

# Ingresos públicos

Alejandro García Heredia

PID\_00181496

Material docente de la UOC



**Alejandro García Heredia**

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Cádiz.

El encargo y la creación de este material docente han sido coordinados por el profesor: Ana María Delgado García (2012)

Primera edición: marzo 2012  
© Alejandro García Heredia  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2012  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Diseño: Manel Andreu  
Realización editorial: Eureka Media, SL  
Depósito legal: B-7.981-2012



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

## Introducción

Los ingresos públicos son toda cantidad de dinero obtenida por los entes públicos con la finalidad de financiar los gastos públicos. Dentro de este concepto de ingresos públicos, tienen cabida varios recursos financieros que integran el presupuesto de los entes públicos. Una clasificación de estos recursos, atendiendo a su naturaleza jurídica, nos permite distinguir entre ingresos tributarios, crediticios, patrimoniales y monopolísticos. Se trata de ingresos que tienen su origen en los institutos jurídicos tradicionales del ordenamiento financiero: tributos, deuda pública, patrimonio y monopolios. Mediante ellos, los entes públicos obtienen ingresos con la finalidad de proceder a la ordenación del gasto público, aunque dicha finalidad no sea siempre la única. Todas estas fuentes de ingresos públicos se contemplan en el texto constitucional y sobre ellas se establece una reserva de ley: tributos (artículo 133), deuda pública (artículo 135), patrimonio (artículo 132) y monopolios (artículo 128).

Entre todos los ingresos públicos destacan los tributos, tanto por su importancia cuantitativa en términos de recaudación como por su desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal. Los tributos son la principal fuente de ingresos públicos y, dentro de los tributos, los impuestos representan la mayor fuente de ingresos. También constituye una fuente considerable de ingresos públicos el recurso a las operaciones de crédito en sus distintas modalidades. En efecto, la consideración de la deuda pública como recurso financiero ha adquirido en los últimos tiempos una importancia incuestionable y se configura, junto con los tributos, como una parte fundamental del presupuesto de los entes públicos. A pesar de que la mayor parte de los ingresos públicos proceden de tributos y de deuda pública, es necesario referirse también a otras fuentes de ingresos. En este sentido, debemos analizar los ingresos que derivan de la explotación o enajenación del patrimonio de los entes públicos y referirnos, brevemente, a los ingresos que todavía subsisten en el cada vez más reducido ámbito de los monopolios.

Estos institutos del ordenamiento financiero (tributos, deuda pública, patrimonio y monopolios) son los que integran nuestro objeto de estudio; no obstante, es necesario realizar algunas aclaraciones. Por un lado, también constituye nuestro objeto de estudio la figura de los precios públicos. Se trata de ingresos de derecho público, obtenidos igualmente con la finalidad de financiar el gasto público, pero cuya delimitación con los tributos, en particular con las tasas, resulta fundamental para la correcta determinación de su régimen jurídico. Por otro lado, no forma parte de nuestro objeto de estudio el producto de las multas y sanciones, puesto que su finalidad esencial no es la de financiar el gasto público sino la de reprimir o evitar comportamientos antijurídicos. Además, la clasificación que hemos realizado de ingresos públicos debe ser convenientemente matizada con otros ingresos cuya delimitación y

encaje en las categorías anteriores puede resultar en ocasiones forzada. Es el caso de la categoría de las prestaciones patrimoniales de carácter público que contempla el artículo 31.3 de la CE o de las denominadas exacciones parafiscales. La delimitación y análisis de estos ingresos públicos también constituye nuestro objeto de estudio.

Así, los materiales de la asignatura *Ingresos públicos* se dividen en cuatro módulos. El primer módulo pretende ofrecer unas nociones introductorias y generales de carácter conceptual. Para ello, se analizan las características del concepto de tributo y se adelantan ya sus distintas categorías, cuyo estudio se realizará con detalle en el siguiente módulo. Dentro de esas nociones generales, se aborda también el concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público y los problemas que plantean las exacciones parafiscales en el actual orden constitucional. Además, con la finalidad de comprender el instituto jurídico de los tributos, se expone el contenido esencial de los principios constitucionales que rigen su establecimiento y configuración. Este primer módulo se cierra con una relación de las diferentes clases de ingresos en función del ente público que los percibe, así se distingue entre ingresos de la Hacienda estatal, autonómica, local y de la Unión Europea. De este modo, se enumeran y se comentan los diferentes recursos financieros de las entidades territoriales en las que se divide el Estado español con la finalidad de mostrar los diferentes ingresos públicos (de naturaleza pública y privada) y señalar su carácter tributario, crediticio o patrimonial.

El segundo módulo se centra en el estudio de los ingresos tributarios. Se analizan en profundidad cada una de las categorías tributarias, esto es, impuestos, tasas y contribuciones especiales, al tiempo que se diferencian las tasas de los precios públicos. El módulo comienza con el estudio de los impuestos, al analizar sus características y realizar varias clasificaciones de los mismos en función de distintos criterios. Con posterioridad, se aborda el estudio de las tasas, desarrollando varias cuestiones que afectan a su establecimiento y aplicación, en especial, sus elementos esenciales. El mismo estudio se realiza también respecto de las contribuciones especiales. Finalmente, se analizan los precios públicos con la finalidad de distinguirlos de las tasas y se expone su régimen jurídico.

El tercer módulo se destina al estudio de los ingresos crediticios. En la actualidad, los ingresos por operaciones de crédito constituyen uno de los principales recursos financieros de las diferentes Administraciones públicas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local. Entre otras cuestiones, este módulo aborda, en primer término, las características generales de la deuda pública (concepto, naturaleza jurídica y clases) así como el contenido de la reserva de ley que en esta materia establece la Constitución. A continuación, se expone el procedimiento previsto para la creación de deuda, las distintas operaciones relativas a la deuda del Estado (con especial referencia a la emisión de valores y su régimen jurídico), los participantes que intervienen en el mercado de deuda y las formas más frecuentes de extinción de la deuda pública. En este

módulo, también se incluyen los ingresos derivados de los avales del Estado. Por último, el módulo se refiere a las operaciones de crédito de las comunidades autónomas y entidades locales. En relación con las entidades locales, se exponen con detalle los sujetos habilitados para realizar estas operaciones, las modalidades previstas, el procedimiento para su concertación, el régimen jurídico y las garantías para su pago.

El cuarto y último módulo aborda conjuntamente los ingresos patrimoniales y monopolísticos. Aunque estos ingresos no son tan significativos en la hacienda contemporánea, es necesario analizar sus características generales para comprender su significado y distinguirlos de otros ingresos públicos. En cuanto a los ingresos patrimoniales, se parte del concepto de patrimonio para estudiar, con posterioridad, las diferentes formas de explotación y enajenación, así como los ingresos que pueden derivar de las mismas. Con respecto a los monopolios, se efectúan algunas consideraciones sobre su concepto, clases y naturaleza jurídica y se concluye con una exposición de la situación actual de los monopolios en nuestro país.

Por último, se incluyen varias actividades sobre la materia y distintos ejercicios de autoevaluación y casos prácticos con sus respectivas soluciones. A todo ello, se añade un glosario de las principales abreviaturas y términos utilizados y una relación de la bibliografía recomendada en los distintos módulos.

## Objetivos

Esta materia pretende ofrecer al estudiante una visión general de los principales problemas relativos a los ingresos públicos. En particular, los objetivos que se pretenden alcanzar son los siguientes:

1. Delimitar las diferentes clases de ingresos públicos en función de su naturaleza.
2. Reconocer las características de los ingresos tributarios.
3. Identificar el problema que plantean las prestaciones patrimoniales de carácter público.
4. Delimitar qué clases de ingresos puede obtener cada uno de los entes territoriales: Estado, comunidades autónomas y entidades locales.
5. Diferenciar las distintas categorías tributarias: impuestos, tasas y contribuciones especiales.
6. Entender la categoría de los precios públicos y sus diferencias con las tasas.
7. Diferenciar las fases del procedimiento de creación de deuda y las autoridades competentes.
8. Reconocer las operaciones relativas a la deuda del Estado.
9. Comprender las operaciones de crédito de las comunidades autónomas y entidades locales.
10. Identificar las principales características de los ingresos patrimoniales y monopolísticos.

## Contenidos

### Módulo didáctico 1

#### **Aspectos generales de los ingresos públicos**

Alejandro García Heredia

1. Concepto y clases de ingresos públicos
2. Los tributos
3. Las prestaciones patrimoniales de carácter público
4. Principios constitucionales del sistema tributario
5. Clasificación de los ingresos de las Administraciones públicas

### Módulo didáctico 2

#### **Ingresos tributarios y precios públicos**

Alejandro García Heredia

1. Consideraciones generales
2. Impuestos
3. Tasas
4. Contribuciones especiales
5. Precios públicos

### Módulo didáctico 3

#### **Ingresos crediticios**

Alejandro García Heredia

1. Concepto y naturaleza jurídica de la deuda pública
2. Clases de deuda pública
3. La deuda pública en la Constitución
4. Procedimiento para la creación de deuda pública
5. Operaciones relativas a la deuda del Estado
6. Procedimiento de emisión de valores: las subastas
7. Régimen jurídico de los valores representativos de la deuda
8. Organismos autónomos y entidades públicas empresariales
9. Participantes en el mercado de deuda pública
10. Extinción de la deuda pública
11. Los avales del Estado
12. Operaciones de crédito de las comunidades autónomas
13. Operaciones de crédito de las entidades locales

### Módulo didáctico 4

#### **Ingresos patrimoniales y monopolísticos**

Alejandro García Heredia

1. Ingresos patrimoniales
2. Ingresos monopolísticos

## Glosario

**AEAT** *sigla* Agencia Estatal de Administración Tributaria.

**art.** *ab* Artículo.

**CE** *sigla* Constitución española.

**CC** *sigla* Código Civil.

**contribución especial** *m* Tributo cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la ejecución de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

**deuda pública** *f* Conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería.

**DGT** *sigla* Dirección General de Tributos.

**IAE** *sigla* Impuesto sobre actividades económicas.

**IBI** *sigla* Impuesto sobre bienes inmuebles.

**ICIO** *sigla* Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

**IGS** *sigla* Impuesto sobre gastos suntuarios.

**IIEE** *sigla* Impuestos especiales.

**IIVTNU** *sigla* Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

**impuesto** *m* Tributo exigido sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.

**IP** *sigla* Impuesto sobre el patrimonio.

**IPS** *sigla* Impuesto sobre las primas de seguros.

**IRNR** *sigla* Impuesto sobre la renta de no residentes.

**IRPF** *sigla* Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

**IS** *sigla* Impuesto sobre sociedades.

**ISD** *sigla* Impuesto sobre sucesiones y donaciones.

**ITPAJD** *sigla* Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.



**IVA** *sigla* Impuesto sobre el valor añadido.

**IVMDH** *sigla* Impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos.

**IVTM** *sigla* Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

**LBRL** *sigla* Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

**LCSP** *sigla* Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

**LGT** *sigla* Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

**LHL** *sigla* Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

**LGP** *sigla* Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

**LMTPP** *sigla* Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público.

**LOFCA** *sigla* Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

**LPAP** *sigla* Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

**LPGE** *sigla* Ley de Presupuestos Generales del Estado.

**LTPP** *sigla* Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

**precio público** *m* Contraprestación pecuniaria que se satisface por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público cuando, al prestarse también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.

**STC** *sigla* Sentencia del Tribunal Constitucional.

**STS** *sigla* Sentencia del Tribunal Supremo.

**tasa** *f* Tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o el desempeño de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o se realicen por el sector privado.

**tributo** *m* Ingreso público que consiste en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir con el fin pri-

mordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

## Bibliografía

**Martín Queralt, J.; Lozano Serrano, C.; Tejerizo López, J. M.; Casado Ollero, G.** (2010). *Curso de derecho financiero y tributario*. Madrid: Civitas.

**Aguallo Avilés, A.** (1992). *Tasas y precios públicos*. Valladolid: Lex Nova.

**Albiñana García-Quintana, C.** (1982). "Las Haciendas municipales en el Estado de las autonomías". En: *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*. Madrid: IEF.

**Alonso González, L. M.** (1995). *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*. Madrid: Marcial Pons.

**Arnal Suria, S.; González Pueyo, J.** (2001). *Manual de ingresos de las corporaciones locales*. Madrid: El Consultor.

**Ballesteros Fernández, M.** (1992). *Manual práctico de contribuciones especiales*. Granada: Comares.

**Blasco Delgado, C.; Mata Sierra, T.** (2010). "Análisis de los nuevos mecanismos de financiación del servicio público estatal de televisión: de su compatibilidad con el derecho de la competencia a su difícil encaje en el derecho tributario vigente". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 148).

**Bollo Arocena, M. C.** (1988). *Los avales del Tesoro desde una perspectiva jurídica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

**Calvo Caravaca, A. L.; Carrascosa González, J.** (2001). *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*. Madrid: Colex.

**Calvo Ortega, R.** (2010). *La reforma de la hacienda municipal*. Pamplona: Civitas.

**Carrera Raya, F. J.** (1987). *Antecedentes histórico-jurídicos de la deuda pública española*. Málaga: Universidad de Málaga.

**Casado Ollero, G.** (1981). *El sistema impositivo de las comunidades autónomas*. Granada: Universidad de Granada.

**Cayón Galiardo, A.** (1991). "El recurso permanente de las Cámaras de Comercio". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 70).

**Corcuera Torres, A.** (2010). "Las tasas. Problemas especiales de los consorcios de entidades locales". En: *Tratado sobre la LGT* (tomo I). Cizur Menor: Aranzadi.

**Checa González, C.** (2007). "La prevalencia y predominio del interés general respecto al particular impide la exigencia de tasas sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento y ordenación del territorio". *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi* (núm. 18).

**Checa González, C.** (2009). "Tasas por el aprovechamiento especial del dominio público y cajeros automáticos de las entidades financieras utilizables desde la vía pública". *Quincena Fiscal Aranzadi* (núm. 15).

**De la Hucha Celador, F.** (2007). "La deuda pública en la Ley General Presupuestaria". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 134).

**Falcón y Tella, R.** (1988). *Introducción al derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas*. Madrid: Civitas.

**Falcón y Tella, R.** (2006). "El llamado «canon por derechos de autor» (Copyright Levy) o compensación equitativa por copia privada (II)". *Quincena Fiscal Aranzadi* (núm. 17).

**Falcón y Tella, R.** (2011). "¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT". *Quincena Fiscal Aranzadi* (núm. 7).

**Fernández Junquera, M.** (1996). "Precios públicos y reserva de ley. Comentario a la Sentencia 185/1995 del Tribunal Constitucional". *Actualidad Jurídica Aranzadi* (núm. 243).

**García Frías, M.<sup>a</sup> A.** (1994). *La financiación territorial mediante recargos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

**Herrera Molina, P. M.** (1991). *Los precios públicos como recurso financiero*. Madrid: Civitas.

**Herrera Molina, P. M.** (2007). "STC 10/2005 de 20 de enero: la exención transitoria de las cajas de ahorro en el IAE era contraria a los principios de igualdad y capacidad económica". *Crónica Tributaria* (núm. 125).

**Jiménez Garrido, B.** (2008). "La aplicación de la LGT a las cuotas de urbanización". *El Consultor* (núm. 17).

**Lago Montero, J. M.; Guervós Maíllo, M. A.** (2004). *Tasas locales: cuantía*. Madrid: Marcial Pons.

**Lamelas Almonacid, V.** (2008). "La financiación del urbanismo en la Comunidad Valenciana: canon de urbanización, contribuciones especiales y cuotas de urbanización". *El Consultor* (núm. 7).

**Lozano Serrano, C.** (1998). "Las prestaciones patrimoniales públicas en la financiación del gasto público". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 97).

**Lozano Serrano, C.** (1988). "Ordenación de las tasas por las comunidades autónomas". *Palau 14* (núm. 4).

**Martín Fernández, J.; Rodríguez Márquez, J.** (2009). *Manual de derecho financiero y tributario local*. Barcelona: Marcial Pons.

**Martín Jiménez, A. J.** (2000). “Notas sobre el concepto constitucional de tributo en la jurisprudencia reciente del TC”. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 106).

**Martín Queralt, J.** (1975). “Contribuciones especiales locales. Efectos jurídicos derivados del acuerdo de imposición radicalmente nulo”. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 5).

**Martínez Giménez, E. M. C.** (1990). “La deuda pública y el sistema de anotaciones en cuenta”. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 66).

**Martínez Lafuente, A.** (1983). *La cesión de los tributos a las comunidades autónomas*. Madrid: Civitas.

**Martul-Ortega Yebra, P.** (2004). *Constitución financiera española. Veinticinco años*. Madrid: IEF.

**Menéndez Moreno, A.** (1985). “El poder tributario de las corporaciones locales”. *Organización territorial del Estado (Administración local)* (vol. 3). Madrid: Ministerio de Hacienda.

**Pagés i Galtés, J.** (1998). “Régimen jurídico de la deuda pública local”. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 83).

**Pages i Galtés, J.** (1999). *La memoria económico-financiera de las tasas y precios públicos por servicios y actividades*. Madrid: Marcial Pons.

**Palao Taboada, C.** (2001). “Precios públicos: una nueva figura de ingresos públicos en el derecho tributario español”. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 111).

**Pedreira Menéndez, J.** (2002). “La extinción de las deudas tributarias mediante la dación en pago”. *Revista de Contabilidad y Tributación* (núms. 233-234).

**Pérez-Fadón Martínez, J. Javier** (2010). “Compendio sobre algunas tasas estatales”. *Monografías Carta Tributaria* (núm. 12).

**Piña Garrido, L.** (2010). “El canon digital español y el derecho comunitario [...]”. *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad* (núm. 7).

**Ramos Prieto, J.** (2009). *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*. Barcelona: Bosch.

**Ruiz Garijo, M.** (2002). *Problemas actuales de las tasas*. Valladolid: Lex Nova.

**Sainz de Bujanda, F.** (1979). *Lecciones de derecho financiero*. Madrid: Universidad Complutense.

**Sánchez Galiana, J. A.** (1990). “La legitimidad constitucional de los monopolios fiscales”. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 67).

**Sánchez Serrano, L.** (1997). *Tratado de derecho financiero y tributario constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

**Sánchez-Cervera de los Santos, L.** (2009). *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora*. Cizur Menor: Civitas.

**Tamames, R.** (1968). *Los monopolios en España*. Madrid: ZYX.

**Tamames, R.** (1970). *La lucha contra los monopolios*. Madrid: Tecnos.

**Tejerizo López, J. M.** (1975). *Los monopolios fiscales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

**Tejerizo López, J. M.** (1979). "La deuda pública de las comunidades autónomas". *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 23).

**Vanistendael, F. (ed.)** (2006). *European Union Freedoms and Taxation*. Ámsterdam: IBFD.

**Vázquez Oteo, A.** (2011). "Gastos de urbanización y cuotas de urbanización". *Práctica Urbanística* (núm. 100).

**Vega Herrero, M.** (1975). *Las contribuciones especiales en España*. Madrid: IEF.

**Vega Herrero, M.** (1982). "Las contribuciones especiales de la Hacienda municipal: análisis crítico". *Fiscalidad municipal sobre la propiedad urbana* (2.ª ed.). Valladolid: Lex Nova.

**Vidal Prado, C.** (2001). *El fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*. Granada: Comares.

**Villar Rojas, F. J.** (2005). "Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley General Tributaria y su eventual impacto en las tarifas por prestación del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable". *Quincena Fiscal Aranzadi* (núm. 10).

**Zornoza Pérez, J.** (1992/1993). "Tributos propios y recargos de las comunidades autónomas". *Documentación Administrativa* (núms. 232-233).