

Ingresos patrimoniales y monopolísticos

Alejandro García Heredia

PID_00187624



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>

Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. Ingresos patrimoniales	7
1.1. Concepto y clasificación del patrimonio	7
1.2. Explotación y enajenación del patrimonio	14
1.3. Ingresos derivados del patrimonio	18
2. Ingresos monopolísticos	22
2.1. Concepto y clases de monopolios	22
2.2. Naturaleza jurídica de los ingresos monopolísticos	23
2.3. Situación de los monopolios en España	25
Ejercicios de autoevaluación	31
Solucionario	33

Introducción

En la actualidad, las principales fuentes de ingresos públicos son los tributos y la deuda pública. Sin embargo, existen también otras clases de ingresos públicos, como son los ingresos patrimoniales y monopolísticos, aunque en la Hacienda contemporánea no sean tan significativos en términos de recaudación.

Los ingresos procedentes de la explotación y enajenación del patrimonio de las Administraciones públicas representan en los presupuestos de los entes públicos una cantidad considerablemente inferior a la obtenida por recursos tributarios o crediticios. Menor aún es la relevancia recaudatoria y jurídica de los ingresos monopolísticos que, a pesar de su gran importancia en épocas pretéritas, prácticamente han desaparecido en nuestro país desde la incorporación de España a la Unión Europea.

No obstante, tanto los ingresos patrimoniales como los monopolísticos (aunque estos últimos en menor medida) siguen figurando en los presupuestos de los entes públicos. Por ello, este último módulo tiene por objeto delimitar su contenido y exponer las líneas generales de su régimen jurídico. Es necesario analizar sus características para comprender su significado y distinguirlos de otros ingresos públicos.

En cuanto a los ingresos patrimoniales, se parte del concepto de patrimonio para estudiar, posteriormente, 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.

Objetivos

- 1.** Delimitar el concepto de patrimonio de las Administraciones públicas.
- 2.** Diferenciar entre explotación y enajenación del patrimonio.
- 3.** Identificar los ingresos que derivan del patrimonio.
- 4.** Identificar los ingresos que derivan de una situación de monopolio.
- 5.** Comprender la situación actual de los monopolios en nuestro país.

1. Ingresos patrimoniales

Los ingresos patrimoniales derivan, en general, de la explotación y enajenación de los bienes y derechos que integran el patrimonio de los entes públicos.

1.1. Concepto y clasificación del patrimonio

El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por todos sus bienes y derechos, tanto de dominio público como patrimoniales. Sin embargo, no se incluyen en este concepto amplio de patrimonio los siguientes bienes:

- el dinero,
- los valores,
- los créditos y los demás recursos financieros de la Hacienda estatal,
- los recursos que constituyen la tesorería de las entidades dependientes de las Administraciones autonómicas o locales (artículo 3 de la LPAP).

Las Administraciones públicas pueden adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, por los siguientes (artículo 15 de la LPAP):

- por atribución de la ley,
- a título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación,
- por herencia, legado o donación,
- por prescripción,
- por ocupación.

El concepto de patrimonio comprende tanto los bienes de dominio público como los bienes de dominio privado. En particular, el patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma. El primero se gestiona por la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y los segundos, por los propios organismos públicos con sujeción a la LPAP (artículo 9 de la LPAP).

No debemos confundir el patrimonio del Estado con el Patrimonio Nacional. La Constitución reserva a la ley la regulación de ambos, su administración, defensa y conservación (artículo 132.3). El patrimonio del Estado se regula con carácter general en la LPAP y el Patrimonio Nacional en la Ley 23/1982, de

Bienes de las entidades locales

Con respecto al patrimonio de las entidades locales, se añade que estas también pueden adquirir bienes "por cualquier otro modo legítimo conforme al ordenamiento jurídico" (artículo 10 f del RBEL).

16 de junio. El Patrimonio Nacional está compuesto por los bienes del Estado afectos al uso y servicio del rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de las funciones que la Constitución les encomienda. También se incluyen en este patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos. Los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional son inalienables, imprescriptibles e inembargables y tienen un régimen jurídico muy próximo al de los bienes de dominio público.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 23/1982, integran el Patrimonio Nacional los siguientes bienes:

- “1. El Palacio Real de Oriente y el Parque de Campo del Moro.
2. El Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y edificios anexos.
3. El Palacio Real de San Lorenzo de El Escorial, el Palacete denominado la Casita del Príncipe, con su huerta y terrenos de labor, y la llamada Casita de Arriba, con las Casas de Oficios de la Reina y de los Infantes.
4. Los Palacios Reales de la Granja y de Riofrío y sus terrenos anexos.
5. El monte de El Pardo y el Palacio de El Pardo, con la Casita del Príncipe. El Palacio Real de la Zarzuela y el predio denominado La Quinta, con su Palacio y edificaciones anexas; la Iglesia de Nuestra Señora del Carmen, el Convento de Cristo y edificios contiguos.
6. El Palacio de la Almudaina con sus jardines sito en Palma de Mallorca.
7. Los bienes muebles de titularidad estatal, contenidos en los reales palacios o depositados en otros inmuebles de propiedad pública, enunciados en el inventario que se custodia por el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
8. Las donaciones hechas al Estado a través del Rey y los demás bienes y derechos que se afecten al uso y servicio de la Corona”.

Como regla general, los bienes del patrimonio del Estado se entienden adquiridos con el carácter de bienes patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público (artículo 16 LPAP).

Los bienes (y derechos) que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dos clases: bienes de dominio público (demaniales) o bienes de dominio privado (patrimoniales).

La distinción entre bienes de dominio público y privado está presente en el ámbito de la Administración del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

Con respecto al **Estado**, el artículo 132.2 de la CE indica que son bienes de dominio público estatal los siguientes:

- los que determine la ley;
- en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Lectura recomendada

Artículo 132 de la Constitución española.

Bienes de dominio público

Son los que indica expresamente la CE y los que determina la ley (Código Civil y LPAP).

Por su parte, el Código Civil distingue entre bienes de dominio público y de propiedad privada (artículos 338 a 341). De acuerdo con estos preceptos, son *bienes de dominio público* los siguientes:

- Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.
- Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

El resto de los bienes que no tengan la consideración de dominio público son *bienes de propiedad privada*. Los bienes de dominio público, cuando dejan de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad privada.

Bienes de dominio privado

Se definen por exclusión, son aquellos que no tienen el carácter de bienes demaniales.

En el ámbito del Estado, la distinción entre bienes de dominio público y privado se encuentra más desarrollada en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (artículos 4 a 8 de la LPAP). Esta ley tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la CE, la administración, defensa y conservación del patrimonio del Estado. Al establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, ya veremos que varios preceptos de esta ley son también aplicables a las Administraciones autonómicas y locales. Por otro lado, esta ley da cumplimiento al artículo 132.2 de la CE en el que se establece que por ley se regulará el patrimonio del Estado.

De acuerdo con la LPAP, son bienes de dominio público o demaniales los siguientes (artículo 5):

- Los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público.
- Aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.
- Los mencionados en el artículo 132.2 de la CE.
- Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en la que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado.

Los bienes de dominio público se rigen por su normativa específica y, a falta de esta, por la LPAP y sus disposiciones de desarrollo. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.

La gestión y administración de los bienes de dominio público debe ajustarse a una serie de principios (artículo 6 de la LPAP):

- Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público al que estén destinados.
- Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.
- Ejercicio diligente de las prerrogativas que las leyes otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

Son bienes de *dominio privado o patrimoniales* los siguientes (artículo 7 de la LPAP):

- Los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales.
- Los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Los bienes patrimoniales se rigen por la LPAP en lo relativo al régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación. Supletoriamente, se aplican las normas del derecho administrativo en todas las cuestiones relativas a la

Principios constitucionales

La regulación del dominio público debe inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (artículo 132.1 CE).

competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, así como las normas del derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

La gestión y administración de los bienes patrimoniales debe atenerse a los siguientes principios (artículo 8 de la LPAP):

- Eficiencia y economía en su gestión.
- Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
- Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.
- Contribución al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.

Los bienes patrimoniales que se encuentren afectos a un uso o servicio público también resultan inembargables. En este sentido, se establece que “ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general” (artículos 23 de la LGP y 30.3 de la LPAP).

Las disposiciones de la LPAP que tengan el carácter de básicas también se aplican a las **comunidades autónomas** y a las **entidades locales** (artículo 2.2 y disposición final segunda de la LPAP).

La distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales también está presente en la Administración local, con la especialidad de que en este ámbito se añade una tercera categoría, que es la de bienes comunales. En cuanto al régimen jurídico de los bienes de las entidades locales, debemos tener en cuenta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

Tened en cuenta que la disposición final primera de la LBRL autorizó al Gobierno para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, en cuanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de dicha Ley. El resultado de esta autorización ha sido el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

El patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan y se distinguen las siguientes clases de bienes (artículo 79 de la LBRL):

- Bienes de dominio público: los destinados a un uso o servicio público.

Son bienes de uso público los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local (artículo 3.1 del RBEL).

Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales, tales como casas consistoriales, palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos (artículo 4 del RBEL).

- Bienes comunales: aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Estos bienes solo pueden pertenecer a los municipios y a las entidades inframunicipales (artículo 2.4 del RBEL).

Ejemplo

Un ejemplo de bienes comunales son los montes vecinales en mano común. Los montes vecinales son una de las pocas formas de propiedad de tierras en común que ha logrado sobrevivir al fenómeno desamortizador. Se trata de montes que han venido aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los vecinos. La ley otorga a estos bienes el carácter de indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Su titularidad dominical corresponde, sin asignación de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario del que se trate. Sin perjuicio de la normativa autonómica, los montes vecinales se regulan en la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común.

Bienes comunales

Son característicos del ámbito local y tienen reconocimiento constitucional (artículo 132.1 CE).

- Bienes patrimoniales.

Son bienes patrimoniales los que, siendo propiedad de la entidad local, no estén destinados a un uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la entidad (artículo 6.1 del RBEL).

Tienen la consideración de bienes patrimoniales las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables (artículo 7 del RBEL). Las parcelas sobrantes son porciones de terreno propiedad de las entidades locales que, por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no son susceptibles de un uso adecuado. Para declarar un terreno parcela sobrante se requiere expediente de calificación jurídica. Por su parte, los efectos no utilizables son todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultan inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieran sido dados de baja en el inventario.

Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno. Por su parte, los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su

defecto, por las normas de derecho privado (artículo 80 de la LBRL). Los bienes patrimoniales que no estén afectos a un uso o servicio público no están protegidos por la prerrogativa de la inembargabilidad (artículo 173.2 de la LHL).

Las entidades locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o forma de adquisición (artículo 17.1 del RBEL). La alteración de la calificación jurídica de los bienes que integran el patrimonio de las entidades locales requiere un expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad, salvo en determinados supuestos en los que se produce automáticamente.

La alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos (artículos 81.2 de la LBRL y 8.4 del RBEL):

- a) aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios,
- b) adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal y
- c) cuando la entidad adquiera por usucapión, con arreglo al derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

Las entidades locales ostentan varias prerrogativas respecto de los bienes de su patrimonio (artículo 82 de la LBRL y 44 del RBEL), entre otras, la potestad de recuperación de oficio y la potestad de deslinde. Mediante la primera, pueden recuperar por sí mismas la posesión de sus bienes en cualquier momento cuando se trate de bienes de dominio público y, en el plazo de un año, si son bienes patrimoniales. Mediante la segunda, tienen la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieran indicios de usurpación. Otras prerrogativas que ostentan las entidades locales son la potestad de investigación, para conocer la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, y la potestad de desahucio administrativo. Además, conviene tener en cuenta la prerrogativa de la inembargabilidad que ya hemos apuntado en otras ocasiones (artículo 173.2 de la LHL).

El Código Civil también se refiere a la distinción entre bienes de dominio público y privado de la Administración local (artículos 343 y 344). Así, se indica que los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales. Son bienes de uso público los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes son patrimoniales y se rigen por las disposiciones del Código Civil, salvo lo dispuesto en leyes especiales.

1.2. Explotación y enajenación del patrimonio

Los bienes patrimoniales que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser objeto de explotación y enajenación. Los bienes de dominio público no pueden ser enajenados, son inalienables, por lo que solo pueden ser objeto de explotación (utilización).

Con respecto a la **enajenación**, los bienes (y derechos) que tienen el carácter de enajenables son los bienes patrimoniales que no sean necesarios para el ejercicio de competencias y funciones propias de la Administración (artículo 131.1 de la LPAP). El producto de la enajenación de los bienes de la Administración General del Estado se ingresará en el Tesoro y podrá generar crédito en los correspondientes estados de gastos de la Dirección General del Patrimonio del Estado (artículo 133 de la LPAP). Por lo tanto, las enajenaciones de bienes y derechos (patrimoniales) generan un ingreso para la Administración, que tiene la consideración de ingreso patrimonial en el sentido que estamos dando a este término.

Nota

Apreciad la diferencia entre los conceptos de enajenación, por un lado, y utilización o explotación, por el otro lado.

Ejemplo

Un ayuntamiento ha vendido a una empresa privada unos terrenos de propiedad municipal para la construcción de un campo de golf. ¿Qué clase de ingresos ha obtenido la Administración local por dicha venta?

Los bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público pueden ser objeto de enajenación y con ello se obtienen ingresos patrimoniales. En cambio, los bienes de dominio público no pueden ser objeto de enajenación.

La LPAP contiene varias normas sobre competencia, formas y procedimientos para llevar a cabo la enajenación de inmuebles (artículos 135 a 141), muebles (artículos 142 y 143) o derechos de propiedad incorporal (artículo 144). También está prevista la cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales (cuya afectación o explotación no se juzgue previsible) para la realización de fines de utilidad pública o de interés social (artículos 145 a 151). La cesión gratuita de los bienes del Estado puede ser a favor de comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública. En estos casos, al ser la cesión gratuita, no se generará un ingreso patrimonial.

El órgano competente para enajenar los bienes inmuebles de la Administración General del Estado es el ministro de Hacienda. La incoación y tramitación del expediente corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado (artículo 135). La competencia para enajenar los bienes muebles del patrimonio del Estado corresponde al titular del departamento o al presidente o director del organismo público que los tuviese afectados o adscritos o los hubiera venido utilizando (artículo 142). El órgano competente para la enajenación de los derechos de propiedad incorporal de titularidad de la Administración General del Estado es el ministro de Hacienda, a iniciativa, en su caso, del titular del departamento que los hubiese generado o que tuviese encomendada su administración y explotación (artículo 144). La cesión de bienes de la Administración General del Estado se acuerda por el ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado y previo informe de la Abogacía del Estado (artículo 146).

Tened en cuenta que también se aplican a las entidades locales las normas de la LPAP que tengan el carácter de básicas. En el ámbito de la Administración local se regula con detalle el régimen jurídico de las enajenaciones de bienes patrimoniales y se establecen normas en cuanto a la competencia para su autorización.

La enajenación de los bienes inmuebles patrimoniales de las entidades locales requiere autorización del órgano competente de la comunidad autónoma cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la entidad. No obstante, se dará cuenta al órgano competente de la comunidad autónoma de toda enajenación de bienes inmuebles que se produzca. La cesión gratuita de estos bienes está prevista a favor de entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a favor de instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. De estas cesiones también se dará cuenta a la autoridad competente de la comunidad autónoma (artículo 109 del RBEL).

En todo caso, la cesión gratuita de los bienes requerirá acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la entidad (artículo 110 del RBEL).

Por otro lado, el patrimonio de las Administraciones públicas también puede ser objeto de lo que se ha denominado **uso y explotación**, en definitiva, de negocios diferentes de la enajenación propiamente dicha. Pueden ser objeto de esta clase de negocios tanto los bienes de dominio público como los bienes patrimoniales, mientras que solamente los bienes patrimoniales pueden ser objeto de enajenación. En este sentido, debemos distinguir entre utilización de los bienes de dominio público, por un lado, y explotación de los bienes patrimoniales, por el otro lado.

Ejemplo

La Administración de una comunidad autónoma ha arrendado a una empresa privada un bien inmueble de su propiedad. La Administración obtiene una renta mensual por el alquiler. Por otro lado, esta Administración obtiene igualmente ingresos por la concesión de licencias de ocupación sobre bienes de dominio público. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de estos ingresos?

Los primeros derivan de la explotación de bienes patrimoniales de la Administración y, en consecuencia, tienen la consideración de ingresos patrimoniales. Los segundos derivan del uso de bienes de dominio público y pueden dar lugar al pago de un tributo, en particular, de una tasa por la ocupación del dominio público.

Los bienes de dominio público puede ser objeto de distintas formas de utilización. Para ello, es necesario disponer de un título que autorice a utilizar estos bienes más allá del uso general que corresponde a todos los ciudadanos (artículo 84 de LPAP). En este punto, debemos recordar las distintas formas de utilización de los bienes de dominio público que establece la LPAP (artículo 85).

Uso común: el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.

Aprovechamiento especial: el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos

de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de este.

Uso privativo: el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o se excluye la utilización del mismo por otros interesados.

Mientras que el uso común no requiere ningún título habilitante, el aprovechamiento especial y el uso privativo requieren una autorización o concesión. El régimen jurídico de las autorizaciones y concesiones sobre bienes demaniales se regula con carácter general en el LPAP.

El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa (artículo 86 de la LPAP).

Las autorizaciones y concesiones pueden ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o con condiciones, o estar sujetas a las correspondientes tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público. No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para la persona autorizada o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento suponga condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquella. En estos casos, se hará constar tal circunstancia en los pliegos de condiciones o clausulado de la autorización o concesión (artículos 92.5 y 93.4 de la LPAP).

En el ámbito local existe una regulación propia en cuanto a la utilización de los bienes de dominio público (artículos 74 a 91 del RBEL). En este sentido, también se distingue entre los diferentes tipos de uso y la necesidad de obtener la preceptiva licencia o concesión para poder utilizarlos.

Las diferentes clases de uso se contienen en el artículo 75 del RBEL:

- *Uso común*: el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará:
 - general: cuando no concurren circunstancias singulares;
 - especial: si concurrieran circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante.
- *Uso privativo*: el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.
- *Uso normal*: el que fuere conforme con el destino principal del dominio público al que afecte.
- *Uso anormal*: si no fuere conforme con dicho destino.

En general, se puede afirmar que la utilización de los bienes de dominio público puede dar lugar tanto a ingresos de derecho público como de derecho privado. El primer caso sería el de un tributo (tasa) por el uso del dominio público o por la prestación de un servicio público o, también, un precio público por determinados servicios públicos. Los tributos y los precios públicos son ingresos de derecho público. Pero los bienes de dominio público también pueden dar lugar a ingresos de derecho privado en concepto de contraprestación por la utilización del bien, tal y como sucede cuando tales bienes son explotados mediante contratos privados.

Por otro lado, los bienes patrimoniales, además de ser enajenables, pueden ser objeto de distintas formas de explotación que también darán lugar a ingresos para los entes públicos. Así, los bienes patrimoniales que no estén destinados a ser enajenados son susceptibles de un aprovechamiento rentable. La explotación de estos bienes debe ser autorizada por el órgano competente (artículo 105 de la LPAP).

En el caso de bienes patrimoniales de la Administración General del Estado, la autorización corresponde al ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, cuando el plazo por el que se concede la explotación sea superior a un año. Si el plazo inicial de explotación no excede de un año, la referida competencia corresponde al director general del Patrimonio del Estado. Por su parte, los presidentes o directores de los organismos públicos determinarán la forma de explotación de los bienes y derechos patrimoniales que sean propiedad de estos. Por otro lado, se someten a un régimen más flexible en cuanto a autorizaciones y procedimiento, la atribución de uso de los bienes patrimoniales por plazo inferior a 30 días o para la organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos.

La explotación de los bienes patrimoniales puede efectuarse mediante cualquier negocio jurídico, típico o atípico (artículo 106.1 de la LPAP). Los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales se adjudican por concurso salvo que por circunstancias especiales (peculiaridades del bien, limitación de la demanda, urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o singularidad de la operación) proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deben justificarse suficientemente en el expediente (artículo 107.1 de la LPAP).

La posibilidad de que la explotación de bienes patrimoniales genere ingresos públicos de derecho privado se expresa claramente en el artículo 108.1 de la LPAP: “las rentas, frutos o percepciones de cualquier clase o naturaleza producidos por los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se ingresarán en el Tesoro Público con aplicación a los pertinentes conceptos del presupuesto de ingresos, haciéndose efectivos con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado”.

En el ámbito de la Administración local existen también normas específicas en materia de explotación de bienes patrimoniales de las entidades locales (artículo 92 del RBEL). El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las entidades locales se rige, en todo caso en cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa reguladora de contratación de las entidades locales. Es necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto. En todo caso, el usuario debe satisfacer un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes.

1.3. Ingresos derivados del patrimonio

El patrimonio de las Administraciones públicas, entendido como el conjunto de bienes y derechos de cualquier naturaleza (de dominio público y patrimoniales) es susceptible de generar **ingresos de derecho público y de derecho privado**. Entre los primeros, podemos encontrar tributos (tasas por el uso del dominio público) y, entre los segundos, ingresos de carácter patrimonial que se rigen por normas de derecho privado. De este modo, no existe una total identificación entre bienes de dominio público e ingresos de derecho público, por un lado, y bienes de dominio privado (patrimoniales) e ingresos de derecho privado, por el otro lado.

En principio, los bienes de dominio público están afectos a la satisfacción de necesidades públicas y no tiene como fin obtener ingresos. Sin embargo, sucede que los bienes de dominio público pueden generar tanto ingresos de derecho público como de derecho privado. Como ejemplos del primer caso, ya nos hemos referido a la tasa por uso del dominio público o prestación de un servicio público o a los precios públicos. En estos supuestos, los bienes demaniales que forman parte del patrimonio de la Administración pueden generar ingresos de derecho público, tales como tributos o precios públicos. Además, los bienes demaniales también pueden producir ingresos de derecho privado. Como ejemplo, podemos citar el precio incluido en un contrato de concesión para la utilización de un bien de dominio público o la renta obtenida por el Estado mediante la explotación directa de un bien de dominio público (montes demaniales o minas).

Por razón de su titularidad, los montes pueden ser públicos o privados. Son públicos los que son propiedad del Estado y estos, a su vez, pueden ser de dominio público o patrimoniales (artículos 11 y 12 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes).

En cuanto a las minas, todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establezcan en su ley específica (artículo 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas). En la misma línea, tendrán la consideración de bienes de dominio público estatal los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España (artículo 2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos).

Ejemplo

El Estado ha cedido a una empresa privada la explotación de una mina de carbón y obtiene periódicamente ingresos en concepto de dicha cesión. ¿Qué naturaleza jurídica tienen estos ingresos?

La explotación de las minas puede realizarse directamente por el Estado, en cuyo caso se obtendrá un ingreso patrimonial de derecho privado. También es posible ceder a un tercero la explotación y obtener en este caso una tasa por utilización del dominio público que, por lo general, se denomina canon de superficie.

Por otra parte, los bienes de dominio privado o patrimoniales constituyen una fuente de ingresos para los entes públicos. En general, los ingresos que se obtienen mediante la explotación o enajenación de estos bienes son ingresos públicos de derecho privado. Como ejemplo, podemos referirnos a los ingresos que obtiene el Estado cuando desempeña una actividad empresarial por medio de entidades públicas (el Estado actúa como una empresa privada), los ingresos que obtiene el Estado en su condición de propietario o partícipe en otras empresas públicas o privadas (el Estado actúa como accionista) o, en general, los ingresos derivados del arrendamiento o enajenación de bienes muebles, inmuebles o incorporales de su propiedad. No obstante, también es posible encontrar ingresos de derecho público derivados de la propiedad patrimonial del Estado, tales como los ingresos derivados de la publicación de anuncios en el BOE.

Ejemplo

El Estado obtiene ingresos a través de las actividades que realiza la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), tales como las relativas a la expedición y renovación de documentación (DNI o pasaporte). ¿Cuál es la naturaleza jurídica de estos ingresos?

Estos ingresos tienen la consideración de tasas y no proceden de bienes de dominio público sino del patrimonio empresarial de la Administración. Tened en cuenta que la FNMT-RCM es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda. La misma consideración merecen los ingresos por la publicación de anuncios en el BOE. La Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado es un organismo público adscrito al Ministerio de la Presidencia.

En el ámbito de la **Administración del Estado**, la LGP señala que los derechos de la Hacienda pública estatal se clasifican en derechos de naturaleza pública y de naturaleza privada. Entre los primeros, se citan expresamente los tributos y demás derechos de contenido económico que deriven del ejercicio de potestades administrativas (artículo 5.2). La cobranza de estos derechos se realiza conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y para ello la Administración ostenta una serie de prerrogativas. En cambio, la efectividad de los derechos de naturaleza privada se lleva a cabo con sujeción a normas y procedimientos de derecho privado (artículo 19.1). A pesar de estas diferencias, la LGP prevé que puedan aplazarse o fraccionarse tanto las cantidades

adeudadas a la Administración en virtud de una relación jurídica de derecho privado (artículo 19.2) como las adeudadas en virtud de una relación jurídica de derecho público (artículo 13).

Entre los recursos financieros de las **comunidades autónomas** también se encuentran los ingresos patrimoniales de derecho privado. La Constitución reconoce que forman parte de los recursos de las comunidades autónomas “los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado” (artículo 157.1 d) y en la misma línea la LOFCA se refiere a “los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado” (artículo 4.1 a). La LOFCA considera que son ingresos de derecho privado de las comunidades autónomas los siguientes (artículo 5):

- Rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio. El concepto de patrimonio a estos efectos se limita a los bienes y derechos que no se hallen afectos al uso o servicio público.
- Adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

Las **entidades locales** también cuentan entre sus recursos con ingresos patrimoniales. La LHL señala que entre los recursos de la Hacienda local se encuentran “los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado” (artículo 2.1 a).

La definición de *ingresos de derecho privado* es la misma que la prevista en el ámbito de las comunidades autónomas, si bien en relación con las Haciendas locales se efectúan algunas aclaraciones. Así, la LHL considera que son ingresos de derecho privado de las entidades locales los siguientes (artículo 3):

- Rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio. El concepto de *patrimonio* a estos efectos se limita también a los bienes y derechos que no se hallen afectos al uso o servicio público.
- Adquisiciones a título de herencia, legado o donación.
- El importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las entidades locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa. En tales casos, salvo que la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas prevea otra cosa, quien fuera el último concesionario antes de la desafectación tendrá derecho preferente de adquisición directa de los bienes sin necesidad de subasta pública.

El concepto de *ingresos de derecho privado* se completa por exclusión, al afirmar que en ningún caso tendrán esta consideración los ingresos procedentes de los bienes de dominio público local. Esto significa que los ingresos de derecho privado serán aquellos que procedan exclusivamente de bienes de dominio privado o patrimoniales.

La recaudación de los ingresos de derecho privado se lleva a cabo con sujeción a normas y procedimientos de derecho privado, por lo que la entidad no ostenta las mismas prerrogativas ni dispone de los mismos procedimientos que los establecidos para la cobranza de los tributos y otros ingresos de derecho público (artículo 4 de la LHL).

Por otro lado, los ingresos de derecho privado de las Haciendas locales presentan una especialidad en cuanto a su destino o afectación. En este sentido, se establece que los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes 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 o provinciales (artículo 5 de la LHL)

2. Ingresos monopolísticos

A pesar de la importancia que han tenido los monopolios en España en épocas pasadas, en la actualidad, desde la incorporación a la Unión Europea, los monopolios han sufrido importantes modificaciones hasta que prácticamente han llegado a desaparecer. En los siguientes apartados, vamos a exponer una visión general de los ingresos monopolísticos con la finalidad de señalar, básicamente, de dónde proceden tales ingresos y los problemas que plantea su naturaleza jurídica. También analizaremos brevemente la situación actual de los monopolios en nuestro país e indicamos aquellos sectores en los que aún subsiste una situación de monopolio.

2.1. Concepto y clases de monopolios

Una situación de monopolio se produce cuando un determinado bien o servicio se vende o se presta exclusivamente por un único operador. En una situación como la descrita no existe libre competencia, ya que el tráfico de bienes o servicios se va a realizar por un solo oferente que se sitúa en una posición privilegiada.

En lo que respecta a los ingresos públicos, debemos distinguir entre **monopolios de hecho y de derecho**. Los primeros se producen por las propias circunstancias del mercado, por ejemplo, un producto que solo se obtiene en determinadas zonas o que solo lo fabrica una empresa debido a varias circunstancias (como rentabilidad del producto o inversión, entre otras). Los segundos están amparados por el ordenamiento jurídico, en este caso, es una norma la que establece la situación de monopolio al autorizar a un operador en exclusiva la comercialización de bienes o servicios.

En sentido estricto, los ingresos monopolísticos son los derivados de un monopolio de derecho, puesto que el mismo ha sido creado expresamente por el Estado para intervenir en la economía. Los monopolios de derecho pueden ser, a su vez, de dos clases: **monopolios fiscales y no fiscales**. Los primeros se crean con el fin primordial de obtener ingresos públicos, mientras que los segundos tienen como finalidad mejorar un determinado servicio. Tradicionalmente, entre los monopolios fiscales se citaban como ejemplo los monopolios de tabacos y petróleos y, entre los monopolios no fiscales, figuraba el servicio de correos y telégrafos. No obstante, los fines fiscales y no fiscales son compatibles y la creación de monopolios por parte del Estado suele tener por objeto ambas finalidades, si bien es frecuente referirse a unos u otros en función de cuál sea su finalidad principal.

Lecturas recomendadas

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

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

Monopolio de venta y compra

En algunas ocasiones, se distingue entre monopolio de venta y de compra y este último es aquel en el que existe un solo demandante. Sin embargo, a efectos de este trabajo, la expresión monopolio la utilizaremos desde el punto de vista del oferente.

Lectura recomendada

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

La creación de monopolios de derecho está reservada a la ley en virtud del **artículo 128.2 de la Constitución**. Este precepto reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y señala que “mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordarse la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”. Este artículo supone una excepción al principio de libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de la Constitución.

Lectura recomendada

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

La reserva a favor del sector público que establece el artículo 128.2 se concreta en el ámbito local en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Este precepto declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. La ejecución efectiva de estas actividades en régimen de monopolio requiere la aprobación por el Pleno de la corporación y por el órgano de gobierno de la comunidad autónoma. Como consecuencia de la adaptación de nuestro derecho al ordenamiento comunitario, son varios los servicios que se han ido excluyendo de la mencionada reserva a favor de las entidades locales (por ejemplo, el suministro de gas y los servicios funerarios).

Lectura recomendada

J. M. Díaz Lema (1994). *Los monopolios locales*. Madrid: Editorial Montecorvo.

2.2. Naturaleza jurídica de los ingresos monopolísticos

En términos generales, podemos afirmar que los ingresos monopolísticos son todos aquellos ingresos públicos que derivan de una situación de monopolio. Sin embargo, para clasificar de forma adecuada tales ingresos debemos puntualizar dos cuestiones:

1) Relacionar las situaciones de monopolio de hecho o de derecho con el concepto de *tasas*. En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la coactividad en el caso de las tasas puede derivar tanto de un monopolio de hecho como de derecho (STC 185/1995). Cuando el hecho imponible de las tasas se refiere a que los servicios o actividades no se presten o se realicen por parte del sector privado, se está contemplando una situación de monopolio en favor del sector público. Las personas que deseen recibir tales servicios no pueden decidir entre acudir al sector público o al privado, ya que este último, al existir una situación de monopolio, no interviene en la actividad económica de la que se trate. Esta situación puede deberse a circunstancias diversas del mercado (monopolio de hecho) o porque mediante ley se ha reservado la prestación de dicho servicio al sector público y se ha excluido, por lo tanto, la iniciativa privada (monopolio de derecho). En ambos casos, existe coactividad en los

términos de la jurisprudencia constitucional y, por lo tanto, el ingreso público tiene naturaleza tributaria y, en particular, la consideración de tasa por prestación de un servicio o realización de actividades.

2) Debemos puntualizar que los ingresos que proceden de los monopolios pueden tener naturaleza jurídica diferente, ya hemos comentado que, debido a la coactividad que implica una situación de monopolio, algunos ingresos pueden tener naturaleza tributaria. En este sentido, se pueden distinguir hasta tres clases de ingresos públicos derivados de un monopolio:

Ingresos derivados de un monopolio

Pueden ser tributarios, patrimoniales o monopolísticos en sentido estricto.

- **Ingresos tributarios.** Estos ingresos pueden derivar de la prestación del servicio monopolizado, en cuyo caso el ingreso será una tasa. También son ingresos tributarios derivados de un monopolio los impuestos que gravan la renta obtenida por la empresa que explota el monopolio (en el caso de que la explotación no la realice directamente el Estado).
- **Ingresos patrimoniales.** Estos ingresos pueden derivar de la explotación directa del monopolio por parte del Estado o de los beneficios que este obtenga como accionista en la empresa a la que se ha concedido la explotación del monopolio. En ambos casos son ingresos de derecho privado derivados de la explotación del patrimonio del Estado.
- **Ingresos monopolísticos.** Los ingresos monopolísticos propiamente dichos (en sentido estricto) se producen cuando el Estado cede a un tercero la explotación del monopolio. La renta que la empresa concesionaria debe abonar al Estado por este concepto sería un ingreso monopolístico. Se trata, normalmente, de un porcentaje que la empresa debe abonar al Estado en función de los ingresos que esta obtenga con la explotación del monopolio.

Ejemplo

Durante la época de los monopolios de petróleo y tabacos, el Estado obtenía una participación en los beneficios de las empresas arrendatarias del monopolio. ¿En qué consistía dicha participación?

Un ejemplo de ingresos monopolísticos en sentido estricto era la denominada renta del petróleo, que consistía en el porcentaje que obtenía el Estado sobre los beneficios de la compañía arrendataria encargada de la explotación del monopolio (Campsa). En este sentido, el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1947 establecía que “el Estado, independientemente del dividendo que corresponda a sus acciones, participará en los productos líquidos de la Compañía cuando excedan del ocho por ciento del capital social, en el cincuenta por ciento de dicho excedente”.

Otro ejemplo similar lo encontramos en la participación que el Estado tenía en los beneficios obtenidos por Tabacalera S. A., en relación con la explotación del monopolio de tabacos. En este caso, se atribuían al Estado dos tercios del exceso de los beneficios que superen el 6% del capital social más las reservas (cláusula IV del contrato entre el Estado y Tabacalera S. A. y Ley de 30 de marzo de 1971).

Por lo tanto, los ingresos monopolísticos pueden ser de derecho público (tributos) o de derecho privado (patrimoniales y monopolísticos en sentido estricto). De este modo, debemos distinguir el concepto amplio de *ingresos monopolísticos* del concepto más estricto que se refiere exclusivamente a la renta que obtiene el Estado por ceder a un tercero la explotación del monopolio. Esta renta se concreta normalmente en un porcentaje de participación del Estado sobre los beneficios que obtiene la compañía arrendataria del monopolio.

La calificación de los ingresos derivados del monopolio ha sido tradicionalmente un tema polémico. Varios autores han calificado a estos ingresos como monopolísticos (Sanz de Bujanda o Ferreiro Lapatza), mientras que la jurisprudencia ha atribuido a los mismos el carácter de tributarios. Entre otras, la STS de 7 de noviembre de 2005 ha indicado que la renta del monopolio de petróleo tiene la consideración de ingreso tributario a los efectos de aplicar las normas del procedimiento de recaudación en vía de apremio. Con anterioridad, algunos autores ya habían defendido la calificación como ingresos tributarios de las rentas procedentes de los monopolios. Según este planteamiento, serían impuestos directos con un régimen similar al impuestos sobre sociedades (Tejerizo).

La aplicación de los principios constitucionales del artículo 31.1 a los ingresos derivados de un monopolio solo es posible si los mismos tienen el carácter de tributarios. El artículo 31.1 se aplica a todos los tributos, con independencia de si proceden o no de una situación de monopolio. Sin embargo, los principios constitucionales del artículo 31.1 no son aplicables a los ingresos patrimoniales ni a los ingresos monopolísticos en sentido estricto, salvo que consideremos que estos últimos tienen también naturaleza tributaria. En cambio, el principio de reserva de ley se extiende en la Constitución a todas las fuentes de ingresos públicos que hemos analizado: prestaciones patrimoniales de carácter público (artículo 31.3), deuda pública (artículo 135.1), patrimonio (artículo 132) y monopolios (artículo 128.2).

2.3. Situación de los monopolios en España

Los monopolios han sido frecuentes en épocas pasadas y han tenido por objeto varios productos y servicios (por ejemplo sal, azúcar, cerillas, correos y telégrafos, tabaco o petróleo). Sin embargo, desde la incorporación de España a la Unión Europea, los monopolios han ido desapareciendo debido a la adaptación de nuestro derecho a los principios y normas comunitarias en materia de libre competencia.

El artículo 37 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 31.1 TCE) afirma que “los Estados miembros adecuarán los monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado”. Este precepto impone una obligación a los Estados miembros de adaptación al derecho comunitario de los monopolios comerciales, ya sean estos explotados directamente por los Estados o por empresas concesionarias. El contenido de esta obligación implica la supresión de los derechos exclusivos de importación, exportación y comercialización de los bienes importados de otros Estados miembros. Tened en cuenta

Lectura recomendada

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

Lectura recomendada

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

que el artículo 37 no impone la obligación de suprimir o eliminar los monopolios, sino de adaptarlos al ordenamiento comunitario.

En España, han tenido gran importancia los monopolios de tabacos y petróleos. En la actualidad, todavía subsisten los monopolios de tabacos y loterías, aunque se refieren a sectores muy concretos y limitados. A continuación, nos referimos brevemente al extinto monopolio de petróleos y a los ámbitos en los que aún subsiste el monopolio de tabacos y el de loterías.

1) Monopolio de petróleos (derogado)

Se estableció en España mediante el Real Decreto Ley número 1142 de 28 de junio de 1927. La exposición de motivos de esta norma indicaba que se trataba de un monopolio fiscal pero que, al mismo tiempo, también perseguía otros fines no fiscales en beneficio de la economía española.

“El Monopolio debe emancipar la economía nacional adquiriendo yacimientos petrolíferos, construyendo una flota de buques tanques y montando en España la industria del refino.” (exposición de motivos del Decreto Ley 1142)

Su regulación posterior se encuentra en la Ley de 17 de julio de 1947 por la que se reorganizó el monopolio de petróleos. En su exposición de motivos, se confirmaba la doble finalidad fiscal y no fiscal del monopolio, al señalar que este había permitido prestar un excelente servicio público y obtener cuantiosos ingresos para el Tesoro.

El primer párrafo de la exposición de motivos de la Ley de 17 de julio de 1947, con una redacción propia del régimen político de la época, indicaba lo siguiente: “La organización del Monopolio de Petróleos, indiscutible acierto del insigne estadista señor Calvo Sotelo, ha permitido durante veinte años la prestación de un excelente servicio público del mayor interés; ha producido al Tesoro ingresos cuantiosos; y, sobre todo ello, ha servido para asegurar el suministro de vitales productos en el periodo de nuestra Cruzada Nacional y en los años críticos de la guerra mundial”.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley, el monopolio abarcaba la importación, manipulaciones industriales de toda clase, almacenaje, distribución y venta del petróleo y sus derivados en estado sólido, líquido o de gas. El monopolio se extendía a toda la Península y las islas Baleares. La explotación del monopolio estuvo atribuida a la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, con personalidad jurídica independiente y forma de sociedad anónima (Campsa). El Estado participaba en un porcentaje en los beneficios obtenidos por la mencionada compañía (artículo 14 de la Ley). Los ingresos obtenidos por el Estado como consecuencia de dicha participación serían ingresos monopolísticos en sentido estricto.

Ante el ingreso de España en la Unión Europea, el monopolio de petróleos fue modificado en varias ocasiones (Real Decreto Ley 5/1985, de 12 de diciembre, de Adaptación del Monopolio de Petróleos). Finalmente, la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero procedió a liberalizar el sector y declaró la extinción del monopolio (artículo 1).

En la actualidad, esta ley ha sido derogada y sustituida por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, que elimina algunas excepciones que aún subsistían en relación con este monopolio (disposición adicional segunda: determinadas concesiones para el suministro de gasolinas y gasóleos de automoción).

2) Monopolio de tabacos

Se estableció mediante la Ley de 18 de marzo de 1944 y sufrió importantes modificaciones como consecuencia de su adaptación al ordenamiento comunitario (Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del Monopolio Fiscal de Tabacos). El monopolio de tabacos fue explotado por Tabacalera S. A. que, al igual que Campsa, tenía la forma jurídica de sociedad anónima y estaba sometida al control por parte del Estado.

La exposición de motivos de la Ley 38/1985 se refería expresamente a la necesidad de modificar el monopolio para adaptarlo al derecho comunitario: “La incorporación de España a las Comunidades Europeas impone transformaciones de extraordinaria trascendencia en el ordenamiento jurídico del sector tabaquero español, que se lleva a cabo por medio de esta ley. De un lado, la prohibición de los monopolios comerciales impuesta por los artículos 37 y 90 del Tratado de Roma, y de otro, la sistematización de la imposición indirecta impone la modificación institucional del monopolio, que incluso sin la concurrencia de estas circunstancias resultaría aconsejable, con vistas a una adecuada y racional explotación mercantil que correctamente separe las esferas de responsabilidad administrativa y gestión empresarial en el ámbito de actuación de una empresa pública”.

Finalmente, la Ley 13/1998, de Ordenación del Mercado de Tabacos (en adelante la Ley 13/1998), declaró prácticamente la extinción del monopolio. De acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, esta Ley 13/1998 ha eliminado el monopolio de tabacos en las fases de fabricación, importación y comercio al por mayor, pero lo ha mantenido en la venta minorista. De este modo, subsiste el monopolio del comercio al por menor de labores de tabaco a favor del Estado a través de la red de expendedorías de tabaco y timbre.

El monopolio de comercio al por menor de labores de tabaco constituye un servicio público. La justificación del monopolio se encuentra en el control que debe ejercer el Estado sobre este producto debido a su notable repercusión aduanera y tributaria. Por otra parte, la red minorista de expendedorías de tabaco y timbre pretende evitar la aparición de oligopolios que podrían afectar negativamente a los consumidores (recortar el derecho de opción del consumidor y promocionar el consumo de tabaco). Entre las ventajas que en este sector tiene la red minorista del Estado, se señalan las siguientes: garantizar al adquirente la regularidad en el abastecimiento y la legalidad, la adecuada conservación de los productos, asegurar la venta de efectos timbrados y signos de franqueo en todo el territorio nacional y propiciar una más amplia vinculación con la red de establecimientos de loterías, apuestas y juegos del Estado (exposición de motivos de la Ley 13/1998).

De este modo, la Ley 13/1998 ha liberalizado el mercado de tabacos con la excepción de la venta al por menor. El comercio al por menor de labores de tabaco en España, con excepción de las islas Canarias, se mantiene en régimen de monopolio del que es titular el Estado, que lo ejerce a través de la red de expendedorías de tabaco y timbre (artículo 4.1 de la Ley 13/1998). Este

Jurisprudencia comunitaria

Ved la Sentencia del TJUE de 14 de diciembre de 1995, Asunto C-387/93 Caso Ban- chero.

artículo regula las condiciones que deben cumplir los expendedores de tabaco y timbre, que se configuran como concesionarios del Estado y cuya concesión tiene una duración de veinticinco años. Se fija en el 8,5% sobre el precio de venta al público el margen de los expendedores por sus ventas de labores de tabaco, que obligatoriamente habrán de ser adquiridas de alguno de los mayoristas autorizados, cualesquiera que sea el precio o clase de estas, su origen o el comerciante mayorista que las suministre. No obstante lo anterior, la Ley 13/1998 indica que la venta de cigarrillos, en todo caso, supondrá para el expendedor un margen del 9% (artículo 4.7 de la Ley 13/1998).

La Ley 13/1998 también ha creado el Comisionado para el Mercado de Tabacos como organismo autónomo que sustituye a la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos. Las funciones de este organismo son de índole reguladora o de vigilancia para salvaguardar de manera neutral la aplicación de las condiciones de libre competencia efectiva por parte de los operadores en el mercado de tabacos. Además, el Comisionado actúa como órgano de interlocución y relación con los distintos operadores del mercado de tabacos y las organizaciones que les representen (artículo 5 de la Ley 13/1998). Entre los ingresos que obtiene el Comisionado, se encuentra una tasa por la comprobación del cumplimiento de las condiciones requeridas para el otorgamiento de la concesión de expendedorías de tabaco y timbre. Se trata de un ingreso tributario que tiene su origen en el monopolio de venta al por menor de las labores del tabaco.

3) Monopolio de loterías

El sector del juego está abierto a una pluralidad de operadores, por lo que el monopolio en este sector presenta bastantes excepciones. Sin embargo, el gran volumen de juego asociado a las loterías y los riesgos de fraude y criminalidad (blanqueo de capitales) justifica una reserva de esta actividad en favor de determinados operadores, ya sean públicos o privados. En este sentido, existe una reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías, de ámbito estatal, a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías.

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado está sometida a un régimen de control público de su actividad dado el gran volumen de juego gestionado por esta y su extensa red comercial, de gran raigambre en la sociedad española desde hace más de 250 años. Por otra parte, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), que desde 1938 se ha consolidado en España como una institución social singular en el objetivo de atención a las personas con discapacidad, mantiene su singularidad jurídica en materia de juego en las actividades sujetas a reserva.

El control de estos operadores se encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego.

La Comisión Nacional del Juego tiene por objeto velar por el adecuado funcionamiento del sector del juego y garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de servicios competitivos en beneficio de los usuarios. Su finalidad es autorizar, supervisar, controlar y, en su caso, sancionar el desarrollo, explotación y comercialización de los juegos y demás

Lectura recomendada

Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego.

actividades previstas en el ámbito de aplicación de esta ley (artículo 20 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo).

En relación con los ingresos derivados de la lotería, técnicamente, no existen ingresos monopolísticos en sentido estricto. Tened en cuenta que la explotación de la actividad no está cedida a un tercero (como sucedía en los monopolios de petróleo o tabacos) sino que el Estado gestiona directamente la lotería a través de una sociedad estatal (aunque en la misma se permite que puedan participar inversores privados). Por este motivo, los ingresos que obtiene el Estado a través de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado tendrán generalmente el carácter de ingresos patrimoniales (por ejemplo, los derivados de la venta de billetes de lotería).

Ejercicios de autoevaluación

De selección

1. Los bienes de dominio público...

- a) son los que, siendo de titularidad de la Administración, no tengan el carácter de demaniales.
- b) son inalienables, inembargables e imprescriptibles.
- c) son de titularidad exclusiva del Estado, por lo que no existen en el ámbito de las comunidades autónomas ni de las entidades locales.

2. El aprovechamiento especial y el uso privativo de los bienes demaniales da lugar al pago de...

- a) Impuestos.
- b) tasas.
- c) precios públicos.

3. La renta obtenida por el Estado mediante la explotación directa de una mina es...

- a) un ingreso de derecho privado.
- b) un ingreso de derecho público.
- c) un ingreso obtenido ilegalmente, ya que las minas son bienes de dominio público y como tales no pueden ser objeto de explotación.

4. Los ingresos derivados de una situación de monopolio...

- a) son, en todo caso, ingresos tributarios.
- b) son, en todo caso, ingresos patrimoniales, ya que el monopolio forma parte del patrimonio del Estado.
- c) pueden tener naturaleza tributaria, patrimonial o monopolística en sentido estricto.

5. En la actualidad, subsisten en España los monopolios de...

- a) la sal y el azúcar.
- b) petróleos.
- c) tabacos y loterías, aunque en sectores muy concretos.

Casos prácticos

6. Indicad la naturaleza jurídica de los siguientes ingresos públicos, señalad si tienen carácter tributario, crediticio, patrimonial, monopolístico u otro y precisad si son ingresos de derecho público o de derecho privado.

La Administración General del Estado ha obtenido ingresos derivados de las siguientes fuentes:

- a) Utilización privativa de bienes de dominio público.
- b) Explotación directa por parte del Estado de un monte de su propiedad.
- c) Emisión de bonos del Estado.
- d) Cesión a un tercero de la explotación de un yacimiento minero.
- e) Impuesto sobre las labores del tabaco.
- f) Comercio al por menor de labores de tabaco a través de la red de expendedurías de tabaco y timbre.
- g) Comisión obtenida por el otorgamiento de avales del Estado.
- h) Beneficios obtenidos por la participación del Estado en empresas privadas.
- i) Enajenación de bienes inmuebles propiedad del Estado.

j) Inserción de actos y anuncios en boletines oficiales.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. b

2. b

3. a

4. c

5. c

6.a) Los ingresos derivados de la utilización privativa de bienes de dominio público tienen naturaleza tributaria, son tasas. Se trata de ingresos coactivos de derecho público. Tened en cuenta que los bienes de dominio público forman parte del patrimonio de las Administraciones públicas (artículo 3 de la LPAP). Estos bienes, por lo general, dan lugar a ingresos de naturaleza tributaria, en concreto, tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial.

b) Por razón de su titularidad, los montes pueden ser públicos o privados. Son públicos los que son propiedad del Estado y estos, a su vez, pueden ser de dominio público o patrimoniales (artículos 11 y 12 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). La explotación directa por parte del Estado de un monte de su propiedad, ya sea demanial o patrimonial, dará lugar a un ingreso patrimonial de derecho privado.

c) Los ingresos derivados de la emisión de títulos de deuda pública, tales como letras del Tesoro, bonos y obligaciones, tienen la consideración de ingresos crediticios. Son ingresos de derecho público de carácter voluntario, cuya regulación básica se encuentra en el título IV de la LGP.

d) Las minas son bienes de dominio público, pero su explotación puede realizarse directamente por el Estado, en cuyo caso se obtendrá un ingreso patrimonial de derecho privado, o cederse a un tercero, de este modo se obtiene una tasa por utilización del dominio público que, por lo general, se denomina *canon de superficie* (artículo 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas).

e) Los impuestos son ingresos tributarios y, por lo tanto, coactivos. Son claramente ingresos públicos de derecho público. A pesar de que exista una reserva a favor del Estado en determinadas fases del proceso de comercialización de las labores del tabaco, los ingresos que obtiene el Estado derivados de los impuestos que gravan dicho consumo no tienen la consideración de ingresos patrimoniales o monopolísticos, sino que son puramente tributarios.

f) El Estado conserva el monopolio del comercio al por menor de labores de tabaco a través de la red de expendedorías de tabaco y timbre (artículo 4 de la Ley 13/1998). Por otro lado, tened en cuenta que el Estado obtiene tasas por la comprobación del cumplimiento de las condiciones requeridas para el otorgamiento de la concesión de expendedorías. Estas tasas forman parte de los ingresos del Comisionado para el Mercado de Tabacos (artículo 5.8 de la Ley 13/1998).

g) También es posible hablar de ingresos por operaciones de crédito en el caso de los avales del Estado. El Estado no realiza operaciones de crédito, pero avala o afianza las operaciones concertadas (en el interior o en el exterior) por personas físicas o jurídicas, ya sean públicas o privadas, mediante el otorgamiento del correspondiente aval. El ingreso público procede, precisamente, de la comisión que dichas personas satisfacen al Estado por el otorgamiento del aval (artículo 117 LGP). Es un ingreso de derecho público.

h) Cuando el Estado participa en los beneficios de otras empresas públicas o privadas (por ejemplo, como accionista) obtiene un ingreso patrimonial de derecho privado.

i) La enajenación de bienes muebles, inmuebles o incorporales del Estado genera un ingreso patrimonial de derecho privado (artículos 108.1 y 133 de la LPAP).

j) La inserción de actos y anuncios en boletines oficiales constituye una tasa por prestación de servicios y, en consecuencia, un ingreso de derecho público de naturaleza tributaria. Se trata de servicios gestionados por los distintos ministerios, tales como el Ministerio de la Presidencia o el Ministerio de Justicia en los casos del Boletín Oficial del Estado y del Boletín Oficial del Registro Mercantil. El establecimiento de estas tasas y la regulación de sus elementos esenciales se contienen en la LMTTP (Ley 25/1998, de 13 de julio).

