

## Exigencias económico-financieras de la Junta de Compensación Urbanística

El proceso urbanístico puede ser realizado, entre otros, bajo el sistema de compensación en el que intervienen un número importante de figuras económicas, siendo la más importante la Junta de Compensación pues tiene la responsabilidad de gestionar, controlar y ejecutar la urbanización de terrenos. A pesar de que la Junta de Compensación desarrolla una actividad generalizada en nuestro país, urbanizar terrenos, existe un vacío normativo en materia contable. Por este motivo, en este trabajo, analizamos la información económico-financiera que han de suministrar las cuentas anuales de esta entidad urbanística, proponiendo cómo se han de valorar y reflejar contablemente las operaciones derivadas de la constitución de la misma.

### IMPORTANCIA DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN

El proceso de urbanización es susceptible de ser ejecutado bajo distintos sistemas de gestión urbanística: compensación, concierto, cooperación, concurrencia (agente urbanizador), ejecución forzosa y expropiación; desde el punto de vista de la iniciativa privada, los sistemas de gestión urbanística que resultan más interesantes desde un prisma económico son los de compensación y cooperación, ya que el resto tienen un marcado componente de control público.



ESTHER FALCÓN-PÉREZ

Profesora Titular de la  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria  
Miembro del Grupo de Trabajo de Urbanismo y  
Ordenación del Territorio del Consejo  
General de Economistas

A pesar de la relevancia del proceso urbanizador y de las importantes repercusiones económicas que lleva aparejado, tanto la realización del proceso urbanístico como la ejecución del mismo bajo el sistema de compensación no son tratadas de forma específica desde el ámbito económico-financiero, existiendo un vacío normativo.

El sistema de compensación es el sistema de gestión privada por excelencia, donde la iniciativa particular ejecuta todo el proceso de urbanización. No obstante, la Administración competente supervisa y controla la gestión de las actividades desarrolladas por esta entidad urbanística colaboradora.

Es de señalar que para poder desarrollar el sistema de compensación es necesario que más del 50% de los propietarios de los terrenos del sector estén de acuerdo en constituir la Junta de Compensación (J.C.), siendo posible que el resto de propietarios no quieran acogerse a dicho sistema, pero tienen que asumir lo que establezca la mayoría. A dichos propietarios no conformes les es de aplicación la expropiación forzosa por parte de la Administración actuante, siendo el beneficiario la propia J.C., respetando el derecho de no formar parte de la J.C. y a percibir el justiprecio.

En este sistema intervienen un número importante de figuras económicas, siendo la más importante la J.C. que adquiere personalidad jurídica propia, como ente dependiente de la Administración actuante, tras su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

La totalidad de las parcelas afectadas, incluidas las expropiadas, deben formar parte de la J.C. y deben estar inscritas en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, el poder inscribirlas propicia que la J.C., como órgano, haya satisfecho el valor de tales parcelas, cuestión difícil ya que es habitual que dicha entidad, inicialmente, no disponga de recursos.

#### REPERCUSIONES PATRIMONIALES DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN URBANÍSTICA

El proceso urbanístico en sí mismo es complejo, y generalmente implica disponer de grandes recursos eco-

nómicos puesto que son proyectos de gran envergadura, y al ser ejecutado bajo el sistema de compensación se multiplica el número de operaciones a realizar para llevar a cabo dicho proceso dado el número de agentes que participan.

Por tanto, es preciso analizar, desde el punto de vista económico-financiero, las implicaciones que para cada agente económico tiene y también las relaciones económicas que se producen entre la J.C. y los miembros que participan en la urbanización, sabiendo que las figuras económicas que intervienen en este sistema de gestión son:

- La Junta de Compensación.
- Los propietarios.
- Las empresas urbanizadoras.
- La Administración actuante.

La J.C. debe elaborar los estados contables como cualquier sociedad mercantil, concretamente la Memoria, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y el Balance, para proceder posteriormente a presentarlos al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

A pesar de la relevancia del proceso urbanizador y de las importantes repercusiones económicas que lleva aparejado, tanto la realización del proceso urbanístico —de forma independiente— como la ejecución del mismo bajo el sistema de compensación, no son tratadas de forma específica desde el ámbito económico-financiero, existiendo un vacío normativo.

Las operaciones más comunes que la J.C. debe realizar para ejecutar el proceso de urbanización, en el marco del sistema de compensación, y que inciden económica y financieramente en la J.C. son su constitución, la ejecución del proceso y por último la liquidación, centrándonos en este trabajo en la constitución.

#### LA CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN

En el patrimonio neto del Balance de la J.C. se debe reflejar que dicha entidad ha sido constituida e inscrita en el Registro pertinente. Para ello, es preciso analizar qué tipo de sociedad es la entidad urbanística colaboradora.

La constitución de la J.C. presenta similitud con el funcionamiento de las Uniones Temporales de Empresas (U.T.E.) entendemos, por tanto, que debe ser mediante la utilización de la rúbrica Fondo Operativo, desestimando el empleo de la cuenta Capital Social pues en los estados contables no se debe reflejar la constitución de una sociedad anónima o sociedad mercantil pues no reúne los requisitos para ser considerada como tal<sup>1</sup>. En nuestra opinión, en la constitución de la J.C. se formaliza un fondo operativo con la finalidad de ejecutar el proceso de urbanización, es decir, un fondo social cuya vida coincide con la duración de la entidad urbanística y el proyecto de urbanización a realizar.

La J.C. no emite títulos, aunque los miembros participes con sus aportaciones, jurídicamente ostentan el poder suficiente para la toma de decisiones. De hecho, obtienen los siguientes derechos y obligaciones:

- Derecho a participar jurídicamente en la entidad urbanística colaboradora, teniendo representación y voto.
- Derecho a participar en los beneficios de la J.C. si existen y que son producidas habitualmente por la enajenación de solares a terceros.
- Derecho a que la J.C. urbanice los terrenos y adjudique finalmente los solares.
- Obligación de realizar los desembolsos periódicos exigidos por la entidad urbanística.

Además, la incorporación de los miembros a la J.C. no es de carácter voluntario, como ocurre en cualquier sociedad anónima, ya que la entidad urbanística exige

la incorporación de todos los propietarios de terrenos inmersos en el proyecto de urbanización, de lo contrario la Administración actuante expropia las parcelas objeto de urbanización, en favor de la J.C.

Por estos motivos, entendemos que la constitución de la J.C. debe ser considerada como una fundación simultánea, pues todos los socios deben suscribir las acciones o participaciones, en este caso con las aportaciones que le permite participar en la J.C., debiendo reconocer contablemente las aportaciones que cada uno de los miembros ha de realizar.

En lo referente a la valoración de las aportaciones no dinerarias, hemos de recordar que la J.C. se rige por el ordenamiento urbanístico y los criterios de valoración que se establecen para dichas aportaciones que vienen dispuestos en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 y el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011.

Ello provoca que, probablemente, se pongan de manifiesto la utilización de diferentes criterios para la misma problemática. La normativa contable establece que los bienes de inmovilizado recibidos en concepto de aportación no dineraria de capital serán valorados por su valor razonable, a diferencia de la J.C. que se rige por el ordenamiento urbanístico.

Las aportaciones iniciales que los miembros participes realizan a la J.C. son diferentes, dependiendo del tipo de agente económico, tal y como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Constitución de la J.C. - Aportaciones iniciales de los miembros participes	
Aportación de los propietarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrenos mediante titularidad fiduciaria</li> <li>• Terrenos mediante facultad fiduciaria</li> <li>• Terrenos expropiados</li> </ul>
Aportación de la empresa urbanizadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrenos mediante titularidad fiduciaria o facultad fiduciaria</li> <li>• Compromiso de ejecutar la urbanización</li> </ul>
Aportación de la Administración actuante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recepción y entrega de terrenos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

1. Para más información véase FALCÓN PÉREZ, C.E. (2002): "La Junta de Compensación y otras figuras jurídicas afines: Estudio comparativo." *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 195, pp. 47-70.

#### APORTACIONES INICIALES DE LOS PROPIETARIOS

Las aportaciones habituales de los propietarios son, en la práctica totalidad, los terrenos objeto de urbanización, pudiendo darse diferentes situaciones en función de si transmiten o no la propiedad a la J.C., o bien si no desean participar en el sistema de compensación urbanística.

#### Aportación de terrenos mediante titularidad fiduciaria

La aportación no dineraria por parte de los propietarios bajo titularidad fiduciaria constituye una aportación en especie en que se transmite la propiedad, por lo que a partir de este momento la entidad urbanística tiene la titularidad del terreno, debiendo formar parte del patrimonio de la misma, debiéndose reflejar en los estados contables de los junteros dicha situación, y también en el Balance de la J.C. Para ello, se propone la utilización de la rúbrica Suelo urbanizable obtenido en cesión, si bien nos queda por determinar, quizás lo más importante, en qué masa patrimonial incluir dicha partida.

Dado que para la entidad urbanística la actividad típica a desarrollar es el proyecto de urbanización, se estima que el terreno aportado, en la categoría de suelo urbanizable, incluido en la situación básica de suelo rural, sea tratado como la principal materia prima, configurándose como una partida de existencias.

#### Aportación de terrenos mediante facultad fiduciaria

La aportación de terrenos mediante facultad fiduciaria supone que el propietario del terreno cede el uso del mismo a la entidad urbanística para que sea objeto de urbanización, si bien no la propiedad.

En consecuencia, la representación contable de dicha anotación implica que la entidad urbanística adquiere

con dicha aportación el derecho sobre el suelo objeto de urbanización, pudiendo utilizar la rúbrica anterior pues en ambos casos ostenta el control económico, debiendo informar en la Memoria qué terrenos objeto de urbanización son propiedad de los particulares.

#### Recepción de terrenos expropiados

La información económica que deben suministrar los estados contables sobre esta aportación desde el punto de vista jurídico, no es distinta del ya analizado para los terrenos entregados bajo titularidad fiduciaria ya que se transmite la propiedad, si bien difiere en la medida que no debe ser entendida como una aportación sino más bien como una adquisición de existencias ya que estos terrenos son expropiados y por tanto, no son devueltos, convertidos en solar, a sus propietarios.

La J.C. puede satisfacer la adquisición de tales terrenos en efectivo o reconocer la obligación de pago si no dispone al inicio de la urbanización de los recursos suficientes para hacer frente al mismo, en el Balance de la J.C. en el que también se recoge las aportaciones iniciales ya estudiadas. Es de señalar que, en cierto modo, la compra de los terrenos expropiados debería estar diferenciada en el patrimonio de la entidad urbanística, pudiendo denominarse *Suelo urbanizable propio de la Junta de Compensación*, o bien con información en la Memoria ya que tales terrenos son realmente propiedad de la J.C.

#### APORTACIONES INICIALES DE LA EMPRESA URBANIZADORA

Las empresas urbanizadoras pueden aportar inicialmente parcelas inmersas en la extensión de terrenos objeto de urbanización y/o, principalmente, el compromiso de ejecutar la urbanización, recibiendo en

---

Probablemente se pone de manifiesto la utilización de diferentes criterios para la misma problemática: la normativa contable establece que los bienes de inmovilizado recibidos en concepto de aportación no dineraria de capital serán valorados por su valor razonable, a diferencia de la J.C. que se rige por el ordenamiento urbanístico.

---

Los estados contables de la J.C. deben suministrar información económica útil para sus usuarios. Dichos usuarios abarcan desde los propietarios partícipes hasta la Administración actuante, que debe ejercer un control y supervisión de las actividades desarrolladas por la entidad urbanística colaboradora.

ambos casos como contraprestación terrenos ya urbanizados o el pago en efectivo de la obra ejecutada.

En el primer caso, para la J.C. no existe diferencia alguna entre la aportación de terrenos de los propietarios. En el segundo caso, generalmente es la aportación más relevante de las empresas urbanizadoras el compromiso de ejecutar total o parcialmente la urbanización, aportando los medios materiales y humanos, y recibiendo como pago solares. Para la J.C. es un compromiso con la entidad urbanizadora que surge al inicio del proceso y que se irá haciendo efectivo a medida que la empresa urbanizadora vaya incurriendo en los costes de urbanización pactados. Este hecho económico, al margen de ser realizado al principio, tiene repercusión para todo el proceso urbanizador.

En este sentido, y en la medida que se sustenta sobre la base de compromisos por ambas partes, J.C. y empresa urbanizadora, se podría equiparar a los contratos de futuros ya que en éstos las partes contratantes acuerdan comprar y/o vender en un futuro un determinado activo a un precio convenido de antemano, siendo el importe pactado al inicio el que se toma como referencia, considerando que el presupuesto establece el estudio económico-financiero que motivó la adjudicación de la obra.

En consecuencia, la aportación de la empresa urbanizadora podría presentar semejanza con los contratos de futuros, de tal forma que se podría optar por reflejarlo en el modelo suplementario utilizando las siguientes cuentas: Compromiso con la entidad urbanizadora y Urbanización a ejecutar —que va disminuyendo a medida que la empresa vaya cumpliendo con el compromiso adquirido— siendo dichas cuentas valoradas por el importe total que supone la realización del proyecto de urbanización. No obstante, nos inclinamos porque en la Memoria se informe de todo aquello que vaya aconteciendo en el proceso urbanizador.

La J.C. para valorar el compromiso con las empresas urbanizadoras toma como referencia el presupuesto del proyecto de urbanización, y dado que se utilizan magnitudes previstas puede suceder que las magnitudes reales no coincidan con aquéllas, debiéndose analizar las desviaciones surgidas, que propiciarán bien un aumento o disminución en el compromiso adquirido por la empresa urbanizadora, en función de las condiciones contractuales establecidas previamente.

#### APORTACIONES INICIALES DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE

La participación de la Administración actuante en la J.C. difiere significativamente del resto de los intervinientes en este sistema de gestión urbanística, ya que inicialmente no aporta terrenos, sino todo lo contrario, de todas las aportaciones realizadas por los distintos agentes económicos, una parte de los mismos es destinado al organismo público. Así, la participación de la Administración en la J.C. consiste en la presencia de un vocal para efectuar una labor de supervisión, con la finalidad de que las actuaciones urbanísticas realizadas sean las convenidas.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Los estados contables de la J.C. deben suministrar información económica útil para sus usuarios. Dichos usuarios abarcan desde los propietarios partícipes hasta la Administración actuante que debe ejercer un control y supervisión de las actividades desarrolladas por la entidad urbanística colaboradora. Por este motivo, en este trabajo damos respuesta sobre qué información económico-financiera ha de suministrar las cuentas anuales de la J.C., proponiendo cómo se ha de valorar y reflejar contablemente la constitución de dicha entidad ■