es la que resulta de aplicar a la Base Imponible las reducciones:

Base Imponible (BI) - reducciones (R) = Base Liquidable (BL).

La Norma dispone que se producirá una reducción en la base imponible en aquellos bienes inmuebles cuyo valor catastral se incremente como consecuencia de:

- Procedimientos de valoración colectiva de carácter general.
- Procedimientos de valoración colectiva de carácter parcial.
- Procedimientos simplificados de valoración colectiva.
- Procedimientos de inscripción mediante declaraciones, comunicaciones, solicitudes, subsanación de discrepancias e inspección registral.

Esta reducción se aplicará de oficio, sin necesidad de solicitud del obligado al pago, durante un período de nueve años, a contar desde la entrada en vigor de los nuevos valores catastrales.

Su cuantía será el resultado de aplicar el coeficiente reductor del 0,9 el primer año de su aparición e irá disminuyendo en 0,1 anualmente hasta su desaparición:

$$R_t = C_t (VCN-VCB)$$

R_t: Reducción del año t.

C_t: coeficiente reductor año t (t=1, 0,9;... t=9, 0,1).

(VCN-VCB): Componente individual de la reducción.

VCN: Valor catastral nuevo.

VCB: Valor Catastral Base.

El componente individual de la reducción será, en cada año, la diferencia positiva entre el nuevo valor catastral y su valor base. Éste es la base liquidable del ejercicio anterior a la entrada en vigor del nuevo valor catastral:

$$VCB = \text{Base liquidable } t-1$$

- **Cuota íntegra y líquida**

La CUOTA ÍNTEGRA (CI) es el resultado de aplicar a la Base Liquidable el tipo de gravamen que fije la ordenanza municipal.

$$CI = BL \times t$$

Y por último cuando a la cuota íntegra le aplicamos las bonificaciones, p. ejm. viviendas de protección pública, el resultado es la CUOTA LÍQUIDA (CL).

$$CL = CI - B$$

A.7) Estimación de ingresos por el Impuesto de Bienes Inmuebles

La estimación de los ingresos municipales se realizará a partir de dos variables: la Base Imponible y el tipo de gravamen.

La **Base Imponible** del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana es el Valor Catastral que se determina mediante las Ponencias de Valores. En relación con la información catastral disponible, se pueden presentar las siguientes situaciones:

Planeamiento General	Ponencia de Valores Adaptada	Hay Previsión de Valor Unitario (suelo)
		El Valor de Repercusión se puede obtener por estimación, comparando con Sectores similares dentro del municipio
	Sin Ponencia de Valores Adaptada	Es competencia del Ayuntamiento solicitar el correspondiente Procedimiento de Valoración Colectiva General
Planeamiento de desarrollo	Ponencia de Valores Adaptada al planeamiento vigente	Recogerá los Valores Unitarios y de Repercusión que son aplicables. Se hará una estimación teniendo en cuenta las actualizaciones correspondientes y el calendario previsto para la edificación
	Ponencia de Valores antigua y que no está Adaptada al planeamiento vigente	Es competencia del Ayuntamiento solicitar el correspondiente Procedimiento de Valoración Colectiva Parcial y su correspondiente Ponencia de Valores
		Si el Ayuntamiento no hace dicha solicitud, se puede realizar la estimación teniendo en cuenta los valores que se aplican en sectores similares. Valores Medios, aplicando las actualizaciones correspondientes.
Planeamiento de desarrollo en actuaciones de reforma o renovación urbana. Ya hay un patrimonio preexistente que estará recogido en la Ponencia de Valores vigente	Demolición	Se deberá calcular el Valor del Suelo, según los datos de la Ponencia y estimar el Valor de Repercusión
	Rehabilitación	Se aplicarán los valores de la Ponencia vigente como en el resto del municipio.

En función de la situación en que se encuentre el municipio, de entre las enumeradas en el cuadro anterior, se estimará el valor catastral de los diferentes inmuebles, para determinar la Base Imponible.

En el supuesto en que se haya realizada una revisión de valores catastrales que exija la aplicación de Reducciones (R), éstas se tendrán en cuenta para estimar la Base Liquidable (BL):

$$BL = BI - R$$

Se obtendrá la Cuota Íntegra (CI) por aplicación del tipo de gravamen (t) definido en las Ordenanzas Fiscales Municipales, a la Base Liquidable:

$$CI = BL \times t$$

Se analizarán las Ordenanzas Fiscales para comprobar si existen Bonificaciones (B) aplicables a la Cuota Íntegra que, en su caso, serán deducidas para obtener la Cuota Líquida (CL):

$$CL = CI - B$$

B) El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

B.1) Normativa aplicable:

Ordenanza Fiscal Municipal reguladora del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

B.2) Naturaleza y aspectos generales

Estamos ante un tributo de carácter **potestativo e indirecto**. Su estimación directa en la Memoria de Sostenibilidad Económica permite comprobar que los ingresos están estrechamente vinculados a la actividad edificatoria y que, por tanto, serán considerablemente superiores durante los años siguientes a la conclusión de la urbanización, con el inicio de las construcciones, comenzando a descender a medida que se concluye la edificación de todos los solares.

B.3) Hecho imponible

El hecho imponible está constituido por la realización dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia urbanística, (se haya obtenido o no dicha licencia), siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento. Este impuesto ha suscitado siempre gran controversia y ha dado lugar a numerosos litigios en los tribunales dada su similitud con la tasa que los Ayuntamientos pueden, también potestativamente, establecer por la expedición de la licencia de obras. A través de las modificaciones introducidas por la Ley 50/1998 y la Ley 51/2002 a la original LRHL se ha intentado establecer una coordinación entre ambas figuras y puede afirmarse que no existe doble imposición con la tasa que se devengue como consecuencia de la concesión de licencia urbanística puesto que se están contemplando hechos imponibles diferentes.

B.4) Exenciones

Sólo se contempla una exención de carácter subjetivo a favor de los Entes Públicos, Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, tanto en los supuestos de que la gestión se lleve a cabo por el ente público como de forma indirecta a través de Organismos Autónomos. Eso sí, las construcciones, instalaciones y obras deben tener carácter finalista y su destino deberá ser alguno de los siguientes: carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y aguas residuales.

B.5) Sujetos pasivos: Contribuyentes y sustitutos

Son sujetos pasivos de este impuesto a título de contribuyentes, ***las personas físicas, jurídicas o las Entidades a que se refiere el art. 35.4 de la Ley General Tributaria, que sean dueños de las construcciones, instalaciones u obras***, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquélla.

Tendrá la consideración de ***dueño de la construcción, instalación u obra, quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización***.

Tienen la consideración de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras.

B.6) Liquidación del impuesto

• Base imponible:

La base imponible se determina en el coste real y efectivo de las obras que, por lo general, va a venir determinado por el Presupuesto de Ejecución Material.

No forman parte de la base imponible el Impuesto sobre el Valor Añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas, en su caso,

con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios de profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

- **Cuota tributaria:**

La cuota de este impuesto será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen.

- **Tipo de gravamen:**

El tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 4 %.

- **Devengo:**

El impuesto se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia.

- **Bonificaciones:**

El RDL 2/2004 prevé una serie de bonificaciones sobre la cuota del impuesto que podrán regularse mediante ordenanza municipal:

- Una bonificación de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.
- Una bonificación de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar.
- Una bonificación de hasta el 50 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.
- La bonificación prevista en este párrafo se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones a que se refieren los párrafos a y b anteriores.
- Una bonificación de hasta el 50 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial.
- Una bonificación de hasta el 90 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.

Estas bonificaciones son compatibles entre sí.

B.7) Estimación de ingresos por el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras

Como se ha expuesto, la Base Imponible de este impuesto la constituye el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. Las Ordenanzas Fiscales pueden establecer un Módulo de Construcción unitario aplicable para la determinación de la Base Imponible.

En el supuesto de que las Ordenanzas Fiscales no definan el valor de la construcción, se deberá estimar utilizando diferentes fuentes: (i) Ponencia de Valores Catastrales, que contiene el Módulo Básico de Construcción aplicable al municipio; (ii) Revistas de construcción especializadas que facilitan módulos unitarios, según tipología edificatoria y zona geográfica (eme dos, BEC, etc...)

Las Ordenanzas Fiscales contendrán el tipo de gravamen (t) establecido por el Ayuntamiento que, aplicado a la Base Imponible, permite obtener el importe de la Cuota Tributaria (CT):

$$CT: BI \times t$$

Las Ordenanzas Fiscales también regulan las Bonificaciones (B) que, en su caso, se debieran de detraer de la Cuota, para obtener la Cuota Líquida (CL):

$$CL = CT - B$$

C) El impuesto sobre actividades económicas

C.1) Naturaleza y aspectos generales

Estamos ante un tributo directo y de carácter real, de gestión compartida.

Desde que se establecieron las exenciones de este impuesto a las personas físicas en todos los casos y a las jurídicas cuyo importe neto de cifra de negocio sea inferior a un millón de euros, la importancia de este impuesto es más bien relativa, por lo que para la Memoria de Sostenibilidad aplicaremos la misma ratio por habitante que al resto del término municipal.

Se consideran, a los efectos de este impuesto, actividades empresariales las ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios.

C.2) Hecho imponible

Estamos ante un impuesto cuyo hecho imponible es el ejercicio, en territorio español, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

Se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

C.3) No sujeción y exenciones

• Actividades no sujetas:

- La enajenación de bienes integrados en el activo fijo de las empresas y la venta de bienes de uso particular y privado del vendedor.
- La venta de los productos que se reciben en pago de trabajos personales o servicios profesionales.
- La exposición de artículos con el fin exclusivo de decoración o adorno del establecimiento.
- Cuando se trate de venta al por menor la realización de un solo acto u operación aislada.

• Sujetos exentos:

- El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.
- Los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español, durante los dos primeros períodos impositivos de este impuesto en que se desarrolle aquella.

A estos efectos, no se considerará que se ha producido el inicio del ejercicio de una actividad cuando esta se haya desarrollado anteriormente bajo otra titularidad, circunstancia que se entenderá que concurre, entre otros supuestos, en los casos de fusión, escisión o aportación de ramas de actividad.

- Los siguientes sujetos pasivos:
 - Las personas físicas.
 - Los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros.
- Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de Noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
- Los organismos públicos de investigación, los establecimientos de enseñanza en todos sus grados costeados íntegramente con fondos del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, o por fundaciones declaradas benéficas o de utilidad pública, y los establecimientos de enseñanza en todos sus grados que, careciendo de ánimo de lucro, estuvieren en régimen de concierto educativo, incluso si facilitasen a sus alumnos libros o artículos de escritorio o les prestasen los servicios de media pensión o internado y aunque por excepción vendan en el mismo establecimiento los productos de los talleres dedicados a dicha enseñanza, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine, exclusivamente, a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento.
- Las asociaciones y fundaciones de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, sin ánimo de lucro, por las actividades de carácter pedagógico, científico, asistenciales y de empleo que para la enseñanza, educación, rehabilitación y tutela de minusválidos realicen, aunque vendan los productos de los talleres dedicados a dichos fines, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine exclusivamente a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento.
- La Cruz Roja Española.
- Los sujetos pasivos a los que les sea de aplicación la exención en virtud de tratados o convenios internacionales.

C.4) Sujeto pasivo

- Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el **artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria**, siempre que realicen en territorio español cualquiera de las actividades que originan el hecho imponible.

C.5) Liquidación del impuesto

La cuota tributaria será la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, de acuerdo con los preceptos contenidos en esta Ley y en las disposiciones que la complementen y desarrollen, y los coeficientes y las bonificaciones previstos por la Ley y en su caso, acordados por cada Ayuntamiento y regulados en las Ordenanzas Fiscales respectivas.

C.6) Estimación de ingresos municipales por el Impuesto de Actividades Económicas

Los ingresos municipales se calcularán proyectando el presupuesto vigente de ingresos por habitante, al mayor número de habitantes previsibles de la nueva actuación urbanizadora.

D) El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

D.1) Hecho imponible

Es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

D.2) No sujeción y exenciones

- **Supuestos de no sujeción:**
 - Los vehículos que habiendo sido dados de baja en los Registros por antigüedad de su modelo, puedan ser autorizados para circular excepcionalmente con ocasión de exhibiciones, certámenes o carreras limitadas a los de esta naturaleza.
 - Los remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica cuya carga útil no sea superior a 750 kilogramos.
- **Supuestos de exención:**

Debido a su extensión pero pequeña repercusión económica, nos remitimos en cuanto a las exenciones al artículo 93 del TRLRHL.

D.3) Sujeto pasivo

Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

D.4) Liquidación del impuesto

- **Cuota tributaria:**

El Impuesto se exigirá con arreglo al siguiente cuadro de tarifas:

Potencia y clase de vehículo	Cuota Euros
A) Turismos:	
De menos de ocho caballos fiscales	12,62
De 8 hasta 11,99 caballos fiscales	34,08
De 12 hasta 15,99 caballos fiscales	71,94
De 16 hasta 19,99 caballos fiscales	89,61
De 20 caballos fiscales en adelante	112,00
B) Autobuses:	
De menos de 21 plazas	83,30
De 21 a 50 plazas	118,64
De más de 50 plazas	148,30
C) Camiones:	
De menos de 1.000 kilogramos de carga útil	42,28
De 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil	83,30
De más de 2.999 a 9.999 kilogramos de carga útil	118,64
De más de 9.999 kilogramos de carga útil	148,30
D) Tractores:	
De menos de 16 caballos fiscales	17,67
De 16 a 25 caballos fiscales	27,77
De más de 25 caballos fiscales	83,30
E) Remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica:	
De menos de 1.000 y más de 750 kilogramos de carga útil	17,67
De 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil	27,77
De más de 2.999 kilogramos de carga útil	83,30

Potencia y clase de vehículo	Cuota Euros
F) Vehículos:	
Ciclomotores	4,42
Motocicletas hasta 125 centímetros cúbicos	4,42
Motocicletas de más de 125 hasta 250 centímetros cúbicos	7,57
Motocicletas de más de 250 hasta 500 centímetros cúbicos	15,15
Motocicletas de más de 500 hasta 1.000 centímetros cúbicos	30,29
Motocicletas de más de 1.000 centímetros cúbicos	60,58

El Cuadro de cuotas podrá ser modificado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Los Ayuntamientos podrán incrementar las cuotas fijadas en el Cuadro mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente que no podrá ser superior a 2.

Los Ayuntamientos podrán fijar un coeficiente para cada una de las clases de vehículos previstas en el Cuadro de tarifas recogido, el cual podrá ser, a su vez, diferente para cada uno de los tramos fijados en cada clase de vehículo, sin exceder en ningún caso el límite máximo fijado en el párrafo anterior.

En el caso de que los Ayuntamientos no hagan uso de la facultad a que se refiere el apartado anterior, el impuesto se exigirá con arreglo a las cuotas del cuadro de tarifas.

- **Bonificaciones:**

Las Ordenanzas Fiscales podrán regular, sobre la cuota del impuesto, incrementada o no por la aplicación del coeficiente, las siguientes:

- Una bonificación de hasta el 75 % en función de la clase de carburante que consuma el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente.
- Una bonificación de hasta el 75 % en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente.
- Una bonificación de hasta el 100 % para los vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años, contados a partir de la fecha de su fabricación o, si ésta no se conociera, tomando como tal la de su primera matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar.

D.5) Estimación de ingresos municipales por el Impuesto de Vehículos de Tracción mecánica

De manera análoga al Impuesto de Actividades Económicas, los ingresos municipales se estimarán proyectando el presupuesto vigente de ingresos por habitante, al mayor número de habitantes previsibles de la nueva actuación urbanizadora.

E) El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

E.1) Naturaleza y conceptos generales

Este impuesto de carácter directo y cuya imposición no es obligatoria, es muy significativo como consecuencia de los nuevos desarrollos urbanos, a efectos de ISE hay que considerar que las mayores cantidades de dinero se ingresarán en los primeros años de la actuación. Es importante señalar que este impuesto no grava ni el valor de la vivienda ni el valor del terreno, ***únicamente el aumento del valor del terreno urbano considerado urbano a efectos del Catastro inmobiliario.***

E.2) Hecho imponible

Estamos ante un tributo que grava el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de urbanos en el Impuesto sobre bienes Inmuebles (IBI).

E.3). No sujeción y exenciones

- **Supuestos de no sujeción:**

- Los terrenos rústicos.
- Aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal o a favor de los hijos.

- **Supuestos de exención:**

Los terrenos exentos son los contemplados en el art. 105 del TRLRHL, de entre ellos vamos a señalar la exención más importante que es la de: las transmisiones de inmuebles que han permanecido menos de un año en poder del vendedor.

E.4) Obligado tributario

El obligado al pago es la persona física o jurídica que se beneficie del incremento de valor de los terrenos. Puede ser el vendedor del inmueble o el donatario.

E.5) Liquidación del impuesto

Importante: Cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, se tomará, como valor del terreno, o de la parte de éste que corresponda según las reglas, el importe que resulte de aplicar a los nuevos valores catastrales la reducción que en cada caso fijen los respectivos Ayuntamientos. Dicha reducción, se aplicará respecto de cada uno de los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores catastrales.

La reducción tendrá como límite mínimo el 40 % y como límite máximo el 60 %, aplicándose, en todo caso, en su límite máximo en los municipios cuyos Ayuntamientos no fijen reducción alguna.

- **Base imponible:**

Para el cálculo de la base imponible, sobre el valor del terreno en el momento del devengo, derivado de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art.107, se aplicará el porcentaje anual que determine cada Ayuntamiento en su ordenanza, sin que aquél pueda exceder de los límites siguientes:

- Para los incrementos de valor generados en un período de tiempo comprendido entre 1 y 5 años: 3,7%
- Para los incrementos de valor generados en un período de tiempo de hasta 10 años: 3,5%
- Para los incrementos de valor generados en un período de tiempo de hasta 15 años: 3,2 %
- Para los incrementos de valor generados en un período de tiempo de hasta 20 años: 3%

Base Imponible BI = Valor Catastral (última transmisión) x años entre las dos últimas transmisiones x % incremento del valor

El período máximo de liquidación es de 20 años y el mínimo 1.

- **Tipo de gravamen**

El tipo de gravamen (t) del impuesto será el fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 30 %.

Dentro del límite señalado en el párrafo anterior, los Ayuntamientos podrán fijar un solo tipo de gravamen o uno para cada uno de los períodos de generación del incremento de valor indicados.

- ***Cuota íntegra***

La cuota íntegra del impuesto será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen.

$$CI = BI \times t$$

- ***Cuota líquida:***

La cuota líquida del impuesto será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra, en su caso, la bonificación de hasta el 95 %, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes si así se ha previsto en las Ordenanzas Fiscales.

$$CL = CI - \text{Bonificación}$$

En el supuesto de un municipio con procedimiento general de revisión de valores, se aplicará al valor catastral una reducción de entre el 40 y el 60%, según establezca su ordenanza. En el caso de que no se fije se aplicara el 60% de reducción.

E.6) Estimación de ingresos por Plusvalía

Se calculará la Base Imponible a partir de los valores catastrales que consten en la Ponencia vigente en el municipio y se realizará una estimación del número de años transcurridos desde las últimas transmisiones, teniendo en consideración la estructura de la propiedad de los terrenos.

Se aplicará el porcentaje de incremento de valor anual y el tipo de gravamen establecido por el Ayuntamiento y recogido en las Ordenanzas Fiscales Municipales.

3.1.4. Evaluación de los nuevos gastos

3.1.4.1. Premisas

La elaboración de un modelo debe reflejar la realidad objeto de análisis de una forma sintética. Las variables que se incluyan, serán solo aquellas que incorporen una carga relevante de información, con lo que se conseguirá que el resultado final sea una aproximación de la misma. A partir de unos datos reales, se trata de establecer unas estimaciones que sirvan de ayuda para tomar las decisiones necesarias en un momento determinado. Los datos, pues, que recopilemos para el establecimiento de la hipótesis en la que estemos interesados y la operatoria a la que sujetemos esos datos van a ser dos elementos esenciales para la confiabilidad en los resultados finales.

En materia presupuestaria podemos señalar como datos significativos:

- a. Los contenidos en las normas, documentos contractuales, o en programaciones debidamente aprobadas de carácter determinado o determinable.
- b. Las modificaciones que de forma concreta se tenga previsto introducir en sistemas de prestación, tipos de gravamen, etc.
- c. Los hechos concretos con repercusión económica de los que se tenga conocimiento, van a llevarse a término en el municipio, por depender, directa o indirectamente de la voluntad municipal, y aquellos otros que siendo ajenos al mismo, se tenga constancia de su previsible realización.
- d. Cualesquiera otros que puedan ser debidamente evaluados con carácter previo.

En todos estos supuestos, se tiene un elevado nivel de certeza y, por tanto, su inclusión y evaluación resulta fundamental. No obstante y aunque cuantitativamente constituyen la mayor parte del presupuesto de gastos, deben ser complementados mediante aproximaciones para todos los restantes en los que no concurre alguna de las circunstancias expuestas.

El problema se agrava cuando no se trata de un único ejercicio presupuestario, sino de un escenario con una proyección temporal de tres, cuatro o más años, ya que en estos casos, la situación se invierte, pasando a ser mínimos los datos concretos y mayoritarios los que deben establecerse por estimación. En el largo plazo, no solo evolucionan nominalmente los gastos en función de tasas de inflación desconocidas, sino que también se producen cambios en lo que hemos llamado formas prestacionales, incremento o reducción de servicios, etc., con las consiguientes repercusiones en los diferentes Capítulos de gastos.

En el largo plazo podrían estimarse como gastos determinados:

- Los correspondientes a las plazas de la plantilla de personal municipal.
- Las inversiones previstas para ese periodo ya valoradas o que lo pueden ser en ese momento, atendiendo a la evolución de la capacidad económica y financiera del Ayuntamiento.
- Los contratos que tengan vigencia durante el periodo objeto de análisis con las actualizaciones en ellos previstas, y aquellos como los préstamos, en que se tenga la certeza de que se van a producir por la ejecución de las inversiones previstas, como ocurre con los intereses y retornos de capital.

Sin embargo, los gastos recogidos en los Capítulos 2⁴ y 4 ofrecen una mayor dificultad para su determinación concreta en cada uno de los años recogidos en el escenario objeto de análisis, debido básicamente a que en ellos deben tenerse en cuenta al menos dos circunstancias:

- a. Las actualizaciones anuales por tasas de inflación que son desconocidas.
- b. Las repercusiones por los reajustes en las formas de prestación y nuevos servicios que en el futuro puedan requerirse.

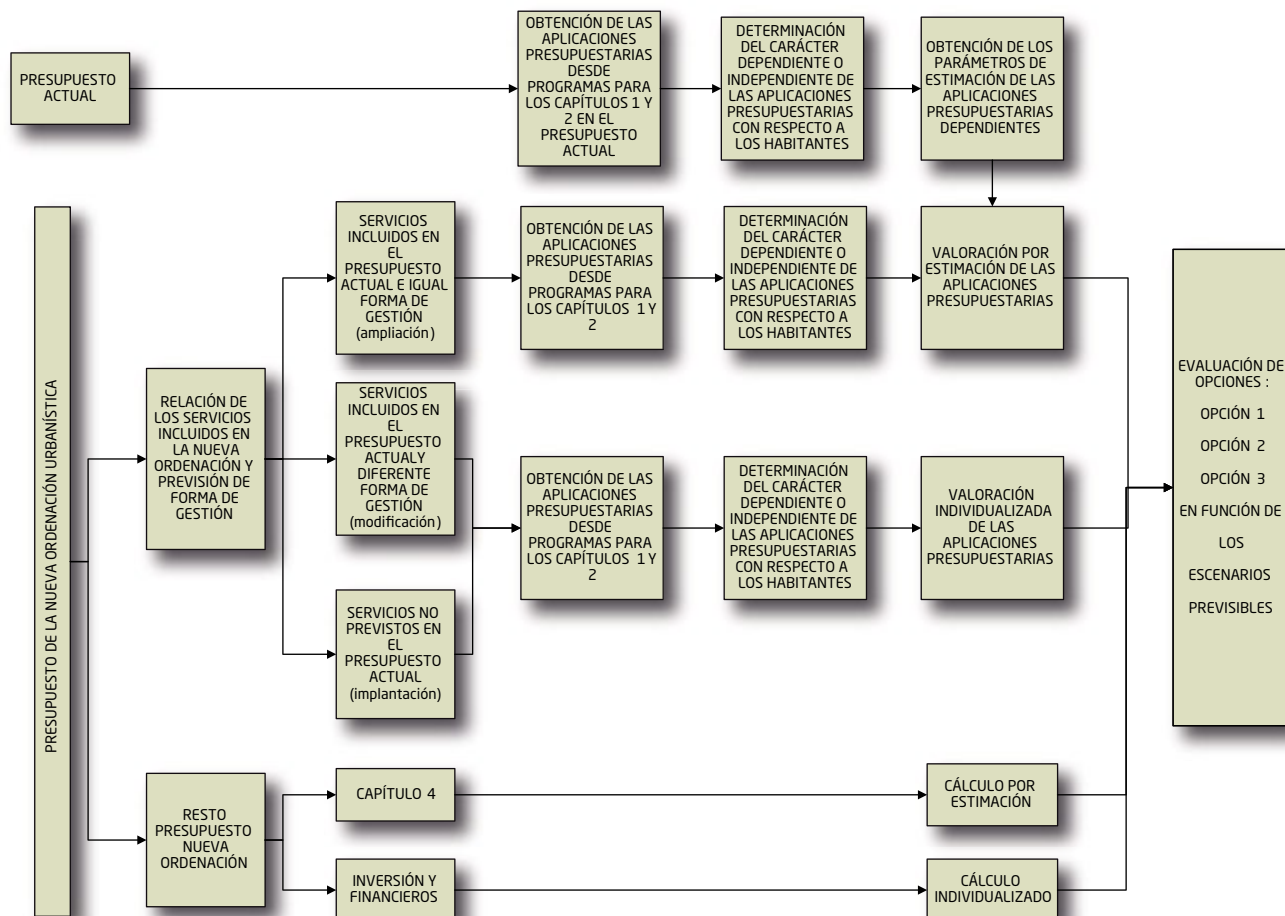
Para este segundo apartado, el cálculo pormenorizado directo en un modelo no resulta aconsejable y por eso, se hace necesario recurrir a procesos de estimación que se encuentren debidamente fundamentados, y admitiendo un intervalo de tolerancia en sus resultados. En cualquier modo ha de señalarse, que servicios como el tratamiento de residuos sólidos urbanos, o distribución domiciliaria de agua potable u otros similares, no pueden ofrecer excesivas dudas en cuanto a su continuidad en el tiempo, con independencia de que se produzcan desviaciones, más o menos significativas, en lo que al cálculo de su importe se refiere.

En síntesis, para este apartado y al menos en un plano teórico, en el modelo se deberían contemplar tres posibles situaciones:

- i. Ampliación de servicios recogidos en el presupuesto actual, determinados y evaluados, con vigencia durante el periodo recogido por el modelo, para los que se mantiene el mismo sistema de gestión («ampliación»).
- ii. Nuevos servicios, consecuencia de nuevas acciones previstas, que deberán ser debidamente evaluados («implantación»).
- iii. Ampliación de servicios existentes pero con previsión de gestión diferente a la actual, lo que usualmente comportará un sistema de financiación diferente («modificación»).

.....

4 Salvo los mencionados de naturaleza contractual

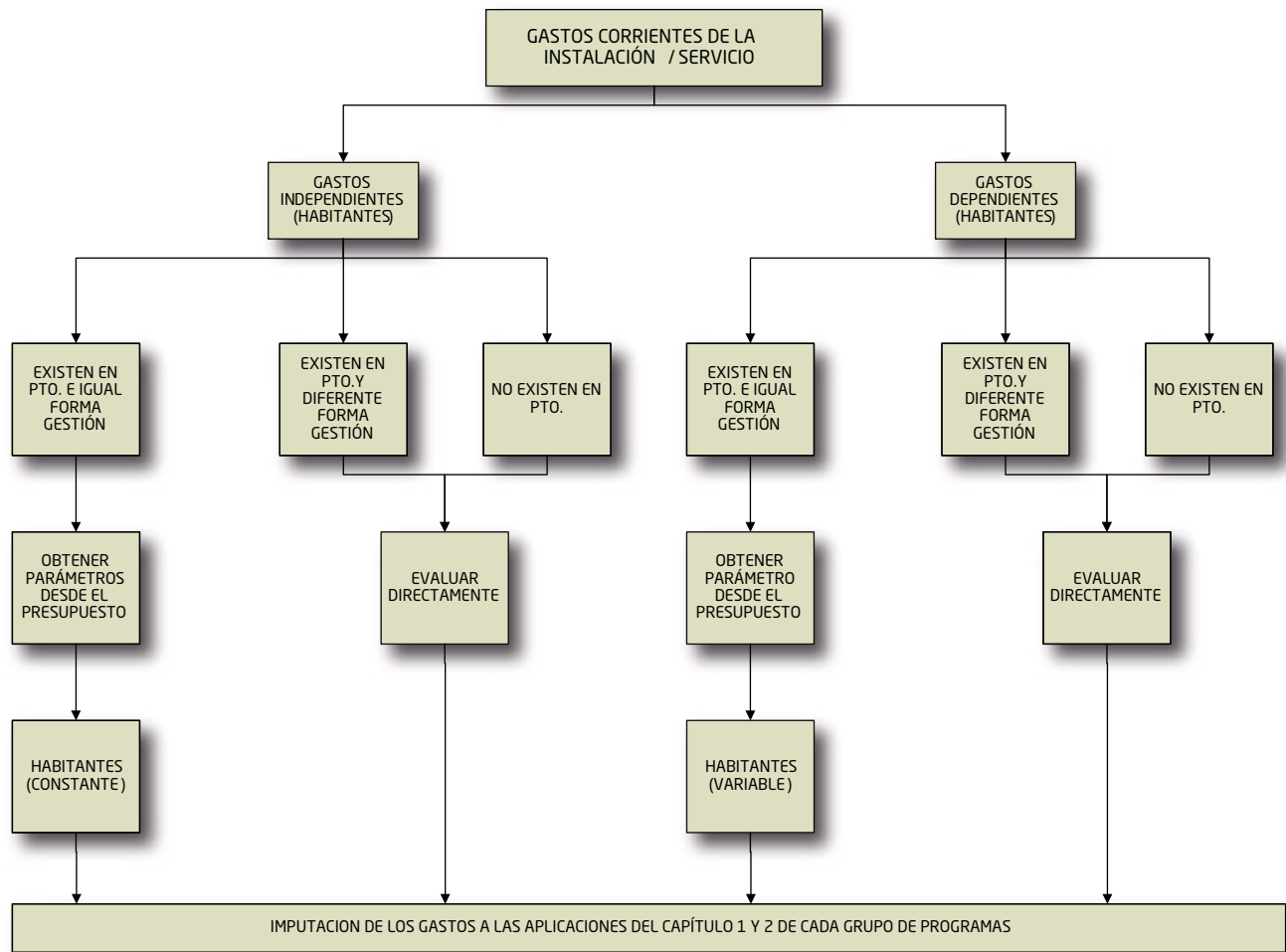


3.1.4.2. Aspectos previos

A. Tres clasificaciones del presupuesto municipal

Dado el carácter opcional de la clasificación orgánica, se descarta para el trabajo. No obstante, es necesario trabajar con las clasificaciones por programas y económica, ya que la referida a programas opera desde la perspectiva de los objetivos a conseguir (con que finalidad se gasta), permitiendo posteriormente pasar a la relación de los medios necesarios para su consecución y simultánea evaluación económica de los mismos, siendo a estos dos aspectos a los que se aplicará la clasificación económica (en que se gasta).

B. Distribución de las aplicaciones presupuestarias



Como ya hemos dicho, los costes de los servicios que el Ayuntamiento presta a los ciudadanos en su término municipal, quedan recogidos en el presupuesto. La actividad prestacional, con independencia de su consideración o no de actividad económica a los efectos normativos, exige la utilización de recursos humanos y materiales. Debiendo tenerse en cuenta que, en ambos apartados, existirán gastos total o parcialmente aplicables directamente al servicio, y otros que previamente deberán ser distribuidos entre dos o más servicios⁵.

El desarrollo exhaustivo de esta cuestión es objeto de la contabilidad analítica, de modo que lo que se va a exponer solo será subsidiariamente aplicable para aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no tenga implantado este sistema contable para la obtención de costes. No obstante, es necesario atender a alguna de las ideas que se recogen en la contabilidad analítica para poder justificar el razonamiento del cálculo de los nuevos gastos generados por el desarrollo de una nueva ordenación urbanística en el municipio, ya que en última instancia los nuevos servicios, o el incremento de los que ya vienen prestándose, como consecuencia de la ampliación por una parte del suelo ordenado y por otra de los nuevos habitantes que lo van a ocupar, va a implicar un incremento de los actuales gastos y por tanto la necesidad de incrementar simultáneamente

.....
⁵ Por asimilación a los costes directos e indirectos

las futuras fuentes de financiación. Hay que mencionar que aunque podemos diferenciar el concepto de «coste» y de «gasto» señalando que:

- Gasto: es el sacrificio económico para la adquisición de un bien o servicio, derivado de la operación normal de la organización, y que no se espera que pueda generar ingresos en el futuro.
- Coste: se diferencia porque si se prevé que generará un ingreso en el futuro al ser transformado y vendido como producto terminado.

No obstante, atendiendo a las características de la Administración Local y del propio presupuesto ambos conceptos se van a utilizar de forma indistinta.

También, a la actividad económica prestacional le resulta de aplicación el concepto de «coste fijo» y «coste variable». Usualmente, el coste fijo viene referido al ámbito de los bienes de capital o inversión, encuadrados en el grupo de inmovilizado⁶. En síntesis, se trataría de costes en los que se incurre para obtener un determinado nivel de producción, o lo que es lo mismo, el coste será el mismo dentro de un intervalo de producción. Contrariamente, podemos considerar a los costes variables como aquellos que dentro del citado intervalo oscilarán según el nivel de producción que finalmente se requiera.

En términos similares a lo expuesto en el apartado anterior para los costes fijos y variables podemos concluir que en aquellas aplicaciones presupuestarias que recogen los créditos destinados a cubrir los gastos prestacionales, puede establecerse una doble clasificación de las mismas en función de que el consumo de esos créditos dependa o no del número de demandantes o usuarios de los servicios que con ellas se financian. Normalmente el servicio se establece atendiendo a la demanda potencial del mismo, y con el transcurso del tiempo la demanda real tenderá a ser igual a la inicialmente prevista. Sin embargo, en los nuevos desarrollos deben evaluarse los posibles desajustes temporales que pueden producirse cuando la falta de ocupación del techo construido, determine servicios sobredimensionados en relación con la demanda real existente durante esos periodos, cuando se trate de servicios cuyos costes no puedan ser ajustados en cada momento en función del número de usuarios real.

Dejando al margen los gastos de inversión por ser objeto de estimación individualizada, y dentro ya de los corrientes que han de ser estimados, de acuerdo con el esquema expuesto, podremos subdividir estos en⁷:

- **Dependientes:**
 - a. Existe una importante relación entre los costes finales del servicio y el número de usuarios que lo demandan.
 - b. Los costes estructurales o fijos, pese a su estabilidad inicial, evolucionan con facilidad en función del número de usuarios.
 - c. Los usuarios tienen un importante grado de necesidad de hacer uso de los mismos.
 - d. Existen pocas o ninguna alternativa en el mercado frente a la prestación que realiza la Administración.
- **Independientes:**
 - a. No existe una importante relación entre los costes finales del servicio y el número de usuarios que lo demandan.
 - b. Los costes estructurales o fijos, resultan estables con independencia del número de usuarios que hagan uso de los mismos.

6 Igualmente junto a los conceptos diferenciados de capital e inversión, podríamos incluir el de coste hundido, que se encontraría relacionado con el de coste fijo pero sin posibilidad de recuperación.

7 Para establecer esta clasificación se prescinde de un posible análisis de la elasticidad o inelasticidad de la demanda de cada uno de los servicios, por la complejidad que el mismo comportaría

- c. No resultan vitales para los potenciales usuarios.
- d. Existen bastantes alternativas, frente a la prestación que realiza la Administración, en el sector privado.
- e. Tienen un carácter genérico o de soporte.
- **A determinar:**
 - a. Dependen de una mayor concreción o especificación de su contenido para cada caso concreto.
 - b. Reúnen características comunes a los dependientes e independientes.

Pero para establecer este concepto de dependencia o independencia de los servicios respecto de los usuarios o habitantes, no podemos recurrir a fijar una relación biunívoca con los conceptos de coste variable y coste fijo, aunque sí existe una evidente similitud. Del examen del presupuesto, se desprende que tampoco existe una correspondencia entre los gastos de inversión y los gastos independientes y entre los corrientes y dependientes, y por esta razón, su clasificación no solo debe ser pormenorizada, aplicación por aplicación, sino que además el resultado que se obtenga de la clasificación de un presupuesto en un Ayuntamiento no va a poder tener una traslación automática a cualquier otro. Las tipologías de gastos, y las formas de gestión van a ser algunas de las causas de esta situación. El propio nivel de prestación de un servicio que mantenga un Ayuntamiento en determinadas circunstancias, puede implicar una imputación u otra. A título de ejemplo podemos mencionar que en una nueva ordenación que conlleve la creación de una red de saneamiento de uso exclusivo para la misma, su coste podría ser calificado como dependiente del número de usuarios o habitantes⁸. Sin embargo, podría ocurrir que resultara necesario su puesta en funcionamiento en un nivel muy por debajo de su óptimo, o incluso no ser utilizada por falta de usuarios, generándose en esta situación unos gastos de mantenimiento durante un cierto periodo de tiempo que no dependerían por tanto del número de habitantes, con lo que estos costes deberían pasar a tener la consideración de independientes.

En síntesis, puede decirse que los gastos independientes van a producirse sin que para ello les afecte el número de usuarios que finalmente los utilicen, en tanto que los dependientes fluctuarán según el número de usuarios que los demanden.

A partir de estas características, y tomando como base la clasificación por programas puede establecerse una categorización inicial en los siguientes términos:

Área de Gasto (1)	Política de Gasto (2)	Grupo de Programas (3)	Denominación	Depen- diente	Indepen- diente	A determinar
1			SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.			
	13		Seguridad y movilidad ciudadana.			
		130	Administración General de la Seguridad y Protección Civil.		I	
		132	Seguridad y Orden Público.	D		
		133	Ordenación del tráfico y del estacionamiento.	D		
		134	Protección civil.			V
		135	Servicio de extinción de incendios.	D		
	15		Vivienda y urbanismo.			
		150	Administración General de Vivienda y urbanismo.		I	
		151	Urbanismo.	D		
		152	Vivienda.	D		

.....
⁸ Si atendemos a que sus costes fundamentalmente vendrán dados por el volumen de aguas residuales tratado.

Área de Gasto (1)	Política de Gasto (2)	Grupo de Programas (3)	Denominación	Depen- diente	Indepen- diente	A determinar
		153	Acceso a la vivienda.	D		
		154	Fomento de la edificación protegida.		I	
		155	Vías públicas.		I	
	16		Bienestar comunitario.			
		161	Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas.	D		
		162	Recogida, eliminación y tratamiento de residuos.	D		
		163	Limpieza viaria.		I	
		164	Cementerio y servicios funerarios.	D		
		165	Alumbrado público.		I	
		169	Otros servicios de bienestar comunitario.	D		
	17		Medio ambiente.			
		170	Administración general del medio ambiente.		I	
		171	Parques y jardines.		I	
		172	Protección y mejora del medio ambiente.		I	
		179	Otras actuaciones relacionadas con el medio ambiente .			V
2			ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL.			
	21		Pensiones.			
		211	Pensiones.	D		
	22		Otras prestaciones económicas a favor de empleados.			
		221	Otras prestaciones económicas a favor de empleados.	D		
	23		Servicios Sociales y promoción social.			
		230	Administración General de servicios sociales.		I	
		231	Acción social.	D		
		232	Promoción social.		I	
		233	Asistencia a personas dependientes.	D		
	24		Fomento del Empleo.			
		241	Fomento del Empleo.		I	
3			PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE.			
	31		Sanidad.			
		312	Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud.	D		
		313	Acciones públicas relativas a la salud.		I	
	32		Educación.			
		320	Administración general de educación.		I	
		321	Educación preescolar y primaria.	D		
		322	Enseñanza secundaria.	D		
		323	Promoción educativa.		I	
		324	Servicios complementarios de educación.			V
	33		Cultura.			
		330	Administración General de Cultura.		I	

Área de Gasto (1)	Política de Gasto (2)	Grupo de Programas (3)	Denominación	Depen- diente	Indepen- diente	A determinar
		332	Bibliotecas y Archivos.	D		
		333	Museos y Artes Plásticas.	D		
		334	Promoción cultural.		I	
		335	Artes escénicas.			V
		336	Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico.		I	
		337	Ocio y tiempo libre			V
		338	Fiestas populares y festejos.		I	
	34		Deporte.			
		340	Administración General de Deportes.		I	
		341	Promoción y fomento del deporte.		I	
		342	Instalaciones deportivas.	D		
4			ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO.			
	41		Agricultura, Ganadería y Pesca.			
		410	Administración General de Agricultura, Ganadería y Pesca.		I	
		412	Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistemas productivos.		I	
		414	Desarrollo rural.		I	
		415	Protección y desarrollo de los recursos pesqueros.		I	
		419	Otras actuaciones en agricultura, ganadería y pesca.		I	
	42		Industria y energía.			
		420	Administración General de Industria y energía.		I	
		422	Industria.			V
		423	Minería.			V
		425	Energía.			V
	43		Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas.			
		430	Administración General de Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas.		I	
		431	Comercio.			V
		432	Ordenación y promoción turística.		I	
		433	Desarrollo empresarial.			V
		439	Otras actuaciones sectoriales.			V
	44		Transporte público.			
		440	Administración general del transporte.		I	
		441	Promoción, mantenimiento y desarrollo del transporte.		I	
		442	Infraestructuras del transporte.			V
	45		Infraestructuras.			V
		450	Administración General de Infraestructuras.		I	
		452	Recursos Hidráulicos.		I	
		453	Carreteras.		I	
		454	Caminos vecinales.		I	

Área de Gasto (1)	Política de Gasto (2)	Grupo de Programas (3)	Denominación	Depen- diente	Indepen- diente	A determinar
		459	Otras infraestructuras.		I	
	46		Investigación, desarrollo e innovación.			
		462	Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos.		I	
		463	Investigación científica, técnica y aplicada.		I	
	49		Otras actuaciones de carácter económico.			
		491	Sociedad de la información.		I	
		492	Gestión del conocimiento.		I	
		493	Oficinas de defensa al consumidor.	D		
9			ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL.			
	91		Órganos de gobierno.			
		912	Órganos de gobierno.		I	
	92		Servicios de carácter general.			
		920	Administración General.		I	
		922	Coordinación y organización institucional de las entidades locales.		I	
		923	Información básica y estadística.		I	
		924	Participación ciudadana	D		
		925	Atención a los ciudadanos.	D		
		926	Comunicaciones internas.		I	
		929	Imprevistos y funciones no clasificadas.		I	
	93		Administración financiera y tributaria.			
		931	Política económica y fiscal.		I	
		932	Gestión del sistema tributario.		I	
		933	Gestión del patrimonio.		I	
		934	Gestión de la deuda y de la tesorería.		I	
	94		Transferencias a otras Administraciones Públicas.			
		941	Transferencias a Comunidades Autónomas.		I	
		942	Transferencias a Entidades Locales territoriales.		I	
		943	Transferencias a otras Entidades Locales.		I	
		944	Transferencias a la Administración General del Estado.		I	
0			DEUDA PÚBLICA.			
	1		Deuda Pública.			
		11	Deuda Pública.		I	

Igualmente puede ocurrir para estas categorías, que en algunos supuestos concurren situaciones en las que se produzcan los que hemos denominado costes «hundidos» y en otros de «subactividad», bien porque nunca llega a recibirse por los usuarios el servicio que se está prestando, bien porque durante un determinado periodo su nivel de recepción es inferior al potencial⁹.

9 No obstante estos no son tenidos en cuenta en el modelo por los motivos ya expuestos.

No obstante, a pesar de lo expuesto¹⁰ y ante la complejidad que conllevaría para la elaboración del ISE, se propone para el desarrollo del modelo tomar en consideración solo las mencionadas categorías, de tal forma que para cada aplicación presupuestaria solo se tendrá en cuenta su carácter de dependiente o independiente con relación a los habitantes, calculándose para las independientes los gastos en función del número definitivo de habitantes previstos en la nueva ordenación desde el inicio, y para las dependientes los gastos estimados en función de las previsiones de ocupación de habitantes en la superficie de nueva ordenación para cada uno de los ejercicios del periodo que se establezca.

Esta diferenciación entre los gastos dependientes e independientes, operará también en alguno de los ingresos que han de ser objeto de estimación, y su objetivo no viene dado tanto por aquilatar la falta de ingresos durante el intervalo de tiempo que suele producirse entre la generación de los primeros gastos a partir de la urbanización hasta la normal ocupación de la construcción, como para poder evaluar la posibilidad de importante falta de correlación temporal entre el momento de la finalización de una construcción y la plena ocupación, en circunstancias en las que la oferta supera ampliamente a la demanda. Es decir, a las normales incertidumbres que surgen en la estimación de los ingresos y gastos, hay que añadir y evaluar la que se puede producir por el citado desajuste.

C. Gastos corrientes repercutibles y no repercutibles

Existe en este apartado, una evidente relación con el análisis de los ingresos, ya que se trata de establecer la diferencia entre los gastos susceptibles de ser recuperados directamente de los usuarios generadores de los mismos vía tarifa de los que no lo son y, por tanto, han de ser financiados con cargo a los ingresos generales del presupuesto. Asumiendo que toda la actividad municipal se realiza con la finalidad de llevar a cabo la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos del municipio, en síntesis se trataría de distinguir:



Del contenido del ISE, deberían excluirse todos los ingresos y gastos para los que la ley prevé la posibilidad de su recuperación directamente de los usuarios mediante la percepción de una contraprestación. Es verdad que la multiplicidad de situaciones que con respecto a estos pueden darse es muy amplia y, normalmente, pueden ir desde la financiación parcial

10 Con relación a los costes directos / indirectos, fijos / variables, hundidos y de subactividad.

de los mismos mediante las correspondientes tarifas¹¹, hasta la posible obtención de un margen de beneficio¹². Este bloque de gastos y los ingresos obtenidos de los particulares para su financiación, no debería ser objeto de análisis, ya que en el resultado final del mismo, o bien existirá una tendencia al equilibrio¹³, o las diferencias positivas y negativas que pudieran darse normalmente resultarán inmateriales al tender a compensarse. El principio que debe regir para estos gastos es que, en términos de media, deben quedar compensados por los ingresos que se percibirán de los interesados, al igual que ocurre con los ya existentes de esta clase para el resto del municipio.

En el proceso de ajuste, los ingresos resultan fácilmente identificables, pues se corresponden con las tres categorías señaladas, pero no ocurre lo mismo con las aplicaciones de gastos afectadas, sobre todo las referidas a los Capítulos 1 y 2. Por eso y atendiendo a la necesidad de obtener una mayor facilidad en la elaboración¹⁴ del ISE y a la posibilidad de su consolidación con el presupuesto municipal, finalmente también este apartado de gastos¹⁵ de recuperación directa de los usuarios queda incluido en el mismo, con lo que en el modelo aparecerán reflejados los ingresos-gastos previstos por estos conceptos, permitiendo evaluar las previsiones de los Capítulos de gastos sin necesidad de realizar ajustes a la baja por el importe de los gastos que se encuentren correlacionados con ese tipo de ingresos.

Son pues, el objeto de estudio, tanto aquellos gastos que se recuperan vía tarifa¹⁶, como aquellos cuya recuperación directa de los interesados no resulta viable, y que por tanto, son financiados con los ingresos generales del presupuesto. Entre estos últimos, se encuentran los servicios recogidos en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo:

- a. Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- b. Alumbrado de vías públicas.
- c. Vigilancia pública en general.
- d. Protección civil.
- e. Limpieza de la vía pública.
- f. Enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

También dentro de estos gastos, se encontrarían aquellos que los municipios realizan superando el margen de los obligatorios o cuya competencia corresponde a otra Administración¹⁷, ya que en estos casos, la realidad de su prestación acaba imponiendo la necesidad de su financiación, aunque para los segundos la viabilidad de su aplicación y exigencia resulta cuanto menos controvertida.

D. Esquema del proceso de obtención y aplicación de la información contenida en la liquidación del presupuesto a la nueva ordenación (apartados «modificación» e «implantación»)

La obtención de la información desde la liquidación del presupuesto para su utilización en el cálculo de los servicios que conlleve la nueva ordenación, tiene en estos supuestos una importancia relativa, ya que solo constituye un referente para contrastar el resultado que se obtenga desde una evaluación individualizada del importe de los gastos necesarios para la prestación de servicios nuevos o existentes con modificaciones.

.....

11 Cuando estas corresponden a tasas.

12 Cuando las tarifas vienen referidas a precios públicos y privados.

13 Entre las tasas que puedan encontrarse por debajo del coste y los precios públicos o privados con margen de beneficio.

14 No obstante si se estimara no incluirlos, podría aplicarse una reducción en los gastos por el importe total de los ingresos que se determine.

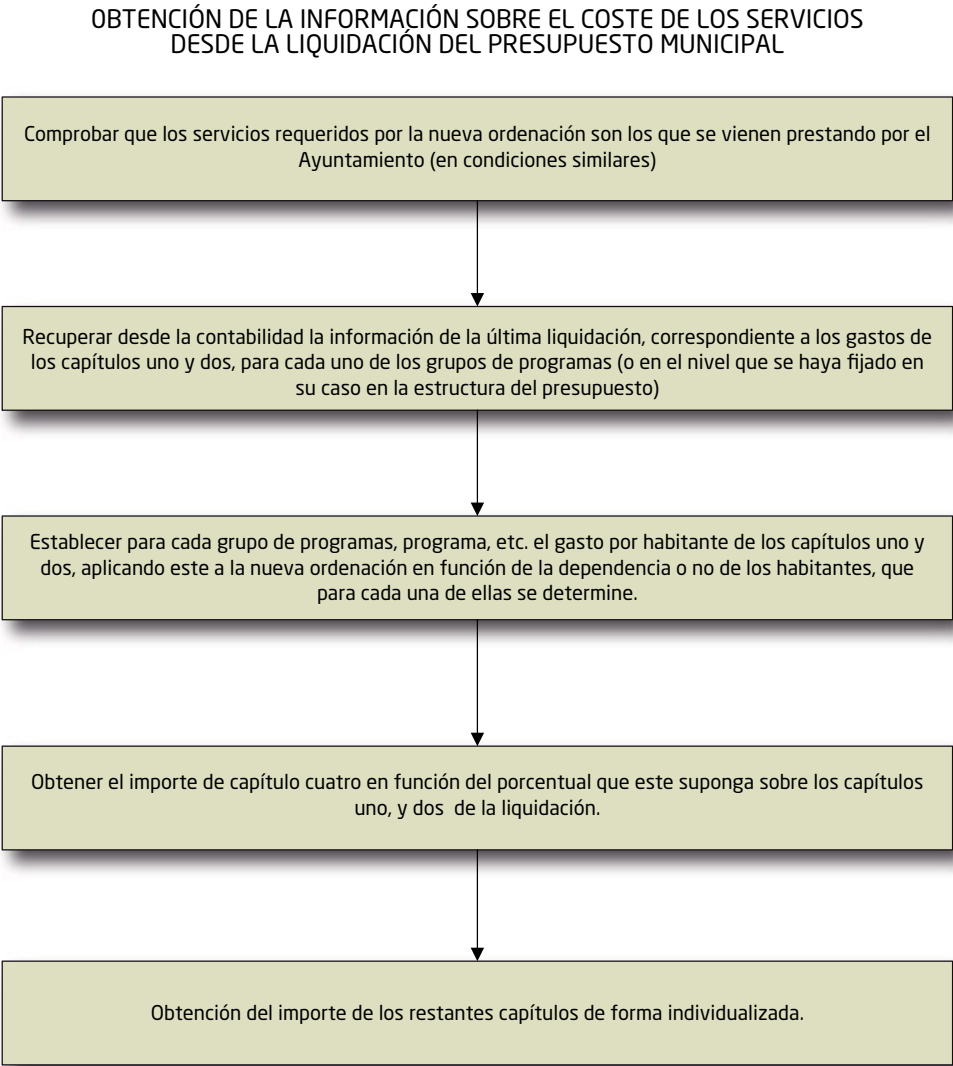
15 Y sus respectivos ingresos.

16 En alguna de las modalidades señaladas.

17 Estos últimos vienen denominándose gastos impropios.

En una primera aproximación puede decirse que el esquema para su obtención básicamente requerirá:

1. Determinar los importes de «contrata¹⁸» de los mismos.
 2. Asignar a los mismos la parte alícuota que les corresponda de los «costes indirectos¹⁹» municipales.
- E. Esquema del proceso de obtención y aplicación de la información contenida en la liquidación del presupuesto a la nueva ordenación (apartado «ampliación»)**



El hecho de que, generalmente, las nuevas ordenaciones impliquen una ampliación del suelo urbanizado que toma como referencia el modelo de ciudad existente, permite la aplicación, en la mayoría de las ocasiones, del parámetro «habitante», para la estimación de los nuevos gastos que el desarrollo urbanístico comportará para el municipio.

18 Entendiendo por tales los utilizados para la tramitación de su contratación en el mercado.

19 Cuando no se encuentre operativa la contabilidad analítica, deberá recurrirse a los cálculos realizados para su aplicación en los estudios económicos justificativos de las tasas o precios públicos.

La conveniencia de utilizar la información de la liquidación del presupuesto para su aplicación a la nueva ordenación, hace que el apartado de gastos se elabore a partir de la hipótesis de que se trata de una «ampliación» de los servicios existentes, para lo que resulta conveniente a los efectos de su evaluación, proceder a relacionar de forma detallada las aplicaciones incluidas y la posterior determinación de la dependencia o no de cada una de ellas con relación a los habitantes. Este enfoque de análisis de servicios, conlleva que la información presupuestaria se obtenga a partir de la clasificación por programas dentro de la cual, y en el nivel que le resulte de aplicación, estarán reflejados los servicios que actualmente se están prestando y que, como consecuencia de la nueva ordenación, normalmente deberán ser ampliados.

Para estos servicios, desde la clasificación por programas del Presupuesto actual se obtendrá el importe correspondiente a los Capítulos 1 y 2 de la clasificación económica, al menos a nivel de grupos de programas. Dado que, normalmente, los presupuestos suelen llegar hasta el nivel de desglose contable de programa, cuando así ocurra resulta recomendable utilizar este nivel, ya que permite una mayor precisión en la determinación del grado de coincidencia entre los nuevos servicios y los ya existentes, facilitando así también la determinación de la dependencia o independencia de los mismos respecto al nivel de ocupación de la nueva ordenación.

Sobre el resultado obtenido se establecerán dos grupos de aplicaciones presupuestarias:

- a. Las generadoras de gastos con independencia del número de habitantes.
- b. Las generadoras de gastos dependientes del número de habitantes. Esta ratio permitirá graduar los gastos en que se incrementará por habitante la aplicación presupuestaria, como consecuencia del nivel de ocupación de la nueva ordenación urbanística.

F. Nueva ordenación

Para su elaboración, en primer lugar, deberán establecerse y separarse del cálculo de la previsión del presupuesto los gastos de inversión financiados por el municipio, así como el importe requerido de recurso al crédito cuando sea esta la fuente de financiación prevista de los mismos, y los gastos que el nuevo endeudamiento generará a lo largo de los diferentes ejercicios en los Capítulos 3 y 9 del presupuesto municipal. Cuando en la previsión se incluya una financiación parcial mediante subvenciones de entes no municipales, su importe se recogerá en las previsiones de ingresos, siendo en términos económicos su resultado similar al que se obtiene cuando la inversión no es gestionada por el municipio por esa parte, al quedar liberado de su aportación el Ayuntamiento. Cuando la financiación lo sea total o en parte con cargo al ahorro por el empleo de una parte de los recursos ordinarios municipales no financieros, la viabilidad de la misma quedará garantizada, ya que en este supuesto no se plantea la necesidad de tramitar un plan económico-financiero²⁰.

Por otra parte figurarán los gastos corrientes referidos a los Capítulos 1, 2 y 4. Son estos gastos, a diferencia de los de inversión y financieros, los que ofrecen mayor problemática para su determinación y para cuya obtención se aplicarán los resultados obtenidos desde la liquidación del presupuesto.

Con carácter previo, se deberá reflejar la siguiente información:

- 1. Relación de mantenimientos y prestaciones de servicios individualizada, requeridos por la nueva ordenación, atendiendo al tipo de ordenación que en cada caso se trate.
- 2. Del anterior examen se deducirá la viabilidad o no de aplicar para la obtención de estos gastos el módulo habitante²¹.

.....

20 Hipótesis no descartable a priori cuando se deba acudir a un incremento del endeudamiento.

21 Cuando se trate fundamentalmente de un desarrollo similar al modelo de ciudad existente.

- 3. Cuando las especiales características de la ordenación no permitan la utilización de este modulo²² o alguno similar²³, deberá procederse a la valoración individualizada de los nuevos gastos que quedarán reflejados en las aplicaciones presupuestarias, siguiendo para ello el proceso descrito en el epígrafe: «Esquema del proceso de obtención y aplicación de la información contenida en la liquidación del Presupuesto a la nueva ordenación (apartados “modificación” e “implantación”)».
- 4. Para los incluidos en el epígrafe²⁴ «ampliación de servicios recogidos en el Presupuesto actual», su importe se obtendrá por aplicación de las ratios obtenidas desde la liquidación del presupuesto, atendiendo a los habitantes previstos en la nueva ordenación cuando se trate de aplicaciones presupuestarias independientes de los habitantes, o modulando su importe cuando sean dependientes, en función de los habitantes previstos para cada uno de los ejercicios en que se desarrolle.

No obstante, para las situaciones recogidas en el segundo y tercer apartado²⁵, y dependiendo del error que su cálculo por estimación pueda suponer, resulta aconsejable como regla general su obtención a través de los ratios que se obtengan para los incluidos en el apartado ampliación, o algún otro ratio similar. En cualquier caso se debería evitar la evaluación de gastos individualizada, tratando de utilizar preferentemente la información existente en la liquidación del presupuesto municipal, ya que en ambos supuestos las estimaciones pueden alcanzar resultados similares, evitándose así la complejidad que supone una evaluación sin referencias presupuestarias.

Capítulo 4:

Para los tres supuestos señalados, el Capítulo 4 se obtendrá por aplicación a la nueva ordenación, del porcentual que este implique en la liquidación del presupuesto sobre el sumatorio de los Capítulos 1 y 2.

Tres escenarios:

Cada escenario vendrá definido de una parte por los gastos incluidos en las aplicaciones de carácter independiente, y de otra por las que dependen del nivel de ocupación o habitantes. Los gastos independientes serán los mismos en cualquier situación. Los gastos dependientes variarán en función de los habitantes que se estimen para cada uno de los escenarios.

En las previsiones de ejecución de la nueva ordenación pueden darse un gran número de situaciones diferentes en función de múltiples variables que pueden concurrir en el mercado.

Al objeto de simplificar estas situaciones, vamos a fijar tres como referencia:

- a. Situación recesiva.
- b. Situación normalizada.
- c. Situación expansiva.

La transformación de suelo conlleva repercusiones a corto, medio y largo plazo, tanto positivas como negativas en términos económicos; por lo que a largo plazo deberá tenderse a un equilibrio que permita al Ayuntamiento financiar los nuevos gastos generados por la misma, tanto de implantación como de mantenimiento, con los nuevos ingresos

.....

22 O solo resulte de aplicación parcialmente.

23 Como podría ser el de techo construido.

24 Como se ha señalado, en el modelo se obvian los otros dos apartados por razones de eficiencia en su elaboración.

25 Referidos a modificación o implantación.

que desde esta se produzcan. No obstante, la falta de correlación temporal puede producir un exceso o un defecto de financiación durante algunos periodos, que deberá tenerse en cuenta en la propia tramitación de la nueva ordenación, ya que si el desajuste es de signo positivo, bastará solo con aplicar el exceso de financiación o mantenerlo como capacidad de cobertura de nuevos gastos, pero si, por el contrario, es negativo y la duración del desajuste relevante, puede colocar al Ayuntamiento en una difícil situación económica y financiera al verse obligado a cubrir temporalmente esas diferencias.

Aunque el resultado final es difícilmente predecible debido a que en el análisis realizado siempre se habrán realizado estimaciones, puede reflejar una aproximación significativa y suficiente para la realización de los ajustes que devuelvan el necesario equilibrio presupuestario durante el periodo de ejecución.

Sin embargo y por su especial trascendencia, durante el proceso de gestión y ejecución debe valorarse la existencia de una importante situación de incertidumbre que comporta la necesidad de gestionar un riesgo: la falta de «edificación y ocupación» del suelo urbanizado, para el cual debe establecerse la aproximación del diferencial que como consecuencia de la misma se producirá entre los gastos e ingresos, y que deberá ser soportado por el Ayuntamiento.

Para esto se establecen tres posibles situaciones consecuencia de la aplicación de las siguientes premisas y situaciones:

- a. **Coefficientes de viviendas edificadas en el año:** Número de habitantes de la población por la **variable**²⁶ que se tome, partido por mil.
- b. **Habitantes por vivienda:** número de habitantes de la población, partido por el número de viviendas principales existente.
- c. **Habitantes estimados:** Coeficientes de viviendas edificadas en el año, partido por Habitantes por vivienda.
- d. **Coefficiente estimado de desarrollo:** Coeficientes de viviendas edificadas en el año, partido por el número de viviendas previstas en la nueva ordenación.

Operatoria de los gastos:

- a. Dependientes:
Su importe inicial queda ponderado por el Coeficiente estimado de desarrollo calculado para cada uno de los ejercicios y con carácter acumulado, diferenciándose su importe en los Capítulos 1 y 2.
- b. Independientes:
Se recogen por su importe total inicial fijado en la nueva ordenación²⁷, para cada uno de los ejercicios y quedando también desglosado su importe en los Capítulos 1 y 2.

Situación recesiva:

Coefficientes de viviendas edificadas en el año: número de habitantes de la población por **cuatro**, partido por mil.

Situación normalizada:

Coefficientes de viviendas edificadas en el año: número de habitantes de la población por **ocho**, partido por mil.

.....
²⁶ La que en cada caso se establezca.

²⁷ Se toman como base de cálculo desde el inicio el total de habitantes previstos en la nueva ordenación.

Situación expansiva:

Coefficientes de viviendas edificadas en el año: número de habitantes de la población por **doce**, partido por mil.

El desarrollo pormenorizado para la obtención de los gastos de la nueva ordenación a lo largo de su desarrollo, queda recogido en las hojas de cálculo y las tablas que explican su procedimiento.

3.1.5. Análisis del resultado

3.1.5.1. Consolidación de la nueva actuación con el presupuesto municipal

Obtenidas las cifras correspondientes a la nueva ordenación urbanística de los estados de ingresos y gastos a través de los Capítulos, y previa agrupación de los mismos en no financieros (corrientes-capital) y financieros deberá procederse a determinar la sostenibilidad o no de la nueva ordenación y, posteriormente, a su agregación con el presupuesto actual, para la obtención y posterior análisis²⁸ de los parámetros de obligado cumplimiento de acuerdo con la normativa vigente así como, en su caso, con aquellos otros que se estime conveniente incluir. Los primeros deberán ser cumplidos, en todo caso, salvo previsión de tramitación de los planes legalmente previstos, en tanto que los segundos pueden ayudar a una mejor comprensión de la evolución de la situación económica y financiera durante los años previstos para la implantación de la nueva ordenación.

3.1.5.2. Sostenibilidad económica de la actuación

Con la finalidad de poder llegar a determinar la sostenibilidad económica o no, se debe estimar la evolución de los ingresos y gastos a lo largo del periodo en que se ven afectados por la nueva ordenación urbanística, tanto para el presupuesto actual, como separadamente para el resultante de esta nueva ordenación y finalmente para el agregado de ambos.

El análisis del presupuesto actual puede dar como resultado que se cumplan o no los parámetros establecidos en la normativa aplicable²⁹, y por tanto, los posibles ajustes que pudieran resultar necesarios deberán realizarse sobre el mismo.

Por lo que se refiere al análisis de sostenibilidad de la nueva ordenación, deberá tenerse en cuenta:

- 1. Que un diferencial positivo entre el total de los ingresos y gastos estimados, aunque necesario, resulta insuficiente para garantizar la sostenibilidad.
- 2. Que los resultados económico-financieros de la nueva actuación, deberán cumplir, al igual que se ha señalado para el presupuesto actual, los requisitos exigidos en la normativa vigente.

Cuando se realice la agregación del presupuesto actual con la nueva ordenación, para la comprobación conjunta de los citados requisitos, podrán darse tres situaciones:

- a. Que tanto por separado como de forma agregada, se cumplan esas exigencias. En este supuesto y en lo que a este apartado se refiere, el Informe de Sostenibilidad será favorable.
- b. Que la nueva ordenación cumpla con los parámetros exigidos, pero no al agregarse, si como se ha mencionado, concurren incumplimientos en la evolución del presupuesto actual. El Informe se emitirá en los términos favorables señalados en el párrafo anterior, pero al haber aflorado los desequilibrios sobre el presupuesto actual, deberán adoptarse las medidas previstas en la norma para estos supuestos.
- c. Que la nueva ordenación no cumpla los requisitos de equilibrio económico-financiero, pero sí el presupuesto agregado al quedar compensados los mismos con las diferencias positivas que el presupuesto actual pudiera contener. En esta

28 Por separado y conjuntamente con el presupuesto actual.

29 Posteriormente son objeto de examen.

situación, debería plantearse una solución diferente según la actuación sea de iniciativa pública o privada. En el primer caso, el interés público general podría justificar su aceptación, de tal forma que incluso no alcanzándose directamente los equilibrios mencionados, pudiera conjuntamente tramitarse cuando resulte posible, el oportuno plan que devuelva ese equilibrio perdido en un plazo determinado. Si se trata de una actuación privada, el Ayuntamiento debería exigir de quienes la formulan los reajustes necesarios para proceder a su tramitación. En caso contrario esta debería ser informada desfavorablemente.

3.1.5.3. Equilibrio económico financiero de la nueva actuación

A. Equilibrio no financiero corriente

En primer lugar deberá obtenerse un equilibrio entre los ingresos y gastos corrientes, debiéndose evaluar los cambios que se van a producir en el Capítulo 3 de gastos en función de la evolución prevista para el Capítulo 9³⁰.

Dentro de este bloque de corriente, deberá tenerse en cuenta además que como mínimo estarán incluidos todos los gastos que traigan su origen en la prestación de los servicios obligatorios en función del tipo de municipio, de acuerdo con lo señalado en el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local Ley 7/1985, de 2 Abril.

El resultado obtenido en este apartado es, sin lugar a dudas, el de mayor relevancia a los efectos de examinar la evolución económica estimada para el municipio. Para ello debe tomarse como base de partida la triple clasificación o perspectiva en los ingresos y gastos municipales:

- a. Ingresos - gastos corrientes u ordinarios.
- b. Ingresos - gastos de capital o inversión.³¹
- c. Ingresos - gastos financieros.

Para los primeros, a los que nos estamos refiriendo en estos momentos, hay que señalar las siguientes características:

- 1) Estos ingresos es deseable que puedan financiar:
 - a. Los gastos corrientes de funcionamiento.
 - b. Las amortizaciones anuales de la deuda existente.
 - c. La parte de los gastos de inversión que no quede cubierta por las transferencias de capital.

De tal forma que, si no llegan a cubrir el importe requerido para la inversión y siempre que resulte legalmente posible, se podrá recurrir al crédito. Esto conllevará la necesidad de adoptar medidas de ajuste³² que permitan subvenir, tanto a los nuevos gastos corrientes de carácter financiero por los intereses que en el futuro se devenguen, como a los retornos del principal del préstamo concertado. No obstante y como se ha comentado, en este supuesto no resulta extremadamente difícil, reducir o periodificar la inversión prevista para obtener el preceptivo equilibrio.

- 2) Cuando estos ingresos no puedan financiar los gastos ordinarios y la cuota anual de amortización de la deuda viva, el ajuste sobre los gastos o ingresos va a resultar ineludible³³, aunque exista remanente líquido de tesorería disponible,

.....
³⁰ Art. 168.1.e), del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo.

³¹ Los conceptos de capital e inversión se utilizan en este caso sin atender a sus diferencias.

³² Bien reduciendo gastos corrientes o incrementando la presión fiscal.

³³ Asumiendo que previamente ya se han adoptado todas las medidas posibles para obtener el máximo de eficiencia.

ya que la utilización de este sin la citada corrección conduciría al déficit, una vez se haya aplicado en su totalidad sin introducir las medidas de reequilibrio.

- 3) La extrema dificultad para introducir los ajustes que pudieran resultar necesarios:
 - a. Desde el apartado de ingresos, por la aversión de los órganos de gobierno a los incrementos de presión fiscal ante su fuerte impopularidad y reacción social.
 - b. Desde el apartado del gasto, por la dificultad para suprimir servicios tanto desde una perspectiva jurídica³⁴, como por la exigencia de los ciudadanos que son receptores de estos³⁵.
- 4) Por otra parte, el posible desequilibrio entre los ingresos - gastos corrientes, va a tener una incidencia sobre una serie de magnitudes de obligado cumplimiento:
 - 4.1. Sobre el resultado presupuestario del ejercicio, y al margen de los posibles ajustes positivos o negativos que deban realizarse como consecuencia de las desviaciones que resulten.
 - 4.2. Sobre el remanente de tesorería, en el que además concurrirán ajustes a la baja fruto tanto de las desviaciones³⁶, como de las provisiones por insolvencias.
 - 4.3. Sobre la capacidad o no de financiación³⁷, entendida como generadora o no de ahorro neto.
 - 4.4. Sobre el ahorro neto a efectos de endeudamiento³⁸.

En resumen, el desequilibrio en este apartado que no tenga un carácter coyuntural, cuando no resulte posible introducir una mayor eficiencia en la gestión, y a pesar de lo señalado anteriormente, deberá ser corregido bien mediante una reducción prestacional, bien con un incremento de la presión fiscal o con un conjunto de ambas. La utilización de remanente líquido de tesorería, la concertación del préstamo extraordinario previsto en el artículo 193.2³⁹ o cualquier otra medida similar que resulte posible⁴⁰, la refinanciación de la deuda viva⁴¹, la obtención de subvenciones o ingresos de carácter análogo a los enunciados, solo supondrá un paliativo temporal e insuficiente para corregir la tendencia negativa.

Dado que en la ejecución urbanística la regla general es que los costes de urbanización⁴² se financien por los propietarios, con independencia de que la gestión sea directa⁴³ o indirecta, en los ISE será a este apartado corriente el que se deberá centrar especialmente la atención.

B. Ahorro neto

Se debe garantizar la obtención de un ahorro neto positivo, y para esto hay que tener en cuenta las interacciones que se producen entre los diferentes Capítulos, por lo que, con carácter general los ingresos de los Capítulos 1 a 5, deben cubrir los Capítulos de gastos 1, 2 y 4, más el importe de la anualidad teórica⁴⁴.

.....

34 Vinculaciones del personal o contractuales.

35 Tengan los servicios o no el carácter de obligatorios.

36 Al aplicarse solo las positivas.

37 Estabilidad o falta de estabilidad presupuestaria.

38 Regulado en el artículo 53.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo.

39 Del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo.

40 Como el regulado en el RDL 5/2009, de 24 de Abril.

41 Salvo en la parte que la misma pudiera suponer reducciones de los tipos de interés sin incremento del riesgo.

42 Coincidentes en su mayor parte con los de inversión.

43 Salvo en actuaciones expropiatorias.

44 En términos generales la suma de los capítulos 3 y 9 de gastos. Artículo 53.1 del Real Decreto. Legislativo 2/2004, de 5 Marzo.

El artículo 53.1 del RDL 2/2004, de 5 de Marzo, exige la obtención de autorización previa para las operaciones de crédito a largo plazo, cuando entre otras, concurra la circunstancia de la obtención de ahorro neto negativo. Igualmente, el Pleno de la respectiva Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a ejecutar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil. Si como hemos señalado en el anterior apartado, no existe un equilibrio entre los ingresos y gastos corrientes, este parámetro tomará un valor negativo que se verá incrementado en función del importe de la amortización anual de la deuda que corresponda.

C. Cumplimiento de la deuda

Debe asegurarse la capacidad para hacer frente a los retornos de la deuda de acuerdo con lo regulado en el Art. 52.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo. Igualmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 53.2, requerirán autorización previa las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.

D. Otras exigencias (que pueden tener o no carácter voluntario)

También resulta conveniente, aunque solo es obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes, tener en cuenta los indicadores de gestión y de coste y rendimiento de los servicios (art. 211 del RDL 2/2004, de 5 Marzo y Regla 101.3.a de la ICAL), así como (4ª parte del Plan 7.e), examinar la evolución de resultados puestos de manifiesto por los indicadores relativos a la situación económico-financiera y presupuestaria de la entidad y a la gestión de los servicios públicos locales, que complementarán la información facilitada para la toma de decisiones y mejora de la gestión. Aspectos estos recogidos en el punto nº 21 de la Memoria regulada en la ORDEN EHA/4041/2004, de 23 de Noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

E. Capacidad inversora

Al examinar el apartado de inversión hay que tener en cuenta que deberá ser financiado:

- a. Con el diferencial positivo entre los ingresos y gastos corrientes.
- b. Con la imposición de contribuciones especiales o cuotas de urbanización, según corresponda.
- c. Con el fruto de enajenaciones de bienes patrimoniales.
- d. Con las subvenciones de capital que puedan obtenerse en cada ejercicio.
- e. Con la capacidad financiera que se genere, fundamentalmente por las amortizaciones de pasivos financieros.

Con las posibles consecuencias negativas que anteriormente hemos expuesto.

Finalmente el apartado financiero de gastos⁴⁵, estará cubierto con parte del diferencial de ingresos - gastos corrientes, todo ello sin perjuicio de que el importe amortizado, pueda ser utilizado para obtener la financiación de nuevas inversiones a través de la tramitación del correspondiente préstamo.

3.1.5.4. Incidencia sobre el resultado presupuestario

A. Concepto y determinación

El resultado presupuestario del ejercicio es la diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo período, poniendo de manifiesto el déficit o superávit de financiación obtenido como consecuencia de la ejecución de su presupuesto.

.....

⁴⁵ Capítulos 8 y 9 del presupuesto

Sobre el resultado presupuestario deberán, en su caso, practicarse los siguientes ajustes:

- a. El resultado presupuestario del ejercicio se ajustará en aumento por el importe de las obligaciones reconocidas que hayan sido financiadas con remanente de tesorería para gastos generales.
- b. Cuando la entidad realice gastos con financiación afectada, el resultado presupuestario del ejercicio se ajustará en aumento por el importe de las desviaciones de financiación negativas y en disminución por el importe de las desviaciones de financiación positivas, calculadas dichas desviaciones de acuerdo con lo establecido en la regla 50 de la ICAL.

B. Medidas a adoptar en caso de signo negativo

Aunque la obtención de un resultado presupuestario negativo no tiene en principio incidencia directa en cuanto a los ajustes previstos en el artículo 193 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, sí contribuye indirectamente a que se origine esa situación, tal y como se recoge en preámbulo de la ICAL: *«Desde esta perspectiva, el remanente de tesorería viene a ser la acumulación de resultados presupuestarios de ejercicios anteriores y no, como actualmente, el excedente de liquidez a corto plazo»*. Por lo que el análisis del mismo, podrá facilitar la adopción de las medidas tendentes a su nivelación.

3.1.5.5. Incidencia sobre el remanente líquido de tesorería

A. Concepto y determinación

El remanente de tesorería se ha configurado en la ICAL⁴⁶ como una magnitud de carácter fundamentalmente presupuestario. Esta concepción del remanente de tesorería responde al significado que el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales atribuye a esta magnitud: recurso para financiar gasto, si es positivo, y déficit a financiar, si es negativo.

El remanente de tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos, todos ellos referidos a 31 de diciembre del ejercicio y se obtiene como suma de los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro, deduciendo las obligaciones pendientes de pago.

El remanente de tesorería disponible para la financiación de gastos generales se determina minorando el remanente de tesorería en el importe de los derechos pendientes de cobro que, en fin de ejercicio, se consideren de difícil o imposible recaudación y en el exceso de financiación afectada producido.

El importe de los derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación viene dado por la parte del saldo de la cuenta 490 «Provisión para insolvencias», que corresponda a derechos de carácter presupuestario o no presupuestario incluidos en el cálculo del remanente de tesorería.

El exceso de financiación afectada está constituido por la suma de las desviaciones de financiación positivas acumuladas a fin de ejercicio. Estas desviaciones se calculan en la forma establecida en la regla 50.

El exceso de financiación afectada sólo podrá tomar valor cero o positivo.

B. Medidas a adoptar en caso de signo negativo

El artículo 193 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo establece:

.....
⁴⁶ Orden EHA/4041/2004, de 23 Noviembre.

1. *En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el pleno de la corporación o el órgano competente del organismo autónomo, según corresponda, deberán proceder, en la primera sesión que celebren, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción sólo podrá revocarse por acuerdo del pleno, a propuesta del Presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y la situación de la tesorería lo consintiesen.*
2. *Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 de esta Ley.*
3. *De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.*

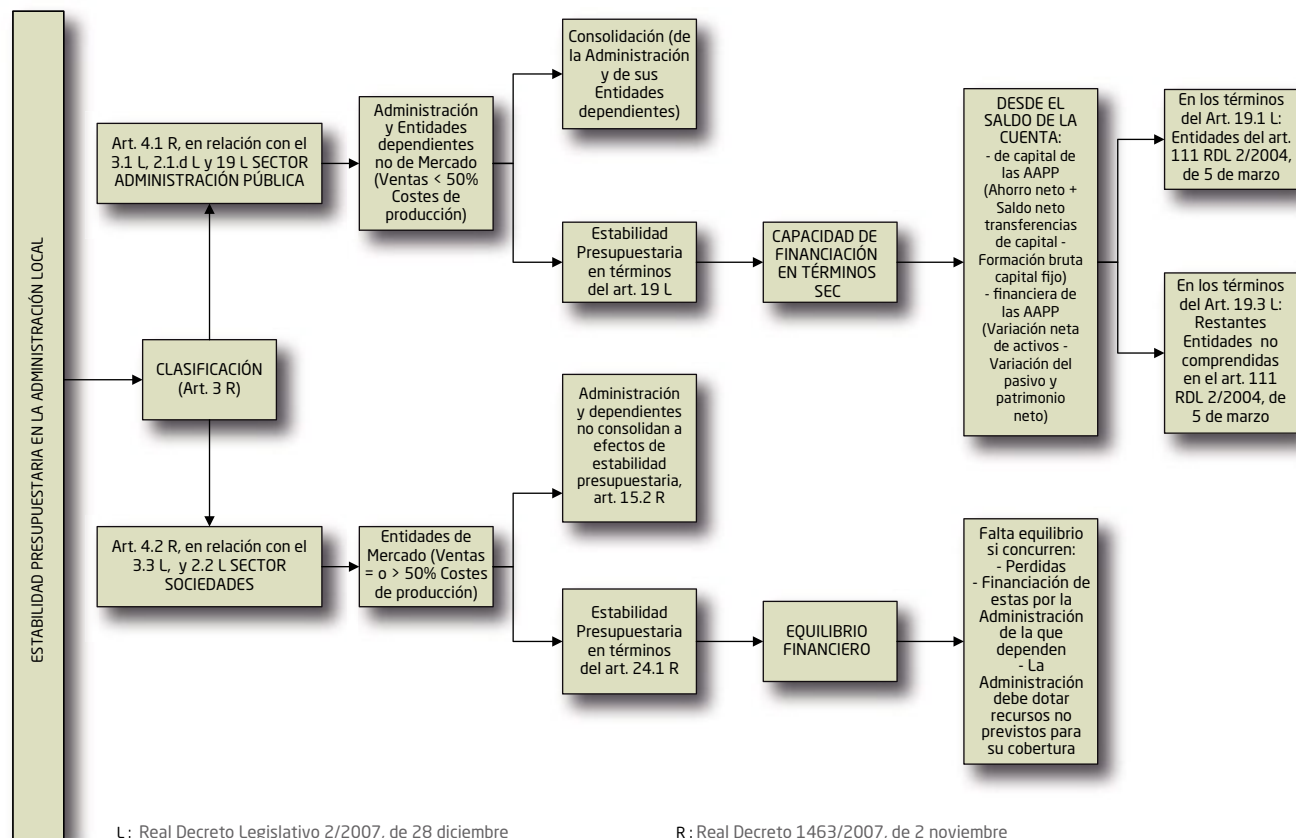
Recientemente el Tribunal Supremo en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de fecha 20 de noviembre de 2008, y con motivo de la impugnación del presupuesto municipal basada en el incumplimiento del citado artículo, viene a recoger una cuarta opción a las tres anteriores, consistente en la posibilidad de que el Ayuntamiento, ante la inviabilidad de estas alternativas, pueda aprobar un plan de «saneamiento financiero», en el que se recoja la absorción del citado déficit. Este plan tendría un carácter autónomo, cuando la Corporación cumpliera los requisitos previstos en la normativa vigente que hicieran innecesaria la tramitación de los planes de saneamiento y económico-financieros, o bien pasaría a ser complementario de uno de ellos o de ambos.

3.1.5.6. Incidencia sobre la estabilidad presupuestaria

A. Concepto y determinación

El objetivo de estabilidad presupuestaria puede definirse, con carácter general, como una situación de equilibrio o de superávit computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, no obstante pueden darse dos situaciones en función del sujeto:

1. En las entidades del grupo definido por el artículo 4.1 del RLEP (administración y sector público empresarial no de mercado) la estabilidad presupuestaria es «... *la situación de equilibrio o de superávit computada, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas*».
2. En los Entes institucionales correspondientes al artículo 4.2 del RLEP (sector público empresarial de mercado) la Ley determina que dichas unidades elaborarán, aprobarán y ejecutarán sus presupuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, entendiéndose como tal «... *la posición de equilibrio financiero*».



Para los entes comprendidos en el artículo 4.1, la capacidad de financiación deberá obtenerse a partir del SEC 95, desde las cuentas de producción, distribución, capital y financiera y su correspondiente correlación con los capítulos de la clasificación económica del presupuesto⁴⁷.

	EMPLEOS	RECURSOS	RESULTADO
CUENTA DE PRODUCCIÓN:	EN LOS COMPONENTES DE LA CUENTA	LA PRODUCCIÓN	VALOR AÑADIDO NETO
CUENTA DE DISTRIBUCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LA RENTA	EN LOS COMPONENTES DE LA CUENTA	VALOR AÑADIDO NETO	AHORRO NETO
VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO (VPN):		AHORRO NETO (AN) + SALDO NETO DE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (SNTK)	
CUENTA DE CAPITAL:	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO (FBKF) Y OTROS	AHORRO NETO (AN) + SALDO NETO DE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (SNTK)	CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (CF)

$$CF = VPN - FBKF$$

⁴⁷ Con los ajustes que resulten necesarios

	EMPLEOS	RECURSOS	RESULTADO
VPN= AN + SNTK			
CF = (AN + SNTK) - FBKF			
AN = CI 1 a 5 - CG 1 a 4			
SNTK = CI 7 - CG 7			
FBKF = CI 6 - CG 6			
CUENTA FINANCIERA:	VARIACIÓN NETA DE LOS ACTIVOS (CI 8 y CG 8)	VARIACIÓN DEL PASIVO Y EL PATRIMONIO NETO (CI 9 y CG 9)	CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (CF)
CF = (CG 8 - CI 8) - (CI 9 - CG 9)			

Así podrá establecerse la estabilidad presupuestaria desde el apartado no financiero del presupuesto⁴⁸, garantizando el equilibrio entre los Capítulos 1 a 7 de ingresos y 1 a 7 de gastos. (Artículo 19.3 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, en relación con el artículo 6.2 y 15 del Real Decreto 1463/2007, de 2 noviembre). También desde el apartado financiero⁴⁹ puede ser calculada la estabilidad presupuestaria y su existencia o no dependerá del resultado positivo o negativo de:

$$(A) \text{ ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS} - (R) \text{ REDUCCIÓN NETA DE PASIVOS}$$

Donde:

$$A = \text{CAPÍTULO 8 (GASTOS)} - \text{CAPÍTULO 8 (INGRESOS)}$$

$$R = \text{CAPÍTULO 9 (INGRESOS)} - \text{CAPÍTULO 9 (GASTOS)}$$

Para las comprendidas en el artículo 4.2 y de acuerdo con lo recogido en el artículo 24 de RLEP, se considerará que estas se encuentran en situación de desequilibrio financiero cuando, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable, incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad del artículo 4.1 a quien corresponda aportarlos. En estas el concepto de ahorro bruto⁵⁰ puede establecerse como:

- (+) Ingresos de explotación.**
Excepto:
Exceso de provisiones del grupo 14.
Aumento existencias productos terminados y en curso.
- (+) Ingresos financieros.**
Excepto:
Diferencias positivas de cambio.
Beneficios en inversiones financieras.
- (-) Gastos de explotación.**
Excepto:
Dotación a las amortizaciones y al fondo de reversión.
Disminución existencias productos. Terminados y en curso.
Variación de provisiones de tráfico.
Dotaciones a provisiones del grupo 14.

⁴⁸ Por correlación con las cuentas de producción, distribución y capital.

⁴⁹ Por correlación con la cuenta financiera.

⁵⁰ Obtenido desde el Manual de cálculo del ahorro bruto de la IGAE.

A incluir:
Impuesto sobre sociedades pagado.
Aplicación de Provisiones del grupo 14.

(-) Gastos financieros.

Excepto:
Variación de provisiones financieras.
Diferencias negativas de cambio.
Pérdidas en Inversiones Financieras.

A incluir:
Dividendos pagados y rentas distribuidas.
(=) Ahorro Bruto.

B. Medidas a adoptar en caso de signo negativo

De acuerdo con lo regulado en el artículo 19.1 del Real Decreto 1463/2007, de 2 noviembre, «procederá la elaboración de un plan económico-financiero cuando el resultado de la evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado o el realizado por la Intervención de la Entidad Local, en la forma establecida en el artículo 16 de este Reglamento, sea de incumplimiento del objetivo individual establecido para cada una de las entidades locales a las que se refiere el artículo 5 o el objetivo de equilibrio o superávit establecido para las restantes entidades, salvo que el Gobierno, en aplicación del artículo 10.3 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, proponga a la Comisión Nacional de Administración Local la no aplicación a la entidad local del plan de reequilibrio.» Sobre este plan que tendrá una duración máxima de tres años, se deberá realizar un seguimiento tanto en la elaboración del presupuesto, como en sus modificaciones y liquidación, teniendo incidencia en la viabilidad de concertar nuevos préstamos cuando los mismos requieran de autorización.

C. Conclusión

De todo lo anteriormente expuesto puede concluirse, que en el presupuesto evaluado para la nueva ordenación urbanística, deberá determinarse si se cumplen las condiciones legalmente exigibles referidas a:

- La capacidad de poder prestar y financiar el coste de los servicios obligatorios.
- El equilibrio presupuestario en sus tres niveles: corriente, inversión y financiero.
- La estabilidad presupuestaria.
- La obtención de un remanente de tesorería neutro o positivo.
- La generación de recursos que permitan asumir los gastos de amortización de la deuda y sus intereses en el tiempo.

3.2. SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DE SUELOS PARA USOS PRODUCTIVOS

3.2.1. Los indicadores sintéticos como herramienta para evaluar magnitudes de difícil cuantificación

3.2.1.1. Metodología de construcción de indicadores sintéticos

Un **indicador sintético** es un instrumento estadístico que permite medir, de forma cuantitativa y resumida, un fenómeno complejo. La mayor ventaja de utilizar este instrumento es su capacidad de reducir a una dimensión común aspectos que, en principio, resultarían incomparables, lo que se consigue mediante el proceso de reducción de los datos de base a magnitudes homogéneas.

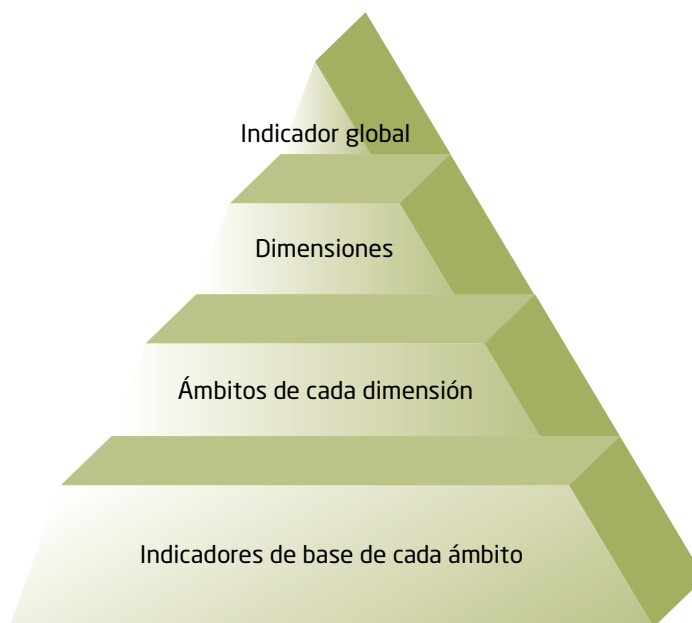


Figura 1: Sintetización de la información. Estructura piramidal de los indicadores

Otras ventajas adicionales del uso de indicadores sintéticos se derivan de la flexibilidad en su construcción, uso e interpretación. Debido a su propia naturaleza, estos indicadores permiten sintetizar⁵¹ la información a varios niveles de forma piramidal hasta llegar a un indicador global. De esta forma, es posible sintetizar los datos de base (p.e.: tasa de paro, desempleo juvenil, desempleo de larga duración) en un indicador referido a su ámbito (p.e.: mercado laboral), sintetizar los indicadores correspondientes a los distintos ámbitos en un indicador sintético de su dimensión (p.e.: economía) y, por último, sintetizar los indicadores de dimensión en un indicador global o final (p.e.: Desarrollo Sostenible).

Los **principios** que deben guiar la construcción de un indicador sintético se pueden resumir en lo que apuntan Atkinson et al. (2001).

- Identificar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada.
- Ser robusto y estadísticamente validado.
- Ser sensible a una intervención política pero no susceptible de manipulación.
- Ser objeto de medición y comparable entre diferentes países, y comparable según estándares internacionales fijados por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas (ONU).
- Ser oportuno y susceptible de revisión.
- Ser una medida de referencia de un fenómeno, pero no suponer una carga excesiva para Estados, empresas y/o ciudadanos.
- Estar equilibrado entre sus diferentes dimensiones.

⁵¹ El instrumento de síntesis de la información de base que se ha utilizado es la media geométrica. Se ha escogido la media porque recoge en un solo dato la información contenida en los datos de base, dando una idea de la posición central del conjunto de datos, y la geométrica porque, en un análisis temporal, pone de relieve de forma más acusada las trayectorias discrepantes en uno solo de los datos de base mientras que la media aritmética, por ejemplo, tiende a enmascarar en mayor medida las trayectorias excepcionales tras el conjunto de datos.

- Tener el peso de las estadísticas de base repartido de forma proporcional.
- Ser transparente y accesible a todo tipo de usuarios.

3.2.1.2. *Cómo se construye un indicador sintético*

A. *Propiedades de los elementos que lo componen intervienen en la construcción*

Los elementos que intervienen en el proceso de construcción del indicador sintético deben cumplir con las siguientes propiedades:

- **Complejidad.** Se supone que el número de indicadores de base es completo, en el sentido de que están representadas todas las propiedades relacionadas con el objetivo buscado por el índice global. Esto equivale a exigir que los indicadores de base seleccionados sean representativos de la macromagnitud que se pretende seguir.
- **Bondad de los indicadores de base.** Se acepta que los indicadores de base son «buenos» en el sentido de que miden adecuadamente los estados en que se encuentra cada componente en el momento del tiempo a que se refiere. Esta hipótesis garantiza que estos indicadores recogen de manera adecuada tanto los cambios que se produzcan en la macromagnitud en estudio como las etapas por las que pase en su evolución.
- **Objetividad.** Se acepta que la finalidad buscada por el indicador sintético puede ser debidamente alcanzada mediante indicadores de base objetivos.

En este sentido, la hipótesis de completitud, por la que se acepta que el número de indicadores de base es completo, junto al hecho de asumir la bondad de éstos en sus mediciones y su objetividad, lleva a plantear la elaboración del indicador sintético como un problema de agregación de indicadores, suponiendo que la elección y medición de éstos no plantean en principio ningún problema.

B. *Etapas del proceso de construcción*

Fases de construcción de indicadores sintéticos

La construcción de un indicador sintético será el resultado de un proceso que consta de dos fases:

- A. Teórica,** en la que se propone una aproximación teórica al fenómeno analizado y la composición «óptima» de un indicador sintético para el mismo.
- B. Empírica,** en la que se realiza el cálculo del valor de los indicadores sintéticos, a partir de dos elementos: la información estadística y la aplicación de un método de cálculo.

Etapas 1: Aproximación teórica

La primera etapa en la construcción de indicadores sintéticos consiste en aproximar de forma teórica el fenómeno analizado y en diseñar la composición óptima de un indicador sintético para el mismo. En esta etapa se identifican los diferentes niveles que conforman el indicador sintético:

1. Esto exige, en primer lugar, **identificar las dimensiones** que comprende el fenómeno objeto de estudio, para lo cual se recurre a la información resultante de la revisión de la literatura. En este proceso se identifican las dimensiones que deben ser consideradas, en aras a construir el mejor de los indicadores posibles.
2. A continuación, **se definen los ámbitos que componen cada dimensión.** Los mismos se determinan, al igual que las dimensiones, a partir de la información extraída de la revisión literaria, en base a lo que los distintos autores han ido argumentando y a las experiencias puestas en marcha.

3. Por último, **se determinan las categorías dentro los ámbitos seleccionados**. Una vez más, la relación de categorías susceptibles de ser incluidas se establece a partir de los resultados obtenidos de la revisión.

Etapas 2: Aproximación empírica

Esta etapa tiene por objeto calcular el valor del indicador sintético. Para ello, se requiere de dos elementos: la información estadística de los indicadores básicos o parciales disponibles para medir cada uno de los ámbitos «teóricos» propuestos en la Etapa 1, y un método de cálculo.

Respecto a información estadística, para concretar las variables de base a utilizar en el cálculo de los indicadores, se recurre a fuentes estadísticas oficiales disponibles a nivel nacional o regional. Por tanto, la calidad de la aproximación de las categorías de referencia depende de la disponibilidad de información estadística oficial.

Con las variables estadísticas se construye una base de datos, que contiene todos los indicadores de base, clasificados por categorías.

En cuanto al método de cálculo, el mismo consta de tres partes: normalización de los indicadores básicos, transformación de los indicadores básicos que afecten inversamente al fenómeno analizado y agregación de los datos para obtener el valor final del indicador sintético.

1. Normalización

En el contexto de este estudio, la normalización de un indicador de base significa redimensionar su rango de valores para que esté acotado entre 0 y 100. Según el tipo de unidad de medida del dato básico, se aplica una transformación u otra (o ninguna), como se indica a continuación:

- a. **Tasa de variación.** Es un porcentaje acotado entre -100 y 100, aunque no es probable que supere el valor 10 ya sea en un sentido u otro. Si se trata de un indicador que se sabe que no va a alcanzar tasas de variación negativas, la normalización es automática, pues se asume que se moverá entre 0 y 100. Sin embargo, también puede ocurrir que la tasa de variación de un indicador sea negativa por lo que se procede a su normalización de la siguiente manera. Se supone que teóricamente este indicador se moverá entre -100 y +100. A continuación, se calcula los valores a y b de la siguiente ecuación (una recta), $y = a + bx$, tal que cuando x , que es nuestro indicador de partida, toma el valor -100, y , que es el indicador normalizado, debe tomar el valor 0. Y cuando x toma el valor +100, y debe tomar el valor 100. De esta forma, la función estimada es $y = 50 + 0,5x$.
- b. **Peso.** Es un porcentaje comprendido entre 0 y 100.
- c. **Índice de Gini (IG).** Es una índice de desigualdad, que compara la situación real (a partir de los datos disponibles) con una ideal, con respecto al fenómeno que se mide. Teóricamente está comprendido entre 0 y 1, de manera que cuanto más cercano a 1, mayor es la desigualdad. No obstante, para su uso práctico en este trabajo se redimensiona para que esté comprendido entre 0 y 100.
- d. **Coefficiente de variación (CV).** Es una medida de dispersión, y en nuestro caso, constituye una medida para aproximar la desigualdad. Se calcula como el cociente entre la desviación típica y la media de una muestra. Suele tomar valores entre 0 y 1, por lo que normalmente se redimensiona para que esté comprendido entre 0 y 100. Sin embargo, puede ocurrir que en algún caso, el coeficiente de variación supere el valor 1, por lo que en ese caso habrá que normalizar de la misma forma que se hace en el caso de variables no acotadas (véase más adelante).
- e. **Índice de concentración (IC).** Se aplica a variables medidas a nivel autonómico, que se expresan en porcentajes. Se construye como la suma de los valores más elevados (el número se elige de antemano) de la variable, por tanto, es un porcentaje acumulado que está acotado entre 0 y 100; cuanto más cercano a 100, mayor concentración. Se decide que

considerar el 10% de N que es 2 (N=18), por tanto, se suman los dos valores más elevados y se obtienen índices de concentración 2 (IC2).

f. **Otras unidades no acotadas**, como número/hab, kgs/ha, etc. En estos casos el principal problema es que el rango de valores no está acotado por arriba, puesto que puede ir de 0 (cota mínima objetiva) hasta un máximo que es necesario prefijar. Este problema se resuelve de la forma siguiente:

- Elegir una cota máxima. Es una decisión subjetiva, y para ello se toma como referencia el valor del indicador en un contexto más amplio (España, Europa, etc.), el cual se amplía hasta una cota considerada como razonable y potencial pero difícilmente alcanzable.
- Calcular el factor de conversión. Se obtiene redimensionando el rango de valores establecido tras fijar la cota máxima hasta el objetivo (de 0 a 100).
- Calcular el valor normalizado del indicador básico. Se multiplica o divide, según el caso, el valor real de indicador por el factor de conversión.

2. Transformación

Tras la normalización de los indicadores básicos, hay que **tener en cuenta el signo con que cada indicador afecta al fenómeno analizado**. Algunos indicadores de base influyen de forma directa sobre el fenómeno analizado, por ejemplo, a mayor tasa de empleo mejora la dimensión económica del Desarrollo Sostenible. Pero el efecto de otros puede ser inverso, como por ejemplo, cuanto mayor sea el porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza, más empeorará la cohesión social. En este último caso, se transforma el valor del indicador de base para obtener su complementario, con el fin de conseguir que todos los valores que posteriormente se van a agregar, influyan en sentido directo sobre el fenómeno objeto de análisis. Esta transformación es inmediata porque todos los indicadores están acotados entre 0 y 100. Así, si el valor del indicador es 45, su valor complementario será 55 (el resultado de restar 45 a 100).

3. Agregación

Una vez normalizados todos los datos para lograr su acotación entre 0 y 100, y transformados en sus complementarios en caso de afectar inversamente al fenómeno analizado, se aplica un método de agregación para obtener el indicador sintético. Se elige la **media geométrica**, que se calcula como:

Siendo x_i el valor de los indicadores básicos a tener en cuenta y n el número total de indicadores. Para calcular la media geométrica, es necesario que x_i sea siempre positivo y en nuestro caso se cumple, ya que todos los indicadores están acotados entre 0 y 100. La media geométrica siempre es inferior que la media aritmética y resulta de especial utilidad cuando en la muestra hay datos muy elevados, alejados de la mediana.

3.2.1.3. Aplicaciones y ejemplos

A. Fase teórica

En relación a la **suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos**, es necesario, en primer lugar, efectuar una **interpretación** de la intención que llevó en su día al legislador a incluir este aspecto en la Ley 8/2007. Para ello, es necesario revisar las principales normas y programas de ordenación territorial (de ámbito nacional y de la Comunidad Autónoma) a fin de **precisar qué se puede entender por «suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos»**.

Una primera interpretación que surge de esa revisión documental concluye que la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos supone, fundamentalmente, **«la disponibilidad de suelo para el desarrollo de actividades económicas diversificadas, con posibilidades de integración con el tejido productivo pre-existente»**.

Para lograr una mejor interpretación del fenómeno y su posterior cuantificación, se pueden definir varias dimensiones abarcadas por la definición anterior.

- **Dimensión macroeconómica:** claramente el fenómeno tiene carácter económico. El desarrollo económico de la región en cuestión, así como la variación en la renta de la población afectarán en el uso que se haga del suelo.
- **Dimensión urbanística:** el suelo es un recurso escaso, la oferta de dicho recurso y el uso que, actualmente, se esté haciendo determinará la capacidad futura que dicho recurso tendrá para alojar actividades económicas y productivas en el futuro.
- **Dimensión productiva y de diversidad económica:** Asegurar la diversificación productiva y de las actividades económicas que se desarrollen en dicho suelo es una de los objetivos de este fenómeno, con lo cual es necesario conocer la situación actual del tejido productivo de la región.

Estas dimensiones permiten desarrollar con más detalle el fenómeno analizado y, además, proporcionan una herramienta de aproximación a las variables y a la información que se debe recabar para construir el futuro indicador.

Para cada una de las dimensiones definidas se busca en la fase empírica una variable o una serie de variables que cuantifiquen o se aproximen a una cuantificación de dicha dimensión. A continuación, se agregan las 3 dimensiones en un solo valor que denominaré «**Indicador de suficiencia y adecuación de suelo para usos productivos**» (**Índice SASUP**).

B. Fase empírica

Para llegar al cálculo del Índice SASUP son necesarios tres elementos:

- La obtención de información estadística de los dimensiones de base: buscar fuentes de información y estadísticas que permitan aproximar el valor de cada una de las dimensiones.
- Un método de cálculo de cada una de las dimensiones parciales: las estadísticas obtenidas deben someterse a un proceso de adecuación al uso que las destinaremos para poder obtener valores comparables entre sí. En este punto los datos deben pasar por un proceso de normalización y transformación.
- Un método de agregación de las 3 dimensiones parciales: la finalidad es tener un valor para el Índice SASUP, para ello debemos elegir un método de agregación de las diferentes variables y dimensiones.

Por último, se buscará la información de base necesaria para obtener el valor del Índice SASUP, efectuando estimaciones y proyecciones en caso necesario, en dos momentos del tiempo:

- Antes de acometer la Actuación de Urbanización (en el siguiente ejemplo año 2006).
- En el momento de la formulación del instrumento de ordenación de la actuación (en el ejemplo es 2011, pero la información estadística es del año anterior, 2010).

La evolución del valor de las dimensiones y del indicador permitirá mostrar si las actuaciones urbanísticas conducen o no a una mayor suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

3.2.2. Una propuesta de indicador sintético para medir la suficiencia y adecuación de suelos para usos productivos

3.2.2.1. Delimitación del indicador y selección de variables

- **Dimensión Económica:**
 - **Paro registrado** en porcentaje sobre población total. (Instituto Autonómico de Estadística, IAUTE)

- **Cuota de mercado:** (La Caixa) Índice que expresa la capacidad de consumo comparativa de los municipios. La cuota de mercado de los municipios se elabora mediante un modelo equivalente a un promedio de números índices de las siguientes seis variables: población, número de teléfonos fijos, automóviles, camiones (camiones y furgonetas), oficinas bancarias, y actividades comerciales minoristas. Es decir, la capacidad de consumo de un municipio se mide, no sólo en función de la importancia de la población, sino también en función del poder adquisitivo de la misma.
- **Índice de actividad comercial:** (La Caixa) Se obtiene en función del impuesto correspondiente al total de actividades económicas empresariales (industriales, comerciales y de servicios) y profesionales. Es decir, incluye todas las actividades económicas excepto las agrarias.

Dimensión Macroeconómica	Paro registrado en % s/población total	Cuota de mercado	Índice actividad económica
2006	4,50	43,00	22,00
2010	5,80	45,00	25,00

• **Dimensión Urbanística:**

- Número de **viviendas nuevas** cada 1000 habitantes (IAUTE)
- **Superficie urbanizada:** (IAUTE) Porcentaje de superficie urbanizada en relación al total de superficie del municipio.
- **Superficie para usos industriales:** (Elaboración propia) Porcentaje de superficie destinada a industria en relación al total de la superficie urbanizada del municipio.

Dimensión Urbanística	Nº viviendas nuevas cada 1000hab	Superficie Urbanizada	Superficie para usos Industriales (sobre terreno urbanizado)
2006	25,27	40,00	5,00
2010	5,80	43,00	9,00

• **Dimensión Productiva y Diversidad Económica:**

- **Índice industrial:** (La Caixa) Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades industriales. El valor del índice refleja el peso relativo de la industria de un municipio.
- **Índice de restauración y bares:** (La Caixa) Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades de restauración y bares. El valor del índice refleja el peso relativo de la actividad de restauración y bares de un municipio.
- **Superficie actividades comerciales minoristas:** (La Caixa) Metros cuadrados de las actividades comerciales minoristas.
- **Explotaciones agrarias** cada 1000 habitantes (IAUTE)

Dimensión Productiva y Diversidad Económica	Índice industrial	Índice de restauración y bares	Superficie-m² actividades comerciales minoristas	Total explotaciones agrarias cada 1000hab
2006	25,59	27,00	31.808	3,39
2010	26,00	29,00	35.329	2,80

3.2.2.2. Normalización, transformación y agregación

Las variables «Número de viviendas nuevas», «Explotaciones agrarias» han sido normalizadas utilizando como base el valor de dichas variables para la totalidad de la Comunidad Autónoma. Calculando la diferencia porcentual entre el valor municipal y el promedio autonómico. Esta diferencia se moverá entre -100 y +100. A continuación, se calcula los valores a y b de la siguiente ecuación (una recta), $y = a + bx$, tal que cuando x, que es el indicador de partida, toma el valor -100, y, que es el indicador normalizado, debe tomar el valor 0. Y cuando x toma el valor +100, y debe tomar el valor 100. De esta forma, la función estimada es $y = 50 + 0,5x$.

La variable «Superficie actividades comerciales minoristas» también ha sido normalizada tomando como límite superior de la variable la superficie total urbanizable del municipio.

El resto de las variables al estar sus valores comprendidos entre 0 y 100 no han sido normalizadas.

Por último las variables «Paro registrado», «Número de viviendas nuevas» y «Explotaciones agrarias» han sido transformadas, utilizándose en el cálculo del indicador su valor complementario y que inciden en forma inversa en los resultados del indicador.

Se plantea una agregación lineal de las variables, es decir, todas ellas pesan lo mismo en los resultados finales del Indicador, arrojando los siguientes resultados.

Dimensión Macroeconómica	Valor indicador
2006	53,50
2010	54,73

Dimensión Urbanística	Valor indicador
2006	31,61
2010	34,12

Dimensión Productiva y diversidad Económica	Valor indicador
2006	26,27
2010	26,93

3.2.2.3. Resultados del indicador, interpretación y comparación intertemporal de resultados

El índice SASUP se calcula agregando los resultados de las dimensiones individuales.

Indice SASUP	
2006	37,13
2010	38,59

La interpretación del índice es directa, a mayor valor del índice SASUP mejor es la adecuación y suficiencia del suelo para usos productivos que presenta el PGOU analizado.

Según nuestra definición planteada, a mayor nivel del índice «mayor es la disponibilidad de suelo para el desarrollo de actividades económicas diversificadas, con posibilidades de integración con el tejido productivo pre-existente».

Cabe destacar que los valores del índice son sumamente dependientes de las variables elegidas, de los métodos de normalización y de agregación.

Pueden efectuarse una serie de cálculos adicionales que modulan en forma diferente los valores de agregación de las variables, analizando y comparando los resultados obtenidos con sus implicaciones a nivel político, urbanístico y económico.

Capítulo 4

EL IMPACTO ECONÓMICO A NIVEL SUPRAMUNICIPAL

4.1. LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO EN LAS HACIENDAS PÚBLICAS SUPRAMUNICIPALES

4.1.1. La Tabla Input-Output (TIO)

La tabla input-output (TIO, a partir de ahora) es el marco contable para las cuentas nacionales o regionales de oferta, demanda y rentas. Por tanto, cualquier comparación sectorial rigurosa, tanto entre sectores diferentes de una economía como el mismo sector de diferentes economías, utiliza esta herramienta contable.

Una tabla input-output cuantifica cómo se distribuye una actividad económica entre el conjunto de los sectores de la economía del país o región de referencia. Para ello, proporciona los datos sobre la estructura de las compras intermedias que se realizan entre los diferentes sectores de una economía. En otras palabras, ofrece información sobre las interrelaciones en forma de compras y ventas entre los distintos sectores económicos de un país. Por ejemplo, un aumento en la inversión en un sector supone un incremento de su producción, lo que provoca que los agentes del sector consuman inputs de una multitud de sectores distintos y, por otro lado, que el resto de sectores disponga de una mayor cantidad de output para realizar sus actividades. Los sectores proveedores, a su vez, aumentarán sus consumos de otros sectores para responder a la nueva demanda, mientras que los clientes ofrecerán más bienes y servicios, y así el proceso continúa hasta que los efectos se extinguen. Estas son precisamente el tipo de relaciones intersectoriales que explicita una tabla input-output.

La columna de cada sector de la TIO representa cómo se forma su valor de la producción, distinguiendo las compras de bienes y servicios que se hacen al resto de sectores y los inputs de los factores primarios de producción: el trabajo y el capital (la suma de estos dos factores más los impuestos sobre la producción determinan el valor añadido bruto). La fila, por su parte, muestra cómo se distribuyen las ventas de esa producción entre ventas intermedias al resto de sectores, para sus respectivas producciones, y ventas a la demanda final: consumo privado y público, inversión y exportaciones.

Para facilitar su elaboración, se supone una función de producción de coeficientes fijos, es decir, del tipo $x_i = \text{Min}_j \{a_{ij}x_{ij}\}$ lo que implica rendimientos constantes a escala y complementariedad perfecta. A partir de este supuesto la estructura industrial de un país (o región) se reflejará en forma de tabla del modo siguiente:

A	B
C	

La parte A se denomina matriz de transacciones interindustriales y recoge las transacciones nacionales intersectoriales, las importaciones por origen y destino y, los flujos totales. Para cada sector, su columna refleja su estructura de compras a otros sectores necesaria para llevar a cabo su actividad productiva mientras que su fila recoge la estructura de las ventas al resto de sectores. La matriz B engloba los vectores de demanda o empleos finales incluyendo el consumo privado y público, la formación bruta de capital, la variación de existencias y las exportaciones. Finalmente, la matriz C recoge los vectores correspondientes a los inputs primarios: sueldos y salarios brutos, cotizaciones sociales, excedente bruto de explotación, impuestos a la producción y subvenciones de explotación. En el caso de que existan tres sectores en la economía la tabla quedaría como sigue:

Sectores	1	2	3	intermedio	Demanda final	Output total
1	x_{11}	x_{12}	x_{13}	Σx_{1j}	D_1	X_1
2	x_{21}	x_{22}	x_{23}	Σx_{2j}	D_2	X_2
3	x_{31}	x_{32}	x_{33}	Σx_{3j}	D_3	X_3
Inputs intermedios	Σx_{i1}	Σx_{i2}	Σx_{i3}			
Valor añadido bruto	V_1	V_2	V_3			
Inputs totales	X_1	X_2	X_3			

donde x_{ij} es la cantidad del producto del sector i que consume el j , D_i el vector de demanda final y V_i el vector fila de valor añadido bruto. En la tabla existen tres relaciones contables fundamentales:

- La suma de ventas intermedias es igual a la suma de compras.
- La suma de las demandas finales es igual a la suma del valor añadido más las importaciones equivalentes, es decir, la suma de las importaciones de la matriz de consumos intermedios más las importaciones destinadas a la demanda final.
- Para cada sector, la demanda final más la demanda intermedia nos da el output del sector. Por columnas, el output del sector coincide con las compras intermedias más los inputs primarios: $X_i = \Sigma x_{ji} + V_i = \Sigma x_{ij} + D_i$.

Además de estas relaciones, las TIO permiten la obtención de las macromagnitudes básicas como el PIB, ya sea a través del valor añadido o de la demanda final. En numerosos países las TIO sirven de control de la Contabilidad Nacional y expresan su desagregación sectorial.

4.1.1.1. Ejemplo de Tabla Input-Output con 3 Sectores

TIO con 3 sectores económicos

	Agricultura	Industria	Servicios	Consumos intermedios	Consumo privado	Consumo publico	Formacion bruta de capital fijo	Export	Demanda Final	Empleos
Agricultura	4	3	1	8	10	0	1	2	13	21
Industria	5	12	9	26	20	0	8	6	34	60
Servicios	1	4	7	12	15	5	1	1	22	34
Consumos intermedios	10	19	17	46	45	5	10	9	69	115
Remuneracion asalariados	3	25	10	38						
EBE	8	16	7	31						
Valor añadido	11	41	17	69						
Producción	21	60	34	115						

Esta es una tabla de transacciones intersectoriales, que muestra cómo se interrelacionan todos los sectores, en el sentido de que cada uno adquiere productos fabricados por las demás a fin de llevar a cabo su propio proceso.

Los sectores de esta tabla son: Agricultura, Industria y Servicios. Estos nombres reflejan grandes agregados, en el sentido de que dentro del sector servicios se agrupan todas las empresas que prestan algún tipo de servicio, tales como: bancos, transporte de carga, transporte de pasajeros, comercios, servicios profesionales diversos, servicios públicos diversos, etc. Dentro del sector industrial se agrupan todas las empresas que producen bienes, tales como: industria textil, farmacéutica, petroquímica, energética, de alimentos, de bebidas, de plástico, de papel y derivados, etc. En el sector agricultura se agrupan todas las empresas agrícolas y ganaderas de diversos tipos, tales como: producción de hortalizas, de cereales, de forrajes, de ganado lechero, de ganado lanar, avícola, porcino, etc., o según otra clasificación más conveniente.

En la primera columna de esta tabla, la cifra «4» representa las compras que las empresas del sector agricultura han efectuado a otras empresas del mismo sector, tales como semillas mejoradas, abonos, ganado para engorde, forrajes, etc. La cifra «5» representa las compras que las empresas del sector agricultura han efectuado al sector industrial, tales como: tuberías, herramientas, fertilizantes químicos, insecticidas, tractores, etc. La cifra «1» representa las compras que las empresas del sector agricultura han efectuado al sector servicios, tales como: servicios de transporte de carga, servicio de sanidad e inmunización, servicios de asesoría legal, servicios de almacenajes en silos y bodegas, servicios de comercialización, etc.

Análogamente, las cifras de la segunda columna representan las compras que las empresas del sector industrial han efectuado al sector agricultura (3), a otras empresas del mismo sector industrial (12), y al sector de servicios (7).

La tercera columna se interpreta de la misma manera. Se dice que estas tres columnas representan la demanda intermedia o consumos intermedios, ya que estas cifras corresponden a los insumos que los sectores adquieren para fabricar otros productos, es decir que corresponden a bienes que no llegan al consumidor final, sino que se utilizan dentro del proceso de producción.

La quinta columna (consumo privado) de esta tabla representa las compras que los consumidores finales efectúan a los sectores de producción, esto es, los bienes que son adquiridos por las familias; a continuación, la columna «consumo público» muestra las compras realizadas por las instituciones estatales, autonómicas y locales. La inversión por parte de las empresas (compra de maquinaria, vehículos, edificios y en general, en bienes de activo fijo) se muestra en la séptima columna (FbCF) y, finalmente, las compras realizadas por otros países para ser utilizados en consumo (compra de alimentos, de ropa, de servicios recreativos, de viajes) en la columna «Export».

Conviene subrayar que las columnas indican siempre las cantidades compradas por un determinado sector para lograr un nivel de producción específico. Otra forma de verlo, es que las columnas indican el volumen de las adquisiciones de bienes y servicios de diversos orígenes, que intervienen en el proceso de producción de un determinado sector. En cambio, las filas de la matriz indican siempre las cantidades vendidas por un sector al resto de los sectores compradores, esto es el destino de la producción.

4.1.2. Técnicas elementales de análisis input-output

Antes de comenzar a describir las distintas técnicas de análisis input-output, conviene tener presentes ciertos conceptos básicos que darán lugar a las primeras técnicas para extraer información de la tabla estadística sobre la que se realiza el análisis.

Estos conceptos son básicamente el de coeficiente técnico (directo) y el de matriz inversa de Leontief.

Un coeficiente técnico directo se define como el cociente entre cada elemento de la matriz de transacciones intermedias y la producción efectiva de la rama de actividad (columna) correspondiente:

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{w_j} \qquad \text{Con } i = (1,2,..., n) \text{ y } j = (1,2,..., n)$$

Donde x_{ij} es el elemento típico de la matriz de relaciones intersectoriales X , w_j la producción (efectiva) total de la rama j -ésima.

La matriz estructural A recoge la totalidad de los coeficientes técnicos:

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{2n} \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{nn} \end{bmatrix}$$

Por columnas, los coeficientes técnicos muestran la estructura de compras de una rama de actividad o industria. Si, además, se incorporan las hipótesis de efecto-precio nulo y de funciones de producciones lineales y homogéneas, puede concluirse que la columna j ésima describe la función de producción de la rama j , en el sentido de mostrar la proporción de insumos necesaria para producir una unidad de producto. Por tanto, la matriz A muestra la estructura productiva que subyace al sistema económico descrito para la tabla input-output objeto de análisis.

Para definir la matriz tecnológica de Leontief se parte de la relación contable de la tabla input-output (suma por filas de la tabla):

$$w_i = x_{i1} + x_{i2} + ... + x_{in} + d_{ik}$$

Definidos los coeficientes técnicos de producción como se acaba de ver:

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{w_j}$$

La expresión anterior se transforma en:

$$w_i = a_{i1} w_1 + a_{i2} w_2 + \dots + a_{in} w_n + d_{ik}$$

o bien, en expresión matricial, para la totalidad de la tabla input-output:

$$w = Aw + Du$$

con:

- w vector columna de producción efectiva (nx1).
- A matriz de coeficientes técnicos (nxn).
- D matriz de demanda final (nxk).
- u vector columna unitario (kx1).

Si se calcula el vector de demanda final por ramas de actividad d:

$$d = Du$$

puede expresarse el vector de producción efectiva como:

$$w = (I-A)^{-1} d$$

La matriz $(I-A)^{-1}$ se denomina matriz tecnológica (o inversa) de Leontief:

$$(I - A) = \begin{bmatrix} \alpha_{11} & \alpha_{12} & \alpha_{1n} \\ \alpha_{21} & \alpha_{22} & \alpha_{2n} \\ \alpha_{n1} & \alpha_{n2} & \alpha_{nn} \end{bmatrix}$$

Los elementos de la matriz cuantifican los requerimientos directos e indirectos de producción necesarios para satisfacer un incremento en la demanda final.

4.1.2.1. Cálculos de Coeficientes Técnicos y Matriz Tecnológica de Leontief con la TIO de 3 Sectores Económicos

En primer lugar aplicamos la fórmula antes comentada para calcular los coeficientes técnicos.

Matriz de coeficientes técnicos:

(A)	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	0,190	0,050	0,029
Industria	0,238	0,200	0,265
Servicios	0,048	0,067	0,206

Planteamos la matriz identidad de orden 3:

Identidad 3*3 (I)	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	1	0	0
Industria	0	1	0
Servicios	0	0	1

Calculamos (I - A):

(I-A)	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	0,810	-0,050	-0,029
Industria	-0,238	0,800	-0,265
Servicios	-0,048	-0,067	0,794

Y finalmente invertimos la matriz para obtener la inversa de Leontief:

Inversa de leontief	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	1,265	0,085	0,075
Industria	0,413	1,314	0,453
Servicios	0,111	0,115	1,302

4.1.3. Metodología de impacto económico

Cuando se produce un incremento de la demanda final, el modelo da lugar a una variación en la producción final:

$$\Delta w = (I - A)^{-1} * \Delta d$$

Cuando aumenta la demanda final de una rama, ésta debe aumentar su producción para satisfacer el aumento de demanda, y esto le lleva a aumentar la demanda de los consumos intermedios de las demás ramas, los cuales habrán de aumentar sus producciones para satisfacer este aumento en sus demandas intermedias, y ello también les obliga a aumentar sus consumos intermedios. Así, el aumento en la demanda final de una rama se multiplica por toda la economía a través de las relaciones interindustriales que recoge la matriz inversa.

Si definimos el aumento de la demanda como un vector e impacto Δg y teniendo la ecuación anterior para calcular el incremento de la producción de la siguiente manera:

$$\Delta w = I * \Delta g + [(I - A)^{-1} - I] * \Delta g$$

La expresión anterior da lugar a la descomposición del Efecto Total que produce la variación de la demanda final en: **Efecto Directo** y **Efecto Indirecto**.

El **Efecto Directo**, Δg , es el producido por la inversión generada en el sector económico y los gastos necesarios para dicho sector desarrollen su actividad.

El **Efecto Indirecto**, $[(I - A)^{-1} - I] * \Delta g$, es el producido por los gastos necesarios para desempeñar las actividades de los sectores directamente afectados, y por los gastos necesarios en el resto de sectores económicos generados por las reacciones en cadena que origina el incremento de la inversión. Estas reacciones provienen de las interrelaciones económicas entre los sectores originariamente afectados y el resto de sectores económicos.

Junto a estos efectos existe uno más: el **Efecto Inducido** que es el ocasionado por el aumento de consumo que produce el crecimiento en el empleo.

4.1.3.1. *Ejemplo de impacto económico con la TIO de 3 sectores económicos*

Se va a suponer que el Gobierno del país cuya base económica viene representada por la TIO de 3 sectores, decide implementar una nueva política económica expansiva que incrementa notablemente el gasto público.

El Gobierno decide incrementar en 12 unidades monetarias (um) su consumo público, dedicando 10 um en compras al sector industrial y 2 um al sector servicios.

Estos incrementos de consumo público afectarán directamente a los sectores industriales y de servicios e indirectamente al resto de sectores a través de las interrelaciones económicas de los sectores. Adicionalmente se producirá un aumento en la oferta, para cubrir esa nueva demanda, lo que incrementará las retribuciones a los factores productivos (principalmente a los asalariados), lo cual volverá a impactar en el consumo creando lo que denominamos efecto inducido.

En primer lugar se calcula la nueva demanda:

Incremento de consumo público 12 um	Inversion Pública	Demanda Final	Nueva demanda final
Agricultura	0	13	13
Industria	10	34	44
Servicios	2	22	24

Con los datos de la demanda final, se utiliza la matriz tecnológica de Leontief para ver como se ajusta la producción y los empleos totales dada la nueva demanda final:

Inversa de leontief	Agricultura	Industria	Servicios		Nueva demanda final		Nuevos Empleos
Agricultura	1,265	0,085	0,075	x	13	=	22
Industria	0,413	1,314	0,453		44		74
Servicios	0,111	0,115	1,302		24		38

Una vez calculada la nueva producción, se utiliza la matriz de coeficientes técnicos calculada anteriormente y se obtiene la nueva TIO con las modificaciones ocasionadas por el incremento del gasto público:

	Agricultura	Industria	Servicios	Consumos intermedios	Consumo privado	Consumo publico	Formacion bruta de capital fijo	Export	Demanda Final	Empleos
Agricultura	4	4	1	9	10	0	1	2	13	22
Industria	5	15	10	30	20	10	8	6	44	74
Servicios	1	5	8	14	15	7	1	1	24	38
Consumos intermedios	10	23	19	53	45	17	10	9	81	134
Remuneración asalariados	3	31	11	45						
EBE	8	20	8	36						
Valor añadido	12	51	19	81						
Producción	22	74	38	134						

Como puede observarse, los vectores de consumos intermedios se han modificado así como el valor de consumo público y demanda final.

Para mantener las entidades matemáticas que definen la TIO, se han calculado los nuevos valores de remuneración a asalariados y EBE que permiten llegar a un valor de producción igual al nuevo valor de empleos totales. Finalmente, se pueden calcular los efectos antes definidos:

Efecto directo: 12 um (nuevo demanda final - demanda final original).

	Nueva demanda final		Demanda final original		Efecto directo
Agricultura	13	-	13	=	0
Industria	44		34		10
Servicios	24		22		2
Total	81		69		12

Efecto indirecto: 7 um (nuevos consumos intermedios - consumos intermedios originales).

	Nuevos consumos intermedios		Consumos intermedios originales		Indirecto
Agricultura	9	-	8	=	1
Industria	30		26		4
Servicios	14		12		2
Total	53		46		7

Efecto total: 19 um (nueva producción/empleos - producción/originales).

	Nueva producción		Producción original		Total
Agricultura	22		21		1
Industria	74	-	60	=	14
Servicios	38		34		4
Total	134		115		19

Efecto Inducido:

Se supone una propensión marginal a consumir de 0,89.

	Agricultura	Industria	Servicios	Total
Remuneracion asalariados original	3	31	11	45
				-
Remuneracion asalariados original	3	25	10	38
				=
Variación R.As.	0	6	1	7
Propension consumo	0,89			
Efecto inducido	6,32			

4.1.4. La metodología de impacto aplicada a la evaluación de infraestructuras. Ejemplos y prácticas

Como se ha comentado con anterioridad, la metodología de impacto a través de la tabla input-output tiene múltiples aplicaciones, entre ellas es comúnmente utilizado para calcular los impactos económicos de las inversiones en infraestructuras. Desde pequeñas instalaciones, como pueden ser centros de salud o parking públicos, hasta grandes construcciones fundamentales para la economía de una región o de un país.

El siguiente ejemplo muestra los resultados de aplicar esta metodología para la cuantificación de una gran obra de infraestructura como es la línea de alta velocidad que une la Comunidad Valenciana con Madrid.

A través del análisis input-output llevado a cabo sobre la base de las últimas tablas input-output existentes para España, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, se obtienen los efectos derivados de la inversión efectuada y que está por efectuarse en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Cuenca-Valencia-Castellón-Alicante.

Partiendo del conocimiento de los procesos productivos de cada sector, el análisis que se realiza con esta herramienta consiste en calcular toda la cadena de efectos en los distintos sectores de la economía derivados de la traducción a términos monetarios de la construcción de la línea de alta velocidad.

El impacto económico que provoca la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Cuenca-Valencia-Castellón-Alicante se puede descomponer en efectos directos, indirectos e inducidos que, sumados, forman el efecto total producido por el evento.

El efecto directo

La ejecución de dicha inversión sobre determinados sectores económicos supone, en primera instancia, un aumento en la demanda de los sectores que lo reciben. Todos estos sectores, para satisfacer la nueva demanda, deben aumentar su producción. Estos aumentos de producción constituyen el efecto directo.

El efecto indirecto

Los sectores directamente afectados por la inversión generan, a su vez, una serie de efectos indirectos, pues para producir lo que se les demanda compran más a sus proveedores que, a su vez, también generan nuevas demandas en la economía. El resultado final de estas sucesivas rondas de efectos en la producción de los sectores es el llamado efecto indirecto.

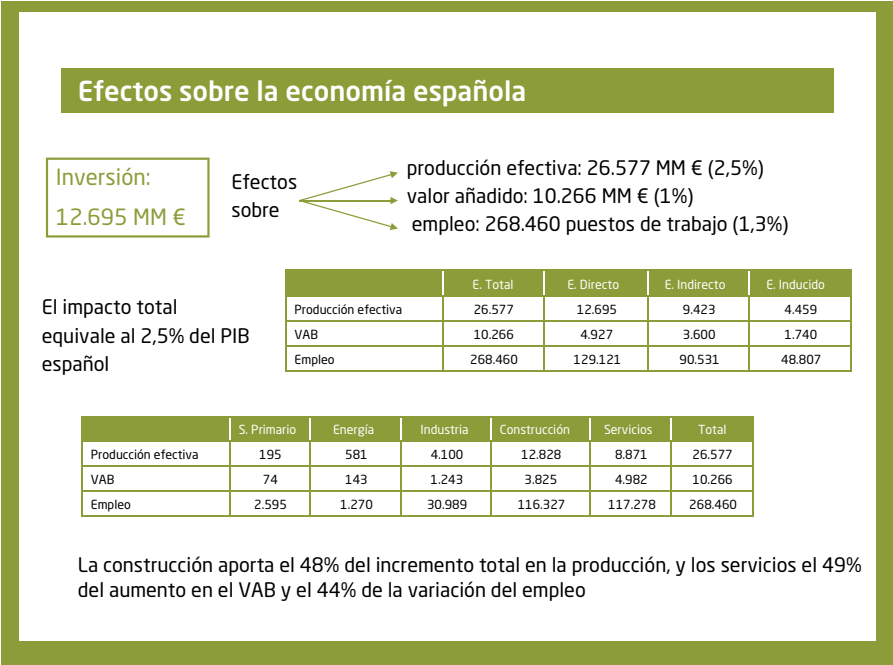
El efecto inducido

El «efecto suma» de los anteriores todavía tiene efectos adicionales. El aumento en la producción genera un mayor empleo y esto significa aumento en las rentas del trabajo que se traduce a consumo en función de la propensión a consumir de los hogares. El incremento en consumo produce toda una nueva cadena de efectos como los descritos anteriormente, cuya suma se conoce como efecto inducido.

Para determinar y cuantificar los efectos económicos de la inversión planificada, se seleccionarán las principales variables económicas que, en su conjunto, caracterizan la actividad de la economía. En concreto, se calcularán los efectos sobre las siguientes variables:

- 1. **Producción efectiva:** la producción efectiva consiste en añadir a su valor añadido bruto, sus consumos intermedios (bienes y servicios necesarios para producir los bienes y servicios finales del sector, ya sean destinados al consumo o la inversión).
- 2. **Valor Añadido Bruto:** Es la suma de las rentas del trabajo y del capital. En otras palabras, utilizando la nomenclatura de la contabilidad nacional, la remuneración de los asalariados más el excedente bruto de explotación.

Empleo: Puestos de trabajo necesarios para generar la producción.



Producción efectiva . Millones de euros

	EFFECTO DIRECTO	EFFECTO INDIRECTO	EFFECTO INDUCIDO	EFFECTO TOTAL
Agricultura y pesca	0	38	157	195
Energía	0	363	218	581
Industria	951	2.275	874	4.100
Construcción	8.732	3.918	178	12.828
Servicios	3.012	2.828	3.032	8.871
TOTAL	12.695	9.423	4.459	26.577

VAB. Millones de euros

	EFFECTO DIRECTO	EFFECTO INDIRECTO	EFFECTO INDUCIDO	EFFECTO TOTAL
Agricultura y pesca	0	25	49	74
Energía	0	108	34	143
Industria	397	708	138	1.243
Construcción	2.642	1.172	11	3.825
Servicios	1.888	1.586	1.508	4.982
TOTAL	4.927	3.600	1.740	10.266

Empleo. Puestos de trabajo

	EFFECTO DIRECTO	EFFECTO INDIRECTO	EFFECTO INDUCIDO	EFFECTO TOTAL
Agricultura y pesca	0	843	1.752	2.595
Energía	0	1.010	260	1.270
Industria	10.209	16.969	3.811	30.989
Construcción	80.140	35.845	342	116.327
Servicios	38.772	35.864	42.642	117.278
TOTAL	129.121	90.531	48.807	268.460

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento y el Instituto Nacional de Estadística

4.2. Utilización de la Metodología *Input-Output*

4.2.1. Cálculo de la inversión prevista, supuestos y demás datos para el impacto económico

A tenor de lo establecido en el artículo 15.4 del TRLS, el análisis del impacto en las Haciendas Públicas afectadas por las actuaciones de urbanización debe efectuarse en relación a lo sucedido en la fase de implantación de la infraestructura y puesta en marcha de los servicios. Pero también, y ésta es la diferencia fundamental con los anteriores estudios económico-financieros de la planificación general, debe estudiarse el coste público de mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos, una vez urbanizados y recibidos por la Administración Pública (especialmente la Municipal). Esta última dimensión introduce un horizonte temporal más amplio en el análisis del impacto económico, motivo por el cual resulta pertinente referirse a la «sostenibilidad económica».

La lógica seguida en las memorias anteriores disponible sobre «sostenibilidad económica», ha consistido en centrar el análisis en la Hacienda Pública Municipal. En particular, se contabilizan los gastos que el Ayuntamiento deberá asumir por el mantenimiento de la nueva actuación urbanizadora (gastos de funcionamiento), así como los ingresos que percibirá por

dicha actuación. El balance resultante (Balance Fiscal Municipal), caso de ser positivo en un horizonte temporal adecuado (en función de las actuaciones previstas), comportaría la sostenibilidad económica del PGOU.

Una objeción a este enfoque, es que no incorpora los ingresos de carácter público que se derivan de la realización de las actividades urbanizadoras y revierten en las Haciendas Públicas Supramunicipales (Estado y Comunidad Autónoma). Tales ingresos derivan de la realización de inversiones públicas y privadas, en el marco de las actuaciones de los PGOU, que generan incrementos de la producción, la renta y el empleo. De estos incrementos se deriva un aumento de los ingresos públicos, principalmente por la mayor recaudación de IRPF (por crecimiento de la renta y el empleo), de IVA e Impuestos especiales (por aumento del consumo y, en el caso de los segundo, de la actividad), de Impuesto de Sociedades (por el aumento de la actividad) y por el alza de las cotizaciones a la Seguridad Social y la reducción de las prestaciones de desempleo (por la creación de empleo/destrucción de paro).

A la vista de estas observaciones, se puede concluir que una Memoria de Sostenibilidad Económica restringida al cálculo del Balance Fiscal Local subestima los ingresos públicos y, por tanto, ofrece una estimación sesgada a la baja de la sostenibilidad económica.

En cuanto a la estimación de los ingresos de las Haciendas Supramunicipales, el punto de partida será identificar la cuantía de las inversiones asociadas a los PGOU.

Seguidamente, se emplearán las tablas input-output de la Comunidad Autónoma para estimar el impacto de estas inversiones sobre la actividad (Valor Añadido Bruto y producción), el empleo (número de empleos creados) y, en última instancia, los ingresos públicos (euros) derivados:

- IRPF.
- IVA.
- Impuestos especiales.
- Impuesto de Sociedades.
- Cotizaciones a la Seguridad Social y, en su caso, reducción de las prestaciones por desempleo.
- Impuestos Autonómicos:
 - Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
 - Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
 - Actos Jurídicos Documentados.
 - Otros impuestos autonómicos

Estas estimaciones se efectúan con la metodología input-output, cuyas características básicas y aplicación al tema que nos ocupa se explican seguidamente.

4.2.2. Elección de la TIO correspondiente y tratamiento de datos

La cuantificación de los ingresos de las Haciendas Supramunicipales se realizará a través de un análisis input-output sobre la base del Marco Input Output de la Comunidad Autónoma donde se localiza el PGOU.

El análisis que se realizará con esta herramienta consiste en calcular toda la cadena de efectos en los distintos sectores de la economía derivados de la traducción a términos monetarios de las inversiones que comporta el PGOU.

En la tabla input-output, y de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), aparecen los principales sectores de la economía regional, siendo necesario identificar aquellos sectores a los que afectará la inversión realizada (construcción y otros). En su proceso de producción, cada uno de los sectores afectados demandará bienes y servicios a todos los demás sectores en la medida que nos indican sus datos input-output.

De este modo, la demanda de algunos sectores se traduce en demandas de otros, los cuales, a su vez, demandan bienes y servicios a todos los demás, produciéndose así toda una sucesión de efectos intersectoriales que pueden ser medidos combinando la información input-output con el álgebra matricial. Esto permite llegar a una expresión matemática que calcula el efecto total y que además se puede descomponer en los efectos directos, indirectos e inducidos que se describen a continuación.

- **El efecto directo:** la ejecución de las inversiones supone, en primera instancia, un aumento en la demanda de los sectores que lo reciben (la construcción, claramente, pero también otros sectores). Todos estos sectores, para satisfacer la nueva demanda, deben aumentar su producción. Estos aumentos de producción constituyen el efecto directo.
- **El efecto indirecto:** los sectores directamente afectados generan a su vez una serie de efectos indirectos, pues para producir lo que se les demanda compran más a sus proveedores que, a su vez, también generan nuevas demandas en la economía. El resultado final de estas sucesivas rondas de efectos en la producción de los sectores es el llamado efecto indirecto.
- **El efecto inducido:** el «efecto suma» de los anteriores todavía tiene efectos adicionales. El aumento en la producción genera un mayor empleo y esto significa aumento en las rentas del trabajo que se traduce a consumo en función de la propensión a consumir de los hogares. El incremento en consumo produce toda una nueva cadena de efectos como los descritos más arriba cuya suma se conoce como efecto inducido.

Para determinar y cuantificar los efectos económicos del gasto, se seleccionarán las principales variables económicas que, en su conjunto, caracterizan la actividad de la economía. En concreto se calcularán los efectos sobre las siguientes variables:

- Producción efectiva.
- Valor Añadido Bruto.
- Empleo.

Por último, como se ha mencionado, se calculará el impacto fiscal asociado al aumento de la producción, el VAB y el Empleo.

GUÍA RÁPIDA

Índice

ANEXO I

GUÍA RÁPIDA

I.- INTRODUCCIÓN (Pág. 97)

II.- METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ISE (Pág. 101)

A. IMPACTO EN LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL (Pág. 101)

A.1. IMPACTO EN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL (Pág. 101)

- A.1.1. Estudio de la liquidación del Presupuesto Municipal (presupuesto actual)
- A.1.2. Estimación de la inversión pública e incremento patrimonial de la nueva ordenación
- A.1.3. Estimación de los gastos e ingresos corrientes, tras la recepción de las obras de la nueva ordenación
- A.1.4. Análisis de la repercusión de los gastos e ingresos públicos sobre la Hacienda Pública Municipal (Presupuesto de la nueva ordenación.)
- A.1.5.- Análisis de resultados

A.2. IMPACTO EN LAS HACIENDAS PÚBLICAS SUPRAMUNICIPALES (Pág. 133)

- A.2.1.- Introducción
- A.2.2.- Utilización de la metodología *Input-Output*

B. SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DE SUELO DESTINADO A USOS PRODUCTIVOS (Pág. 114)

I. INTRODUCCIÓN

La documentación que conforma los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización, debe incluir un Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica (ISE), en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos (Artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008)

1. ¿Para qué sirve esta Guía?

Esta Guía debe entenderse como una herramienta que pueda servir de referencia, bien para la aplicación directa de su contenido instrumental en la formulación de los informes de sostenibilidad económica (ISE) para planes concretos, bien como criterios a utilizar por las Comunidades Autónomas en la disposición de dichas técnicas en desarrollo de su competencia normativa o en su aplicación por sus cuerpos jurídico-normativos de ámbito urbanístico.

2. ¿Qué es el Informe de Sostenibilidad Económica (ISE)?

La Ley de Suelo 8/2007 y su Texto Refundido 2/2008 aprobado por Real Decreto Legislativo de 20 de junio (en adelante TRLS), establecen en su artículo 15.4 la obligación que deben asumir los planes de ordenación de formular un «informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos».

Esta regulación con rango legal obliga a llevar a cabo un análisis económico de lo que supone para la Administración Pública Municipal el mantenimiento y la conservación de las infraestructuras, servicios y dotaciones que el propio Ayuntamiento recibe como consecuencia del principio de reparto de cargas y beneficios que el urbanismo español conlleva a través de la reparcelación.

3. ¿El ISE coincide con el Estudio Económico-Financiero de los Planes?

La Ley del Suelo de 1976 y, en concreto, el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento del 78, recogía la elaboración de un análisis económico como documento constitutivo de la correspondiente documentación del Plan General bajo la denominación de Estudio Económico y Financiero del Plan.

Así, en dicho artículo se prescribía la obligación de llevar a cabo la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y a la implantación de los servicios urbanísticos (Sistemas locales)

incluidos en las actuaciones de transformación urbanística que se integraran en los programas cuatrienales del plan, debiendo determinarse en ellos la iniciativa, la cuantificación y el carácter público o privado, de las inversiones a realizar.

De acuerdo a estas determinaciones, los estudios económico-financieros con respecto a las actuaciones de iniciativa pública, deben analizar el estado y solvencia de las Haciendas Públicas afectadas, sobre todo, la correspondiente a la municipal. Para llevar a cabo dicho análisis, se estudiará el Presupuesto de Inversiones de los años anteriores así como la capacidad de endeudamiento del mismo, contabilizándose los ingresos y gastos derivados del urbanismo y realizando una proyección al año horizonte del Plan en el cual se prevean, además de los normalizados que alimentan el Presupuesto Municipal, los ingresos obtenibles derivados de la gestión del Plan, entre los que se encuentran, fundamentalmente, los correspondientes a la participación pública en las plusvalías que formarán parte del patrimonio municipal de suelo con destino a la intervención en el mercado de suelo.

Obviamente, la factibilidad del Plan y la garantía, razonable, del desarrollo de las previsiones de sus actuaciones urbanizadoras se deduce del equilibrio resultante de los ingresos y gastos públicos derivados del urbanismo. En el caso de que se produjera un saldo negativo, habría que optar entre reconsiderar las actuaciones previstas en el Plan, ya sea renunciando a algunas de ellas o bien difiriéndolas a plazos posteriores al horizonte establecido para la ejecución del mismo, o proceder a explorar la consecución de ingresos adicionales que posibiliten su financiación.

Con respecto a las inversiones públicas correspondientes a otras Administraciones no municipales y para aquellas infraestructuras o dotaciones que no pudieran obtenerse mediante las técnicas del urbanismo (cesión gratuita por reparcelación), su obtención se limitaría exclusivamente a la expropiación como actuación aislada. Por tanto, desde el planeamiento municipal solo cabe garantizar su factibilidad mediante la suscripción de convenios inter-administrativos de cooperación, en los cuales, la Administración responsable de la actuación se comprometa a consignar los costes derivados de la misma en el Presupuesto de Inversión del ejercicio que corresponda, según se establezca y se programe en el Plan General.

Obviamente, la garantía de ejecución, incluso con suscripción de convenios, no puede ser absoluta dada la estructura presupuestaria anualizada, la variabilidad de las previsiones y preferencias de inversión, las alternancias democráticas y la volatilidad de los mercados.

En este sentido, debe señalarse que la práctica totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas recogen la existencia de documentos análogos a los estudios económicos financieros, los cuales se han venido formalizando y aprobando junto al resto de documentos constituyentes de los Planes Generales.

El contenido de los estudios económico financieros no incluye procedimiento alguno que permita evaluar los costes públicos que conllevan el mantenimiento y la conservación de las infraestructuras, servicios y dotaciones obtenidas de manera onerosa o por cesión gratuita.

Ésta es, precisamente, la diferencia fundamental entre estos documentos y los informes de sostenibilidad económica, pues los primeros centran el análisis en la fase de ejecución de la actuación urbanizadora, mientras que los segundos se ocupan, además, del día después, es decir, del mantenimiento y conservación de las infraestructuras ejecutadas.

4. ¿El ISE es un Estudio de Viabilidad Económica?

La gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras previstas en los Planes se encomiendan a la iniciativa privada por lo que, si la ejecución de las mismas no presenta una previsión de beneficio razonable, las actuaciones permanecerán inactivas y

no se cumplirán las propuestas del Plan, fracasando, por tanto, el modelo de desarrollo establecido y dejando, finalmente insatisfechas las demandas sociales ante la ausencia de una oferta urbana adecuada.

En este sentido, los estudios de viabilidad económica deben partir de la determinación de la totalidad de los costes de producción urbanizadora (gastos de urbanización, gastos generales, financieros y beneficio empresarial) de la actuación concreta a analizar y de los ingresos potenciales de la actuación, es decir, el valor en venta de las parcelas urbanizadas resultantes, calculado en función de los valores de repercusión correspondientes a cada uno de los usos a implantar, determinados sobre la base de un riguroso estudio de mercado actualizado, y todo ello calculado por la metodología residual, estática o dinámica según queramos disponer de mayor o menor información a la hora de tomar decisiones sobre la viabilidad de la actuación.

Finalmente, en el supuesto de que la actuación se considerara viable en función de la tasa de rendimiento mínima establecida, se deberá proceder a la distribución de las plusvalías generadas por la actuación entre los propietarios, Administración actuante y agente promotor-gestor (Urbanizador, Junta de Compensación...), poniéndose de esta forma de manifiesto la auténtica rentabilidad de las actuaciones, pudiendo compararse entre ellas y así posibilitar una formulación más equitativa y un más justo equilibrio en los beneficios que el Plan atribuya a las diferentes previsiones urbanizadoras.

Los estudios de viabilidad económica focalizan la atención en la inversión que realizan los operadores particulares durante el proceso de producción de las parcelas urbanizadas, acotando el análisis a la fase de ejecución y a los recursos privados, mientras que los informes de sostenibilidad económica evalúan el impacto en las arcas públicas del mantenimiento de la urbanización ejecutada, así como la prestación de servicios en el nuevo espacio urbano.

5. ¿Qué instrumentos urbanísticos deben integrar el Informe de Sostenibilidad Económica?

El texto legal establece la obligatoriedad de incluir el ISE en los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización.

Las actuaciones de urbanización incluyen: (i) las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado mediante la creación de las infraestructuras, dotaciones públicas y parcelas edificables (normalmente sectores de suelo urbanizable) y (ii), las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito del suelo urbanizado (normalmente unidades de actuación/ejecución y ámbitos de reforma interior en suelo urbano).

En cualquier caso, el planeamiento de desarrollo es el instrumento más específico de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, tanto de nueva urbanización como de reforma o renovación de suelo urbanizado.

Por otro lado, el Planeamiento General incorpora, cada vez con mayor frecuencia, la definición de elementos correspondientes a la ordenación detallada o pormenorizada de las actuaciones de urbanización.

Una lectura amplia y sistemática, en el contexto de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, permite considerar que todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberán ser sometidos a evaluación económica además de la ambiental.

En coherencia con ello se entiende que los informes de sostenibilidad económica deben ser formulados e incluidos en los instrumentos de:

- (i) Ordenación Territorial y Planeamiento General Municipal,
- (ii) Ordenación pormenorizada o detallada incluida en el Planeamiento de Desarrollo.

Tampoco se debe ignorar que el Sistema Urbanístico Español es un sistema atributivo de derechos y deberes aplicables a la propiedad del suelo, por lo que requiere que la evaluación de la sostenibilidad económica se realice en la fase más temprana de la ordenación posible, con el fin de corregir, preventiva y adecuadamente, los desajustes que se pudieran detectar en el marco del Planeamiento General.

6. ¿Cuál es el contenido de los ISEs?

De acuerdo con el texto de la Ley, el contenido de los informes de sostenibilidad económica se divide en dos grandes bloques:

- (i) Evaluación del impacto de la actuación urbanizadora en las Haciendas Públicas afectadas por el coste de las nuevas infraestructuras o la prestación de servicios resultantes, y
- (ii) Análisis de la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Se trata de estudiar si la ordenación contempla una distribución de usos urbanísticos que incluya suelo para actividades económicas generadoras de empleo en una proporción adecuada al uso residencial previsto, en aras de favorecer la sostenibilidad social y ambiental del modelo urbano.

7. ¿El contenido es idéntico para todos los instrumentos de ordenación?

El contenido de los informes de sostenibilidad económica no puede ser igual para todos los instrumentos de ordenación, pues el nivel de información urbanística y temporal es diferente, según se trate de Planeamiento General o de desarrollo.

El Informe de Sostenibilidad de los Planes Generales puede tener un contenido más genérico, acorde a las determinaciones urbanísticas establecidas en dicho documento.

En este supuesto, la evaluación del impacto en las Haciendas Públicas estimará el importe total de la inversión y gastos corrientes públicos necesarios para la ejecución y mantenimiento de todas las infraestructuras y equipamientos previstos por el planeamiento, tanto los correspondientes a los sistemas generales definidos en el Plan como los sistemas locales dimensionados, en su caso, mediante los estándares que el Plan establezca. Asimismo se estimarán los ingresos públicos que se pudieran derivar de la completa ejecución de las previsiones del Plan General. Es decir, se calculará la repercusión sobre las Haciendas Públicas de la completa ejecución de todas las determinaciones del Plan, sin evaluar el desarrollo temporal del mismo, dado que esta información se desconoce en el momento de la formulación del Informe de Sostenibilidad Económica.

Además, incluirá un análisis de la suficiencia y adecuación del suelo destinado a los usos productivos, pues el Plan General debe asignar los diferentes usos globales, así como las intensidades edificatorias de las actuaciones previstas destinadas tanto al uso residencial como al productivo generador de empleo.

En relación con el planeamiento de desarrollo destinado a la materialización inmediata de las previsiones urbanísticas, el ISE debe estudiar, únicamente, el impacto en la Hacienda Municipal, pues estos instrumentos de ordenación no alteran las

determinaciones que afectan al ámbito supramunicipal y debe contener un detalle más particularizado de los medios públicos disponibles para la ejecución de la actuación de urbanización, así como una estimación de la capacidad de generación de ingresos públicos y una evaluación temporal del impacto presupuestario en diferentes escenarios de producción inmobiliaria, recesivo, normalizado y expansivo.

El ISE de Plan General contendrá (i) impacto en la Hacienda Supramunicipal, (ii) impacto en la Hacienda Municipal y (iii) análisis de suficiencia de suelo para usos productivos, mientras que el planeamiento de desarrollo evaluará el impacto en la Hacienda Pública Municipal y estudiará distintos escenarios temporales de ejecución edificatoria.

II. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ISE

A. IMPACTO EN LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL

El análisis del impacto en las Haciendas Públicas distinguirá dos niveles territoriales, el municipal y el supramunicipal.

La metodología empleada para evaluar el impacto económico en la Hacienda Municipal, se apoya en técnicas y métodos existentes de evaluación y control presupuestario, mientras que la evaluación del impacto en las Haciendas Públicas Supramunicipales se realiza con la Metodología *Input-Output*.

A.1. Impacto en la Hacienda Pública Municipal

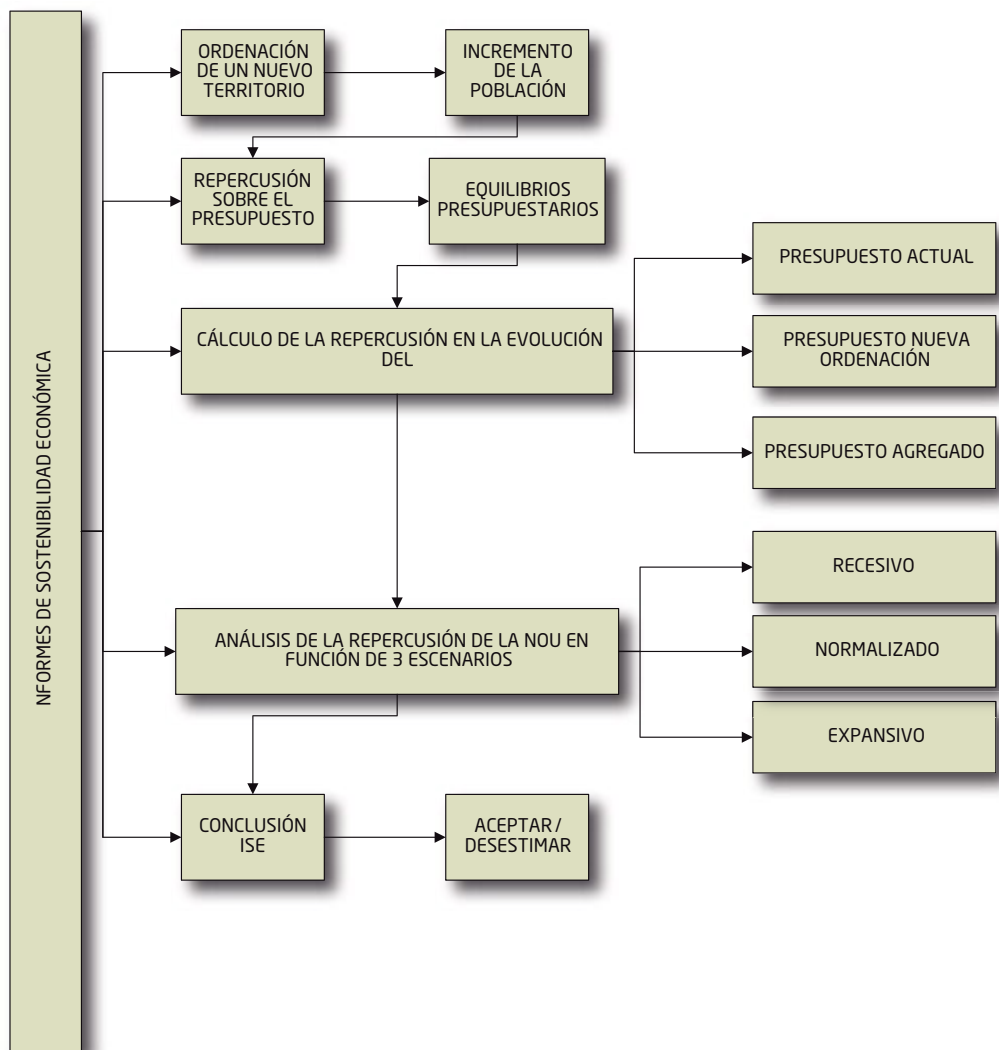
El Informe de Sostenibilidad Económica ponderará «*el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes*».

Las actuaciones de urbanización suponen una transformación de suelo mediante la ejecución de infraestructuras, dotaciones y servicios urbanos para la creación de solares aptos para la edificación.

En este sentido, los desarrollos urbanísticos constituyen, usualmente, la antesala de la posterior ocupación de los mismos por los usos prefijados por el planeamiento y, generalmente, conllevan un aumento de población.

Consecuentemente, la financiación de la producción del nuevo espacio urbano así como el posterior mantenimiento y conservación de las calles, jardines, equipamientos e instalaciones ejecutadas y la prestación de los servicios a la mayor población, tienen una repercusión directa sobre los presupuestos de las Haciendas Municipales.

Para facilitar la comprensión del proceso, el esquema siguiente muestra la metodología del análisis del impacto de las actuaciones de urbanización en las Haciendas Municipales.



El Informe de Sostenibilidad Económica contiene los siguientes apartados:

- (i) Estudio de la liquidación del Presupuesto Municipal (Presupuesto actual).
- (ii) Estimación de la inversión pública e incremento patrimonial de la nueva ordenación.
- (iii) Estimación de los gastos e ingresos corrientes, tras la recepción de las obras de la nueva ordenación.
- (iv) Análisis de la repercusión de los gastos e ingresos públicos sobre la Hacienda Pública Municipal (Presupuesto nueva ordenación).
- (v) Análisis de resultados.

A.1.1.1. Estudio de la Liquidación del Presupuesto Municipal (presupuesto actual)

Se analizará el último Presupuesto Municipal liquidado para disponer de información sobre:

- (i) Repercusión de gasto-ingreso corriente por habitante, según la clasificación económica.

- (ii) Análisis del presupuesto de gastos, clasificación por Programas, identificándose los gastos dependientes e independientes de los habitantes y la repercusión del gasto corriente por habitante de los Capítulos 1 y 2.
- (iii) Obtención de los indicadores actuales de estabilidad presupuestaria, endeudamiento etc..

Se examinarán los gastos de inversión y los gastos ordinarios. Estos últimos se caracterizan por el hecho de que, aún siendo individualmente muy inferiores a los primeros, su gran número y recurrencia anual hacen que su estudio y estimación resulte mucho más complejo. Esta es la razón por la que su determinación individual, tanto en el aspecto temporal como en los casos en que deban ser obtenidos para un nuevo territorio, no resulta aconsejable.

¿Por qué se estudia el Presupuesto liquidado?

Porque el presupuesto actual se utiliza como referencia para estimar y proyectar los gastos e ingresos de la nueva ordenación urbanística y para asegurar la fiabilidad de la información, se debe disponer de una base que:

- a. Refleje todos los gastos.
- b. Se encuentren imputados temporalmente al ejercicio en que se han devengado.
- c. Hayan sido aplicados contablemente a las finalidades a las que realmente responden.

Para ello se recurre a la obtención de la información necesaria, no desde el presupuesto sino desde su **liquidación**, lo que permite que en la misma se reflejen no solo las previsiones sino los ingresos y gastos finalmente realizados.

¿Por qué se emplea el parámetro de estimación referido al habitante?

Por lo que se refiere al parámetro de estimación, se toma como referencia el de **habitante** ya que la mayor parte de los ingresos y gastos municipales de un «Municipio tipo», se estructuran en función de su población.

Este parámetro de estimación acumula la información necesaria suficiente para posibilitar su utilización con un nivel mínimo de confianza en la nueva actuación.

¿Qué son los gastos dependientes e independientes?

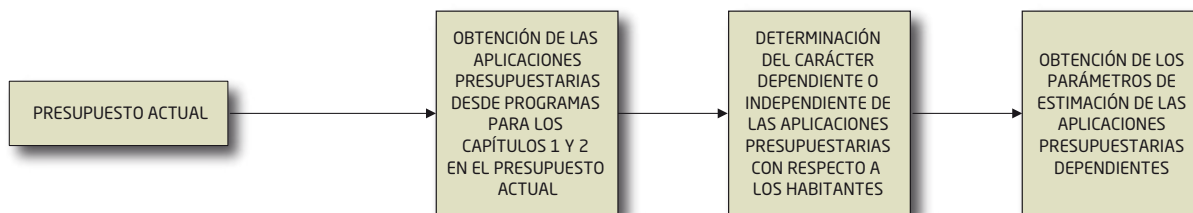
Los gastos corrientes se pueden clasificar según la relación de los mismos con los usuarios o habitantes en:

DEPENDIENTES

- a. Existe una importante relación entre los costes finales del servicio y el número de usuarios que lo demandan.
- b. Los costes estructurales o fijos, pese a su estabilidad inicial, evolucionan con facilidad en función del número de usuarios.
- c. Los usuarios tienen un importante grado de necesidad de hacer uso de los mismos.
- d. Existen pocas o ninguna alternativa en el mercado frente a la prestación que realiza la Administración.

INDEPENDIENTES

- a. No existe una importante relación entre los costes finales del servicio y el número de usuarios que lo demandan.
- b. Los costes estructurales o fijos, resultan estables con independencia del número de usuarios que hagan uso de los mismos.
- c. No resultan vitales para los potenciales usuarios.
- d. Existen bastantes alternativas en el sector privado, frente a la prestación que realiza la Administración.
- e. Tienen un carácter genérico o de soporte.



A.1.2. Estimación de la inversión pública e incremento patrimonial de la nueva ordenación.

a) En este apartado se deberá diferenciar la **inversión pública** según se destine a:

- (i) La eventual **ejecución de las obras de urbanización** necesarias para la transformación del suelo (sistemas locales o redes secundarias). El Sistema Urbanístico Español asigna a los propietarios de los terrenos el deber de financiar la totalidad de los gastos de producción para la disposición de suelo edificable y, como compensación por ello, reciben el aprovechamiento urbanístico o las plusvalías derivadas de la acción urbanística. Por tanto, en general, la Administración Municipal no participa en la inversión para la ejecución de las obras y demás costes de la urbanización¹. No obstante, si, excepcionalmente, tuviera que financiar parte de las obras de urbanización (v. gr. en razón de la existencia de suelo patrimonial público en la actuación o por intervención fiduciaria de derechos de aprovechamiento excedentarios sobre el medio), se incluirá el importe de la inversión municipal en el análisis.
- (ii) **La ejecución de espacios libres o infraestructuras correspondientes a los sistemas generales** (o redes primarias). Estos elementos prestan un servicio a la escala de ciudad o a un ámbito superior al de la actuación urbanizadora o incluso en el ámbito supramunicipal. En general, el suelo donde se asientan estas infraestructuras o espacios libres, en la parte que puede adscribirse a la mancomunidad reparcelatoria de las actuaciones urbanizadoras, se obtiene con cargo a las actuaciones. Sin embargo, salvo excepciones previstas en algunas legislaciones autonómicas, la ejecución de las obras se financia con cargo a las Administraciones Públicas titulares de las mismas. En este supuesto, se deberá cuantificar la inversión, identificar a la Administración que debe soportar el gasto y estimar el momento en que se debe realizar. Este concepto se analizará, fundamentalmente, en la elaboración de informes de sostenibilidad económica de Planeamiento General, siendo objeto de evaluación en el Planeamiento de Desarrollo sólo si la inversión pública fuera imprescindible para la puesta en servicio de la urbanización.
- (iii) La **edificación de equipamientos públicos municipales** o integrados en la red secundaria de dotaciones incluida en el ámbito de la actuación urbanizadora. Este apartado hace referencia a las inversiones en los centros escolares, guarderías, centros de salud, polideportivos y demás servicios previstos en el planeamiento de desarrollo para atender a la nueva población. Se deberá estimar el importe de la inversión, identificar la Administración responsable de la misma y estimar el momento en que se produce. En general, estas inversiones se realizan con posterioridad a la recepción municipal de la urbanización. En el supuesto de inversión pública municipal, bien por causa de su ejecución, bien por mantenimiento (v. gr., Centros escolares), se incluirá en el ISE del Planeamiento de Desarrollo.

b) **Incremento patrimonial**, producido, fundamentalmente por la recepción de:

- (i) las parcelas destinadas a equipamientos,
- (ii) las parcelas lucrativas, donde se materializará el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración y
- (iii) las obras de urbanización e infraestructuras ejecutadas con cargo a la actuación urbanizadora y que recibe la Administración.

1 No debe confundirse con la inversión pública en los supuestos de Gestión Directa o Sistema de Cooperación pues, en ese caso, la Administración invierte por cuenta de los propietarios de los terrenos y, por tanto, el Ayuntamiento gira cuotas de urbanización para hacer frente al pago de las inversiones en urbanización.

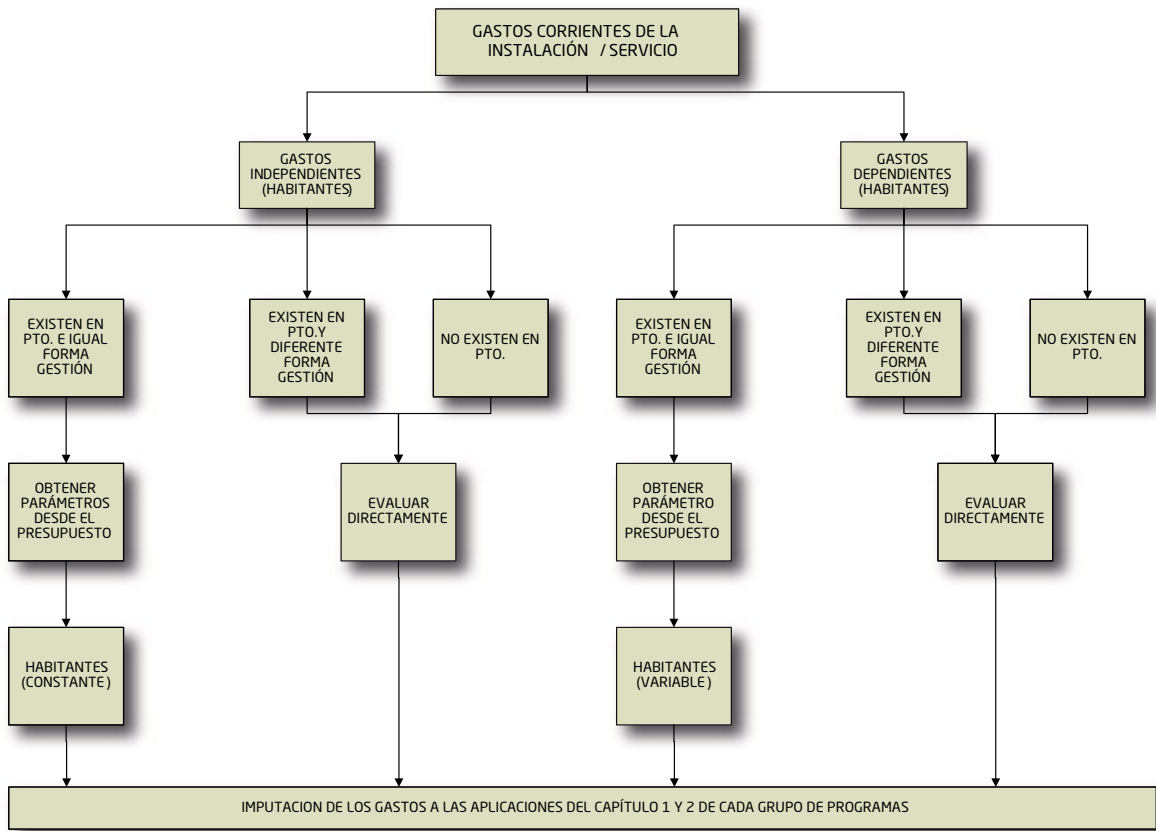
A.1.3. Estimación de los gastos e ingresos corrientes, tras la recepción de las obras de la nueva ordenación

Se trata de evaluar el impacto de la actuación urbanizadora en la Hacienda Pública. Para ello se estimará el gasto público destinado al mantenimiento de las infraestructuras de nueva creación y a la prestación de los servicios resultantes y, complementariamente, se cuantificarán los ingresos.

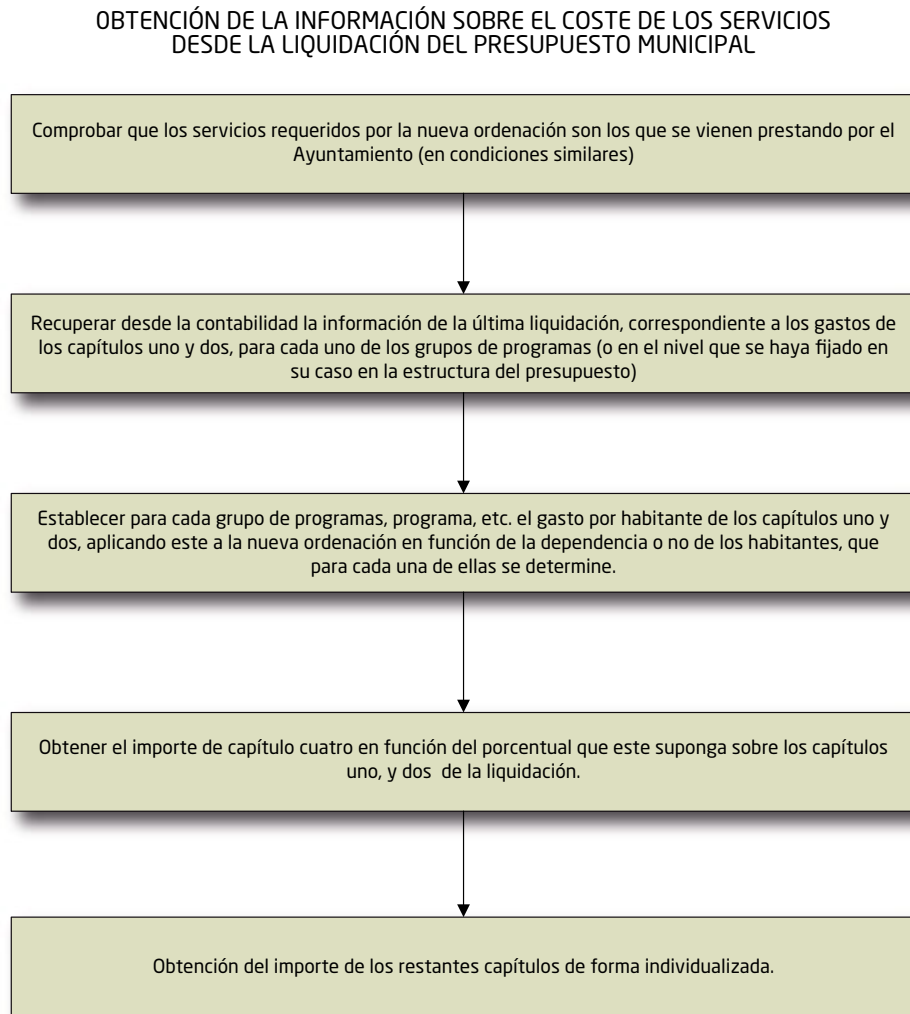
a) Estimación de **gastos corrientes** de la Hacienda Pública Municipal.

Se distinguen tres posibles situaciones:

- (i) Cambio de modelo urbanístico: el nuevo modelo previsto en los instrumentos de ordenación es muy diferente del actual. Por ejemplo, o es más denso que el actual (ciudad compacta) o es más extensivo, o modifica considerablemente la relación de usos urbanísticos preexistentes, etc. En este caso será necesario realizar una evaluación pormenorizada de los costes de mantenimiento de las nuevas infraestructuras y servicios resultantes.
- (ii) Modificación de servicios y /o forma de gestión: el planeamiento puede comportar la necesidad de incorporar nuevos servicios (depuración de aguas, transporte público, etc...) y la forma de gestión de los mismos podría ser diferente a la actual. Al igual que en el caso anterior, se hace necesario realizar un cálculo directo del coste, si ello representara una modificación sustancial respecto de la situación actual.
- (iii) Ampliación de servicios existentes y mantenimiento de su forma de gestión: en este supuesto, el planeamiento reproduce las características básicas del modelo preexistente con una ampliación de los servicios recogidos en el presupuesto actual, para los que se mantiene el mismo sistema de gestión. Se estimará el gasto corriente municipal a partir de la ratio de repercusión por habitante aplicada al número de nuevos habitantes estimados en la nueva actuación.



En el último supuesto analizado, donde la ordenación urbanística mantiene el modelo urbano preexistente con una ampliación de servicios ya recogidos en el presupuesto vigente, la información del presupuesto liquidado servirá de base para calcular el coste presupuestario de la nueva actuación, según el procedimiento descrito en el siguiente gráfico:



b) Estimación de **ingresos corrientes** de la Hacienda Pública Municipal.

Se distinguen dos formas de estimación:

- (i) Tributos relacionados directamente con los inmuebles y la actividad inmobiliaria: el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), y el Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Se realizará una estimación directa de las bases imponibles a partir de la valoración de los inmuebles (solares y edificaciones).
- (ii) Ingresos no vinculados a la actividad inmobiliaria: el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto de Actividades Económicas, Tasas y otros tributos y transferencias corrientes. Su cuantía se estimará sobre la base de la mayor población prevista.

(i) Tributos relacionados con los inmuebles o actividad inmobiliaria:

Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana

El Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana es la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos y es el recurso más estable. Los ingresos municipales por este concepto dependen del valor de los inmuebles urbanos. Por tanto, no resulta neutral la toma de decisiones relativas al modelo urbano, a la densidad edificatoria, los usos urbanísticos, las tipologías edificatorias, etc, pues son características que inciden en el valor de los inmuebles.

La estimación directa de los ingresos que pueden derivarse de los diferentes inmuebles resultantes de la actuación urbanizadora permite, de un lado, mejorar el análisis de sostenibilidad, al recoger las consecuencias fiscales de la toma de decisiones urbanísticas y, de otro, poner de manifiesto la importancia de que la Ponencia de Valores esté adaptada a la realidad del municipio.

La estimación de los ingresos municipales se realizará a partir de dos variables: la base imponible y el tipo de gravamen.

La base imponible del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana es el valor catastral que se determina mediante las Ponencias de Valores. En relación con la información catastral disponible, se pueden presentar las siguientes situaciones:

Planeamiento General	Ponencia de Valores Adaptada	Hay Previsión de Valor Unitario (suelo) El Valor de Repercusión se puede obtener por estimación, comparando con Sectores similares dentro del municipio
	Sin Ponencia de Valores Adaptada	Es competencia del Ayuntamiento solicitar el correspondiente Procedimiento de Valoración Colectiva General
Planeamiento de desarrollo	Ponencia de Valores Adaptada al planeamiento vigente	Recogerá los Valores Unitarios y de Repercusión que son aplicables. Se hará una estimación teniendo en cuenta las actualizaciones correspondientes y el calendario previsto para la edificación
	Ponencia de Valores antigua y que no está Adaptada al planeamiento vigente	Es competencia del Ayuntamiento solicitar el correspondiente Procedimiento de Valoración Colectiva Parcial y su correspondiente Ponencia de Valores
		Si el Ayuntamiento no hace dicha solicitud, se puede realizar la estimación teniendo en cuenta los valores que se aplican en sectores similares. Valores Medios, aplicando las actualizaciones correspondientes.
Planeamiento de desarrollo en actuaciones de reforma o renovación urbana . Ya hay un patrimonio preexistente que estará recogido en la Ponencia de Valores vigente	Demolición	Se deberá calcular el Valor del Suelo, según los datos de la Ponencia y estimar el Valor de Repercusión
	Rehabilitación	Se aplicarán los valores de la Ponencia vigente como en el resto del municipio.

En función de la situación en que se encuentre el municipio, de entre las enumeradas en el cuadro anterior, se estimará el valor catastral de los diferentes inmuebles para determinar la base imponible.

En el supuesto en que se haya realizado una revisión de valores catastrales que exija la aplicación de reducciones (R), éstas se tendrán en cuenta para determinar la base liquidable (BL):

$$BL = BI - R$$

Se obtendrá la cuota íntegra (CI) por aplicación del tipo de gravamen (t) definido en las Ordenanzas Fiscales Municipales, a la base liquidable:

$$CI = BL \times t$$

Se analizarán las Ordenanzas Fiscales para comprobar si existen bonificaciones (B) aplicables a la cuota íntegra que, en su caso, serán deducidas para obtener la cuota líquida (CL):

$$CL = CI - B$$

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana

La base imponible de este tributo es el Incremento del Valor de los Terrenos en momento devengo (valor catastral del inmueble), experimentado durante un máximo de 20 años. Se utilizará el valor del suelo (VT) más concreto que resulta de la Ponencia de Valores: Módulo Básico de Repercusión (MBR), Valor Básico de Repercusión (VBR) o Valor Unitario.

El Incremento Valor (IV) se determina por aplicación de un porcentaje anual, establecido por los municipios, dentro de los límites fijados por la normativa fiscal.

Los ayuntamientos establecen tipo gravamen (t).

En el supuesto en que se haya realizado una revisión reciente de valores catastrales, el Ayuntamiento fijará una reducción del valor de los terrenos (r) que estará comprendida en el intervalo $40\% < r < 60\%$.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

La base imponible de este impuesto la constituye el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. Las Ordenanzas Fiscales pueden establecer un Módulo de Construcción Unitario aplicable para la determinación de la base imponible.

En el supuesto de que las Ordenanzas Fiscales no definan el coste de la construcción con referencia a un índice o un módulo, se deberá estimar utilizando diferentes fuentes: (i) Ponencia de Valores Catastrales, que contiene el Módulo Básico de Construcción aplicable al municipio; (ii) Revistas de construcción especializadas que facilitan módulos unitarios, según tipología edificatoria y zona geográfica (eme dos, BEC, etc...).

Los Ayuntamientos establecen el tipo de gravamen (t) que, aplicado a la base imponible, permite obtener el importe de la cuota tributaria (CT):

$$CT = BI \times t$$

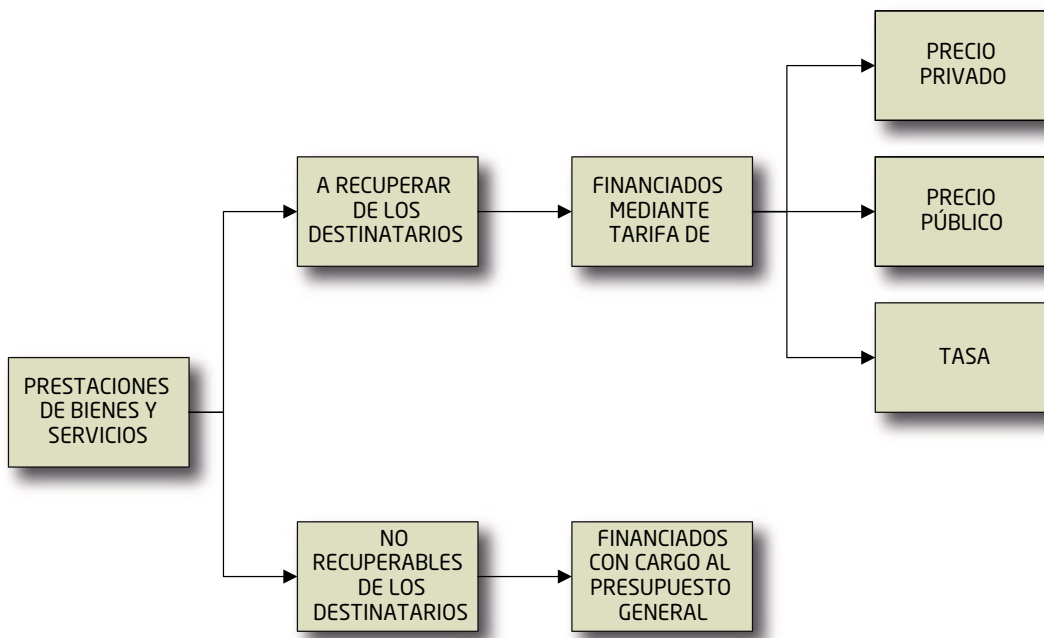
Las Ordenanzas Fiscales regularán las bonificaciones (B) que, en su caso, se debieran deducir de la cuota, para obtener la cuota líquida (CL):

$$CL = Cuota - B$$

(ii) Tributos no relacionados con la actividad Inmobiliaria

El resto de ingresos municipales se calculará proyectando el presupuesto vigente de ingresos por habitante al mayor número de habitantes previsibles de la nueva actuación urbanizadora.

Es conveniente señalar que se pueden excluir todos los ingresos y gastos para los que la Ley prevé la posibilidad de su recuperación directamente de los usuarios mediante la percepción de una contraprestación.



¿Qué pasa si la actuación urbanizadora es de uso no residencial y, por tanto, no es previsible un incremento de habitantes?

La estimación del gasto o ingreso en el supuesto de que se analice un ámbito de uso productivo del tipo industrial o terciario, cuya implantación no conlleva un incremento de habitantes, se realizará con el parámetro de **«habitantes equivalentes»** que permite estimar el impacto del coste de mantenimiento de nuevas infraestructuras y la prestación de servicios no personales y, por tanto, menos costosos que los correspondientes a los usos residenciales, así como los ingresos no vinculados a los bienes inmuebles, cuya valoración quedará ponderada por la aplicación de la fórmula propuesta.

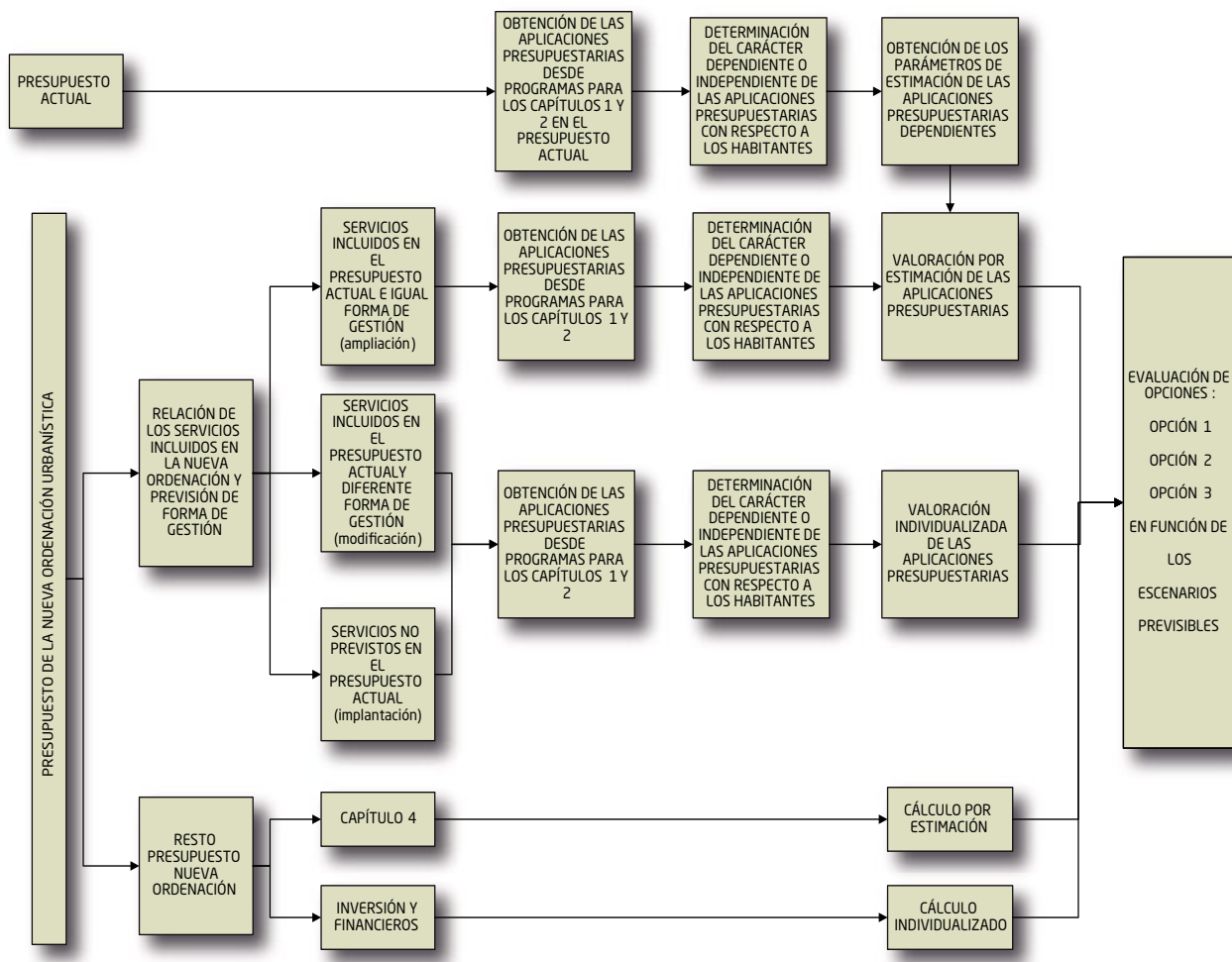
La estimación de los habitantes equivalentes se realizará en función de la relación existente entre los gastos independientes del número de habitantes y los totales. En términos unitarios se calculará con la siguiente fórmula:

$$\text{Habitantes equivalentes} = (1 \text{ habitante} / 50 \text{ m}^2 \text{ de uso industrial/terciario}) \times (\text{Gastos Independientes} / \text{Gastos Totales})$$

La variable «habitantes equivalentes» se construye como un «recurso o instrumento analítico» que permite resolver el problema de medición de impacto presupuestario cuando el nuevo espacio urbano supone un incremento de edificabilidad relativo a usos que no llevan aparejados un aumento poblacional. De esta manera, se establece una relación entre la información urbanística contenida en el planeamiento (edificabilidad o metros cuadrados de techo de uso industrial/terciario/ etc) con la variable fundamental del análisis presupuestario (número de habitantes) mediante la relación existente entre los gastos independientes del número de habitantes y los gastos totales.

A.1.4. **Análisis de la repercusión de los gastos e ingresos públicos sobre la Hacienda Pública Municipal (presupuesto nueva ordenación).**

Una vez estimados los ingresos y gastos públicos potenciales de la nueva ordenación urbanística, se analizará el impacto económico sobre el Presupuesto Municipal.



El desarrollo de este apartado tendrá un nivel de detalle diferente según el instrumento de ordenación del que se trate:

- (i) **Planeamiento General:** se estudiará el impacto en la Hacienda Municipal de la totalidad de ingresos y costes presupuestarios en el horizonte de ejecución íntegra del Plan. Es decir, se supone que las previsiones urbanísticas previstas en el planeamiento ya se han realizado y el municipio obtiene los ingresos derivados de las nuevas edificaciones, de la mayor población y de las actividades urbanas y soporta los gastos de mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras y la prestación de los nuevos servicios. Se analizará la repercusión de la nueva ordenación prevista por el Plan General.
- (ii) **Planeamiento de desarrollo:** estos instrumentos definen la ordenación pormenorizada de las actuaciones de urbanización, pero no justifican la adecuación de la oferta de suelo a las necesidades sociales o de mercado. En este sentido, se traslada a los Ayuntamientos el «riesgo» de desajuste entre oferta de suelo y demanda edificatoria, pues ello tiene unos efectos directos en la relación ingresos-gastos públicos. Por este motivo, la evaluación del impacto de la nueva ordenación urbanística sobre el Presupuesto Municipal se realizará estudiando tres escenarios diferentes, que representan tres ritmos edificatorios básicos, tras la entrega de la urbanización a la Administración:
 - a. **Escenario Normalizado:** la edificación se ejecuta a un ritmo adecuado a la demanda media. Para el uso residencial, se pueden utilizar las siguientes tasas de producción: (1) Como media de los municipios españoles, la demanda

de vivienda nueva se sitúa en 8-10 viviendas/1000 habitantes/año y (2) En municipios cuyos mercados inmobiliarios tengan un comportamiento muy diferente a la media, se calculará la ratio anual de viviendas por cada 1000 habitantes, sobre la base de la información estadística o número de licencias concedidas en los últimos 10 años.

- b. Escenario recesivo: se considera que el ritmo de producción inmobiliaria resulta ser igual o menor a la mitad del correspondiente escenario normalizado.
- c. Escenario expansivo: se considera que el ritmo de construcción de las edificaciones resulta ser igual o superior al doble del normalizado.

Para cada escenario se obtendrá el Saldo Fiscal Anual, como la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes y se calculará el Valor Actual Neto con una tasa de descuento equivalente al coste de financiación bancaria de la tesorería municipal. De esta manera se ponderan financieramente los saldos fiscales de distinto signo que se puedan presentar a lo largo de los ejercicios fiscales analizados.

A.1.5. Análisis de Resultados.

Obtenidas las cifras correspondientes a la nueva ordenación urbanística de los estados de ingresos y gastos a través de los capítulos, y previa agrupación de los mismos en no financieros (corrientes-capital) y financieros, deberá procederse a determinar la sostenibilidad o no de la nueva ordenación y, posteriormente, a su agregación con el presupuesto actual, para la obtención y posterior análisis de los parámetros de obligado cumplimiento de acuerdo con la normativa vigente.

En el presupuesto evaluado para la nueva ordenación urbanística, deberá determinarse si se cumplen las condiciones legalmente exigibles referidas a:

- La capacidad de poder prestar y financiar el coste de los servicios obligatorios

Dentro del Presupuesto Municipal, deberá tenerse en cuenta que como mínimo, estarán incluidos todos los créditos necesarios para financiar los gastos que traigan su origen en la prestación de los servicios obligatorios en función del tipo de municipio, de acuerdo con lo señalado en el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local Ley 7/1985, de 2 Abril.

- El equilibrio presupuestario del apartado corriente

Deberá obtenerse un equilibrio entre los ingresos y gastos corrientes, debiéndose evaluar los cambios que se van a producir en el Capítulo 3 de gastos en función de la evolución prevista para el Capítulo 9².

Dentro de este bloque de corriente, deberá tenerse en cuenta además que como mínimo estarán incluidos todos los gastos que traigan su origen en la prestación de los servicios obligatorios.

El resultado obtenido en este apartado es, sin lugar a dudas, el de mayor relevancia a los efectos de examinar la evolución económica estimada en el municipio durante el periodo previsto para la implantación de la nueva ordenación urbanística.

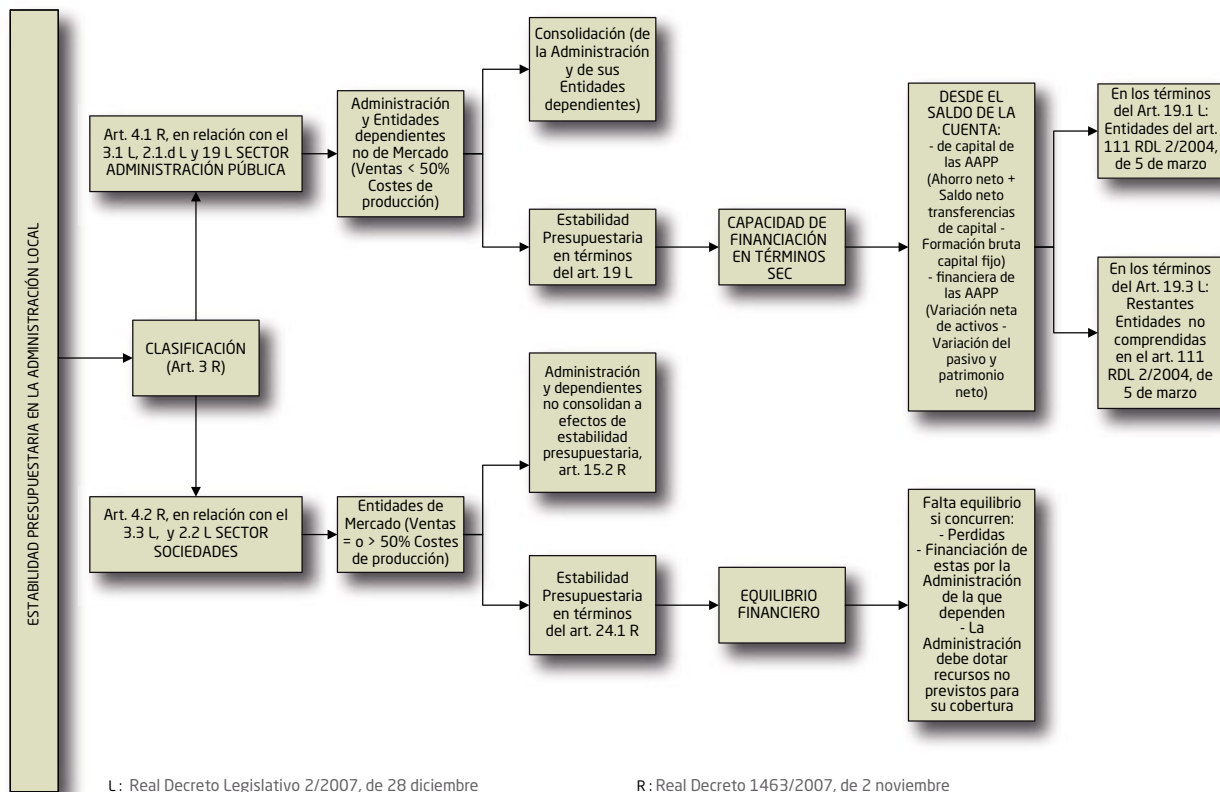
- La estabilidad presupuestaria

El objetivo de estabilidad presupuestaria puede definirse, con carácter general, como una situación de equilibrio o de superávit computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, no obstante pueden darse dos situaciones en función del sujeto:

.....

² Art. 168.1.e), del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo.

1. En las entidades del grupo definido por el artículo 4.1 del RLEP (administración y sector público empresarial no de mercado) la estabilidad presupuestaria es «... la situación de equilibrio o de superávit computada, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas».
2. En los Entes institucionales correspondientes al artículo 4.2 del RLEP (sector público empresarial de mercado) la Ley determina que dichas unidades elaborarán, aprobarán y ejecutarán sus presupuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, entendiendo como tal «... la posición de equilibrio financiero».



— La obtención de un remanente de tesorería neutro o positivo

El remanente de tesorería se ha configurado en la ICAL³ como una magnitud de carácter fundamentalmente presupuestario. Esta concepción del Remanente de tesorería responde al significado que el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales atribuye a esta magnitud: recurso para financiar gasto, si es positivo, y déficit a financiar, si es negativo.

El remanente de tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos, todos ellos referidos a 31 de diciembre del ejercicio y se obtiene como suma de los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro, deduciendo las obligaciones pendientes de pago.

El remanente de tesorería disponible para la financiación de gastos generales se determina minorando el remanente de tesorería en el importe de los derechos pendientes de cobro que, en fin de ejercicio, se consideren de difícil o imposible recaudación y en el exceso de financiación afectada producido.

3 Orden EHA/4041/2004, de 23 Noviembre.

El importe de los derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación viene dado por la parte del saldo de la cuenta 490 «Provisión para insolvencias», que corresponda a derechos de carácter presupuestario o no presupuestario incluidos en el cálculo del remanente de tesorería.

El exceso de financiación afectada está constituido por la suma de las desviaciones de financiación positivas acumuladas a fin de ejercicio. Estas desviaciones se calculan en la forma establecida en la regla 50.

El exceso de financiación afectada sólo podrá tomar valor cero o positivo.

— La generación de recursos que permitan asumir los gastos de amortización de la deuda y sus intereses en el tiempo

Debe asegurarse la capacidad para hacer frente a los retornos de la deuda, referidos a los capítulos 3 y 9, de acuerdo con lo regulado en el Art. 52.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 Marzo.

A.2. Impacto en las Haciendas Públicas Supramunicipales

A.2.1. Introducción

El Informe de Sostenibilidad Económica de los Planes Generales incorporará los ingresos de carácter público que se derivan de la realización de las actividades urbanizadoras y revierten en las Haciendas Públicas Supramunicipales (Estado y Comunidades Autónomas). Tales ingresos derivan de la realización de inversiones públicas y privadas, en el marco de las actuaciones de los PGOU, que generan incrementos de la producción, la renta y el empleo. De estos incrementos se deriva un aumento de los ingresos públicos, principalmente por la mayor recaudación de IRPF (por crecimiento de la renta y el empleo), de IVA e Impuestos especiales (por aumento del consumo y, en el caso de los segundo, de la actividad), de Impuesto de Sociedades (por el aumento de la actividad) y por el alza de las cotizaciones a la Seguridad Social y la reducción de las prestaciones de desempleo (por la creación de empleo/destrucción de paro).

El punto de partida para la determinación de ingresos en las Haciendas Supramunicipales será identificar la cuantía de las inversiones asociadas a los PGOU. Seguidamente, se emplearán las Tablas *Input-Output* de la Comunidad Autónoma correspondiente para estimar el impacto de estas inversiones sobre la actividad (Valor Añadido Bruto y producción), el empleo (número de empleos creados) y, en última instancia, los ingresos públicos (euros) derivados: IRPF, IVA, Impuestos especiales, Impuesto de Sociedades, Cotizaciones a la Seguridad Social y, en su caso, reducción de las prestaciones por desempleo; e impuestos autonómicos: Impuesto sobre sucesiones y donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados y otros impuestos autonómicos.

Estas estimaciones se efectuarán con la metodología *Input-Output*, cuyas características básicas y aplicación al tema que nos ocupa se explica seguidamente.

A.2.2. Utilización de la metodología Input-Output

La Tabla *Input-Output* (TIO, a partir de ahora) es el marco contable para las cuentas nacionales o regionales de oferta, demanda y rentas. Por tanto, cualquier comparación sectorial rigurosa, tanto entre sectores diferentes de una economía como el mismo sector de diferentes economías, utiliza esta herramienta contable.

Una Tabla *Input-Output* cuantifica cómo se distribuye una actividad económica entre el conjunto de los sectores de la economía del país o región de referencia. Para ello, proporciona los datos sobre la estructura de las compras intermedias que se realizan entre los diferentes sectores de una economía. En otras palabras, ofrece información sobre las interrelaciones en forma de compras y ventas entre los distintos sectores económicos de un país. Por ejemplo, un aumento en la inversión en un sector supone un incremento de su producción, lo que provoca que los agentes del sector consuman inputs de una

multitud de sectores distintos y, por otro lado, que el resto de sectores disponga de una mayor cantidad de output para realizar sus actividades. Los sectores proveedores, a su vez, aumentarán sus consumos de otros sectores para responder a la nueva demanda, mientras que los clientes ofrecerán más bienes y servicios, y así el proceso continúa hasta que los efectos se extinguen. Estas son precisamente el tipo de relaciones intersectoriales que explicita una Tabla *Input-Output*.

La cuantificación de los ingresos de las Haciendas Supralocales se realizará a través de un análisis *input-output*. Para ello, es necesario disponer de la Tabla Input Output de la Comunidad Autónoma donde se localice el PGOU. El análisis que se realice con la Tabla Input Output correspondiente permitirá calcular toda la cadena de efectos, en las distintas ramas de actividad, derivados de la traducción a términos monetarios de las inversiones que comporte el PGOU.

En la Tabla Input Output, y de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), aparecen las principales ramas de actividad de la economía regional, siendo necesario identificar aquellas ramas de actividad a las que afectará la inversión realizada (construcción y otros). En su proceso de producción, cada una de las ramas afectadas demandará bienes y servicios a todas las demás ramas en la medida que nos indican sus interrelaciones recogidas en dicha Tabla.

De este modo, la demanda de algunas ramas se traduce en demandas de otras, las cuales a su vez demandan bienes y servicios a todas las demás, produciéndose así toda una sucesión de efectos intersectoriales que pueden ser medidos combinando la información *input-output* con el álgebra matricial. Esto permite llegar a una expresión matemática que calcula el efecto total y que además se puede descomponer en los efectos directos, indirectos e inducidos que se describen a continuación.

- El efecto directo: la ejecución de las inversiones supone, en primera instancia, un aumento en la demanda de las ramas de actividad que la reciben (la construcción, claramente, pero también otras ramas). Todas estas ramas, para satisfacer la nueva demanda, deben aumentar su producción. Estos aumentos de producción constituyen el efecto directo.
- El efecto indirecto: las ramas directamente afectadas generan a su vez una serie de efectos indirectos, pues para producir lo que se les demanda compran más a sus proveedores que, a su vez, también generan nuevas demandas en la economía. El resultado final de estas sucesivas rondas de efectos en la producción de las diferentes ramas. Es el llamado efecto indirecto.
- El efecto inducido: el efecto suma de los anteriores todavía tiene efectos adicionales. El aumento en la producción genera un mayor empleo y esto significa aumento en las rentas del trabajo que se traduce a consumo en función de la propensión a consumir de los hogares. El incremento en consumo produce toda una nueva cadena de efectos como los descritos más arriba cuya suma se conoce como efecto inducido.

Para determinar y cuantificar los efectos económicos del gasto se seleccionarán las principales variables económicas que, en su conjunto, caracterizan la actividad de la economía. En concreto se calcularán los efectos sobre las siguientes variables: producción efectiva, valor añadido bruto y empleo.

Por último, se calculará el impacto fiscal asociado al aumento de la producción, el VAB y el empleo.

B. SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DE SUELO DESTINADO A USOS PRODUCTIVOS

En relación a la **suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos**, es necesario, en primer lugar, efectuar una **interpretación** de la intención que llevó en su día al legislador a incluir este aspecto en la Ley 8/2007. Para ello, es necesario revisar las principales normas y programas de ordenación territorial (de ámbito nacional y de la Comunidad Autónoma) a fin de **precisar qué se puede entender por «suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos»**.

Una primera interpretación que surge de esa revisión documental concluye que la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos supone, fundamentalmente, **«la disponibilidad de suelo para el desarrollo de actividades económicas diversificadas, con posibilidades de integración con el tejido productivo pre-existente»**.

Para lograr una mejor interpretación del fenómeno y su posterior cuantificación, se pueden definir varias dimensiones abarcadas por la definición anterior.

- **Dimensión macroeconómica:** claramente el fenómeno tiene carácter económico. El desarrollo económico de la región en cuestión, así como la variación en la renta de la población afectarán en el uso que se haga del suelo.
- **Dimensión urbanística:** el suelo es un recurso escaso, la oferta de dicho recurso y el uso que, actualmente, se esté haciendo determinará la capacidad futura que dicho recurso tendrá para alojar actividades económicas y productivas en el futuro.
- **Dimensión productiva y de diversidad económica:** Asegurar la diversificación productiva y de las actividades económicas que se desarrollen en dicho suelo es una de los objetivos de este fenómeno, con lo cual es necesario conocer la situación actual del tejido productivo de la región.

Estas dimensiones permiten desarrollar con más detalle el fenómeno analizado y, además, proporcionan una herramienta de aproximación a las variables y a la información que se debe recabar para construir el futuro indicador.

Para cada una de las dimensiones definidas se busca en la fase empírica una variable o una serie de variables que cuantifiquen o se aproximen a una cuantificación de dicha dimensión. A continuación, se agregan las 3 dimensiones en un solo valor que denominaré «**Indicador de suficiencia y adecuación de suelo para usos productivos**» (**Índice SASUP**).

Para llegar al cálculo del Índice SASUP son necesarios tres elementos:

- La obtención de información estadística de los dimensiones de base: buscar fuentes de información y estadísticas que permitan aproximar el valor de cada una de las dimensiones.
- Un método de cálculo de cada una de las dimensiones parciales: las estadísticas obtenidas deben someterse a un proceso de adecuación al uso que las destinaremos para poder obtener valores comparables entre sí. En este punto los datos deben pasar por un proceso de normalización y transformación.
- Un método de agregación de las 3 dimensiones parciales: la finalidad es tener un valor para el Índice SASUP, para ello debemos elegir un método de agregación de las diferentes variables y dimensiones.

Por último, se buscará la información de base necesaria para obtener el valor del Índice SASUP, efectuando estimaciones y proyecciones en caso necesario, en dos momentos del tiempo:

- Antes de acometer la Actuación de Urbanización (en el siguiente ejemplo año 2006).
- En el momento de la formulación del instrumento de ordenación de la actuación (en el ejemplo es 2011, pero la información estadística es del año anterior, 2010).

La evolución del valor de las dimensiones y del indicador permitirá mostrar si las actuaciones urbanísticas conducen o no a una mayor suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Una propuesta de indicador sintético para medir la suficiencia y adecuación de suelos para usos productivos

1. Delimitación del indicador y selección de variables

Dimensión Económica:

- **Paro registrado** en porcentaje sobre población total. (Instituto Autonómico de Estadística, IAUTE.)

- **Cuota de mercado:** (La Caixa) Índice que expresa la capacidad de consumo comparativa de los municipios. La cuota de mercado de los municipios se elabora mediante un modelo equivalente a un promedio de números índices de las siguientes seis variables: población, número de teléfonos fijos, automóviles, camiones (camiones y furgonetas), oficinas bancarias, y actividades comerciales minoristas. Es decir, la capacidad de consumo de un municipio se mide, no sólo en función de la importancia de la población, sino también en función del poder adquisitivo de la misma.
- **Índice de actividad comercial:** (La Caixa) Se obtiene en función del impuesto correspondiente al total de actividades económicas empresariales (industriales, comerciales y de servicios) y profesionales. Es decir, incluye todas las actividades económicas excepto las agrarias.

Dimensión Macroeconómica	Paro registrado en % s/población total	Cuota de mercado	Índice actividad económica
2006	4,50	43,00	22,00
2010	5,80	45,00	25,00

Dimensión Urbanística:

- Número de **viviendas nuevas** cada 1000 habitantes (IAUTE)
- **Superficie urbanizada:** (IAUTE) Porcentaje de superficie urbanizada en relación al total de superficie del municipio.
- **Superficie para usos industriales:** (Elaboración propia) Porcentaje de superficie destinada a industria en relación al total de la superficie urbanizada del municipio.

Dimensión Urbanística	Nº viviendas nuevas cada 1000hab	Superficie Urbanizada	Superficie para usos Industriales (sobre terreno urbanizado)
2006	25,27	40,00	5,00
2010	5,80	43,00	9,00

Dimensión Productiva y Diversidad Económica:

- **Índice industrial:** (La Caixa) Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades industriales. El valor del índice refleja el peso relativo de la industria de un municipio.
- **Índice de restauración y bares:** (La Caixa) Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades de restauración y bares. El valor del índice refleja el peso relativo de la actividad de restauración y bares de un municipio.
- **Superficie actividades comerciales minoristas:** (La Caixa) Metros cuadrados de las actividades comerciales minoristas.
- **Explotaciones agrarias** cada 1000 habitantes (IAUTE)

Dimensión Productiva y Diversidad Económica	Índice industrial	Índice de restauración y bares	Superficie-m² actividades comerciales minoristas	Total explotaciones agrarias cada 1000hab
2006	25,59	27,00	31.808	3,39
2010	26,00	29,00	35.329	2,80

2. Normalización, transformación y agregación

Las variables «**Número de viviendas nuevas**», «**Explotaciones agrarias**» han sido normalizadas utilizando como base el valor de dichas variables para la totalidad de la Comunidad Autónoma. Calculando la diferencia porcentual entre el valor municipal y el promedio autonómico. Esta diferencia se moverá entre -100 y +100. A continuación, se calculan los valores a y b de la siguiente ecuación (una recta), $y = a+bx$, tal que cuando x, que es el indicador de partida, toma el valor -100, y, que es el indicador normalizado, debe tomar el valor 0. Y cuando x toma el valor +100, y debe tomar el valor 100. De esta forma, la función estimada es $y = 50+0,5x$.

La variable «*Superficie actividades comerciales minoristas*» también ha sido normalizada tomando como límite superior de la variable la superficie total urbanizable del municipio.

El resto de las variables al estar sus valores comprendidos entre 0 y 100 no han sido normalizadas.

Por último las variables «*Paro registrado*», «**Número de viviendas nuevas**» y «**Explotaciones agrarias**» han sido transformadas, utilizándose en el cálculo del indicador su valor complementario y que inciden en forma inversa en los resultados del indicador.

Se plantea una agregación lineal de las variables, es decir, todas ellas pesan lo mismo en los resultados finales del Indicador, arrojando los siguientes resultados.

Dimensión Macroeconómica	Valor indicador
2006	53,50
2010	54,73
Dimensión Urbanística	Valor indicador
2006	31,61
2010	34,12
Dimensión Productiva y diversidad Económica	Valor indicador
2006	26,27
2010	26,93

3. Resultados del indicador, interpretación y comparación intertemporal de resultados

El índice SASUP se calcula agregando los resultados de las dimensiones individuales.

Índice SASUP	
2006	37,13
2010	38,59

La interpretación del índice es directa, a mayor valor del índice SASUP mejor es la adecuación y suficiencia del suelo para usos productivos que presenta el PGOU analizado.

Según nuestra definición planteada, a mayor nivel del índice «mayor es la disponibilidad de suelo para el desarrollo de actividades económicas diversificadas, con posibilidades de integración con el tejido productivo pre-existente».

Cabe destacar que los valores del índice son sumamente dependientes de las variables elegidas, de los métodos de normalización y de agregación.

Pueden efectuarse una serie de cálculos adicionales que modulan en forma diferente los valores de agregación de las variables, analizando y comparando los resultados obtenidos con sus implicaciones a nivel político, urbanístico y económico.

Anexo II

DESARROLLO DE UN CASO PRÁCTICO

Redacción del Informe de Sostenibilidad Económica, como documento integrante del Plan Parcial del sector de suelo urbanizable residencial “Mercat”, en el municipio de Inglada. Análisis del impacto en la Hacienda Pública Municipal y en las Haciendas Supramunicipales.

La actuación urbanística se desarrollará por Gestión Indirecta, con la figura del urbanizador.

El Ayuntamiento es propietario de 6.000 m² de suelo dentro del ámbito y decide pagar los gastos de urbanización mediante la entrega de parcelas edificables (pago en especie).

El Ayuntamiento prevé edificar unas pistas deportivas, cuyo coste es de 100.000 euros. La financiación de este equipamiento se realizará en el tercer año desde la recepción de la urbanización. Se financiará el 100% con recurso al crédito. Fechas: El documento se redacta en 2011 y prevé el inicio de las obras de urbanización en 2012 y su entrega a la Administración en el ejercicio 2014.

Objeto del Informe: Evaluar el impacto económico de la actuación en la Hacienda Pública Municipal y Supramunicipales

A) RESOLUCIÓN DEL CASO PRÁCTICO DE IMPACTO EN HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Para ello se realizará:

1. Cuantificación de la inversión Pública Municipal (Gastos de Capital) durante el desarrollo de la actuación y posterior a la entrega de la urbanización.
2. Evaluación del aumento Patrimonial.
3. Estudio de la liquidación del Presupuesto Municipal.
4. Estimación de los gastos e ingresos corrientes municipales tras la recepción de la urbanización.
5. Análisis del Saldo Fiscal de la nueva ordenación urbanística.
6. Análisis de los Estados de ingresos y gastos de la nueva ordenación
7. Análisis de los resultados presupuestarios estimados.

Información necesaria:

- a. Parámetros urbanísticos de la actuación. ([Plano URB-CalificacionUrbanistica.pdf](#), [Plano URB-ClasificacionDelSuelo.pdf](#), [Plano URB-PlanParcial.pdf](#))
- b. Información económica de la producción de suelo e inversión inmobiliaria: gastos de urbanización, inversión edificatoria y valor de suelo. ([A y B- Parámetros urbanísticos y económicos.pdf](#))
- c. Información estadística Municipal: número de habitantes, parque de viviendas y de vehículos. ([C- Información estadística.pdf](#))

- d. Último Presupuesto Municipal liquidado. Clasificación económica y por Programas. ([D- Presupuesto Municipal Liquidado.pdf](#))
- e. Ordenanzas Fiscales vigentes. ([E y F- Resumen Ordenanzas Fiscales y Ponencia de Valores.pdf](#))
- f. Ponencia de valores catastrales. ([F2-Polígonos Valor Ponencia_Inglada.pdf](#), [Plano CAT-CatastroPoligonos.pdf](#), [Plano CAT-CatastroZonasDeValor.pdf](#))

1. CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL (GASTOS DE CAPITAL) DURANTE EL DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN Y POSTERIOR A LA ENTREGA DE LA URBANIZACIÓN

En este apartado se analiza y cuantifica la **Inversión Municipal (IM)** para:

- (i) La *ejecución de las obras de urbanización* necesarias para la transformación del suelo.

La Administración Pública Local, en su calidad de Administración actuante, no soporta el gasto de inversión en las obras de urbanización. Los propietarios de suelo financian la totalidad de los gastos de producción para la disposición de las parcelas edificables.

Sin embargo, el Ayuntamiento cuenta con la propiedad de unas parcelas con una superficie de 6.000 m² (5% de la superficie total), por lo que deberá contribuir a los gastos de urbanización en calidad de propietario.

El aprovechamiento municipal susceptible de apropiación (ASAM), como propietario de suelo es:

$$\text{ASAM: AS x Superficie: } 0,7373 \text{ ua/m}^2 \times 6.000 \text{ m}^2 = 4.423,89 \text{ ua}$$

El coste de urbanización correspondiente a las parcelas de titularidad municipal es:

$$\text{IM Urb} = 5\% \times \text{Urb} = 0,05 \times 5.737.993,10 \text{ €} = 286.899,66 \text{ €}$$

El Ayuntamiento ha decidido abonar los gastos de urbanización en la modalidad de pago en especie o pago con parcelas edificables. Según la información de mercado, el valor de repercusión (VVt) del uso característico (uso residencial libre) es de 600 €/ua, por lo que, en concepto de pago de las cargas o gastos de urbanización, hará entrega al urbanizador de:

$$\text{Pago a Urbanizador: IM Urb/VVt} = 286.899,66 \text{ €} / 600 \text{ €/ua} = 478,17 \text{ ua}$$

Esta operación no tiene repercusión presupuestaria, por tratarse de un pago en especie.

- (ii) La *ejecución de espacios libres o infraestructuras correspondientes a los sistemas generales* o redes primarias. No es necesario invertir en infraestructuras de Sistema General.

$$\text{IM SSG} = 0$$

- (iii) La *edificación de equipamientos públicos locales o integrados en la red secundaria de dotaciones*, incluidos en el ámbito de la actuación urbanizadora.

En el ámbito se prevé la implantación de equipamientos deportivos: el Ayuntamiento considera necesario construir unas pistas deportivas y prevé iniciar su ejecución en el plazo de tres años desde que reciba la urbanización.

$$\text{IM EQ} = 100.000 \text{ €}$$

2. EVALUACIÓN DEL AUMENTO PATRIMONIAL

Los aumentos patrimoniales que se producen con la actuación son:

- (i) Obtención de *parcelas destinadas a equipamientos*. El Ayuntamiento obtendrá dos parcelas, mediante cesión gratuita por los propietarios de los terrenos, con una superficie total de

$$S. EQ = 18.223,31 \text{ m}^2\text{s}.$$

- (ii) Obtención de *parcelas lucrativas*, donde se materializará el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración. En este caso, el Ayuntamiento obtiene parcelas por dos vías:

1. Como propietario del 5% del suelo aportado a la actuación, recibirá el aprovechamiento susceptible de apropiación (4,5% de las parcelas edificables: $90\% \times 5\%$).

$$ASAM: AS \times Superficie: 0,7373 \text{ ua/m}^2\text{s} \times 6.000 \text{ m}^2\text{s} = 4.423,89 \text{ ua}$$

Estas parcelas, una vez urbanizadas, tendrán un valor de

$$VSM1 = 58.985.188 \text{ €} \times 0,045 = 2.654.333,46 \text{ €}$$

El Ayuntamiento debe soportar los gastos de urbanización necesarios para obtener las parcelas urbanizadas, estimados en apartado anterior:

$$IM \text{ Urb} = 286.899,66 \text{ €}$$

Para ello hará entrega de aprovechamiento urbanístico de valor equivalente a las cargas que debe soportar (478,17 ua)

Por tanto, el incremento patrimonial neto se obtiene por diferencia de ambas magnitudes ($VSM1 - IM \text{ Urb} = 2.367.433,81 \text{ €}$).

2. Como Administración actuante, recibirá parcelas edificables urbanizadas para soportar el 10% del aprovechamiento urbanístico (AM).

$$AM : 10\% AT \times SAR = 0,1 \times 0,81924 \text{ ua/m}^2\text{s} \times 120.000 \text{ m}^2\text{s} = 9.830,87 \text{ ua}$$

El valor de estas parcelas es, según el valor de repercusión del uso característico:

$$VSM2 = 9.830,87 \text{ ua} \times 600 \text{ €/ua} = 5.898.519 \text{ €}$$

- (iii) Obtención de los suelos dotacionales urbanizados, viarios y zonas verdes, así como las obras de urbanización e infraestructuras ejecutadas con cargo a la actuación urbanizadora y que recibe la Administración Municipal.

1. Superficie de viario: 32.040 m^2
2. Superficie zonas verdes: $17.891,33 \text{ m}^2$
3. Obra de urbanización: $5.737.993,10 \text{ €}$

3. ESTUDIO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Se deberá obtener información del último presupuesto municipal liquidado ([CasoPractico.xls](#), [Análisis Presupuesto Actual^{1\)}](#)), para disponer de datos sobre:

- (i) Repercusión de gasto-ingreso corriente por habitante, según la clasificación económica.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO MUNICIPAL 2010			
GASTOS	15.636.383,73 €	%	€/habitante
OPERACIONES CORRIENTES			
CAP.1.- Gastos de Personal	5.744.054,81 €	36,74%	329,48 € /habitante
CAP.2.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios	6.091.745,00 €	38,96%	349,42 € /habitante
CAP.3.- Gastos Financieros	136.348,35 €	0,87%	7,82 € /habitante
CAP.4.- Transferencias corrientes	1.073.086,77 €	6,86%	61,55 € /habitante
Total Operaciones Corrientes	13.045.234,93 €	83,43%	748,27 € /habitante
OPERACIONES DE CAPITAL			
CAP.6.- Inversiones Reales	1.616.922,53 €	10,34%	92,75 € /habitante
CAP.7.- Transferencias de Capital	0,00 €	0,00%	0,00 € /habitante
CAP.8.- Activos Financieros	14.800,00 €	0,09%	0,85 € /habitante
CAP.9.- Pasivos Financieros	959.426,27 €	6,14%	55,03 € /habitante
Total Operaciones de Capital	2.591.148,80 €	16,57%	148,63 € /habitante

INGRESOS	16.267.704,37 €	%	€/habitante
OPERACIONES CORRIENTES			
CAP.1.- Impuestos Directos	7.337.121,14 €	45,10%	420,86 € /habitante
CAP.2.- Impuestos Indirectos	150.653,88 €	0,93%	8,64 € /habitante
CAP.3.- Tasas y Otros Ingresos	3.270.243,28 €	20,10%	187,58 € /habitante
CAP.4.- Transferencias corrientes	3.146.233,90 €	19,34%	180,47 € /habitante
CAP.5.- Ingresos Patrimoniales	266.004,64 €	1,64%	15,26 € /habitante
Total Operaciones Corrientes	14.170.256,84 €	87,11%	812,81 € /habitante
OPERACIONES DE CAPITAL			
CAP.6.- Enajenación de Inversiones Reales	0,00 €	0,00%	0,00 € /habitante
CAP.7.- Transferencias de Capital	2.082.647,53 €	12,80%	119,46 € /habitante
CAP.8.- Activos Financieros	14.800,00 €	0,09%	0,85 € /habitante
CAP.9.- Pasivos Financieros	0,00 €	0,00%	0,00 € /habitante
Total Operaciones de Capital	2.097.447,53 €	12,89%	120,31 € /habitante

1 Los cálculos realizados para este supuesto práctico se encuentran en los siguientes documentos: [CasoPractico.xls](#) y [CasoPractico-A.xls](#). Se puede acceder a la explicación de los mismos a través de [Explicación Libros Excel.doc](#)

(ii) Análisis del presupuesto de Gastos, clasificación por Programas. Identificación de los Gastos dependientes e independientes de los habitantes. Repercusión del Gasto corriente por habitante de los capítulos 1 y 2.

Clasificación por programas de gastos			D/I de Uso por Habitante	CAP 1	CAP 2	CAP 1	CAP 2
				€	€	€/Habitante	€/Habitante
Área de Gasto (1)	Política de Gasto (2)	Denominación					
1		SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.					
	13	Seguridad y movilidad ciudadana.	D	1.315.146,55	120.246,84	75,44	6,90
	15	Vivienda y urbanismo.	I	203.259,14	157.829,33	11,66	9,05
	16	Bienestar comunitario .	D	715.942,17	2.208.945,59	41,07	126,71
	17	Medio ambiente.	I	0,00	533.288,30	0,00	30,59
2		ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL.					
	21	Pensiones.					
	22	Otras prestaciones económicas a favor de empleados.					
	23	Servicios Sociales y promoción social.	D	313.661,04	76.435,40	17,99	4,38
	24	Fomento del Empleo.	D	523.554,01	77.962,41	30,03	4,47
	31	Sanidad.	D			0,00	0,00
	32	Educación.	D	152.191,20	156.728,49	8,73	8,99
	33	Cultura.	D	272.364,46	650.146,65	15,62	37,29
	34	Deporte.	D	206.186,52	657.438,06	11,83	37,71
4		ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO.					
	41	Agricultura, Ganadería y Pesca.	I				
	42	Industria y energía.	I				
	43	Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas.	I	0,00	14.240,90	0,00	0,82
	44	Transporte público.	I				
	45	Infraestructuras.	I				
	46	Investigación, desarrollo e innovación.	I				
	49	Otras actuaciones de carácter económico.	I	33.789,41	14.379,23	1,94	0,82
9		ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL.					
	91	Órganos de gobierno.	I	330.742,08	307.501,60	18,97	17,64
	92	Servicios de carácter general.	I	1.042.239,24	995.105,78	59,78	57,08
	93	Administración financiera y tributaria.	I	634.978,99	121.496,42	36,42	6,97
	94	Transferencias a otras Administraciones Públicas.	I				
0		DEUDA PÚBLICA.					

(iii) Obtención de los indicadores actuales de estabilidad presupuestaria, endeudamiento etc..

Los distintos indicadores presupuestarios del presupuesto liquidado del ejercicio objeto de análisis ([CasoPractico-A.xls](#), [PLAN ECO.-FINANC.](#)) se exponen en el cuadro siguiente:

SITUACION ECONÓMICA	2010
TOTAL INGRESOS	16.267.704,37
TOTAL GASTOS	15.636.383,73
DIFERENCIAS	631.320,64
AHORRO NETO RDL 5/2009 (I (1 a 5)- G (1 a 4+9))	165.595,64
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	
SUMA 1 A 7 INGRESOS	16.252.904,37
SUMA 1 A 7 DE GASTOS	14.662.157,46
DIFERENCIA	1.590.746,91
AJUSTES	0,00
ESTABILIDAD	1.590.746,91
AHORRO	
INGRESOS CORRIENTES EJERCICIO	14.170.256,84
GASTOS CORRIENTES EJERCICIO	12.908.886,58
DIFERENCIA	1.261.370,26
AJUSTES	826.086,10
AHORRO (Sobre liquidación ejer. ante.)	435.284,16
% de Ahorro	3,07%
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO	35,06%

4. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS CORRIENTES MUNICIPALES TRAS LA RECEPCIÓN DE LA URBANIZACIÓN

Se trata de ponderar el impacto de la actuación urbanizadora en la Hacienda Pública. Para ello se deberá cuantificar el gasto público que comporta el mantenimiento de las infraestructuras de nueva creación y la prestación de los servicios resultantes y los ingresos.

4.a. Estimación de Gastos Corrientes de la Hacienda Pública Municipal, por la nueva ordenación urbanística.

En este ejemplo, el planeamiento reproduce las características básicas del modelo preexistente, con una ampliación de servicios recogidos en el presupuesto actual, para los que se mantiene el mismo sistema de gestión.

Se estima el gasto corriente municipal a partir de la ratio de repercusión por habitante, aplicada al número de nuevos habitantes estimados en la nueva actuación.

Según la información estadística municipal ([CasoPractico.xls, Información Municipal](#)) el tamaño medio familiar es de 2,86² hab/vivienda.

La nueva urbanización prevé la construcción de 900 nuevas viviendas. Por tanto, el incremento de población previsible es de 2.578 habitantes.

Habitantes NOU = 900 viviendas x 2,86 hab/vivienda = 2.578 habitantes

De esta manera, la proyección de los gastos corrientes presupuestarios ([CasoPractico.xls, PPTO Nueva Ordenación](#)), según el mayor número de habitantes (2.578 hab.) de la nueva ordenación urbanística es:

PROYECCIÓN NUEVA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

GASTOS	1.908.889,92 €	%	€/habitante
OPERACIONES CORRIENTES			
CAP.1.- Gastos de Personal	849.396,91 €	44,50%	329,48 €/habitante
CAP.2.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios	900.811,28 €	47,19%	349,42 €/habitante
CAP.3.- Gastos Financieros	CÁLCULO INDIVIDUALIZADO		
CAP.4.- Transferencias corrientes	158.681,73 €	8,31%	61,55 €/habitante
Total Operaciones Corrientes	1.908.889,92 €	100,00%	740,45 €/habitante

Es conveniente señalar que el Capítulo de gastos financieros se estima de manera independiente, pues no depende del incremento poblacional, sino de otros factores tales como la inversión prevista y la forma de financiación (ahorro, crédito, etc...).

2 La estadística de viviendas principales se recoge en el Censo. Con la finalidad de emplear datos temporalmente homogéneos, el tamaño medio familiar se calcula con la Población que consta en el mismo Censo que las viviendas principales.

La proyección presupuestaria de la nueva ordenación urbanística según la clasificación por programas de gasto, y su distribución entre los Capítulos 1 y 2 del presupuesto de gastos, así como la identificación de gastos dependientes e independientes del uso por los nuevos habitantes, se presenta en el siguiente cuadro:

Clasificación por programas de gastos			D/I de Uso por Habitante	CAP 1	CAP 2	TOTAL	% CAPÍTULO 1	% CAPÍTULO 2
			Dependiente=1; Independiente=0					
Área de Gasto (1)	Política de Gasto (2)	Denominación						
1		SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.						
	13	Seguridad y movilidad	1	194.476,11 €	17.781,39 €	212.257,50 €	91,62%	8,38%
	15	Vivienda y urbanismo.	0	30.056,76 €	23.338,87 €	53.395,63 €	56,29%	43,71%
	16	Bienestar comunitario .	1	105.869,30 €	326.645,83 €	432.515,13 €	24,48%	75,52%
	17	Medio ambiente.	0	0,00 €	78.859,52 €	78.859,52 €	0,00%	100,00%
2		ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL.					0,00%	0,00%
	21	Pensiones.		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	22	Otras prestaciones económicas a favor de empleados.		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	23	Servicios Sociales y promoción social.	1	46.382,34 €	11.302,82 €	57.685,16 €	80,41%	19,59%
	24	Fomento del Empleo.	1	77.420,08 €	11.528,62 €	88.948,70 €	87,04%	12,96%
	31	Sanidad.	1	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	32	Educación.	1	22.505,14 €	23.176,08 €	45.681,22 €	49,27%	50,73%
	33	Cultura.	1	40.275,65 €	96.139,85 €	136.415,50 €	29,52%	70,48%
	34	Deporte.	1	30.489,65 €	97.218,06 €	127.707,70 €	23,87%	76,13%
4		ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO.					0,00%	0,00%
	41	Agricultura, Ganadería y Pesca.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	42	Industria y energía.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	43	Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	44	Transporte público.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	45	Infraestructuras.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	46	Investigación, desarrollo e innovación.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
	49	Otras actuaciones de carácter económico.	0	4.996,58 €	2.126,32 €	7.122,89 €	70,15%	29,85%
9		ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL.					0,00%	0,00%
	91	Órganos de gobierno.	0	48.908,19 €	45.471,52 €	94.379,71 €	51,82%	48,18%
	92	Servicios de carácter general.	0	154.120,18 €	147.150,37 €	301.270,55 €	51,16%	48,84%
	93	Administración financiera y tributaria.	0	93.896,94 €	17.966,17 €	111.863,12 €	83,94%	16,06%
	94	Transferencias a otras Administraciones Públicas.	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
0		DEUDA PÚBLICA.					0,00%	0,00%
	1	Deuda Pública.				0,00 €	0,00%	0,00%
TOTAL				849.396,91 €	898.705,42 €	1.748.102,32 €		

4.b. Estimación de Ingresos Corrientes de la Hacienda Pública Municipal.

Se distinguen dos formas de estimación ([CasoPractico.xls](#), [Análisis Presupuesto Actual](#)):

(i) Tributos directamente relacionados con los inmuebles y la actividad inmobiliaria.

Se realizará una estimación directa de las Bases Imponibles, a partir de la Valoración de los inmuebles (solares y edificaciones).

1. El Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI),
2. El Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO),
3. El Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

i.1. Impuesto de Bienes Inmuebles. IBI

La Ponencia de Valores Catastrales de Inglada fue aprobada en 2005.

Se prevé que la urbanización se entregue al Ayuntamiento en 2014.

Las primeras edificaciones se inician en el año de entrega de la urbanización y se concluye 12-15 meses después de su inicio.

Se considera un coeficiente de actualización del valor catastral constante de 1,02 anual, fijado por las Leyes de Presupuestos.

Se supone que no se aplican reducciones a la Base Imponible y que, por tanto, coincide con la Base Líquida, con la finalidad de simplificar el ejemplo.

La **Base Imponible** (BI) del IBI es el valor catastral (VC) y éste es el 50% (RM:0,5) del valor de mercado (VV) del bien inmueble:

$$BI = VC = RM \times VV = 0,5 \times VV$$

La **Base Liquidable** se obtiene tras aplicar la Reducción:

$$BL = BI - R$$

R: Reducción de la Base Imponible

La reducción aplicable anualmente es:

$$R_t = CR_t (VC - VB)$$

R_t: Reducción del año t

CR_t: coeficiente reductor año t (t=1, 0,9;... t=9, 0,1)

(VC-VB): Componente individual de la reducción, VC Valor catastral nuevo, VB: Valor Base, Base liquidable t-1.

En este supuesto R=0, por lo que la BL = BI

La **Cuota Íntegra** resulta del producto de la Base Liquidable por el tipo impositivo.

$$CI = BL \times t_i$$

La **Cuota Líquida** se obtiene tras aplicar las Bonificaciones que correspondan a la Cuota Líquida.

$$CL = CI - B$$

i.1.1 El IBI del suelo.

Los valores de repercusión de las distintas zonas de valor, fijadas por la Ponencia de Valores Catastrales, son los que se muestran en el cuadro siguiente:

RELACIÓN DE ZONAS DE VALOR

VALORES DE REPERCUSIÓN

Z.Val.	Vivienda	Comercial	Oficinas	Industri.	Turístico	Garajes	Otros2	Otros3	Z.Verde	Equipam.	VALOR UNITARIO Inicial	REDUCCIÓN UA	REDUCCIÓN NU
PR39	330.00	330.00				100.00			247.50	247.50	100.00		
PR45	190.00	190.00				100.00			142.50	142.50	250.00		
R39	330.00	330.00	330.00	250.00	330.00	100.00			247.50	247.50			
R39A	330.00	420.00	330.00	250.00	330.00	100.00			247.50	247.50			
R40	304.50	304.50	304.00	250.00	304.00	100.00			228.38	228.38			
R40A	304.50	394.50	304.00	250.00	304.00	100.00			228.38	228.38			
R42	255.00	255.00	255.00	255.00	255.00	100.00			191.25	191.25			
R45	190.00	190.00	190.00	190.00	190.00	100.00			142.50	142.50			
R49	130.00	130.00	130.00	130.00	130.00	100.00			97.50	97.50			
R59	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00			30.00	30.00			

El sector El Mercat se identifica con la zona de valor PR39, por lo que el valor de repercusión del uso residencial es $V_t = 330 \text{ €/m}^2$.

El valor catastral de los solares de uso residencial del ejercicio 2014³ se calcula según la siguiente expresión:

$$VC: RM \times VV \times Caa = 0,5 \times 330 \text{ €/m}^2 \times (1,02)^8 = 193,32 \text{ €/m}^2$$

En el ejercicio 2014 se hace entrega de la urbanización al Ayuntamiento de Inglada y los ingresos previstos en ese ejercicio, por el IBI del suelo, teniendo en cuenta que no existen bonificaciones ($B=0$) aplicables al suelo y que el tipo impositivo, según las Ordenanzas Fiscales de Inglada, es de 0,95%, son los siguientes:

$$BI = BL_{2014} = 193,32 \text{ €/m}^2 \times 110.400 \text{ m}^2 = 21.342.947,28 \text{ €}$$

$$CI = BI \times ti = 21.342.947,28 \text{ €} \times 0,95\% = 202.758,00 \text{ €}$$

$$CL = CI - B$$

En este supuesto no existen bonificaciones aplicables al suelo, por lo que la cuota íntegra coincide con la líquida.

i.1.2. El IBI del inmueble edificado

Se realizan los cálculos con un procedimiento análogo al expuesto para el IBI de los solares, aunque teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- El Valor de la Construcción se obtendrá por aplicación al Módulo Básico de la Construcción obtenido de la Ponencia de Valores (MBC4= 500 €/m²) el coeficiente correspondiente de uso y tipología edificatoria de la Norma 20 del RD 1020/93.

³ La actualización es de ocho años, pues la Ponencia de Valoración Colectiva es del año 2005 y los valores de ponencia se aplican en el ejercicio siguiente (2006) y, a partir de éste, se inicia la actualización anual.

CUADRO DE COEFICIENTES DEL VALOR DE LAS CONSTRUCCIONES

TIPOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS			CATEGORÍAS								
USO	CLASE	MODALIDAD	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 Residencial	1.1. Viviendas colectivas de carácter urbano	1.1.1. Edificación abierta	1,65	1,40	1,20	1,05	0,95	0,85	0,75	0,65	0,55
		1.1.2. En manzana cerrada	1,60	1,35	1,15	1,00	0,90	0,80	0,70	0,60	0,50
		1.1.3. Garajes, trasteros y locales en estructura	0,80	0,70	0,62	0,53	0,46	0,40	0,30	0,26	0,20
	1.2. Viviendas unifamiliares de carácter urbana	1.2.1. Edificación aislada o pareada	2,15	1,80	1,45	1,25	1,10	1,00	0,90	0,80	0,70
		1.2.2. En línea o manzana cerrada	2,00	1,65	1,35	1,15	1,05	0,95	0,85	0,75	0,65
		1.2.3. Garajes y porches en planta baja	0,90	0,85	0,75	0,65	0,60	0,55	0,45	0,40	0,35
	1.3. Edificación rural	1.3.1. Uso exclusivo de vivienda	1,35	1,20	1,05	0,90	0,80	0,70	0,60	0,50	0,40
		1.3.2. Anexos	0,70	0,60	0,50	0,45	0,40	0,35	0,30	0,25	0,20

Así, el Valor de la construcción para cada uso y tipología edificatoria del sector Mercat, aplicando los coeficientes correspondientes, son:

MBC4		500	€/m ² t	
Residencial Edificación Abierta	Norma 20 RD 1020/1993; Tipología 1.1.1.3	1,2	600	€/m ² t
Residencial Edificación Abierta VPP	Norma 20 RD 1020/1993; Tipología 1.1.1.4	1,05	525	€/m ² t
Garajes	Norma 20 RD 1020/1993; Tipología 1.1.3.3	0,62	310	€/m ² t

- b. El calendario de la edificación se inicia en el año de la entrega de la urbanización, con la solicitud y concesión de la licencia de edificación; en el año 2015 se concluye la construcción de las primeras promociones y el pago del IBI se realiza un año después, en 2016.
- c. Las viviendas protegidas disfrutan de la bonificación del 50% contemplada en las Ordenanzas Fiscales.
- Como resultado de los cálculos se obtiene, para el ejercicio 2016, el importe de la base imponible, liquidable, la cuota íntegra y la líquida, con los importes siguientes:

IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES. IBI				
Usos y Tipologías Edificatorias	Base Imponible (BI): Valor Catastral (VC)	Base Liquidable (BL): Base Imponible (BI) -	Cuota Íntegra (CI)	Cuota Líquida . Bonificación VPO
	BI: VC		0,95%	CL = CI - B
	VC: RM x Vv x AO	BL= BI - R	CI = BLx ti	VPP 3 años
Residencial				
VPO	12.718.377,17	12.718.377,17 €	120.824,58 €	60.412,29 €
Vibre plurifamiliar	70.373.604,08	70.373.604,08 €	668.549,24 €	668.549,24 €
Vibre Unifamiliar	0,00	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Terciario	0,00	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Plazas de aparcamiento (1p de 25 m2/100 m ² tr)	9.280.948,29	9.280.948,29 €	88.169,01 €	88.169,01 €
TOTAL	92.372.929,54	92.372.929,54 €	877.542,83 €	817.130,54 €

i.1.3. El IBI del suelo antes de la programación y ejecución urbanizadora

Cuando se formula la Ponencia de Valores catastrales, los terrenos integrados en el ámbito de “El Mercat” tenían la consideración de urbanizables según el planeamiento y estaban incluidos en un sector, por lo que el suelo tributaba como suelo de naturaleza urbana con anterioridad a la programación y ejecución de la actuación urbanizadora.

Por tanto, se estiman los ingresos que percibe el Ayuntamiento por el IBI con anterioridad a la recepción de la urbanización, para deducirlo de los nuevos ingresos estimados en los dos apartados anteriores y, así, evaluar adecuadamente el impacto neto (el incremento de ingresos) sobre la Hacienda Pública Municipal.

El Valor Unitario (Vu) aplicable a la Zona PR39 es, según la Ponencia de Valores, de 100 €/m²s.

Se supone que dicho valor ya ha sido calculado teniendo en consideración todas las circunstancias urbanísticas del suelo (inedificabilidad temporal, reserva de vivienda protegida, etc.), por lo que no se aplica ningún coeficiente corrector.

El valor catastral será el producto del valor unitario por la referencia al mercado (RM), actualizado al año 2014 por el coeficiente Caa, aplicado a la superficie del sector (SS):

$$BI = VC: RM \times Vu \times Caa \times SS = 0,5 \times 100 \text{ €/m}^2\text{s} \times (1,02)^8 \times 120.000 \text{ m}^2\text{s} = 7.029.956,29 \text{ €}$$

La base imponible coincide con la base líquida y la cuota íntegra con la líquida, por lo que, los ingresos que percibiría el Ayuntamiento en el ejercicio 2014, en el supuesto que no se hubiera programado y ejecutado la actuación urbanística, son:

$$CL = CI = BL \times ti = 7.029.956,29 \text{ €} \times 0,95\% = 66.784,58 \text{ €}$$

Este importe se deducirá de los ingresos previstos por los solares y la edificación, para obtener el Saldo Fiscal Anual.

i.2. Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. ICIO

La Base Imponible de este Impuesto es el coste real de la construcción, instalación u obra, entendiéndose como tal el Presupuesto de Ejecución Material (PEM) de aquella.

Se calcula el Presupuesto de Ejecución Material a partir del valor de la construcción obtenido en el cálculo del IBI anterior, al que se detrae el importe correspondiente a los gastos generales y beneficio industrial que se estiman en un 15% del (PEM)

ICIO	
Base imponible (BI)	Coste Real. PEM = Vc/1,15
ti	3,8%
CG+BI	1,15
Bonificacioens (B) por VPP	0

El tipo impositivo aplicable, según las Ordenanzas Fiscales, es 3,80%

La cuota de este impuesto es el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen.

$$C_{icio} = BI \times ti$$

La cuota líquida se obtiene tras la deducción de las bonificaciones a la cuota. En este supuesto, no es aplicable ninguna de las bonificaciones previstas en las Ordenanzas Fiscales, por lo que la cuota líquida coincidirá con la cuota calculada según la anterior expresión.

IMPUESTO DE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS. ICIO				
Usos y Tipologías Edificatorias	BASE IMPONIBLE: PEM	Tipo Impositivo	Cuota	Cuota Líquida . Bonificación
	BI	ti	C = BI x ti	C (1-B)
Residencial				
VPO	456,52	3,80%	31463804 €	31463804 €
Vlibre plurifamiliar	521,74	3,80%	1.829.213,67 €	1.829.213,67 €
Vlibre Unifamiliar	521,74	3,80%	0,00 €	0,00 €
Terciario	521,74	3,80%	0,00 €	0,00 €
Plazas de aparcamiento (1p/100 m²tr)	269,57	3,80%	282.720,00 €	282.720,00 €
TOTAL			2.426.571,71 €	2.426.571,71 €

i.3. Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. IIVTNU

La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento real del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de veinte años.

Para la determinación del incremento de valor se aplican una serie de reglas contenidas en las Ordenanzas Fiscales de Inglada y unos porcentajes que varían en función del periodo de tiempo en que se han producido los incrementos.

IIVTNU	
Base Imponible (BI)	$VT \times IVa \times Na$
Na	Número de Años
Valor del Terreno (VT)	Vcatastral suelo
Incremento de Valor anual (IVa)	
Hasta 5 años	3,20%
Hasta 10 años	2,90%
Hasta 15 años	2,80%
Hasta 20 años	2,80%
Tipo Impositivo (ti)	30%
Cuota Tributaria (CT)	$VT \times IVa \times Na \times ti$

La multitud de variables a tener en cuenta y la disparidad de situaciones que se pueden presentar en cada actuación urbanizadora, aconsejan establecer hipótesis que permitan simplificar y realizar una razonable estimación de ingresos.

En este ejemplo se hace la hipótesis de que se transmiten el 40% de los terrenos y que el incremento de valor se ha producido en un periodo de 5 años, por lo que el incremento anual a considerar es 3,20% del valor del suelo.

La base imponible se calcula aplicando el porcentaje de incremento anual al valor catastral del suelo por el número de años:

$BI = VT \times IVa \times Na = (40\% \times 21.342.947,28 \text{ €}) \times 3,20\% \text{ /año} \times 5 \text{ años} = 1.365.948,63 \text{ €}$

La cuota tributaria se obtiene por aplicación del tipo impositivo a la base imponible:

$CT = BI \times ti = 1.365.948,63 \text{ €} \times 30\% = 409.784,59 \text{ €}$

INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA. IIVTNU		
Cuota Tributaria (CT)	Tipo impositivo	Estimación
409.784,59 €	30,00%	40% del Valor estimado
VT	21.342.947,28 €	
IVa	3,2% anual	
Na	5 años	
ti	30% ti	
Terrenos que se transmiten sobre el total	40% terrenos	
CT	409.784,59 €	

(ii) Ingresos no vinculados a la actividad inmobiliaria.

Su cuantía se estimará sobre la base de la mayor población prevista.

- 1. El Impuesto de Actividades Económicas (IAE)
- 2. El Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)
- 3. Tasas y Otros tributos y transferencias corrientes e Ingresos Patrimoniales.

Se obtiene la ratio de los ingresos por habitante del presupuesto municipal liquidado y se aplica esa ratio a los habitantes previstos en la nueva ordenación urbanística:

INGRESOS CAPÍTULOS 3, 4 Y 5	
IAE	91.532,46 €
IVTM	126.776,54 €
Tasas y otros ingresos	483.584,26 €
Transferencias Corrientes	465.246,49 €
Ingresos Patrimoniales	39.335,20 €

5. ANÁLISIS DEL SALDO FISCAL DE LA NUEVA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Una vez estimados los ingresos y gastos públicos potenciales de la nueva ordenación urbanística, se analiza el efecto de los mismos sobre el presupuesto municipal. El desarrollo de este apartado tendrá un nivel de detalle diferente según el instrumento de ordenación del que se trate, Planeamiento General o de desarrollo.

En este caso, se trata de un Plan Parcial que define la ordenación pormenorizada de la actuación de urbanización, aunque no justifica la adecuación de la oferta de suelo a las necesidades sociales o de mercado.

Por este motivo, la evaluación del impacto de la nueva ordenación urbanística sobre el presupuesto municipal se realizará estudiando tres escenarios de desarrollo temporal diferentes, que representan tres ritmos edificatorios distintos, tras la entrega de la urbanización a la Administración ([CasoPractico.xls](#), [Escenario Recesivo](#), [Escenario Normalizado](#) y [Escenario Expansivo](#)):

- a. Escenario normalizado: La edificación se ejecuta a un ritmo adecuado a la demanda media. Para uso residencial, se pueden utilizar las siguientes tasas de producción: (1) Como media de los municipios españoles, la demanda de vivienda nueva se sitúa en 8-10 viviendas/1000 habitantes/año y (2) En municipios cuyos mercados inmobiliarios tengan un comportamiento muy diferente a la media, se calculará la ratio de viviendas por cada 1000 habitantes, sobre la base de la información estadística o número de licencias concedidas en los últimos 10 años. El mercado inmobiliario de Inglada tiene un comportamiento normal, por lo que se emplea una ratio de producción de 8 viviendas/1000 habitantes/año.
- b. Escenario recesivo: Se considera que el ritmo de producción inmobiliaria es el 50% del escenario normalizado, lo que supone un ritmo edificatorio de 4 viviendas/1000 habitantes/año.
- c. Escenario expansivo: Se considera que el ritmo de construcción de las edificaciones es el doble del normalizado, es decir, 16 viviendas/1000 habitantes/año.

Una vez definido el ritmo edificatorio para cada escenario, se puede calcular el número de viviendas que se van a construir al año, el incremento previsible de habitantes al año, el número de nuevos vehículos, así como el número de años necesarios para la total edificación de los solares.

De esta manera, en el escenario recesivo, se obtiene la siguiente información básica para realizar el análisis del impacto presupuestario:

Hipótesis de Escenario Recesivo				
Producción residencial anual	4	viviendas/1000/año	70	viv/año
Número de habitates/año	11	hab/1000/año	200	habitantes/año
Número de vehículos	6,1		104,6025	vehículos/año
Tiempo necesario para edificar las	12,91	años		
Porcentaje de producción anual s/total	7,75%			

Esto es, en una situación económica recesiva, el mercado inmobiliario de Inglada tiene la capacidad de absorber una media de 70 viviendas al año, lo que supone un incremento poblacional de 200 nuevos habitantes y 105 nuevos vehículos, anualmente. La totalidad de las viviendas previstas en el sector se edificarían en un plazo de 13 años, de mantenerse el reducido ritmo edificatorio a lo largo de todo el periodo.

La repercusión en los presupuestos municipales se analiza año a año, a partir del ejercicio en que se concluye la urbanización del sector El Mercat y se recepciona por el Ayuntamiento de Inglada.

En cada ejercicio presupuestario se estiman los ingresos y los gastos corrientes previsibles para ese año:

- 1. Los gastos corrientes independientes se imputarán íntegramente al presupuesto municipal desde la recepción de la urbanización.
- 2. Los gastos corrientes vinculados a los servicios dependientes de la población se imputarán en función de los nuevos habitantes previstos que, porcentualmente, coincidirá con la edificación de nuevas viviendas finalizadas. En el escenario recesivo representa un 7,75% al año y acumulativo.
- 3. El Capítulo 4 de gastos se estima, año a año, en función de los importes de los Capítulos 1 y 2.

Relación Capítulo 4 respecto de los Cap 1 y 2	
$X = C4/(C1+C2)$	0,090664491

- 4. Los ingresos corrientes dependientes de la población, se estimarán de manera análoga al punto 2 anterior, en función del mayor número de habitantes al año.
- 5. Los tributos directamente vinculados a los inmuebles (suelo y edificación) o a la actividad inmobiliaria, se imputarán en función de la producción prevista. Así, el primer año, las parcelas están sin edificar, por tanto los ingresos por IBI serán, exclusivamente, de los solares, y se ingresará el ICIO por las licencias de obra concedidas (7,75% de la edificación total). En el segundo ejercicio ya se ha concluido la edificación de las primeras viviendas y, por tanto, generará ingresos por el IBI de la nueva edificación y del resto de los solares en el ejercicio siguiente. Los ingresos previstos por el Impuesto de Bienes Inmuebles se calcularán deduciendo, año a año, los ingresos que el Ayuntamiento ya percibía previamente por este concepto (ver apartado de estimación de ingresos por IBI, en su punto 1.3)
- 6. Una vez estimados los gastos e ingresos corrientes, año a año, se obtendrá el saldo fiscal para cada ejercicio.
- 7. Se calculará el Valor Actual Neto tomando como base el Cash-Flow que producen los saldos fiscales anuales, con una tasa de descuento equivalente al coste de financiación bancaria de la Tesorería Municipal. Con este cálculo se pretende ponderar financieramente los saldos fiscales de distinto signo que se pudieran presentar a lo largo de los ejercicios presupuestarios analizados.

Desde una perspectiva puramente financiera, el resultado obtenido en el escenario recesivo, con un Valor Actual Neto negativo (-1.439.112,48 €) indica que, atendiendo sólo a los capítulos de ingresos y gastos corrientes, el mantenimiento de la urbanización y prestación de los servicios públicos tras el desarrollo de la actuación urbanizadora comporta un *desembolso neto* para el Ayuntamiento de Inglada que, en términos de Valor Actual de 2014, para una tasa de descuento del 4%, representa un importe aproximado de 1,44 millones de euros.

En consecuencia, resulta desaconsejable el desarrollo de la actuación en los términos establecidos. Se podrán establecer condicionantes para evitar las consecuencias negativas, tales como exigir el desarrollo por fases, exigir garantías que aseguren un determinado ritmo de edificación, etc...

6. ANÁLISIS DE LOS ESTADOS DE INGRESOS Y GASTOS DE LA NUEVA ORDENACIÓN

Como se ha señalado, se plantean tres opciones o escenarios para la realización del análisis: normalizado, recesivo y expansivo; cada uno de ellos constituye un referente para el Ayuntamiento que le permite sopesar las desviaciones, positivas o negativas, que a lo largo de la ejecución de la actuación pueden llegar a producirse en función de los cambios del ciclo económico. Para este supuesto, atendiendo a la actual coyuntura, se toma como base de trabajo el escenario recesivo.

6.1. INGRESOS-GASTOS NO FINANCIEROS CORRIENTES

Puede observarse que durante todos los ejercicios, la incidencia de la nueva ordenación para este apartado es negativa, por lo que arroja un saldo final negativo.

INGRESOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
OPERACIONES CORRIENTES									
CAP.1.- Impuestos Directos	381.844,17 €	316.802,56 €	217.407,67 €	281.926,61 €	346.445,55 €	410.964,49 €	475.483,43 €	540.002,37 €	604.521,31 €
CAP.2.- Impuestos Indirectos	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €
CAP.3.- Tasas y Otros Ingresos	0,00 €	37.469,72 €	74.939,44 €	112.409,16 €	149.878,88 €	187.348,60 €	224.818,32 €	262.288,05 €	299.757,77 €
CAP.4.- Transferencias corrientes	0,00 €	36.048,85 €	72.097,70 €	108.146,55 €	144.195,40 €	180.244,24 €	216.293,09 €	252.341,94 €	288.390,79 €
CAP.5.- Ingresos Patrimoniales	0,00 €	3.047,82 €	6.095,64 €	9.143,47 €	12.191,29 €	15.239,11 €	18.286,93 €	21.334,75 €	24.382,58 €
Total Operaciones Corrientes	569.863,03 €	581.387,81 €	558.559,31 €	699.644,65 €	840.729,98 €	981.815,31 €	1.122.900,65 €	1.263.985,98 €	1.405.071,31 €

Solares disponibles	100,00%	92,25%	84,50%	76,76%	69,01%	61,26%	53,51%	45,76%	38,01%
Edificación realizada	0,00%	7,75%	15,50%	23,25%	30,99%	38,74%	46,49%	54,24%	61,99%
Edificación en marcha	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%
IBI solares	135.973,41 €	135.973,41 €	125.437,74 €	114.902,07 €	104.366,39 €	93.830,72 €	83.295,05 €	72.759,37 €	62.223,70 €
IBI edificación	0,00 €	0,00 €	58.139,31 €	116.278,61 €	174.417,92 €	232.557,22 €	290.696,53 €	348.835,83 €	406.975,14 €
IVTM	0,00 €	9.823,07 €	19.646,14 €	29.469,21 €	39.292,28 €	49.115,34 €	58.938,41 €	68.761,48 €	78.584,55 €
IIVTNU	245.870,75 €	163.913,84 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
ICIQ	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €	188.018,86 €
IAE	0,00 €	7.092,24 €	14.184,48 €	21.276,72 €	28.368,96 €	35.461,20 €	42.553,44 €	49.645,68 €	56.737,92 €
Tasas y otros ingresos	0,00 €	37.469,72 €	74.939,44 €	112.409,16 €	149.878,88 €	187.348,60 €	224.818,32 €	262.288,05 €	299.757,77 €
Transferencias Corrientes	0,00 €	36.048,85 €	72.097,70 €	108.146,55 €	144.195,40 €	180.244,24 €	216.293,09 €	252.341,94 €	288.390,79 €
Ingresos Patrimoniales	0,00 €	3.047,82 €	6.095,64 €	9.143,47 €	12.191,29 €	15.239,11 €	18.286,93 €	21.334,75 €	24.382,58 €
TOTAL	569.863,03 €	581.387,81 €	558.559,31 €	699.644,65 €	840.729,98 €	981.815,31 €	1.122.900,65 €	1.263.985,98 €	1.405.071,31 €

GASTOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAPÍTULO 1	331.978,65 €	372.069,94 €	412.161,23 €	452.252,53 €	492.343,82 €	532.435,11 €	572.526,40 €	612.617,69 €	652.708,98 €
CAPÍTULO 2	317.018,63 €	362.252,83 €	407.487,03 €	452.721,23 €	497.955,43 €	543.189,63 €	588.423,83 €	633.658,03 €	678.892,23 €
CAPÍTULO 4	58.841,01 €	66.577,00 €	74.312,99 €	82.048,99 €	89.784,98 €	97.520,97 €	105.256,96 €	112.992,95 €	120.728,95 €
TOTAL	707.838,29 €	800.899,78 €	893.961,26 €	987.022,74 €	1.080.084,23 €	1.173.145,71 €	1.266.207,19 €	1.359.268,68 €	1.452.330,16 €

Saldo Fiscal	-137.975,26 €	-219.511,96 €	-335.401,95 €	-287.378,10 €	-239.354,25 €	-191.330,40 €	-143.306,55 €	-95.282,70 €	-47.258,85 €
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	--------------	--------------

De esta estimación puede deducirse:

- a. Que siendo este saldo negativo, y a resultas de las posteriores conclusiones que se alcancen para los restantes apartados, procederá desestimar su viabilidad.
- b. Que no obstante, deberá tenerse en cuenta el valor de los déficits anuales, al objeto de poder ponderar tanto los posibles impactos positivos de la nueva ordenación, como un cambio del ciclo económico, o cualquiera otro que permitiera fundamentar su compensación dentro del actual presupuesto.

6.2. INGRESOS-GASTOS NO FINANCIEROS DE CAPITAL

Al objeto de facilitar la comprensión del alcance que las actuaciones de inversión de la nueva ordenación (Ver apartado 1.- Cuantificación de la Inversión Municipal) pueden implicar sobre el presupuesto municipal, se han planteado tres situaciones de carácter básico:

1. Financiación (externa) de la inversión con cargo a los propietarios de la actuación, o subvenciones que cubran el 100% de la misma. Estas no son objeto de análisis en los aspectos referidos a su financiación al no incidir la misma sobre el presupuesto municipal.
2. Financiación (interna) de la inversión *con cargo a recursos propios*, bien como consecuencia de la utilización de una parte de la capacidad de ahorro, bien por la utilización de bienes patrimoniales. Esta segunda opción es la prevista para la cobertura del importe de los gastos de urbanización de las dos parcelas de propiedad municipal (286.899,66 €), mediante la entrega al Urbanizador de una parte de la parcela que el Ayuntamiento debe recibir, y cuya valoración final a efectos de su inclusión en el inventario de bienes y contabilidad patrimonial es de 2.367.433,81 € (Véase cálculos en apartado 2.- Evaluación de los aumentos patrimoniales). Cualquiera de estas dos posibilidades, y con independencia de que queden reflejadas contablemente las operaciones que resulten necesarias, no tendrán incidencia sobre el equilibrio presupuestario.
3. Financiación (interna) de la inversión *con cargo a recursos ajenos*, normalmente mediante la concertación de un préstamo. Para este supuesto deben examinarse las consecuencias que en el resultado del presupuesto municipal tendrán tanto los devengos de intereses, como los retornos del capital recibido. Esta modalidad es la prevista en el supuesto para la financiación del equipamiento de las pistas deportivas (dentro de los equipamiento públicos locales), y por eso se recoge el crédito de 100.000 €, en el capítulo seis de gastos del presupuesto de 2017 ([CasoPractico-A.xls. PLAN ECO.-FINANC., celda Q25](#)).

En la práctica los tres apartados pueden ser ampliados en el contenido de sus fuentes de financiación, e igualmente pueden ser objeto de diferentes combinaciones para la cobertura de las inversiones que resulte necesario ejecutar.

6.3. INGRESOS-GASTOS FINANCIEROS

Cuando alguna de las inversiones a cargo del municipio haya sido financiada con el recurso al crédito, se verá incrementado el Capítulo nueve de ingresos y gastos. Usualmente lo será en primer lugar el de ingresos por el importe total previsto, y en segundo lugar, y con la lógica descorrelación cuando esté previsto un plazo de carencia, el Capítulo nueve de gastos por el importe de la amortización anual.

La variación que implica en el supuesto la concertación del crédito sobre el Capítulo nueve de gastos es de 11.111 € (en el ejercicio de 2018 y sucesivos). El resultado se obtiene sobre las variables que figuran en la hoja deuda del libro Caso Práctico-A ([CasoPractico-A.xls. Deuda](#)). Pero a los efectos del cálculo del ahorro neto, su repercusión sobre el mismo (por intereses y capital) en el ejercicio de 2017 y sucesivos asciende a 12.926,56 € (su cálculo se recoge en la hoja anualidad teórica) ([CasoPractico-A.xls. Anualidad teórica](#)).⁴

7. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS ESTIMADOS

En los conceptos que se van a relacionar, es necesario examinar con carácter previo el contenido ya expuesto en la guía, por lo que ahora solo se establecerán las conclusiones para el supuesto concreto objeto de examen.

Se realiza un primer examen del resultado de la nueva ordenación y del presupuesto municipal inicial, pero el análisis de los indicadores se realiza sobre la agregación de ambos, ya que este sería en su caso, el presupuesto que finalmente debería ser tramitado. Igualmente se contempla un periodo que alcanza hasta el ejercicio de 2022, entendiéndose que dentro del mismo quedarán incluidas las principales incidencias económicas de la nueva ordenación.

4 Se podrán calcular estas cantidades suprimiendo el importe del préstamo de 125.000 € en la celda S15 del PLAN ECO.-FINANC. del Libro Excel CasoPractico-A.xls ([CasoPractico-A.xls. PLAN ECO.-FINANC., celda S14](#)).

	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2015	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2016	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2017	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2018	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2019	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2020	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2021	NUEVA ORDENACIÓN	Presupuesto Agregado 2022
SITUACION ECONOMICA	2015			2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022
TOTAL INGRESOS	581.387,81	15.133.133,57	558.559,31	15.320.305,06	799.644,65	15.286.390,40	840.729,98	15.802.475,73	981.815,31	16.143.561,06	1122.900,65	16.394.646,40	1.263.985,98	16.625.731,73	1.405.071,31	16.866.817,06
TOTAL GASTOS	800.899,78	15.213.050,38	893.961,26	15.439.689,66	1.087.022,74	15.345.877,95	1.080.084,23	15.779.884,10	1.173.145,71	16.031.803,30	1.266.207,19	16.296.243,61	1.359.268,68	16.482.840,04	1.452.330,16	16.061.554,35
DIFERENCIAS	-219.511,96	-799,6181	-335.401,95	-119.384,80	-287.378,10	-59.487,55	-239.354,25	22.591,63	-191.330,40	111.752,76	-143.306,55	88.402,79	-95.282,70	132.891,69	-47.258,85	805.262,71
AHORRO NETO ROL 5/2009 ((1 a 5)-(1 a 4-9))		-49.916,81		-79.384,80		-59.487,55		72.591,63		171.752,76		158.402,79		132.891,69		805.262,71
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA																
SUMA 1 A 7 INGRESOS		14.833.133,57		14.920.305,06		15.061.390,40		15.302.475,73		15.543.561,06		15.694.646,40		15.825.731,73		15.966.817,06
SUMA 1 A 7 DE GASTOS		14.503.357,16		14.696.663,30		14.558.406,95		14.967.413,10		15.163.781,74		15.361.550,38		15.480.369,04		15.669.887,69
DIFERENCIA		329.776,41		223.641,76		502.983,45		335.062,63		379.779,32		323.096,01		345.362,69		296.929,38
AJUSTES		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00
ESTABILIDAD		329.776,41		223.641,76		502.983,45		335.062,63		379.779,32		323.096,01		345.362,69		296.929,38
AHORRO																
INGRESOS CORRIENTES EJERCICIO		14.170.256,84		14.833.133,57		14.920.305,06		15.061.390,40		15.302.475,73		15.543.561,06		15.694.646,40		15.825.731,73
GASTOS CORRIENTES EJERCICIO		12.908.886,58		14.007.419,80		14.100.481,28		14.193.542,77		14.286.504,25		14.379.665,74		14.472.727,22		14.565.788,70
DIFERENCIA		1.261.370,26		825.713,76		819.823,78		867.847,63		1.015.971,48		1.163.895,33		1.211.919,18		1.259.943,03
AJUSTES		864.865,78		916.572,02		945.656,78		184.203,48		261.762,84		352.246,76		455.661,25		572.000,29
AHORRO (Sobre liquidación ejericante)		396.504,48		-90.858,26		-125.833,00		683.644,15		754.108,64		811.646,56		756.257,93		687.942,74
% de Ahorro		2,80%		-6,61%		-0,84%		4,54%		4,93%		5,22%		4,82%		4,35%
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO		32,17%		28,42%		24,48%		22,18%		20,08%		18,25%		16,74%		19,80%

EQUILIBRIO GENERAL DEL PRESUPUESTO

La aportación de saldos negativos desde la nueva ordenación, hace que en algún ejercicio como el 2015, 2016 y 2017, el presupuesto agregado arroje un resultado negativo, que obligaría al Ayuntamiento a su financiación para el caso de que esta fuera aprobada.

	Liquidación Presupuesto 2010	Liquidación Presupuesto Agregado 2010	NUEVA ORDENACIÓN	Ajustes 2015	Presupuesto Inicial 2015	Presupuesto Agregado 2015	NUEVA ORDENACIÓN	Ajustes 2016	Presupuesto Inicial 2016	Presupuesto Agregado 2016	NUEVA ORDENACIÓN	Ajustes 2017	Presupuesto Inicial 2017	Presupuesto Agregado 2017	NUEVA ORDENACIÓN
SITUACION ECONOMICA	2010	2010	2015		2015	2015	2016		2016	2016	2017		2017	2017	2018
TOTAL INGRESOS	16.267.704,37	16.267.704,37	581.387,81		14.551.745,75	15.133.133,57	558.559,31		14.761.745,75	15.320.305,06	799.644,65		14.486.745,75	15.286.390,40	840.729,98
TOTAL GASTOS	15.636.383,73	15.636.383,73	800.899,78		14.412.150,60	15.213.050,38	893.961,26		14.545.728,60	15.439.689,86	1.087.022,74		14.258.855,21	15.345.877,95	1.080.084,23
DIFERENCIAS	631.320,64	631.320,64	-219.511,96		139.595,15	-79.916,81	-335.401,95		216.017,15	-119.384,80	-287.378,10		227.890,54	-59.487,55	-239.354,25

INDICADOR REFERIDO AL PRÉSTAMO EXTRAORDINARIO (RDL 5/2009)

Si algún Ayuntamiento se acogió a esta medida extraordinaria de saneamiento del remanente líquido de tesorería negativo, su incumplimiento impediría el incremento del endeudamiento. En el supuesto se obtiene saldo negativo para los ejercicios 2015, 2016 y 2017, ya que los saldos negativos de la nueva ordenación no son enjugados por el exceso del presupuesto municipal previsto para estos ejercicios, por lo que deberían examinarse las estimaciones concretas de remanente de tesorería.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Tampoco el saldo negativo que incorpora la nueva ordenación hace que se incumpla con el parámetro de estabilidad presupuestaria.

	Liquidación Presupuesto 2011	Liquidación Presupuesto Agregado 2010	Presupuesto Inicial 2015	Presupuesto Agregado 2015	Presupuesto Inicial 2016	Presupuesto Agregado 2016	Presupuesto Inicial 2017	Presupuesto Agregado 2017	Presupuesto Inicial 2018	Presupuesto Agregado 2018	Presupuesto Inicial 2019	Presupuesto Agregado 2019	Presupuesto Inicial 2020	Presupuesto Agregado 2020	Presupuesto Inicial 2021	Presupuesto Agregado 2021	Presupuesto Inicial 2022	Presupuesto Agregado 2022
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA																		
SUMA I A 7 INGRESOS	16.252.904,37	16.252.904,37	14.251.745,75	14.833.133,57	14.361.745,75	14.920.305,06	14.361.745,75	15.061.390,40	14.461.745,75	15.302.475,73	14.561.745,75	15.543.561,06	14.561.745,75	15.684.646,40	14.561.745,75	15.825.731,73	14.561.745,75	15.966.817,06
SUMA I A 7 DE GASTOS	14.662.157,46	14.662.157,46	13.702.457,38	14.503.357,16	13.802.702,05	14.696.663,30	13.471.384,21	14.558.406,95	13.887.328,87	14.967.413,10	13.990.636,04	15.163.781,74	14.095.343,19	15.361.550,38	14.121.100,36	15.480.369,04	14.217.557,53	15.669.887,69
DIFERENCIA	1.590.746,91	1.590.746,91	549.288,37	329.776,41	559.043,71	223.641,76	890.361,54	502.983,45	574.416,88	335.062,63	571.109,72	379.779,32	466.402,56	323.096,01	440.645,39	345.362,68	344.188,23	296.929,38
AJUSTES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ESTABILIDAD	1.590.746,91	1.590.746,91	549.288,37	329.776,41	559.043,71	223.641,76	890.361,54	502.983,45	574.416,88	335.062,63	571.109,72	379.779,32	466.402,56	323.096,01	440.645,39	345.362,68	344.188,23	296.929,38

AHORRO NETO

Este parámetro pasa a ser negativo en el ejercicio de 2016, pero en 2017 lo es como consecuencia:

SITUACION ECONOMICA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AHORRO								
INGRESOS CORRIENTES EJERCICIO	14.170.256,84	14.833.133,57	14.920.305,06	15.061.390,40	15.302.475,73	15.543.561,06	15.684.646,40	15.825.731,7
GASTOS CORRIENTES EJERCICIO	12.908.886,58	14.007.419,80	14.100.481,28	14.193.542,77	14.286.604,25	14.379.665,74	14.472.727,22	14.565.788,7
DIFERENCIA	1.261.370,26	825.713,76	819.823,78	867.847,63	1.015.871,48	1.163.895,33	1.211.919,18	1.259.943,0
AJUSTES	864.865,78	916.572,02	945.656,78	184.203,48	261.762,84	352.248,76	455.661,25	572.000,2
AHORRO (Sobre liquidación ejer. ante.)	396.504,48	-90.858,26	-125.833,00	683.644,15	754.108,64	811.646,56	756.257,93	687.942,7
% de Ahorro	2,80%	-0,61%	-0,84%	4,54%	4,93%	5,22%	4,82%	4,35%
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO	32,17%	28,42%	24,48%	22,18%	20,08%	18,25%	16,74%	19,80%

- a. Indirecta: de los desequilibrios en el apartado corriente de la nueva ordenación.
- b. Directa: por la inclusión de la cuota (amortización e intereses) correspondiente a la anualidad teórica del préstamo de 100.000 € de la nueva ordenación.

NIVEL DE ENDEUDAMIENTO

Este apartado aparece controlado a lo largo de todos los ejercicios, sin que el préstamo mencionado resulte relevante a estos efectos.

CONCLUSIÓN

Es importante subrayar, que cuando se realiza el análisis económico-financiero del Informe o Memoria que exige el artículo 15.4 del RDL 2/2008, de 20 de Junio, deben ponerse de manifiesto tres situaciones diferenciadas:

1. La referida al actual Presupuesto Municipal
2. La que contempla el Presupuesto previsto para la nueva ordenación
3. La resultante de la agregación del Presupuesto Municipal y del Presupuesto de la nueva ordenación

Con relación a la primera, resulta evidente que cualquier problema de orden económico que en ella pudiera detectarse, será ajeno a la nueva ordenación que se pretende tramitar, y por eso, con independencia de que finalmente se ejecute o no la nueva ordenación, deberá ser objeto de análisis y de la adopción en su caso de las medidas que resulten necesarias para su solución.

Por lo que se refiere a la segunda, esencialmente son dos los apartados a examinar:

- a. El resultado económico final previsto, que en el supuesto práctico hemos llamado “saldo fiscal”, que viene a determinar el equilibrio o no entre los ingresos y gastos que por los conceptos señalados en el citado artículo 15.4, se obtendrán si se tramita esta nueva ordenación, y que en este caso resulta ser negativo -1.696.800,00€.
- b. El resultado financiero, expresado a través de los resultados actualizados de los flujos anuales de cobros y pagos que se han de producir a lo largo del periodo sobre el que se estima tendrá incidencia esta ordenación, con un tipo de interés prefijado, y que también resulta negativo en -1.439.112,48 €.

En cuanto a la tercera situación, que es sobre la que finalmente deberá adoptarse la decisión definitiva, el análisis agregado de ambos presupuestos resulta una tarea compleja, ya que en ella debe atenderse no solo al resultado del sumatorio de los importes de los estados de ingresos y gastos de los dos presupuestos, sino también a otras circunstancias como:

- a. La repercusión económica de la ordenación, referida al incremento de los bienes de carácter no patrimonial que la misma comportará sobre el inmovilizado municipal, fundamentalmente desde el análisis de su valor como intangible, ya que la finalidad del mismo no es tanto su puesta en el mercado, en el que quedaría fijado su precio, como el del incremento de la riqueza del Municipio. Fundamentalmente comprenderá el conjunto de infraestructuras adscritas al dominio público, soporte del desarrollo de nuevas actividades económicas.
- b. La posibilidad de ampliar la diversificación de la estructura económica del Municipio, incrementando la actividad en el sector terciario o de servicios.
- c. La conveniencia o no de esta nueva ordenación, en tanto suponga un crecimiento poblacional sostenible, y por tanto garantía de continuidad en el tiempo del propio Municipio.

La valoración de estos factores, que siempre deberá quedar debidamente documentada, será objetiva y razonada, sin que en la misma puedan tener cabida otros aspectos o circunstancias que no puedan ser acreditados de forma directa o, a través

de cualesquiera de las metodologías estadísticas, matemáticas o cualesquiera otras propias de las diferentes ramas del conocimiento.

En el supuesto planteado el presupuesto municipal mantiene un buen equilibrio a lo largo de estos ejercicios, como lo demuestra el indicador de ingreso corriente, menos gasto corriente y variación de pasivos financieros, utilizado para el préstamo del RDL 5/2009, que se ve sensiblemente mermado por la agregación de las estimaciones previstas en la nueva ordenación urbanística por estos conceptos. Este equilibrio se considera fundamental para la viabilidad futura del Ayuntamiento, ya que el mismo comporta la capacidad de poder subvenir los gastos corrientes, incluidos los de la deuda, con sus recursos ordinarios. Tan solo será necesario mantener un control de estos últimos, sobre todo en periodos de baja actividad económica, con la finalidad de proceder a reequilibrar el gasto ordinario por el importe en que se hayan reducido los ingresos, evitándose así la posibilidad de generación de un déficit estructural. La falta de corrección de estos desajustes de forma inmediata puede conducir a una situación de difícil recuperación, debido al efecto acumulativo que los mismos tienen durante los ejercicios en que estos concurran.

La posibilidad de mantener el equilibrio mencionado, a pesar del elevado peso del Capítulo nueve de gastos, hace que exista una importante capacidad de ahorro a los efectos de la estabilidad presupuestaria. Se está destinando una parte significativa del diferencial entre ingreso-gasto corriente, a la amortización de deuda, por lo que cuando se requiera la financiación de nuevas inversiones, una parte de su financiación podrá hacerse con cargo a nuevo endeudamiento. No obstante, como se observa en el supuesto, la incidencia de la nueva ordenación sobre el ahorro y nivel de endeudamiento puede estimarse inmaterial, ya que solo se contempla la realización de una inversión que utiliza el recurso de un nuevo préstamo y por un importe de 100.000 €, en el ejercicio 2017.

En base a lo expuesto, y por lo que se refiere a los resultados del presupuesto municipal y de la nueva ordenación, debe estimarse que la misma incide negativamente sobre el primero. No obstante, al no resultar extremadamente oneroso el déficit que debería financiar el Ayuntamiento para su ejecución, será el resultado del análisis de los restantes impactos positivos que pudieran concurrir, en los términos que se han expuesto en el inicio de este apartado, el que decidirá su aceptación o rechazo.

B) RESOLUCIÓN DEL CASO PRÁCTICO DE IMPACTO EN HACIENDAS SUPRAMUNICIPALES

1. PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para analizar el impacto de la actuación urbanizadora en las Haciendas Autonómica y Estatal lo primero que se debe hacer es detallar las características de la inversión prevista. Cabe destacar que la información debe presentarse con el mayor detalle posible, facilitando de esta manera la traducción de los datos urbanísticos al lenguaje de la TIO es mucho más sencilla.

A continuación se muestra el cuadro resumen de las determinaciones urbanísticas del sector Mercat, así como las principales magnitudes económicas:

SECTOR RESIDENCIAL EL MERCAT			
FICHA URBANÍSTICA.			
Superficie Total (ST)/ Área de Reparto		120.000	
Sistema General (SG).		0	
Superficie Sector (SS≡ST-SG).		120.000,00	
Índice de EDIFICABILIDAD BRUTA (IEB).		0,92	
EDIFICABILIDAD BRUTA (S/SS) (EB)		110.400,00	
EDIFICABILIDAD RESIDENCIAL (ER)		110.400,00	
EDIFICABILIDAD TERCIARIA (ET)		Exento: P. Bajas:	0,00
Número Máximo de Viviendas.		900	
Densidad Residencial (S/SS).		Viviendas/Ha	75
Viviendas Unifamiliares (UFA).		0	
Viviendas Plurifamiliares Edificación Abierta (EDA).		110.400,00	
Viviendas Renta Libre (EDA-VRL).		92.262,97	
Viviendas Protegidas (EDA-VPP)		18.137,03	
SUPERFICIES DOTACIONALES PÚBLICAS.			
EQUIPAMIENTOS.		18.223,31	
ZONAS VERDES.		17.891,33	
VIARIO.		32.040,00	
DATOS RELATIVOS AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO.			
	Precio Venta m ² t	Suelo €/m ² t	Coefficientes de Ponderación
Plurifamiliar (Viviendas libres)	2.000,00	600,00	3,00
Plurifamiliar (V.P.P.)	1.000,00	200,00	1,00
Terciario	0,00	0,00	0,00
DATOS RELATIVOS A LOS COSTES DE URBANIZACIÓN.			
A) Módulo Coste Servicios por m ² s Vial.			100
B) Módulo Coste Coste Urbanización de Zonas Verdes.			50
C) Gastos de Gestión, Honorarios, Gastos Generales y Beneficio Urbanizador			C= 0,4 x(I) 0,4
DATOS RELATIVOS A LA INVERSIÓN			
1.- Inversión en Urbanización			5.737.993,10€
Ejecución viario			3.204.000,00€
Ejecución ZV			894.566,50€
2.- Inversión en Edificación			73.652.594,00€
EDA VRL		700,00€/m2t	64.584.079,00€
EDA VPP		500,00€/m2t	9.068.515,00€
3.- Valor del suelo urbanizado			58.985.188,00€
Edificabilidad EDA VRL		600,00€/m2t	55.357.782,00€
Edificabilidad EDA VPP		200,00€/m2t	3.627.406,00€
4.- Valor del suelo sin urbanizar			47.348.676,10€
5.- Valor de mercado de las Viviendas			202.662.970,00€
Viviendas EDA VRL		2.000,00€/m2t	184.525.940,00€
Viviendas EDA VPP		1.000,00€/m2t	18.137.030,00€

De toda la información planteada extraemos aquellos datos que son relevantes para el cálculo del impacto económico que se resumen de la siguiente manera:

Inversión en Urbanización	5.737.993,10€
Inversión en Edificación	73.652.594,00€
Valor del suelo sin urbanizar	47.348.676,10€
Total inversión Urbanización	126.739.263,20€

Los valores relativos a la cotización del valor de mercado de las viviendas no serán tenidos en cuenta en nuestro análisis por ser un concepto que modifica la demanda final y los plazos en los cuales se hacen efectivos esos valores de mercado es marcadamente diferente a aquellos relacionados con la construcción y la urbanización.

A continuación, realizaremos una serie de supuestos para transformar los datos de inversión en lenguaje input-output necesario para realizar los cálculos de impacto.

Supuestos	Honorarios profesionales (Sector " Actividades jurídicas y de asesoramiento administrativo " (71) Tio Comunidad Autónoma 2000)	5%	6.336.963 €
	Remuneración asalariados	15%	19.010.889 €
	Sueldos y salarios brutos	77%	14.638.385 €
	Cotizaciones a la Seguridad Social	23%	4.372.505 €
	Resto Inversión (Sector "construcción" (51) Tio Comunidad Autónoma 2000)	80%	101.391.411 €

Suponemos que un 5% de la inversión se destina a Honorarios profesionales (arquitectos, ingenieros, abogados, notarios, Registro de Propiedad, asesorías, economistas, etc.) y el resto se distribuye entre consumos intermedios del sector construcción y las remuneraciones a los asalariados correspondientes.

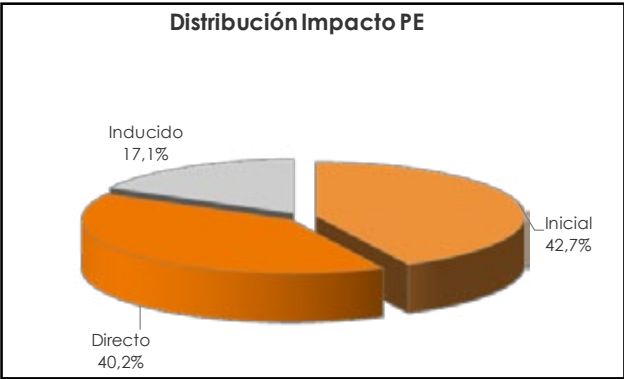
Con estos datos y utilizando como marco de referencia de la TIO de la Comunidad Autónoma del año 2011 (ajustada al 2012), calcularemos los impactos que se detallaron anteriormente.

2. CÁLCULOS DE IMPACTOS SOBRE DIFERENTES AGREGADOS ECONÓMICOS

La metodología utilizada nos permite calcular los impactos de la inversión sobre diferentes indicadores económicos. En primer lugar se analizan los impactos sobre la producción efectiva:

Datos en euros	Producción efectiva
IMPACTO INICIAL	70.915.776
IMPACTO INTERSECTORIAL	95.066.114
INDIRECTO	66.643.005
INDUCIDO	28.423.109
IMPACTO TOTAL	165.981.890

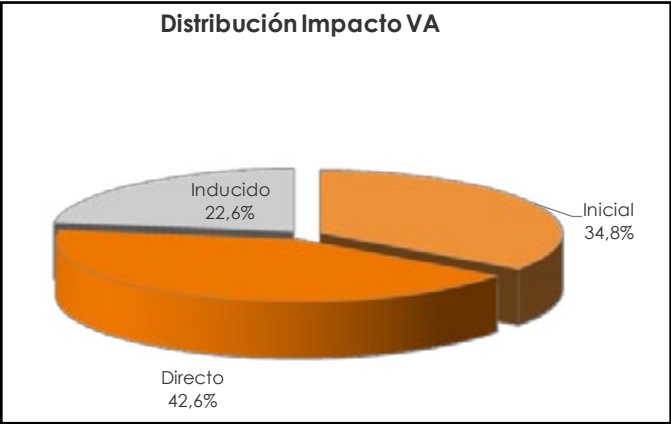
	% sobre Producción efectiva Comunidad Autónoma	
IMPACTO INICIAL	0,036%	
IMPACTO INTERSECTORIAL	0,048%	
INDIRECTO	0,034%	
INDUCIDO	0,014%	
IMPACTO TOTAL	0,08%	



Un segundo agregado económico que puede extraerse de la metodología utilizada es el valor agregado. En las siguientes tablas se muestra los incrementos totales que sufriría el valor agregado como consecuencia del incremento en la inversión provocada por el Plan Parcial de mejora del sector Mercat.

Datos en euros	Valor Agregado
IMPACTO INICIAL	20.401.324
IMPACTO INTERSECTORIAL	38.254.821
INDIRECTO	24.990.903
INDUCIDO	13.263.918
IMPACTO TOTAL	58.656.145

	% sobre VA Comunidad Autónoma	
IMPACTO INICIAL	0,022%	
IMPACTO INTERSECTORIAL	0,042%	
INDIRECTO	0,027%	
INDUCIDO	0,014%	
IMPACTO TOTAL	0,06%	



Finalmente, se puede ver el incremento en el número de empleos producido por la inversión en urbanismo.

Datos en número de empleos	Empleos	
IMPACTO INICIAL	539	
IMPACTO INTERSECTORIAL	922	
INDIRECTO	605	
INDUCIDO	318	
IMPACTO TOTAL	1.462	

Por último, como se ha comentado anteriormente, la metodología input-output permite calcular el impacto fiscal en las haciendas supramunicipales asociado al aumento de la producción, el VAB y el Empleo.

Impacto recaudación Tributaria		Euros	% sobre el Total
IMPUESTOS DIRECTOS		5.293.721	66,1%
	IRPF	3.508.799	
	IS	1.712.774	
	No residentes	59.883	
	Patrimonio	6.816	
	Sucesiones y Donaciones	5.448	
IMPUESTOS INDIRECTOS		2.716.502	33,9%
	IVA	2.277.343	
	Impuestos Especiales	136.929	
	Tráfico exterior	293.824	
	Otros	8.406	
TOTAL		8.010.222	100,0%

Anexo III

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Los conceptos urbanísticos que a continuación se exponen son algunos de los empleados por las legislaciones urbanísticas de distintas Comunidades Autónomas, que reciben en cada una de ellas una denominación particular.

Dado el carácter unificador de esta Guía, se ha pretendido explicar, de manera genérica, cada uno de estos conceptos de modo que estas definiciones sean válidas en las distintas Comunidades Autónomas, aunque no se ajusten estrictamente a ninguna de las ofrecidas por las legislaciones urbanísticas vigentes.

SUPERFICIE SECTOR (SS):

Área del ámbito mínimo del planeamiento de desarrollo.

SUPERFICIE SISTEMAS GENERALES (SSGG):

Área destinada a dotaciones de ámbito de servicio superior al propio de la actuación urbanizadora, así establecido por el Plan General.

SUPERFICIE ÁREA DE REPARTO (SAR):

$$SAR (m^2s) = SS + SSGG$$

Área de suelo delimitado por el planeamiento en la que se determina un mismo aprovechamiento tipo/medio atribuible al conjunto de propietarios en ella integrados.

COEFICIENTES DE PONDERACIÓN (Ci):

$$Ci (ua/m^2t) = VVti/VVtuc$$

Ci : Coeficiente de Ponderación del uso i

VVti: Valor de Repercusión del uso i en parcela urbanizada (€/m²t)

VVtuc: Valor de Repercusión del uso característico en parcela urbanizada (€/ua)

Conjunto de coeficientes que permiten convertir los distintos usos edificatorios presentes en la actuación, con distintos valores, a una unidad urbanística común que permita conocer magnitudes económicas y facilitar el reparto del aprovechamiento urbanístico (unidad de aprovechamiento).

Se entiende como uso característico, el que dispone de mayor edificabilidad de los integrados en el área de reparto.

APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS:

Se entiende por aprovechamiento urbanístico el parámetro que delimita el contenido económico del derecho de propiedad de un suelo concreto. Su determinación se produce mediante la aplicación de los valores de repercusión de dichos suelos a las edificabilidades correspondientes a cada uso asignado por el planeamiento, actualizados en el momento de su determinación.

APROVECHAMIENTO OBJETIVO O REAL:

Superficie edificable permitida por el Planeamiento General o los instrumentos que lo desarrollen sobre un terreno dado, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente al uso, tipología y edificabilidad atribuidos al mismo.

$$AOP (ua) = \sum Ci \times Ei$$

Ci : Coeficiente de ponderación del uso *i*

Ei: Edificabilidad atribuida al uso *i* (m²t)

Metros cuadrados de construcción de usos lucrativos, no destinados a dotaciones públicas, cuya materialización permite o exige el planeamiento en un determinado sector.

APROVECHAMIENTO TIPO/MEDIO:

$$AT (ua/m^2s) = AOP / SAR$$

Edificabilidad unitaria ponderada que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto.

APROVECHAMIENTO SUBJETIVO, O PRIVATIVO:

$$AS (ua/m^2s) = (0,85 ; 0,95) AT$$

Edificabilidad unitaria ponderada de usos lucrativos, no destinada a dotaciones públicas cuya materialización permite o exige el planeamiento en un determinado sector, a la que el conjunto de propietarios tienen derecho una vez cumplidos los deberes legales de cesión de suelo, sufragados los costes de las obras de urbanización correspondientes, y la aplicación del porcentaje público de plusvalías (5; 15% de AT).

APROVECHAMIENTO SUSCEPTIBLE DE APROPIACIÓN (ASA):

Superficie edificable, medida en metros cuadrados de techo, ponderados en función del valor de repercusión correspondiente que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que su propietario tendrá derecho tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos legalmente establecidos.

$$ASA (ua) = AS \times Sp$$

Sp : Superficie de parcela propietarios (m²s)

Metros cuadrados de construcción de usos lucrativos, no destinada a dotaciones públicas cuya materialización permite o exige el planeamiento en un determinado sector, a la que el conjunto de propietarios tienen derecho, una vez cumplidos los deberes legales de cesión de suelo y participación pública de las plusvalías, y sufragados los costes de las obras de urbanización correspondientes.

APROVECHAMIENTO MUNICIPAL (AM):

$$AM (ua/m^2s) = (0,05 ; 0,15) AT$$

Diferencia entre el aprovechamiento objetivo y el aprovechamiento subjetivo, a la que la Administración actuante tiene derecho.

GASTOS/ CARGAS DE URBANIZACIÓN:

Conjunto de gastos que corren a cargo de los propietarios de los terrenos comprendidos en una actuación urbanizadora (Urb).

Estos gastos de urbanización se pueden abonar bien en metálico (en euros), o bien en especie (m^2s). En este último caso se emplea el coeficiente de canje.

■ Pago en metálico (Ct, Cs):

$$Ct (\text{€/ua}) = \text{Urb} / \text{ASA}$$

$$Cs (\text{€/m}^2s) = \text{Urb} / \text{SAR}$$

Urb: Importe total de los gastos de urbanización (€)

Ct: Carga de urbanización por unidad de aprovechamiento urbanístico (€/ua)

Cs: Carga de urbanización por metro cuadrado de superficie bruta inicial (€/m²s)

■ Pago con parcelas edificables. Coeficiente de Canje (K, Kt, Ks):

– Calculado con valores absolutos, según el valor en venta de los solares resultantes:

$$K = \text{Urb} / \text{VVASA}$$

K: Coeficiente de canje (proporción de terrenos de los propietarios que deberán entregar al promotor-urbanizador en caso que éstos opten por el pago en especie).

VVASA: Valor en venta del aprovechamiento susceptible de apropiación, en parcelas urbanizadas según la superficie de suelo bruto incluido en el área de reparto:

$$K = \text{Urb} / \text{SAR}$$

– Calculado a partir de valores relativos según el valor de repercusión del aprovechamiento urbanístico:

$$Kt = Ct / (Vt + Ct)$$

Ct: Carga de urbanización por unidad de aprovechamiento urbanístico (€/ua).

Vt: Valor de repercusión del aprovechamiento urbanístico antes de urbanizar (€/ua).

– Calculado a partir del valor unitario del suelo bruto inicial:

$$Ks = Cs / (Vs + Cs)$$

Cs: Carga de urbanización por metro cuadrado de superficie bruta inicial (€/m²s).

Vs: Valor unitario de la parcela bruta inicial.