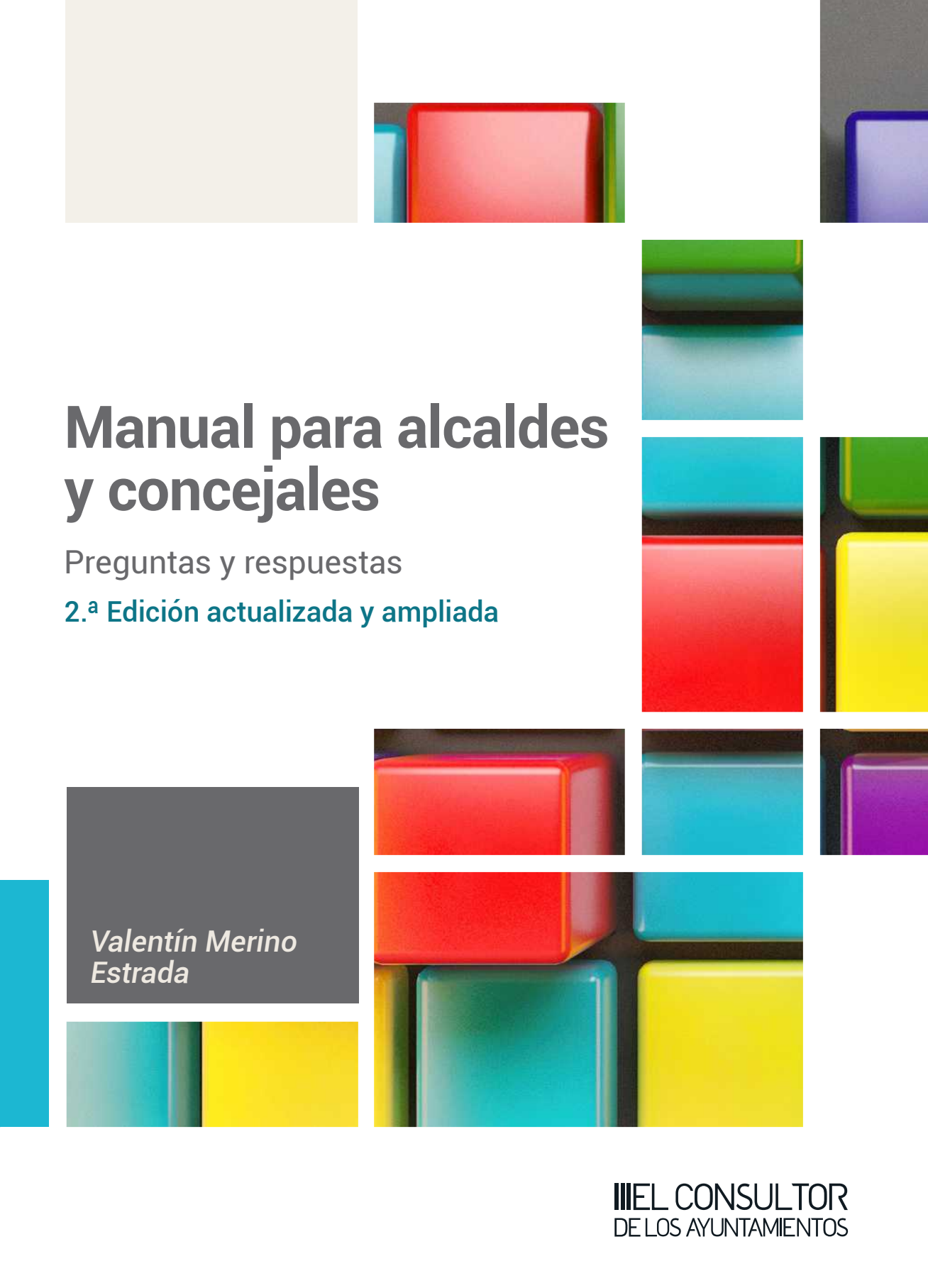




Manual para alcaldes y concejales

Preguntas y respuestas

2.^a Edición actualizada y ampliada

*Valentín Merino
Estrada*

III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Manual para alcaldes y concejales

Preguntas y respuestas

2.ª Edición actualizada y ampliada

Valentín Merino Estrada

© Valentín Merino Estrada, 2023
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
<https://www.laley.es>

Segunda edición: Abril 2023
Primera edición: Mayo 2016

Depósito Legal: M-5878-2023
ISBN versión impresa: 978-84-7052-926-9
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-927-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores. LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades. LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

CAPÍTULO IX

LA HACIENDA MUNICIPAL

Sumario

1. RECURSOS DEL MUNICIPIO
2. LAS ORDENANZAS FISCALES
3. PRESUPUESTOS Y GASTO PÚBLICO
4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
5. EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA GESTIÓN ECONÓMICA

1. RECURSOS DEL MUNICIPIO

¿Qué significado tiene el principio constitucional de la suficiencia financiera?

Que los municipios y las entidades locales, en el marco de la política económica nacional, tienen derecho a recursos suficientes, de los que poder disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

Por lo tanto, la ley debe articular un sistema o modelo de recursos suficiente y proporcionado a las competencias que las entidades locales tengan encomendadas. Para que exista autonomía, el modelo debe permitir un margen de opciones y libertad de aplicación de los recursos.

¿Cuáles son los recursos de los municipios españoles?

Según la Ley, la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

1. Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
2. Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
3. La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
4. Las subvenciones.
5. Los percibidos en concepto de precios públicos.
6. El producto de las operaciones de crédito.
7. El producto de las multas y sanciones, en el ámbito de sus competencias.
8. Las demás prestaciones de derecho público.

La hacienda de los **municipios** estará constituida por todos los recursos enumerados, en los términos y con las particularidades recogidas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

¿Qué se entiende por ingresos de derecho privado?

Son considerados ingresos de derecho privado los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados del patrimonio municipal, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de derecho privado los que procedan por cualquier concepto de los bienes de dominio público local. Pero sí son ingresos de derecho privado los obtenidos al enajenar bienes integrantes del patrimonio municipal como consecuencia de su desafectación del dominio público y posterior venta.

¿Qué régimen jurídico tienen estos ingresos de derecho privado?

Su efectividad se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado. Además, la Ley impone una limitación respecto al destino de estos ingresos: **los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes**, salvo que se trate de parcelas

sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales.

¿Qué son las tasas?

Son tributos que las entidades locales pueden establecer por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tienen, conforme a la Ley, la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que las Entidades locales establezcan para:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A esos efectos no se considera voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

— Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentos.

— Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

La Ley contempla un amplio listado de supuestos en los que los ayuntamientos podrán establecer tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público. Listado indicativo, pero no limitativo, es decir que no agota todos los casos posibles. También contempla un conjunto de supuestos indicativos en los que pueden establecerse tasas por servicios o actividades. Pero en este caso fija muy especialmente las líneas rojas, al disponer por qué servicios no se pueden exigir tasas.

¿Cuáles son los servicios por los que nunca se puede establecer una tasa?

Son los siguientes:

a) Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.

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

¿Qué son las contribuciones especiales?

Son tributos que gravan el beneficio o mayor valor de los bienes del sujeto como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local, por la entidad correspondiente.

¿Qué se entiende a estos efectos por obras y servicios públicos locales?

Tendrán la consideración de obras y servicios locales:

- a) Los que realicen las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquellas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales.
- b) Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley.
- c) Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la entidad local.

No perderán la consideración de obras o servicios locales los comprendidos en el párrafo a) del apartado anterior, aunque sean realizados por organismos autónomos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a una entidad local, por concesionarios con aportaciones de dicha entidad o por asociaciones de contribuyentes.

Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido.

¿Qué son los impuestos?

Son tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como conse-

cuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de las rentas.

Los impuestos municipales están expresamente autorizados por ley. El Ayuntamiento, a diferencia de las tasas y contribuciones especiales, se tiene que limitar a decidir si establece o no los que son de imposición voluntaria y a gestionarlos todos, con los márgenes que la ley establece.

¿Qué impuestos municipales existen?

Cinco. Tres de ellos son de imposición obligatoria, que opera por ministerio de la ley, siendo exigibles por el Ayuntamiento sin necesidad de acuerdo de imposición. Los otros dos son optativos, es decir requieren acuerdo de imposición. Son los siguientes:

De imposición por ley.

1) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Impuesto directo de carácter real, que grava la propiedad de bienes inmuebles en función de su valor.

2) Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

Impuesto directo de carácter real, que grava el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado, y se hallen o no especificadas en la tarifa del impuesto.

3) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (ITVM).

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

De imposición por acuerdo municipal.

4) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Impuesto indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización dentro del territorio municipal de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.

5) Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU).

Impuesto directo, que grava el incremento de valor que experimentan dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propie-

dad de los mismos por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Muy importante tener en cuenta que solo se puede cobrar cuando exista un incremento real del valor, puesto de manifiesto en la venta, respecto a la adquisición.

¿Cuál es la diferencia esencial entre impuestos y tasas?

Los impuestos se exigen sin referencia concreta a una contrapartida y cubren globalmente el conjunto de cargas ocasionadas por el funcionamiento de los servicios y la realización de las funciones públicas. Las tasas se cobran al ciudadano en función de una contrapartida individualizada. Pero ambos, como tributos que son, constituyen ingresos que los ayuntamientos obtienen de los ciudadanos a quienes prestan servicios, expresando de alguna manera el esfuerzo fiscal de las entidades locales.

¿Cómo participan los municipios en los tributos del Estado?

A través de unas transferencias corrientes de carácter incondicionado, que tienen como finalidad dar cobertura a las diferencias existentes entre los gastos que implica el ejercicio de competencias y los recursos propios que les facilita el sistema.

Regulada por ley, la participación reviste dos modalidades:

- Cesión de recaudación de impuestos del Estado.
- Participación en tributos del Estado, conforme a los criterios de población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria.

¿A qué municipios afecta la cesión de recaudación de impuestos del Estado? ¿En qué consiste?

A los que

- a) sean capital de Provincia o de Comunidad Autónoma
- b) tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

A estos municipios se les cede en una pequeña proporción el rendimiento obtenido por el Estado en los Impuestos de la Renta de las Personas Físicas (IRPF); Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, hidrocarburos y libres de tabaco.



Las políticas públicas municipales son las que más influyen en la calidad de vida de las personas. De ahí la importancia de quienes las ordenan y gestionan: alcaldes y concejales. Procedentes de las más diversas profesiones, no son especialistas en Derecho ni en Economía. Necesitan conocimientos de régimen local para dominar un medio que está plagado de condicionantes técnicos, jurídicos y económicos.

Manual para alcaldes y concejales está concebido para proporcionarles este tipo de conocimientos, para ayudarles a tomar decisiones y a planificar mejor sus tesis municipalistas.

Está enfocado desde el rigor de un doctor en Derecho, pero también desde la experiencia de 43 años al servicio de municipios de distinto tamaño y características, como Secretario General. Pero, sobre todo, está escrito desde la cercanía, poniéndose en la piel de quien precisa respuestas claras y eminentemente prácticas.

Son más de mil quinientas preguntas y respuestas. Muy difícil no encontrar lo que preocupa. Trata todos los temas, desde la convocatoria de un Pleno a petición de concejales, las retribuciones, los derechos de información, la transparencia, el urbanismo, la contratación, y hasta las relaciones internacionales. Un tratamiento exquisito de la Policía Municipal, que no se suele encontrar en este tipo de manuales. Soluciones a los problemas de la financiación y de las reglas de gasto, y un análisis exclusivo de un tema absolutamente novedoso y preocupante: la gestión de los fondos europeos *Next Generation*-UE. Solo aquí encontrarán respuesta a un asunto tan complejo, de forma sencilla y práctica para alcaldes y concejales.

El Manual está pensado para alcaldes y concejales, pero, dada la amplitud de temas y su tratamiento sistemático, **puede ser útil igualmente para técnicos y administrativos locales**. Y también para los **opositores**: material para prepararse en todos los ámbitos del municipalismo.

ISBN: 978-84-7052-926-9

