



2.- LOS ESTUDIOS ECONOMICO-FINANCIEROS DE LOS PGOU
ANTERIORES A LA LEY URBANÍSTICA DE ARAGÓN.

El R.D. Legislativo 1/1992, de 26 junio por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dedicaba el Título III al Planeamiento Urbanístico del Territorio. Dentro de dicho título el artículo 72 se refiere a las determinaciones que debían contener los Planes Generales, y el punto 4 especifica los documentos obligatorios cuyo contenido y normas se fijarán reglamentariamente²:

- a) Memoria y estudios complementarios.
- b) Planos de información.
- c) Planos de ordenación urbanística del territorio.
- d) Normas urbanística
- e) Programa de actuación.
- f) Estudio económico-financiero (EEF)

Sin embargo, la Ley Urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón³ aprobada recientemente, en su artículo 40 a la hora de enumerar la documentación que deben contener los P.G.O.U., incluye:

- a) Memoria.
- b) Planos de información.
- c) Planos de ordenación urbanística.
- d) Catálogos.
- e) Normas urbanísticas.
- f) Estudio Económico.

Debido al proceso de producción del Plan, fundamentado en el contexto normativo de esta Ley Urbanística, en el que el concepto de programación queda suprimido y además, como consecuencia de las diversas Sentencias del Tribunal Supremo, que posteriormente analizaremos, en las que se insiste en el carácter no determinante de los anteriores EEF y sobre todo traslada los aspectos de evaluación económica detallada y precisión de recursos financieros hacia otros instrumentos urbanísticos de desarrollo, se propone en este documento la aportación de un Estudio Económico que asuma los aspectos requeridos con carácter

² La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en el fallo decidió declarar inconstitucionales y nulos, varios artículos de esta Ley, pero sólo el punto 1 del artículo 74, y por tanto, no el apartado 4 de referencia.

general y respete las limitaciones impuestas por el devenir real de los acontecimientos y la jurisprudencia al respecto.

No obstante, a los efectos de situar adecuadamente el contexto de su elaboración, deberemos recoger las referencias normativas existentes en relación a dicho tema y que a modo de precedentes deben ser consultados.

Los antecedentes normativos respecto a esta cuestión se incluían en el art. 42 del Reglamento de Planeamiento de la Ley de 1975⁴ el cual establecía que el EEF debía contener:

1.- La evaluación económica de la ejecución de obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio definida en dicho Reglamento y a la implantación de los servicios, incluidos ambos en los Programas cuatrianuales correspondientes al suelo urbanizable programado.

2.- La misma evaluación referida a las actuaciones que en su caso, se hayan programado para el suelo urbano.

3.- La determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General, expresadas en los apartados anteriores, con suficiente especificación de las obras y servicios que se atribuyen al sector público y privado e indicación, en el primer caso, de los Organismos o Entidades públicas que asumen el importe de la inversión.

Hay que destacar que actualmente, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, ya no contempla esta categoría de suelo, distinguiendo tan sólo entre urbano, urbanizable y no urbanizable.

En general, se puede afirmar que existía una fuerte relación entre EEF y el Programa de actuación en un Plan General, y se consideraba a éste, elemento básico del primero y por tanto, determinante del EEF.

El fortalecimiento de dicha relación quedaba más patente cuando se examinaba la Instrucción que se dictó sobre la Adaptación de Planes Generales a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, en vigor en su momento, sobre todo en la Instrucción nº

³ Aprobada en las Cortes de Aragón en sesión de 11 de marzo de 1999.

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	Texto refundido Plan General Ordenación Urbana Zaragoza, aprobado por acuerdo plenario de 27 de marzo de 2024:Estudio_economico_TR_2002	ID FIRMA	12134670	PÁGINA	5 / 86
-----------	---	----------	----------	--------	--------

FIRMADO POR 1 FIRMANTE

1. LUIS JIMENEZ ABAD - SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

FECHA FIRMA

03 de junio de 2024



7 de la D.G.U. 11/78, aunque en todas ellas se hacía referencia a clasificaciones de suelo que han sido modificadas tal y como se ha dicho anteriormente, por lo que reproducimos algunas de ellas:

- Núm. 21

"... en el dimensionamiento, en su caso, del Suelo urbanizable programado habrá que tener en cuenta: a) la capacidad económico-financiera y de gestión del municipio..."
- Núm. 49

"El programa de suelo e inversiones por etapas ha de reflejar el conjunto de acciones municipales a que se vincula la Administración para la ejecución del planeamiento. Por tanto, no se limita al Suelo Urbanizable Programado sino que debe asimismo incluir las actuaciones previstas sobre Suelo Urbano y para la ejecución de sistemas generales".
- Núm. 50

"El programa debe estar justificado en relación con las necesidades de crecimiento y gestión, con un plazo de dos periodos de cuatro años cada uno y debe, por tanto tener en cuenta la evolución del asentamiento de población y actividades sobre el suelo que hubiese sido clasificado como urbano, así como la capacidad económica, presupuestaria y de endeudamiento o financiación, propia de los municipios, la de inversión previsible de la Administración Central y la de actuación garantizada o exigible de la iniciativa privada".
- Núm. 51

"Si la capacidad de gestión y financiación derivada de las anteriores previsiones no fuese suficiente para garantizar el adecuado cumplimiento de las necesidades municipales, esto deberá tenerse en cuenta para, por una parte, programar suelo e inversiones, sólo de acuerdo con esas capacidades y, por otra, establecer las adecuadas previsiones de Suelo Urbanizable No Programado, determinando las condiciones que hayan de satisfacer los correspondientes Programas de Actuación Urbanística para que, tanto a través de la iniciativa privada como del posible incremento de la iniciativa pública, local o de otro tipo, se pueda complementar el déficit de gestión o financiero anterior".

En definitiva, el Estudio Económico y Financiero se entendía partiendo de la relación de actuaciones ordenadas temporalmente y recogidas en el Programa de actuación, y con un contenido concreto en base a dos funciones:

- 1.- Traducir a términos de coste las actuaciones consideradas, ya se tratara de actuaciones previstas en el suelo urbano, en suelo urbanizable y en el no urbanizable en cualquiera de los periodos de tiempo a los que haga referencia⁴.
- 2.- Determinar qué agentes inversores, públicos o privados, "asumían" el coste de actuaciones, concretando en el caso de agentes públicos los Organismos o Entidades específicos.

⁴ Aprobado por el R.D. 2159/1978, de 23 de Junio.
⁵ No obstante, la STS de 15-12-93 (Arz. 9561) establecía como exigencia "determinar en suelo urbano la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico-financiero".

La acción coordinada de las inversiones públicas, era otro de los aspectos que debía considerarse a la hora de elaborar el EEF. Para ello tradicionalmente, se ha venido teniendo en cuenta como instrumentos de referencia el Programa de Inversiones Públicas en el que se llevaban a cabo las inversiones de la Administración Central, el Programa Económico Regional de cada Comunidad Autónoma y en todo caso, los Programas de Créditos Plurianuales del Municipio en cuestión.

En relación con, el marco planificador de los Entes Locales, con la Ley de Haciendas Locales 39/88, queda abierto a los instrumentos presupuestarios y por tanto, no se restringe exclusivamente al planeamiento urbanístico. Así, el artículo 147 de la referida Ley especifica que al Presupuesto General se unirán como anexos:

Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los Municipios y demás Entidades Locales de ámbito supramunicipal.

El Plan de Inversiones que deberá coordinarse, en su caso, con el Programa de Actuación y Planes de Etapas de Planeamiento Urbanístico, se completará con el Programa Financiero, que contendrá:

- La inversión a realizar en cada uno de los 4 ejercicios.
- Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevean obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.
- Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación coincidiendo con la aprobación del presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual, añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

El contenido de las evaluaciones económicas a incorporar debían servir a dos objetivos primordiales. En primer lugar a los efectos de conocer la realidad numérica del Programa de actuación del Plan y su factible viabilidad económica, y también, para su inclusión en los instrumentos financieros previstos a tal fin.

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	Texto refundido Plan General Ordenación Urbana Zaragoza, aprobado por acuerdo plenario de 27 de marzo de 2024:Estudio_economico_TR_2002	ID FIRMA	12134670	PÁGINA	6 / 86
-----------	---	----------	----------	--------	--------

FIRMADO POR 1 FIRMANTE

1. LUIS JIMENEZ ABAD - SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

FECHA FIRMA

03 de junio de 2024



En este sentido, cabe señalar la importancia del Principio de Unidad Presupuestaria en el ámbito local. Este Principio expone la necesidad de que exista un único Presupuesto que asuma la totalidad de los gastos por un lado y de los recursos o ingresos por otro. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, recogía explícitamente este principio y también la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL) en su artículo 145.1 dice "Las Entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un Presupuesto General...". Implícitamente también se refleja en la LHL este Principio, ya que en ningún momento hace referencia a Presupuestos Extraordinarios o Especiales, que existían como categorías presupuestarias en la anterior regulación del régimen local.

Hay que dejar constancia tal y como señala el artículo 147 de la LHL, de la incorporación a los Presupuestos Municipales de:

- Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o participe mayoritario la Entidad Local.
- El estado de consolidación del Presupuesto de la propia Entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles.

Todo ello de gran importancia sobre todo en lo referente a la consideración del déficit público y restricciones al mismo ya que los criterios de convergencia para las políticas económicas y monetarias de la Unión Europea, han conllevado actuaciones restrictivas de los distintos gobiernos sobre las Administraciones Públicas, y en concreto sobre el déficit público.

En el caso de las Haciendas Locales, es particularmente significativo el artículo 54 de la Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, por el que se pretende directamente actuar sobre el déficit público limitando el acceso al crédito, estableciendo fórmulas de cálculo restrictiva para las magnitudes y ratios que influyen en los mismos, así como proponiendo escenarios y planes de saneamiento al respecto. Pero lo más relevante es la necesidad a partir de 1999, de autorización de las operaciones de crédito a largo plazo, cuando el volumen total de capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Por su trascendencia para el endeudamiento futuro de nuestro Ayuntamiento, y sobre todo para su posible contribución desde la Hacienda municipal a la financiación de las

Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

inversiones incluidas en el PGOU, transcribimos el contenido del referido artículo cincuenta y cuatro⁶.

** No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las Entidades Locales, sus Organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o, en el caso de operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente, de la Comunidad Autónoma a que la Entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los Presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.*

A estos efectos, se entenderá por ahorro neto de las Entidades Locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

El importe de la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la Corporación pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, se determinará en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

Se considera ahorro neto en los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo los resultados corrientes del ejercicio y, en las sociedades mercantiles locales, los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de préstamos o empréstitos, en ambos casos, y minorados en una anualidad teórica de amortización, tal y como se define en el párrafo anterior, igualmente en ambos casos.

No se incluirán en el cálculo de las anualidades teóricas, las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía.

Si el objeto de la actividad del Organismo autónomo o sociedad mercantil local, es la construcción de viviendas, el cálculo del ahorro neto se obtendrá tomando la media de los dos últimos ejercicios.

Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, el Pleno de la respectiva Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar 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. Dicho plan deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de la autorización correspondiente.

2. Precisarán de autorización de los órganos citados en el apartado 1 anterior, 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 exceda del 110 o 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o,

⁶ BOE del 31-12-98. Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	Texto refundido Plan General Ordenación Urbana Zaragoza, aprobado por acuerdo plenario de 27 de marzo de 2024:Estudio_economico_TR_2002	ID FIRMA	12134670	PÁGINA	7 / 86
-----------	---	----------	----------	--------	--------

FIRMADO POR 1 FIRMANTE

1. LUIS JIMENEZ ABAD - SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

FECHA FIRMA

03 de junio de 2024



en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los Presupuestos Generales de la Corporación.

3. No será precisa la presentación del plan de saneamiento financiero a que se refiere el apartado 1 anterior en el caso de autorización de operaciones de crédito que tengan por finalidad la sustitución de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad, en la forma prevista por la Ley, con el fin de disminuir la carga financiera o el riesgo de dichas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de aquéllas pendientes de vencimiento.

4. No obstante lo previsto en los apartados 1 y 2 anteriores, las Entidades Locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones en ellos preceptuados por la presentación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria, para su aprobación por el órgano competente.

El escenario de consolidación presupuestaria contendrá el compromiso por parte de la Entidad local, aprobado por su Pleno, del límite máximo del déficit no financiero, e importe máximo del endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes.

El órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria, será aquél a quien corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda en el caso de que la competencia sea de la Comunidad Autónoma. En el caso de que el Escenario de Consolidación Presupuestaria contenga alguna operación de las enumeradas en el apartado 5 de este artículo, la autorización corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe, en su caso, de la Comunidad Autónoma con competencia en la materia.

5. En todo caso precisarán de la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales, y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, con o sin intermediación de terceros, en los siguientes casos:

a) Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada, incluidas las cesiones a entidades financieras no residentes de las participaciones, que ostenten entidades residentes, en créditos otorgados a las Entidades Locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

b) Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

6. En los casos en que, de acuerdo con las reglas establecidas en el presente artículo, se precisa autorización para concertar la operación de endeudamiento, no podrán adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a tal operación, hasta tanto no se disponga de la correspondiente autorización.

7. Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores, se atenderá a la situación económica de la Entidad, Organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 54, incluido el cálculo de remanente de Tesorería, del Estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además al plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.

8. Los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda habrán de tener conocimiento de las operaciones de crédito autorizadas por las Comunidades

Autónomas, así como de las que no requieran autorización, en la forma en que reglamentariamente se establezca.

9. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las Entidades Locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general".

El EEF era un documento que debía acompañar a los Planes, pero que encerraba considerables inconvenientes entre los que podemos citar:

- La dificultad de concretar con anticipación las aportaciones de la Administración del Estado y de las Autonómicas.

- El imposible conocimiento del alcance de la colaboración de los particulares, de la necesidad de acudir a la expropiación, del alcance de los justiprecios, del resultado del mecanismo de las contribuciones especiales, etc.

- La inestabilidad de los precios, junto con la dificultad de verificar un estudio de este tipo en pesetas constantes.

Pese a tales dificultades, al EEF se le pedía que intentara justificar la ponderación entre los criterios de planeamiento que se sustenten y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y de la población sobre los que actúe el Plan.

El documento debía contener un encuadre económico que justificara las decisiones del Plan y un programa financiero que garantizase (dentro de lo posible) las inversiones adecuadas para la ejecución de las obras de infraestructura necesarias en cada etapa de aquél y, separadamente la evaluación de las actuaciones que el Plan haya programado en suelo urbano.

Como mínimo, solía contar con los siguientes apartados:

- a) Relación de actuaciones derivadas del Plan y su evaluación económica.
- b) Inversiones necesarias para su realización.
- c) Previsión de la inversión pública.

A la obligatoriedad y alcance del E.E.F. se ha referido el Tribunal Supremo en diversas Sentencias. Entre otras, cabe citar la de 27 de enero de 1981 (Arz. 297), 27 de abril de 1982 (Arz. 2472), 20 de septiembre de 1982 (Arz. 5467), 18 de octubre de 1982 (Arz. 6388), 15 de febrero de 1983 (Arz. 886), 7 de abril de 1983 (Arz. 2070), 3 de febrero de 1988 (Arz. 693), 30 de marzo de 1988 (Arz. 2496), 21 de noviembre de 1990 (Arz. 8946), 5 de febrero de 1991 (Arz. 772), 20 de enero de 1992 (Arz. 715), 25 de abril de 1992 (Arz. 3996), 26 de mayo de

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	Texto refundido Plan General Ordenación Urbana Zaragoza, aprobado por acuerdo plenario de 27 de marzo de 2024:Estudio_economico_TR_2002	ID FIRMA	12134670	PÁGINA	8 / 86
-----------	---	----------	----------	--------	--------

FIRMADO POR 1 FIRMANTE

1. LUIS JIMENEZ ABAD - SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

FECHA FIRMA

03 de junio de 2024



1992 (Arz. 4229), 15 de diciembre de 1993 (Arz. 9561), 16 de mayo de 1994 (Arz. 4149), y 25 de octubre de 1995 (Arz. 7711).

Las Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 18 de octubre de 1982 (Arz. 6388) y 30 de marzo de 1988 (Arz. 2496), consideran que tal estudio no requería la precisión de un plan parcial, y la de 15 de febrero de 1983 (Arz. 886) precisaba que en el Plan General bastaba acreditar, desde una perspectiva general, las posibilidades económico-financieras del territorio y de la población, citando además en este mismo sentido, las sentencias anteriores de 24 de Octubre de 1977 (Arz. 3958) y la de 29 de octubre de 1982 (Arz. 6454). En el mismo sentido, las SSTS de 21 de noviembre de 1990 (Arz. 8946) y 5 de febrero de 1991 (Arz. 772) decían que el estudio económico-financiero no constituye un presupuesto en el que deben constar cantidades concretas de ingresos y gastos, sino que era suficiente indicar las fuentes de financiación que quedarán afectadas a la ejecución del Plan, de acuerdo con una previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su materialización en función de la importancia de las determinaciones del planeamiento, pues una evaluación económica detallada y una precisión de los recursos de financiación del Plan en orden a expropiaciones, implantación de servicios, abono de indemnizaciones, ejecución de obras de urbanización, etc., son más propios de los instrumentos urbanísticos de desarrollo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1992 (Arz. 715), reiteró que el carácter genérico del estudio económico-financiero propio del Plan General hace inexigible una previsión específica para cada una de las operaciones que sirven de la ordenación. Y la STS de 26 de mayo de 1992 (Arz. 4229), que no son necesarias demasiadas precisiones, que deben dejarse como más propias para los planes de desarrollo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1993 (Arz. 9561), reafirmaba que la importancia del estudio económico-financiero aparecía devaluada al exigir simplemente determinar en suelo urbano la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización, disponiendo tan sólo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes al Plan y abandonándose las antiguas ponderaciones entre criterios de planeamiento y reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población. Igualmente recoge lo establecido en el artículo 72.5 c) del R. D. Legislativo 1/1992, de 16 de junio al contemplar las etapas cuatrienales, sin especificar el número a la hora de determinar los períodos de tiempo de referencia del Plan.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1994 (Arz. 4149) decía que reiterada jurisprudencia ponía de manifiesto el valor relativo y hasta cierto punto provisional de

las estimaciones económicas del EEF, estimaciones a las que no debía exigirse que contuvieran un estudio detallado e inalterable, pudiendo admitirse, por tanto, que las previsiones iniciales resulten modificadas en función del carácter dinámico y de las vicisitudes por las que discurre la ejecución del planeamiento.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1995 argumentaba que la especificación concreta y determinada de las posibilidades económico-financieras recogidas en el EEF en relación a la justificación documental de los compromisos que se prevén como asumidos por distintas Administraciones Públicas en cuanto a inversiones y obtención de terrenos necesarios, puede quedar diferida a los Planes Parciales futuros, bastando con que en el Plan General se expongan las previsiones generales sobre la financiación del mismo⁷.

Por último vamos a considerar una referencia a las tendencias en la metodología de elaboración de los EEF.⁸ como antecedentes, en otro marco normativo, de la exigencia actual menos determinista y exhaustiva, sobre todo en los aspectos financieros, como son los Estudios Económicos.

En primer lugar debemos referirnos, a la inexistencia de una metodología clara y tajante para abordar con un cierto rigor los aspectos a considerar en los EEF. Ello posiblemente, debido a lo aventurado que resulta en Economía hablar de escenarios futuros, y estimaciones de costes a largo plazo. No obstante, han venido desarrollándose distintas tendencias al respecto que a priori, pueden tener sus argumentos y valedores, pero en definitiva, con el transcurso del tiempo, y sobre todo en medio de un entorno cambiante, devienen en documentos, incluidos en la aprobación formal de los PGOU, pero nada más.

Un primer modelo más antiguo en el tiempo y que podríamos calificar como más disciplinado en su método centraría sus tareas en tres frentes:

⁷ Ver Jurisprudencia: SSTS 21-11-90 (RJ 1990/8946); 16-6-94, 7-7-94 y 12-12-94 (RJ 1194/9824).
⁸ Acerca de la metodología y prescripciones técnicas en la elaboración de Estudios Económicos Financieros de Planes Generales de Ordenación Urbana, pueden consultarse, entre otros:
- CEOTMA (1979) "Estudios E.F. de los Planes Generales"
- J. SEGÚI PEREZ Y V. SEGÚI PEREZ (1984) "Requerimientos económicos de la redacción de los Planes".
- J. CLUSA ORIACH (1984) "E.E.F. de los Planes Generales: Financiación y Valoración del Programa".
- L. ALARCON MORENO (1984) "Ejecución y seguimiento económico del Planeamiento Urbanístico".
- J. CLUSA ORIACH (1989) "La financiación del Plan: Problemas y posibilidades".

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	Texto refundido Plan General Ordenación Urbana Zaragoza, aprobado por acuerdo plenario de 27 de marzo de 2024:Estudio_economico_TR_2002	ID FIRMA	12134670	PÁGINA	9 / 86
-----------	---	----------	----------	--------	--------

FIRMADO POR 1 FIRMANTE

1. LUIS JIMENEZ ABAD - SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

FECHA FIRMA

03 de junio de 2024



a) Inventario de las actuaciones urbanísticas, con su evaluación económica, plazos, etc. Para ello se partía de una información básica para el Programa de actuación a través de unas fichas-tipo que recogieran la referida documentación y que posteriormente eran traducidas a términos de costes económicos.

b) Asignación del coste del Programa de actuación por Agentes Inversores, estimando los recursos de inversión del Ayuntamiento durante la vigencia del citado Programa.

En este apartado además de distribuir las inversiones por Agentes públicos o privados, debía abordarse el análisis de la base presupuestaria y financiera del Ayuntamiento, cuantificando su capacidad inversora en los últimos años, determinando la carga financiera a nivel de endeudamiento y proyectando dichas magnitudes en el futuro.

c) Test de validación, en el que se comparan las necesidades de inversión y los recursos estimados, así como las inversiones que estuviesen dispuestos a llevar a cabo la Administración Central y la Autonómica.

En todo caso, hay que distinguir dos tipos de variables que se podían considerar en los Estudios Económico-Financieros de los Planes:

1) VARIABLES EXÓGENEAS al EEF, las cuales serán datos para el Equipo que haga el EEF, entre las que se pueden citar: niveles de renta; inversión pública; empleo por actividades; datos demográficos; calificaciones de suelo; vivienda y proyecciones a 4, 8 o más años (etapas del Programa de actuación).

2) VARIABLES ENDÓGENAS como: inversiones en infraestructuras y equipamientos; recursos financieros; etc.

Otro modelo basado más en los objetivos del Planeamiento, por tanto en la eficacia, y no tanto en la coherencia de las actuaciones previstas por las Administraciones, utilizaba un método para su elaboración de corte más dinámico que el anterior.

Se centraba como método fundamentalmente, en comprobar si dentro de las prescripciones del Plan estaba bien calculada la demanda de suelo por usos, a qué precios, etc.

En general, era necesario un sistema de seguimiento de la consecución de objetivos establecidos en el Plan

Una tercera tendencia más actual se basa, no tanto en modelos estáticos o pseudo-dinámicos, sino en la factibilidad práctica, usando el consenso, la concertación y la planificación estratégica, como instrumentos que proyectan un planeamiento más adaptado a las circunstancias actuales de movimientos económicos globalizados y de competencia de intereses entre los diversos Agentes y niveles administrativos.

Son pues metodologías basadas en la concertación para cambiar las ciudades a través de acciones con efectos sinérgicos y multiplicadores al servicio de Planes selectivos, audaces y estratégicos que desarrollen escenarios probabilísticos y que introduzcan funciones condicionadas.

El presente trabajo, se inserta en un contexto de globalización y con unas condiciones que afectan a nuestra ciudad que han acentuado en los últimos años, el papel del entorno metropolitano, la escasa implicación de las inversiones supramunicipales en nuestro territorio, y las previsiones de escenarios presupuestarios públicos sujetos a las restricciones impuestas en el devenir real hacia la Convergencia de la Unión Europea.

Los recursos de inconstitucionalidad ante la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, el desarrollo normativo a través de las diferentes leyes urbanísticas regionales y en especial la aprobación en nuestra Comunidad de la Ley Urbanística de Aragón en 1999, junto a las matizaciones sobre los EEF de las sucesivas Sentencias del Tribunal Supremo al respecto, han configurado un marco legal sobre la materia que nos ocupa, en el que el Plan General debe jugar un papel de tablero de ajedrez en el que se fijen las posiciones iniciales, reglas del juego, coherencia y entramado del sistema urbanístico de la ciudad y en base al catálogo de actuaciones, su normativa interna, y su engarce en el conjunto de grandes directrices y operaciones estratégicas para la configuración de la urbe del futuro, incorpore los elementos suficientes para que a través de la programación de las actuaciones correspondientes, cada Gobierno Municipal pueda incidir en los mecanismos de concertación y sistemas de gestión que confluyan en la ejecución de los objetivos del Plan.

Por ello, el planteamiento del Estudio Económico tras esta reflexión del sentido y alcance del mismo, planteará fundamentalmente los cambios socioeconómicos acaecidos en la ciudad desde el último Plan Urbano, incorporará el elemento territorial del Área de Influencia que determina las actuaciones urbanas del entorno en la ciudad real y se completará con el catálogo de operaciones contenidas en el Plan, con la valoración económica de las actuaciones urbanísticas ligadas a su desarrollo, así como con las consideraciones sobre las posibles vías de financiación, sin buscar en ningún caso, el esquema financiero que con la anterior normativa se requería, aunque al final quedase inoperante.

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	Texto refundido Plan General Ordenación Urbana Zaragoza, aprobado por acuerdo plenario de 27 de marzo de 2024:Estudio_economico_TR_2002	ID FIRMA	12134670	PÁGINA	10 / 86
-----------	---	----------	----------	--------	---------

FIRMADO POR 1 FIRMANTE

1. LUIS JIMENEZ ABAD - SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

FECHA FIRMA

03 de junio de 2024