

La valoración urbanística y la valoración económico-financiera: confluencia

C. E. FALCÓN PÉREZ (1) & F. SERRANO MORACHO (2)

(1) Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

(2) Departamento de Economía Financiera y Contabilidad I. Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN: Según el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, las valoraciones urbanísticas se han modificado y habrá que poner en relación las clasificaciones de suelo que, actualmente, existen en cada Comunidad Autónoma con las nuevas tipologías de suelo aprobadas, denominadas situaciones básicas, así como ajustar los criterios de valoración que, con la nueva ley, son de aplicación. Por otro lado, en el contexto de la globalización, se ha modificado el marco legislativo de las valoraciones económico-financieras que deben utilizar tanto las empresas inmobiliarias como las empresas en general, concretamente, la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea y el Real Decreto 1514/2007 por el que se aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad.

En este trabajo analizamos cuáles son los criterios de valoración urbanísticos aplicables a las distintas situaciones básicas de suelo y los criterios de valoración de terrenos previstos para su incorporación en los estados económico-financieros de las empresas inmobiliarias, cuestionándonos si el valor calculado y suministrado por la normativa urbanística en el mercado del suelo podría ser utilizado como referente para el llamado “valor razonable” económico-financiero, y en qué situaciones se produciría dicho uso.

DESCRIPTORES: Valoraciones urbanísticas. Valoraciones económico-financieras.

1. Introducción

Recientemente se ha dictado el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLRS'08) que, entre otras cuestiones, intenta resolver el problema planteado en la normativa urbanística anterior, según la cual, simplemente con la aprobación de una determinada clasificación urbanística modificaba, normalmente al alza, el valor de los terrenos a efectos de expropiación, reparcelación y de

responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Asimismo, el legislador estatal pretende garantizar las “condiciones básicas de igualdad del status de ciudadanía en la sociedad actual”. En definitiva, se intenta con esta Ley agilizar la urbanización, no haciendo una reclasificación indiscriminada de terrenos sino todo lo contrario, con una actuación responsable sobre el suelo urbanizable necesario que responda a todas las necesidades sociales y económicas

Recibido: 13.01.2009; Revisado: 23.04.2009
e-mail: efalcon@defc.ulpg.es; francisco.serrano@urjc.es

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del presente trabajo.

de la ciudadanía, y en el que los procedimientos de aprobación de instrumentos urbanísticos asegure unos estándares mínimos de transparencia de participación de la ciudadanía real, y no como venía siendo común hasta ahora, que era una participación meramente formal.

Las valoraciones urbanísticas tras la nueva legislación urbanística también han cambiado y habrá que poner en relación las clasificaciones de suelo que actualmente existen en cada Comunidad Autónoma con las tipologías de suelo actuales, denominadas situaciones básicas, así como ajustar los criterios de valoración que, con la nueva ley, son de aplicación.

Por otro lado, en el contexto de la globalización, se ha modificado el marco legislativo de las valoraciones económico-financieras que deben utilizar tanto las empresas inmobiliarias como las empresas en general, concretamente, la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea (UE) y el Real Decreto 1514/2007 por el que se aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad.

La cuestión a dilucidar es la armonización de los criterios de valoración urbanística aplicables a las distintas situaciones básicas de suelo con los criterios de valoración de terrenos previstos para su incorporación en los estados económico-financieros de las empresas inmobiliarias, propietarias mayoritariamente de dichos terrenos, dedicando las siguientes páginas a este objetivo.

Para ello, estructuraremos este trabajo analizando, en primer lugar, cuáles han sido las implicaciones contables en la valoración económico-financiera del suelo tras la reforma mercantil; y en segundo lugar, nos centraremos en el ámbito urbanístico, analizando las situaciones básicas de suelo, introducidas por el TRLS'08, y los criterios de valoración urbanísticos aplicables a cada una de ellas. Finalmente, y habiendo ya estudiado las reformas legislativas acontecidas en dos ámbitos diferentes, económico-financiero y urbanístico, analizamos la posible confluencia de los valores económicos y urbanísticos en determinados casos.

2. La reforma mercantil-contable: implicaciones en la valoración económico-financiera del suelo

2.1. Los motivos y los efectos de la reforma

La regulación contable española ha experimentado profundos cambios en el contexto de una amplia reforma mercantil, al hilo de la creación de un marco europeo común que pretende una mayor integración como respuesta a los problemas derivados de la globalización. La causa hay que buscarla hace más de veinte años, de un lado la necesidad de conseguir cada vez mayores capitales por parte de las multinacionales europeas que las obligó durante toda la década de los ochenta a salir de la Bolsa de su país, pasando a cotizar en los grandes mercados: Nueva York, Tokio, Londres, etc., y, por otro lado, la desregulación financiera iniciada en Estados Unidos en la época del presidente norteamericano Reagan, que se extendió en el transcurso de una década por la totalidad de las economías desarrolladas. Todo ello permitió a los inversores la adquisición de títulos cotizados de cualquier empresa en Bolsas de valores de todo el mundo, bien por sí solo, bien de manera dirigida por la banca a través de fondos de inversión.

Sin embargo, cuando las compañías emisoras de títulos cotizados comunicaban a cada una de las Bolsas en las que participaba sus resultados, positivos o negativos, la valoración de sus propiedades y de otros activos o de su endeudamiento, debían ser medidos conforme a la normativa contable del país de destino y surgían diferencias inexplicables, hasta el punto de que compañías con beneficios declarados en la Bolsa de Frankfurt, con la aplicación de las normas alemanas, reconocían pérdidas en la de Nueva York al aplicar la normativa norteamericana.

La IOSCO, Federación Internacional de Bolsas de Valores denunció esta situación hasta que la Unión Europea, en su Consejo de Ministros de 2001 en Lisboa¹ decidió unificar la normativa contable de los grupos de empresas europeos cotizados a partir de 2005², e iniciar procesos de acercamiento y mutuo reconocimiento de

¹ Materializado en la Directiva 2001/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de septiembre de 2001 por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE y 86/635/CEE (DOCE n.º 283, de 27 de octubre de 2001) en lo que se refiere a normas de valoración aplicables en las cuentas anuales consolidadas de determina-

das formas de sociedad, así como de los bancos y otras entidades financieras.

² Reglamento (CE) n.º 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de julio de 2002 (DOCE n.º 243 de 11 de septiembre de 2002) relativo a la aplicación de las normas internacionales de contabilidad.

dicha normativa con las autoridades norteamericanas³. El éxito del proceso ha llevado a que existan ya contactos internacionales con Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia o Rusia, para acercar la normativa de todos ellos con un horizonte de 2015 (SERRANO, 2005).

La normativa adoptada por la UE en materia económico-financiera se basa en cuatro criterios básicos⁴:

- El concepto de probabilidad para medir los resultados.
- El valor razonable de los activos (básicamente propiedades).
- El valor actual o coste amortizado de los pasivos (básicamente deudas).
- El concepto de patrimonio contable.

Con respecto a los resultados, los ingresos y los gastos empresariales se reconocerán cuando sean probables, es decir, no es necesario que sean “ciertos” sino que basta que haya más de un 50% de posibilidades de que ocurran para su reconocimiento. Así, cuando una empresa adquirió un título, una acción de Fomento Construcción y Contratas (FCC) por ejemplo, con un coste de 1.000 €, pero el precio de cotización ha subido a 1.200 €, la empresa debe reconocer un beneficio de 200 € de forma inmediata, aunque éste no se materialice realmente hasta que el citado título se venda, de forma que si al año siguiente, el valor de cotización ha caído hasta 1.100 €, en dicho año la empresa registrará una pérdida de 100 €, aunque siga conservando el título. En definitiva, la nueva normativa ha girado hacia posiciones de mayor preponderancia del mercado.

Por su lado, se define el “valor razonable” de un activo o pasivo, como aquel importe por el que dos sujetos, adecuadamente informados y sin limitaciones de ningún tipo, acordarían libremente para llevar a cabo una transacción de compraventa. En definitiva, en la mayor parte de las transacciones para las que existe un mercado organizado o activo⁵, el valor razonable puede identificarse con el de mercado.

El valor actual de una deuda o coste amortizado es el importe que habría que pagar en un

momento determinado para proceder a su cancelación.

Por lo que se refiere al concepto de patrimonio que tradicionalmente venía definido como el importe de las aportaciones de los accionistas de una empresa a la misma, más los beneficios no distribuidos (reservas), pasa a ser considerado simplemente como el resultado de una operación aritmética: el patrimonio contable de la empresa será igual a la diferencia entre el valor de los activos y de los pasivos, es decir, sería una aproximación al valor total de la empresa.

Si por algo se distingue la nueva normativa es el abandono de los cánones del derecho europeo continental de origen napoleónico para los que la empresa es un patrimonio, es decir, una organización en funcionamiento que produce y acumula riqueza para sus accionistas. Con el nuevo enfoque, debemos sustituirlos por la visión anglosajona, que considera a la empresa como un objeto más del mercado, susceptible de ser comprado y vendido.

La primera orientación, la europea clásica, hacía hincapié en unas valoraciones conservadoras, puesto que el valor del patrimonio de la empresa, considerado como sumatoria de las aportaciones de los accionistas y los beneficios no repartidos, es la cifra última de la capacidad de la misma para hacer frente a sus compromisos con sus acreedores, y de ahí las normas sobre valoración de:

- Los activos, a su valor de compra o producción (coste histórico), que en el caso de los activos inmobiliarios suele ser —salvo situaciones de crisis como la actual, cuya repercusión analizaremos más adelante— sensiblemente inferior a su valor real.
- Los pasivos a largo plazo, a su valor de reembolso, es decir, el importe a devolver el día del vencimiento de la deuda, siempre superior al valor de liquidación al momento actual por el cómputo de intereses.
- El reconocimiento de los gastos, cuando se conocía que iban a ser posibles.
- El reconocimiento de los ingresos, sólo cuando se habían materializado.

³ Al respecto puede consultarse Giner Inchausti, B. (2008): “Recientes desarrollos en relación con la adopción de las NIIF en la UE (y en los EE.UU.)” *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, n.º 83: 42-43.

⁴ Véase Marco Conceptual (Real Decreto 1416/2007).

⁵ El mercado activo, según el Marco Conceptual (Real Decreto 1416/2007), se define como aquel en el que se den las siguientes condiciones:

- a) Los bienes o servicios intercambiados en el mercado son homogéneos;
- b) Pueden encontrarse en todo momento compradores o vendedores para un determinado bien o servicio, y
- c) Los precios son conocidos y fácilmente accesibles para el público. Estos precios, además, reflejan transacciones de mercado reales, actuales y producidas con regularidad.

Los estados financieros valoraban así un patrimonio empresarial con carácter de mínimo, sobre una posición pesimista o “prudente”, lo que implicaba que la cifra de fondos propios, es decir, la solvencia declarada por la empresa en sus cuentas anuales, siempre debía ser contemplada con carácter de mínimo.

La empresa, en la perspectiva anglosajona, es una organización, un ser vivo que debe ser mantenido. Lo importante es su actividad, su inversión, los puestos de trabajo creados, etc. y todo ello independientemente de los actuales accionistas o propietarios de la misma. Las valoraciones patrimoniales deben ir enfocadas a reflejar, en la medida de lo posible, el valor de la entidad de cara a facilitar y acelerar posibles transmisiones de la misma, en definitiva a dar información para fijar fácilmente un precio de mercado que permita la entrada y salida de accionistas y acreedores con el menor coste transaccional posible. Este punto de vista trastoca las valoraciones tradicionales:

- Los activos valen sólo en cuanto pueden ser capaces de generar beneficios, y se registran por el valor actual de los mismos; ni siquiera se exige el requisito de propiedad jurídica de la entidad que los registra en sus estados financieros. Los activos afectos a la actividad ordinaria de la empresa expondrán su valor a través de su incorporación a los productos terminados y la generación de márgenes positivos. Los activos no afectos a la actividad ordinaria, manifestarán su valor a través de los posibles resultados puestos de manifiesto a través de un valor razonable o de las rentas, por ejemplo vía arrendamientos, que sean capaces de generar.
- Los pasivos se reconocerán, por lo general, a valor actual de liquidación.
- Los ingresos y gastos, en situación de igualdad cuando sean probables, entendiéndose por tal, una probabilidad superior al 50% de que lleguen a ser reales, lo que implica reconocer determinadas expectativas de resultados aún no producidos.

Puede comprobarse como esta nueva orientación de la valoración empresarial tiene un carácter netamente financiero, al preconfigurar posibles valores de mercado de la empresa, que condicionarán las decisiones de accionistas actuales y potenciales, inversores, prestamistas, proveedores, clientes y trabajadores (y sus representantes sindicales).

2.2. Grupos cotizados y no cotizados y compañías individuales

El cambio de orientación citado no es común a todas las empresas, lo que introduce un factor de incertidumbre importante:

- Los grupos cotizados europeos deben seguir la normativa internacional de contabilidad⁶, y dentro de ellos, los grupos inmobiliarios españoles más significativos. La normativa internacional recoge directamente la valoración de las inversiones inmobiliarias a valor razonable, por tanto muy próximo al de mercado. La Norma Internacional de Contabilidad n.º 40 (Inversiones Inmobiliarias) propone para estas inversiones la aplicación, para la valoración posterior, del valor razonable. En tal caso, estaríamos hablando de aplicar el criterio de valor razonable a los terrenos, sabiendo que:

“se recomienda a las entidades, pero no se les obliga, a determinar el valor razonable de sus inversiones inmobiliarias a partir de una tasación practicada por un experto independiente cualificado profesionalmente y una experiencia reciente en la localidad y en el tipo de inversión inmobiliaria que está siendo valorado” (NIC 40, párrafo 32).

- Los grupos no cotizados y las empresas individuales deben seguir la normativa española, recogida en el actual Plan de Contabilidad, (RD 1514/2007), en vigor desde el 1 de enero de 2008. La valoración de las inversiones inmobiliarias de estas empresas sólo puede realizarse a valor de adquisición o producción (coste histórico) en el ámbito de nuestro marco normativo contable.

Como vemos, las diferencias en lo relativo a inversiones entre uno y otro son muy significativas. ¿Por qué este tratamiento diferenciado? Se entiende que los grandes grupos europeos, de cualquier sector, y también el inmobiliario, son accesibles para cualquier inversor, tanto de la UE como extracomunitario, por lo que deben seguir unos criterios de valoración comunes, habiéndose impuesto a escala europea la valoración razonable. Sin embargo, en el ámbito “doméstico”, es la normativa nacional la que obliga, y en este caso, el legislador ha sido remiso a permitir excesivas diferencias en los valores de las inversiones inmobiliarias, ya que podrían dar lugar a grandes subidas en épocas de alza, y a grandes caídas en épocas de crisis como la actual, dando lugar a lo que se ha venido denominado “volatilidad de los resultados”.

⁶ En aplicación del Reglamento (CE) N.º 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de julio de 2002 (DOCE

n.º 243 de 11 de septiembre de 2002) relativo a la aplicación de las normas internacionales de contabilidad.

La consecuencia de lo anterior, en ambos casos, es la pérdida de la hegemonía del coste histórico, introduciendo criterios de valoración hasta ahora impensables en nuestro marco legal, tales como: valor razonable, valor actual, valor en uso, etc. Es cierto que a pesar de estos cambios, importantes en el ámbito nacional, los grupos no cotizados y las sociedades individuales también siguen teniendo una resistencia considerable a abandonar nuestra filosofía anterior.

Centrándonos en el elemento objeto de estudio, la normativa contable española no pormenoriza en exceso la determinación del valor de los terrenos, debido a su carácter general para todo tipo de empresas y activos, pero admite su tratamiento como:

- Inmovilizado material, en la empresa no inmobiliaria que compra un terreno para construirlo y utilizarlo en su actividad como fábrica, almacén, oficinas, etc.
- Existencias, en la empresa inmobiliaria que compra el terreno para construirlo y vender el inmueble construido.
- Inversión inmobiliaria, distinción introducida en el nuevo plan general contable, para diferenciar aquellos terrenos y edificaciones cuya finalidad sea la de obtener rentas o plusvalías, bien por alquileres o bien por enajenación.

La normativa nacional para las empresas individuales y grupos no cotizados sólo contempla la valoración de terrenos a su precio de adquisición o producción (por ejemplo, incorporando la urbanización), al considerar que, en cualquier caso, el terreno tiene una finalidad única, su urbanización, construcción y venta, lo que constituye precisamente el objeto social de las promotoras inmobiliarias, por lo que su tratamiento es similar al de cualquier otro activo afecto a la explotación.

Cuestión distinta sería la de la empresa que considera el terreno, no como bien transformable, sino como objeto de negocio en sí mismo, centrandose su actividad principal en la compraventa continuada de terrenos en un mismo estado urbanístico, lo que nos llevaría a que el valor patrimonial de dicha empresa sería exactamente igual al valor de mercado de los terre-

nos que posea menos el importe de la financiación ajena de los mismos, situación no prevista en el Plan —por su generalidad— pero que quizá permitiría una valoración de activos en la línea señalada para el valor razonable.

Sin embargo, nuestra normativa contable a nivel nacional contiene varias excepciones, alguna de las cuales señalamos a continuación, en las que también las empresas españolas tienen que acudir al valor razonable de cualquier bien, y por lo tanto, también de los terrenos:

a) Las permutas comerciales

La reforma mercantil determina que las permutas de bienes de carácter comercial⁷ precisa la aplicación del valor razonable. En consecuencia, si un terreno está actuando en una operación de permuta, se debería determinar cuál podría ser su valor de realización, por tanto su valor razonable.

La aplicación del criterio del valor razonable implica, en primer lugar, discernir si el elemento patrimonial objeto de valoración opera en un mercado activo o fiable (mercado de precios transparente, periodicidad en las operaciones, etc.), puesto que en tal caso, no habría ningún problema en determinar dicho valor; lo cierto es que, en nuestro marco contable, los elementos patrimoniales que cumplen los requisitos establecidos son los instrumentos financieros, siendo el mercado activo por excelencia la Bolsa de valores. Para el resto de elementos patrimoniales les será de aplicación las técnicas y procedimientos que se consideren más adecuadas al elemento objeto de valoración. Ciertamente, el terreno como tal no cumple los requisitos exigidos para que sea considerado como un elemento que opera en un mercado activo o fiable, sino más bien justo todo lo contrario, pues los bienes intercambiados no son homogéneos (distintas clasificaciones urbanísticas de terrenos con peculiaridades propias de la zona, Comunidad Autónoma, etc.), es difícil encontrar compradores y vendedores de forma habitual, no existe transparencia en el precio, etc. En consecuencia, la valoración del terreno debería ser determinada por expertos en la materia que conozcan perfectamente las peculiaridades del bien a valorar.

⁷ Se considerará que una permuta tiene carácter comercial cuando (Norma de Registro y Valoración 2.^a Inmovilizado Material. Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad):

a) La configuración (riesgo, calendario e importe) de los flujos

de efectivo del inmovilizado recibido difiere de la configuración de los flujos de efectivo del activo entregado; o

b) El valor actual de los flujos de efectivo después de impuestos de las actividades de la empresa afectadas por la permuta se ve modificado como consecuencia de la operación.

b) Las aportaciones en especie

Son las aportaciones de activos, y entre ellos terrenos, que un inversor cede a una empresa a cambio de acciones de la misma, bien en su momento de creación o bien en una ampliación de capital. La empresa que recibe los terrenos los ha de valorar por su valor razonable, puesto que el inversor no aceptará, en términos de racionalidad, una cantidad de acciones por un valor inferior a aquél.

c) Las fusiones, absorciones o aportaciones de rama de actividad. Las escisiones

De nuevo son operaciones societarias en las que dos empresas se unen, una absorbe a la otra o a una división o a una actividad completa de otra. En estos casos, los activos y entre ellos los terrenos de la menor de las entidades anteriores, se valorarán a valor razonable. En la escisión, por el contrario, una empresa se divide en dos o más sociedades; pues bien, las partes escindidas deberán valorarse a valor razonable.

d) Los deterioros de valor

Una cuestión adicional, común a la normativa española e internacional en materia contable es la necesidad de registrar un deterioro del valor, y por tanto una pérdida, cuando el valor contable resulte superior al valor de recuperación que se obtendría, en épocas de crisis, a través del proceso urbanístico de transformación del suelo en solar y su posterior venta, o de la venta del inmueble construido sobre el mismo, o incluso al nuevo precio de mercado del mismo menos los costes de venta, aun sin ningún tipo de transformación.

Este planteamiento contable internacional y nacional nos lleva a realizar una serie de cuestiones: ¿tienen alguna vinculación las valoraciones urbanísticas y las valoraciones a efectos contables? ¿tiene el mismo valor el suelo urbanizado que el suelo rural? ¿el suelo urbanizable, tradicionalmente susceptible de urbanización, con la reciente legislación urbanística, qué tipología y valoración económica tendría? ¿el terreno como inversión inmobiliaria opera en un mercado activo? ¿es la valoración urbanística una referencia clave en el valor razonable de los terrenos? ¿sólo es necesario la determinación del valor razonable para estas inversiones inmobiliarias siguiendo la normativa internacional?

Estas cuestiones y otras serán contestadas en este trabajo argumentando las conclusiones ob-

tenidas. Por ello, y con el fin de estudiar los criterios de valoración que establece el TRLS'08, conviene analizar aquellos conceptos que nos servirán de apoyo para poder comprender los métodos de valoración, estudiando las distintas tipologías de suelo y los criterios de valoración aplicables a cada una de ellas.

3. Situaciones básicas de suelo en el texto refundido de 2008

La clasificación del suelo, dispuesta por la precedente Ley de Suelo de 1998, al igual que las anteriores ha contribuido, en cierta medida, a la especulación del terreno, puesto que permitía incrementar el valor del bien mucho antes de que las operaciones urbanísticas se hubieran realizado, tal y como ocurría con el suelo urbanizable que se valoraba por unos aprovechamientos urbanísticos dispuestos en el planeamiento, aunque todavía no se hubiese ejecutado la urbanización y, por lo tanto, los aprovechamientos no fuesen más que una posibilidad futura.

De hecho, el legislador, con la nueva Ley de Suelo, pretende eliminar la mención a toda técnica urbanística, no incidiendo de esta forma en las competencias autonómicas y evitando además posibles revalorizaciones de suelo pues:

“la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores de suelo [...] y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que deberíamos luchar por imperativo legal” (Exposición de Motivos TRLS'08).

En esta misma línea se manifiesta la Constitución Española (1978) en su artículo 47 cuando expone:

“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Por tanto, cada Comunidad Autónoma podrá establecer criterios de clasificación de suelo y el régimen de utilización para cada una de dichas clasificaciones, pero siempre deberán valorarse conforme a las dos situaciones básicas que dispone el legislador estatal, pues son determinantes para la aplicación de los criterios de valoración.

El urbanismo español deja claro, en la exposición de motivos de la actual Ley de suelo, que no abandona el desarrollo de nuevas ciudades, puesto que el crecimiento urbano sigue siendo necesario; sin embargo, y siguiendo los parámetros establecidos por la Unión Europea con el fin de responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible propone minimizar un crecimiento disperso de la ciudad y apostar por la regeneración de la ciudad ya existente. De tal forma que en el régimen urbanístico del suelo se diferencian dos situaciones básicas: rural y urbanizado.

La propia legislación expone que:

“el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano —la ciudad ya hecha— tiene, asimismo, un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso. (Exposición de Motivos de TRLS'08).

De tal forma que la nueva legislación, al distinguir entre situación básica de suelo rural y de urbanizado, propicia que se pueden llevar en cada una de ellas actuaciones de transformación, y por tanto, de urbanización de los mismos, si bien debemos precisar que en el caso de la situación de suelo rural, será una urbanización nueva y en la situación de suelo urbanizado, será una actuación de renovación.

En consecuencia, las situaciones básicas de suelo:

“atienden a las características reales de los terrenos, es decir, a su *facticidad*, como le gusta decir al Tribunal Supremo en relación con el suelo urbano. Ya no se mezclan *situación* del suelo con su *destino*, como ocurriría en la trilogía clasificatoria tradicional. El destino incide sobre las posibilidades de utilización del terreno, pero no determina su situación básica. Este planteamiento tiene una consecuencia muy destacable: el actual

suelo urbanizable estará en la situación básica de suelo rural, aunque su destino sea la transformación. Cuando esa transformación se haya hecho efectiva, estará en la situación de suelo urbanizado, pero no antes” (MENÉNDEZ, 2007:75).

Dado que la valoración urbanística se fundamenta en dos estados básicos de suelo, comenzamos definiendo qué se entiende por suelo rural y suelo urbanizado, basándonos en lo dispuesto en el artículo 12.2 del TRLS'08.

3.1. Nueva tipología de suelo

En la situación básica de suelo rural debemos agrupar:

- Suelo preservado de la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por razones de protección de dominio público, de naturaleza, cultural, agrícola, etc.
- El suelo para el que los instrumentos de ordenación urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado hasta que termine la urbanización.
- Y cualquier otro que no se considere suelo urbanizado.

El legislador estatal diferencia tres posibilidades a la hora de agrupar a los terrenos dentro de la situación básica de suelo rural, considerando en el primer apartado el suelo que tradicionalmente hemos clasificado como suelo no urbanizable, señalando que el legislador estatal dispone unos mínimos, pudiendo ser ampliables por el legislador autonómico.

En el segundo apartado incluye aquellos terrenos en que es previsible y, por tanto, está permitida la actuación urbanística; claro ejemplo es la clasificación de suelo urbanizable, con lo cual el destino de este terreno será el de urbanizado, pero con la actual legislación estará encuadrado en la situación de suelo rural. Por último, el tercer apartado se destina a aquellos terrenos que no reúnan los requisitos anteriores y no sean suelo urbanizado, por lo que, se considerarán también suelo rural, es decir, el suelo residual estará en esta situación, a diferencia de la legislación anterior, que al suelo residual lo clasificaba como urbanizable.

De todo ello se deduce que los terrenos en situación de suelo rural pueden sufrir modificaciones y, por tanto, llevarse a cabo actuaciones de transformación urbanística, analizando posteriormente qué criterio de valoración urbanística le es de aplicación a dicha situación básica.

En aplicación del artículo 12.3 del TRLS'08 el suelo urbanizado está integrado de forma legal y efectiva en la red de dotación y servicios propios de los núcleos de población, es decir, que cuenta con las dotaciones requeridas por la legislación urbanística o, simplemente, la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento.

La situación de suelo urbanizado está reservada, por tanto, para aquellos terrenos que estén integrados en los núcleos de población, aunque también considera las peculiaridades de los núcleos rurales tradicionales, como los asentamientos rurales.

Ahora bien, en esta situación básica habría que incluir las clasificaciones de suelo actualmente existentes y vigentes en las distintas Comunidades Autónomas, que provienen de la legislación urbanística anterior. Así, la legislación autonómica debería encajar la categoría de suelo urbano consolidado por la urbanización y suelo urbano no consolidado por la urbanización; es cierto que el legislador autonómico puede prescindir de estas categorizaciones pero, probablemente, sucederá a largo plazo, pues a corto plazo ya está definido en el planeamiento urbanístico a desarrollar en los próximos años, y más en la situación de un mercado completamente paralizado como en la coyuntura actual.

En opinión de PAREJO (2007: 27-28), la situación de suelo rural comprende:

“primero y en negativo, todos los terrenos en los que no se cumpla aquel dato, incluso si está prevista o permitida su transformación y mientras ésta no concluya colocando los terrenos en la anterior situación en la de suelo urbanizado (esto último es la lógica consecuencia de la diferenciación entre ordenación-policía y ordenación-actuación urbanizadora, pues ésta no altera por sí misma el régimen urbanístico objetivo de la propiedad del suelo); y segundo, como mínimo y en positivo, están preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, la cual debe incluir obligatoriamente, a su vez,

- i) Los excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural;
- ii) Los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística o por los valores en ellos concurrentes (incluso los ecológicos, agrícola-

- las, ganaderos, forestales y paisajísticos);
- iii) Los que padezcan riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves; y
- iv) Cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística”.

Si los terrenos en aplicación de la legislación de 1998 fueron clasificados como suelo urbano es obvio que debería encajar en la situación básica de suelo urbanizado con la vigente legislación urbanística, no debiendo ser incluido en la situación de suelo rural.

No obstante, la actual ley es clara en su exposición, los terrenos que estén urbanizados son los únicos que se pueden identificar a la situación básica de suelo urbanizado, es decir, parcelas que cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística, o bien que puedan llegar a estarlo sin más obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones que ya estén en funcionamiento, que podemos identificar con el suelo urbano consolidado por la urbanización, excluyendo, en principio, al suelo urbano no consolidado por la urbanización, y dándose la paradoja de que con la ley anterior estos terrenos tenían la clasificación de suelo urbano y con la legislación vigente entran de lleno en la situación de suelo rural, con las importantes repercusiones que acarrea en la valoración de los mismos. No obstante, en el suelo urbano no consolidado por la urbanización no deberíamos señalar de forma tajante que esté incluido en situación de suelo rural o en situación de suelo urbanizado, debiendo ser corroborada por la situación real del suelo a valorar. En este sentido, coincidimos con GARCÍA (2007a:34) cuando expone que:

“podría identificarse con la situación de suelo rural, en principio, los terrenos clasificados como urbanos no consolidados, siempre que, estuvieran o no destinados a la reforma o renovación urbana de acuerdo con el artículo 12.3 requirieran de obras que excedan de las de conexión a las instalaciones existentes.”

Por tanto, los suelos urbanos no consolidados por la urbanización se incluirían en la situación de suelo urbanizado si tales terrenos hubieran sido delimitados con la finalidad de reformar o renovar la urbanización, y siempre que no sea preciso llevar a cabo otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya existentes. En consecuencia podemos incluir al suelo urbano no consolidado por la urbanización, clasificado como en situación de suelo rural, para aquel suelo en el que se realicen obras de nueva urbanización.

4. El nuevo marco normativo urbanístico: efectos en la valoración legal del suelo

La normativa estatal determina las causas legales básicas en las que usualmente se procede a la valoración a efectos administrativos, constituyendo habitualmente en (artículo 21 del TRLS'08):

- Verificar las operaciones de reparto de cargas y beneficios propios de la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.
- Fijar el justiprecio en la expropiación.
- Fijar el precio a sufragar al propietario en la venta o sustitución forzosa.
- Determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Sin embargo y en términos de mercado, todo valor del suelo se seguirá incrementando —fuera de épocas de crisis— conforme su situación se acerque a la categoría de urbano: aprobación del planeamiento general, planes parciales, junta de compensación, etc., hasta su conversión en solar, y por tanto de transacciones reales entre sujetos económicos privados. O lo que es lo mismo, en condiciones normales, el valor urbanístico de un terreno en expectativa o proceso de urbanización es diferente de su valor de mercado, en la mayor parte de las ocasiones, y por lo tanto de su valor económico-financiero.

La nueva legislación estatal, en materia de valoraciones legales, se estructura en dos partes (artículo 21 de TRLS'08):

- En primer lugar, expone, con carácter general, cómo se han de valorar los terrenos y las edificaciones, es decir, suelo y vuelo, en los terrenos en situación de rural y en situación de suelo urbanizado.
- En segundo lugar, concreta qué método se debe aplicar a cada una de dichas situaciones.

En consecuencia, al valorar las edificaciones y construcciones debemos diferenciar que las realizadas sobre suelo en situación de rural se deben tasar de forma independiente, por una parte el terreno y por otra parte la edificación, siempre que se ajuste a la legalidad⁸.

⁸ La propia normativa estatal determina que

Las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de

Por el contrario, en el caso que debamos valorar las edificaciones en suelo en la situación básica de urbanizado, partiendo de la hipótesis que sean totalmente legales, se valorarán de forma conjunta el terreno y la construcción.

Es conveniente resaltar en lo referente a los criterios de valoración para cada situación, la Disposición Transitoria Tercera del TRLS'08 que dispone, entre otras cuestiones, que:

“mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto [...] en las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidas en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya.”

En consecuencia, la legislación urbanística vigente dispone los métodos o criterios para las diferentes situaciones básicas de suelo, pero su desarrollo matemático o procedimiento explicativo viene recogido en la Orden ECO/805/2003, en tanto no se desarrolle reglamentariamente.

Posteriormente, también haremos referencia a los valores de bienes inmuebles que dictamina la Orden ECO/805/2003 a efectos de su posible utilización en el marco económico-financiero.

4.1. Valoración en el suelo rural

El suelo que esté en situación de rural, que recordemos abarca suelo no urbanizable y urbanizable, clasificaciones existentes en las diferentes Comunidades Autónomas y provenientes de la legislación anterior, será tasado mediante la capitalización de las rentas, considerando el mayor importe entre la renta real y la renta potencial anual de la explotación cuando se efectúe la valoración (artículo 23 TRLS'08).

La concreción de este valor exige, según la normativa estatal, la determinación de los rendimientos de la explotación, entre los que se considera como ingreso, entre otros, subvenciones periódicas y aprovechamiento de cultivo, minorado por los costes necesarios para la obtención de dicha explotación.

conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística. La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil (artículo 22.3 TRLS'08).

El TRLS'08 comienza mencionando que para valorar el suelo rural se deben capitalizar las rentas. No obstante, hay que precisar que, al trasladar valores económicos del futuro al presente se está produciendo no la capitalización, sino la actualización de dichos valores, en definitiva estamos hablando del método de actualización de rentas tradicional.

Además, con el fin de calcular las rentas anuales, reales o potenciales, el ordenamiento urbanístico establece contraoponer, para cada año, los ingresos de la explotación y los costes necesarios para la obtención de la explotación, constituyendo la diferencia entre ambos el importe de los sucesivos valores anuales que deben actualizarse para determinar, en el momento de su valoración, el precio del terreno.

En aplicación de la disposición transitoria tercera debemos remitirnos a la Orden ECO/805/2003 en la cual, su artículo 33 dispone que la fórmula a emplear para el cálculo del valor a actualizar sea por diferencia entre los cobros imputables y el importe de los pagos en el momento correspondiente, no es más, que los flujos netos de caja⁹, determinándose así el valor del terreno.

Asimismo, el artículo 23 TRLS'08, referente a la valoración de suelo rural, dispone que el valor así obtenido se corregirá proporcionalmente al alza en aquellos lugares que cuenten con una mayor accesibilidad a los núcleos de población, centros de actividad económica o parajes naturales que tengan una demanda social intensa. En consecuencia, esta ley permite primar aquellos terrenos que tengan una cierta proximidad a los citados núcleos.

Ahora bien, poner en práctica esta corrección, desde nuestro punto de vista, implica matizar diferentes cuestiones que pasamos a comentar.

Nos preguntamos quién decide el índice corrector y cuánto sería su valor puesto que oscila entre 0,1 y 2. En este sentido, no nos oponemos a un hecho evidente; un terreno rural alejado del núcleo de población o de distribución tendrá un precio inferior que otro más próximo, pero debe ser el Reglamento esperado quien decida el rango y características de este índice corrector en función de unos parámetros conocidos y medidos, por ejemplo, la distancia en kilómetros al núcleo de población,

etc., cuantificando de alguna forma así el índice, al objeto de evitar al máximo situaciones arbitrarias.

Este incremento de valor no debe ser confundido con la inclusión en dicha tasación de las expectativas o aprovechamientos urbanísticos, máxime cuando el propio articulado señala que:

“en ningún caso podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados (artículo 23.2 TRLS'08).”

En el articulado previsto para la valoración del suelo rural también se dispone que, si es necesario realizar la valoración independiente de la construcción situada en el suelo rural, se deberá aplicar el método del coste de reposición; es decir, según su estado y antigüedad en el momento en que se refiera la valoración; no obstante, al objeto de no hacer demasiado extenso este trabajo sólo creemos oportuno su mención al igual que las edificaciones realizadas en situación de suelo urbanizado, haciendo el presente estudio exclusivamente para la valoración de los terrenos.

Consideramos conveniente mencionar la indemnización de la facultad de participación en actuaciones de nueva urbanización (artículo 25 TRLS'08) que en opinión de FERNÁNDEZ (2007: 408):

“afecta a aquellos suelos en situación básica de rural para los cuales los instrumentos de ordenación territorial y urbanística hubieran previsto su integración en una actuación de transformación urbanizadora y que tuvieran aprobados todos los requisitos exigidos para iniciarla (suelos urbanizables “activados”), [...] y para los cuales se impidieran o alterarían las condiciones jurídico-urbanísticas de su desarrollo por decisión administrativa.”

Es evidente la importancia de la situación básica de suelo rural y el criterio de valoración que le es aplicable, puesto que terrenos que hasta hace un año eran clasificados como suelo urbanizable ahora encajan directamente en esta situación, rural, y sólo podrán ser valorados por las rentas (cultivos, forestales, etc.) que pudiera generar sin considerar ninguna expectativa urbanística en su valoración, lo que conlleva que, en principio, la valoración

⁹ Se observan diferencias en la terminología empleada por la normativa urbanística y por la Orden ECO 805/2003,

no entrando en su análisis en este trabajo. Al respecto, puede consultarse FALCÓN & NÚÑEZ (2007).

urbanística de dicho terreno hace un año podría ser superior a la de hoy con la actual normativa¹⁰, independientemente de la caída derivada de la actual coyuntura económica, ya que como hemos señalado, con la legislación urbanística derogada se permitía incluir en las valoraciones urbanísticas de dichas clasificaciones las expectativas futuras pero actualmente no. Evidentemente, es necesario analizar las peculiaridades del terreno a valorar puesto que con la Ley de Suelo de 1998 al suelo urbanizable no sectorizado le era de aplicación el método de comparación y, con carácter subsidiario, el método de actualización de rentas, dejando para el suelo urbanizable sectorizado la aplicación del valor catastral o administrativo. En consecuencia, y de una forma generalizada, tales terrenos han disminuido de valor, y en caso de expropiación por parte de la Administración actuante no se recibiría más que el justiprecio derivado de la tasación obtenida por la actualización de rentas.

En resumen:

“la nueva Ley viene a derogar la específica regulación que, basada en el Método de Comparación, la Ley 6/98 establecía como sistema preferente de valoración, sustituyéndolo por criterios más objetivables apoyados en la realidad física existente.” (FERNÁNDEZ, 2007:403).

4.2. Valoración en el suelo urbanizado

El legislador estatal dispone que en los terrenos que estén en situación de rural se deba diferenciar si está o no edificado, pues los criterios de valoración a aplicar serán diferentes, recordando que, como criterio general, dispone la tasación conjunta de vuelo y suelo.

El artículo 24.1 del TRLS'08 dispone que a los terrenos en situación de suelo urbanizado que no estén edificados, les será de aplicación el método residual estático. Método que según la

Orden Ministerial ECO/805/2003, consiste en estimar los gastos necesarios de construcción, los de comercialización, los financieros para un promotor tipo medio, etc.; también se estimará el valor de venta del inmueble a promover para la hipótesis de un edificio terminado en la fecha de la valoración y el margen del promotor, y por diferencia del valor de venta y los costes referidos y el margen se determinará el valor del terreno (artículo 40 de la Orden ECO/805/2003).

Cuando se trate de suelo urbanizado edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes (artículo 23 TRLS'08):

- a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.
- b) El determinado por el método residual, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

En el caso que los terrenos en situación de suelo urbanizado estén edificados, habrá que delimitar dos valores, escogiendo de ellos el mayor. Uno vendrá dado por el método de comparación¹¹, que consiste en la determinación del valor partiendo de fincas análogas y tomando como referentes los valores del mercado; y otro, el calculado a través del método del valor residual estático, ya explicado anteriormente.

La nueva legislación estatal ha incluido al suelo urbanizable y al suelo urbano no consolidado por la urbanización, que no se halle en situación de renovación o rehabilitación de la urbanización, en la situación básica de suelo rural, afectando de forma crucial en sus valoraciones económicas a la baja, al serles de aplicación el criterio de actualización de rentas, excluyendo las expectativas urbanísticas.

¹⁰ Ahora bien, la Disposición Transitoria Tercera del TRLS'08 dispone que los terrenos

que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planteamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros. En el supuesto de no existir previsión sobre los plazos de planeamiento se aplicará

el de tres años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

¹¹ La Orden ECO/805/2003, en su artículo 21, dispone que es necesario que se cumplan con los siguientes requisitos para que se pueda aplicar el método de comparación:

- a) La existencia de un mercado representativo de los inmuebles comparables.
- b) Disponer de suficientes datos sobre transacciones u ofertas que permitan, en la zona de que se trate, identificar parámetros adecuados para realizar la homogeneización de comparables.
- c) Disponer de información suficiente sobre al menos seis transacciones u ofertas de comparables que reflejen adecuadamente la situación actual de dicho mercado.

En lo referente a la situación de suelo urbanizado, realmente es terreno que ya está urbanizado, es ciudad, y los métodos que le son de aplicación toman como referentes valores de mercado.

5. La Orden ECO/805/2003: efectos en la valoración legal del suelo

Al margen de las valoraciones ya explicadas en este trabajo, las valoraciones urbanísticas, nos podríamos plantear si las valoraciones dictaminadas por la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y determinados derechos para ciertas finalidades financieras serían de aplicación en el ámbito económico-financiero.

En primer lugar, nos deberíamos remitir a lo dispuesto por esta Orden para concretar cuál es su ámbito de aplicación, determinando, sucintamente, que se circunscribe a (artículo 2 de la Orden EHA/3011/2007, de 4 de octubre, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003):

- Garantías hipotecarias de créditos o préstamos.
- Coberturas de las provisiones técnicas de las entidades aseguradoras.
- Determinación del patrimonio inmobiliario de los Fondos de Pensiones.

En la relación expuesta no existe alusión expresa a la determinación del valor razonable a efectos de las valoraciones económicas-financieras; no obstante, hemos de señalar que dicha Orden es dictada por el Ministerio de Economía y Hacienda, organismo que tiene competencias en el ámbito empresarial y, por tanto, en la determinación fiable de los valores a incluir en los estados financieros y a suministrar por las empresas españolas. Por el contrario, los criterios urbanísticos son dispuestos por el Ministerio de la Vivienda y, están en principio, más alejados de las mencionadas unidades económicas puesto que su orientación es su aplicación legal en determinadas circunstancias perfectamente tasadas.

Sin embargo, hemos de matizar que lo importante es el fin o destino del terreno objeto de valoración lo que nos guiará sobre los métodos de valoración a emplear.

Si nos ceñimos a las valoraciones de suelo dispuestos por esta Orden deberíamos diferenciar en primer lugar entre valoraciones de fincas rústicas (artículo 48 y 49 Orden EHA/3011/2007, de 4 de octubre, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003) y valoraciones de solares y terrenos (artículo 50 y 51 Orden ECO/805/2003).

Así, y en lo que a nuestro estudio se refiere, nos centraremos en las valoraciones de solares y terrenos, que según el artículo 50 de la Orden ECO/805/2003,

“será de aplicación a las valoraciones de terrenos clasificados como urbanos, y urbanizables y no urbanizables que no se valoren como fincas rústicas.”

Debemos señalar que esta clasificación de suelo mencionada en la citada Orden hace referencia a la LS'98, vigente en el momento en que se dictaminó la misma.

Así, y según el artículo 51 de la Orden ECO/805/2003, para valorar los terrenos comprendidos en el nivel urbanístico¹² se aplicará el método de comparación y, cuando no sea posible su determinación se tomará como valor el valor residual; en ambas situaciones será preciso descontar los gastos de demolición.

Para aquellos terrenos que estén sujetos a explotaciones económicas diferentes a las agropecuarias será determinado por el método de actualización de rentas.

El resto de terrenos, catalogados como nivel urbanístico II, serán valorados aplicando el método de comparación, no debiéndose incluir su posible utilización urbanística o aprovechamientos urbanísticos, aclarando que en el supuesto que no se pudiera determinar dicho valor, a través del método de comparación, se tomará como máximo el valor catastral del terreno.

Nos debemos cuestionar qué ocurre cuando un terreno puede ser eventualmente objeto de expropiación, es decir, ¿qué criterios de tasación empleamos, los urbanísticos o los dispuestos por esta Orden?

Esta cuestión es resuelta por la Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, en la que se

¹² La Orden ECO/805/2003, en su artículo 4, define la clasificación de los niveles urbanísticos de los terrenos a efectos de tasación, determinando que el nivel I

incluirá todos los terrenos que no pertenezcan al nivel II

y el nivel II incluirá los terrenos clasificados como no urbanizables en los que se permita edificar para usos diferentes a su naturaleza agrícola, forestal, ganadera o que estén ligados a una explotación económica permitida por la normativa vigente.

determina que puede existir un punto de conexión entre la legislación urbanística analizada previamente y esta Orden Ministerial cuando se entienda que los terrenos puedan ser objeto de expropiación¹³.

Esta modificación a la Orden establece que se tomará como tasación la *menor entre la resultante de aplicar los criterios establecidos en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y los de esta Orden* (Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003).

En resumen, para aquellos terrenos cuya expropiación sea probable habrá que emplear los criterios de valoración dispuestos por la normativa urbanística y los criterios de tasación dispuestos por la Orden ministerial tomando, finalmente, como tasación el menor de dichos valores.

6. Valor urbanístico versus Valor económico-financiero

Nos cuestionamos si los criterios de valoración urbanística tendrían algún reflejo en los estados contables, es decir, ¿la valoración económica del terreno calculada en el marco del urbanismo puede ser trasladable al marco económico-financiero o son exclusivamente valores determinados a efectos de expropiación, operaciones urbanísticas habituales en juntas de compensación, etc.? ¿Se debería tomar como referente en las valoraciones económicas-financieras únicamente los valores dispuestos por la Orden Ministerial?

Es cierto que nuestro marco económico-financiero no deja duda en cuanto a la valoración inicial de los terrenos, precio del coste histórico, pero quizás se podría realizar otro tipo de operaciones en las que fuera necesario determinar otros valores relacionados con el terreno.

Por un lado tenemos los grupos cotizados, y aquí no cabe lugar a duda:

“la mitad de las inmobiliarias cotizadas han optado por reflejar el valor razonable (*fair value*) en sus balances” (GARCÍA & CLIFFORD, 2008).

Lo cierto es que, además de las operaciones de permuta, aportación en especie, fusiones, etc., las sociedades españolas deberán determinar el valor razonable de los elementos patrimoniales que figuren en su activo, entre ellos los terrenos, como mínimo una vez al año, normalmente al cierre del ejercicio económico, si existen indicios de deterioro de valor, al objeto de calcular el posible deterioro o pérdida de valor y tomando como referencia:

“el importe recuperable, entendido éste como el mayor valor entre su valor razonable menos los costes de venta y su valor en uso (Norma de Registro y Valoración 2.^a Inmovilizado Material. Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad).”

La repercusión más inmediata de esta argumentación se ha puesto de manifiesto recientemente, concretamente, en las entidades inmobiliarias, puesto que su activo muestra terrenos clasificados como suelo urbanizable o como suelo urbano no consolidado por la urbanización, con las matizaciones realizadas anteriormente, valorados por su precio de adquisición.

Todo ello queda materializado en que:

“las firmas de auditoría están advirtiendo a las cajas y bancos de la necesidad de registrar pérdidas, en algunos casos, por el deterioro de las financiaciones otorgadas por efecto de la nueva Ley de Suelo. La nueva norma también condiciona la concesión de nuevos créditos para la adquisición de suelo, ya que el valor jurídico de los activos es una variable fundamental de las titulaciones bancarias” (NAVARRO & LLAMAS, 2008).

No obstante, como referente para la determinación del valor razonable podríamos acudir a los criterios de valoración dispuestos por el Ministerio de Economía y Hacienda o a los crite-

¹³ La Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero determina que para considerar que un inmueble sea objeto probable de expropiación, debe encontrarse en alguno de los siguientes escenarios:

- Cuando se haya iniciado el procedimiento de expropiación del inmueble.
- Cuando se haya aprobado un instrumento de ordenación territorial o urbanística, plan o proyecto de cualquier tipo, que conlleve la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y

- derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos planes o proyectos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación.
- Cuando a la fecha de la valoración se hubiese incoado expediente de incumplimiento de los plazos o demás deberes inherentes al proceso de urbanización o de edificación y, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, ello pueda dar lugar a la expropiación del bien correspondiente, pero no se hubiese dictado aún resolución administrativa.

rios dictados por la legislación urbanística, todo dependerá del grado de probabilidad o certeza en que el terreno sea finalmente expropiado.

Pues bien, en aquellos terrenos que según la Orden EHA/564/2008, nos remita tanto a la aplicación de criterios de valoración urbanísticos como a los criterios de tasación dictados por la Orden, debemos tomar como valor resultante la tasación menor. No obstante, desde nuestro punto de vista, desde el ámbito económico-financiero, seguiríamos las mismas pautas dictaminadas por tal modificación a la Orden, con la salvedad de que en los estados financieros debe figurar el valor que sea más probable, atendiendo a la nueva orientación económica tras la reforma mercantil acontecida y no por el menor valor, como propone dicha modificación, pues seleccionar dicha tasación implicará valorar acorde al Plan General de Contabilidad de 1990, actualmente derogado, que determinaba el patrimonio de una empresa con carácter de mínimos.

En la actualidad, con el TRLS'08 y el nuevo marco normativo financiero dichos terrenos han visto disminuido su valor legal al encontrarse en situación de suelo rural y serles de aplicación el método de actualización de rentas, y en muchos casos éste podría ser la única referencia actual en sustitución de un valor razonable imposible de definir, ante la desaparición de hecho de transacciones, y por tanto de mercado, y por lo mismo, el único que sirve como fuente de información primordial para dotar la corrección valorativa o deterioro de valor.

Ello también lleva aparejado que las entidades crediticias tengan mayor incertidumbre para

financiar proyectos urbanísticos en suelo urbanizable puesto que, en caso de expropiación, el suelo sería valorado como suelo rural, pero la empresa al no tener referencia de mercado, probablemente tenga que ser valorada también al valor de expropiación del suelo que posee.

7. Consideraciones finales

El terreno presenta unas peculiaridades que propician que esté sometido a una importante regulación, la urbanística. Esto provoca que decisiones tomadas en el ámbito del urbanismo tales como poner en relación las clasificaciones de suelo de la legislación derogada en las situaciones básicas de la nueva legislación y, lo que es más determinante, su repercusión económica, puedan ser trasladables a otros campos, pudiendo por tanto las valoraciones urbanísticas traspasar las fronteras del urbanismo.

A nuestro juicio, las preguntas suscitadas al inicio de este trabajo han sido contestadas pues tanto las valoraciones económicas realizadas en el campo del urbanismo como las tomadas de la Orden Ministerial, son una fuente de información esencial para las sociedades que posean o adquieran terrenos en las diferentes situaciones que actualmente dispone el TRLS'08, pues el valor calculado a partir de los criterios de valoración mencionados, son utilizados e introducidos en las cuentas anuales de la sociedad y es indudable la importancia y la repercusión que puede tener en la totalidad de la empresa, pudiendo ser un elemento clave del valor razonable en los terrenos.

8. Bibliografía

- AVEZUELA CÁRCCEL, J. & R. M. VIDAL MONFERRER (2007): *Comentarios a la Ley de Suelo*. Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- FALCÓN PÉREZ, C. E. (2000): *El proceso urbanístico y su contabilidad. Sistemas de compensación, cooperación y expropiación*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- & A. NÚÑEZ ARIAS (2007): "La valoración del suelo rural en el nuevo Proyecto de Ley de Suelo: una visión económica". *Práctica Urbanística*, 58: 19-26.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R. (2007): "El régimen de valores en la nueva Ley de Suelo". *CyTET*, 152-153: 401-418.
- GARCÍA ERVITI, F. (2007a): "Las valoraciones en el nuevo régimen estatal del suelo". *Catastro*, octubre: 31-47.
- (2007b): "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 237: 119-134.
- GARCÍA DE PONGA, P. & M. CLIFFORD (2008): "Los porqués de las valoraciones inmobiliarias". *El País. Negocios*, 24 de febrero.
- GINER INCHAUSTI, B. (2008): "Recientes desarrollos en relación con la adopción de las NIIF en la UE (y en los EE.UU.)". *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 83: 42-43.

- MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): "La incidencia de la tipología de suelo urbanizado-suelo rústico en la Ley del Suelo 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 237: 63-81.
- NAVARRO J. E. & M. LLAMAS (2008): "La ley del Suelo pasa factura a las entidades bancarias". *Expansión*, 28 de enero.
- PAREJO ALFONSO, L. (2007): "El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 237: 11-40.
- ROCA CLADERA, J. (2007): "¿Ser o devenir? La valoración del suelo en la Ley 8/2007". *CyTET*, 152-153: 419-439.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2008): "De la crisis inmobiliaria a la crisis financiera. El duro otoño de 2008". *CyTET*, 158: 751-744.
- SERRANO MORACHO, F. (2005): "La normativa internacional de la contabilidad de la Unión Europea: situación a enero de 2005". *Boletín de Legislación Técnica Contable*, febrero: 4-13.