

Ingressos patrimonials i monopolístics

Alejandro García Heredia

PID_00187623



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Ingressos patrimonials	7
1.1. Concepte i classificació del patrimoni	7
1.2. Explotació i alienació del patrimoni	13
1.3. Ingressos derivats del patrimoni	17
2. Ingressos monopolístics	21
2.1. Concepte i classes de monopolis	21
2.2. Naturalesa jurídica dels ingressos monopolístics	22
2.3. Situació dels monopolis a Espanya	24
Exercicis d'autoavaluació	29
Solucionari	30

Introducció

En l'actualitat, les principals fonts d'ingressos públics són els tributs i el deute públic. No obstant això, també hi ha altres classes d'ingressos públics, com són els ingressos patrimonials i monopolístics, encara que en la Hisenda contemporània no siguin tan significatius en termes de recaptació.

Els ingressos procedents de l'explotació i alienació del patrimoni de les administracions públiques representen en els pressupostos dels ens públics una quantitat considerablement inferior a l'obtinguda per recursos tributaris o crediticis. Més petita encara és la rellevància recaptatòria i jurídica dels ingressos monopolístics que, malgrat la gran importància que van tenir en èpoques pretèrites, pràcticament han desaparegut al nostre país des de la incorporació d'Espanya a la Unió Europea.

No obstant això, tant els ingressos patrimonials com els monopolístics (encara que aquests últims en menor mesura) continuen figurant en els pressupostos dels ens públics. Per això, aquest últim mòdul té per objecte delimitar-ne el contingut i exposar les línies generals del seu règim jurídic. Cal analitzar-ne les característiques per a comprendre'n el significat i distingir-los d'altres ingressos públics.

Quant als ingressos patrimonials, es parteix del concepte de *patrimoni* per a estudiar, posteriorment, les diferents formes d'explotació i alienació, i també els ingressos que en poden derivar. Pel que fa als monopolis, s'efectuen algunes consideracions sobre el seu concepte, classes i naturalesa jurídica i es conclou amb una exposició de la situació actual dels monopolis al nostre país.

Objectius

1. Delimitar el concepte de *patrimoni* de les administracions públiques.
2. Diferenciar entre explotació i alienació del patrimoni.
3. Identificar els ingressos que deriven del patrimoni.
4. Identificar els ingressos que deriven d'una situació de monopoli.
5. Comprendre la situació actual dels monopolis al nostre país.

1. Ingressos patrimonials

Els ingressos patrimonials deriven, en general, de l'explotació i alienació dels béns i drets que integren el patrimoni dels ens públics.

1.1. Concepte i classificació del patrimoni

El patrimoni de les administracions públiques està constituït per tots els seus béns i drets, tant de domini públic com patrimonials. No obstant això, no s'inclouen en aquest concepte ampli de *patrimoni* els béns següents:

- Els diners.
- Els valors.
- Els crèdits i els altres recursos financers de la Hisenda estatal.
- Els recursos que constitueixen la tresoreria de les entitats dependents de les administracions autonòmiques o locals (article 3 de l'LPAP).

Les administracions públiques poden adquirir béns i drets per qualsevol de les vies previstes en l'ordenament jurídic i, en particular, per les següents (article 15 de l'LPAP):

- Per atribució de la llei.
- A títol oneros, amb exercici o no de la potestat d'expropiació.
- Per herència, llegat o donació.
- Per prescripció.
- Per ocupació.

El concepte de *patrimoni* comprèn tant els béns de domini públic com els béns de domini privat. En particular, el patrimoni de l'Estat està integrat pel patrimoni de l'Administració general de l'Estat i els patrimonis dels organismes públics que hi tinguin una relació de dependència o vinculació. El primer el gestiona la Direcció General del Patrimoni de l'Estat del Ministeri d'Hisenda i, els segons, els mateixos organismes públics amb subjecció a l'LPAP (article 9 de l'LPAP).

No hem de confondre el patrimoni de l'Estat amb el patrimoni nacional. La Constitució reserva a la llei la regulació d'ambdós, la seva administració, defensa i conservació (article 132.3). El patrimoni de l'Estat es regula amb caràcter general en l'LPAP i el patrimoni nacional en la Llei 23/1982, de 16 de juny. El patrimoni nacional està compost pels béns de l'Estat afectes a l'ús i servei del rei i dels membres de la família reial per a l'exercici de les funcions que la Constitució els encomana. També s'inclouen en aquest patrimoni els drets i

Béns de les entitats locals

Pel que fa al patrimoni de les entitats locals, s'afegeix que aquestes també poden adquirir béns "per qualsevol altra via legítima de conformitat amb l'ordenament jurídic" (article 10 f de l'RBEL).

càrregues del patronat sobre les fundacions i reials patronats. Els béns i drets integrats en el patrimoni nacional són inalienables, imprescriptibles i inembargables i tenen un règim jurídic molt proper al dels béns de domini públic.

D'acord amb l'article 4 de la Llei 23/1982, integren el Patrimoni Nacional els béns següents:

- “1. El Palau Reial d'Orient i el Parc de Camp del Moro.
2. El Palau Reial d'Aranjuez i la Casita del Labrador, amb els jardins i edificis annexos.
3. El Palau Reial de San Lorenzo del Escorial, el palauet denominat la Casita del Príncep, amb la seva horta i els seus terrenys de conreu, i l'anomenada Casita de Arribada, amb les cases d'oficis de la reina i dels Infants.
4. Els Palaus Reials de La Granja i de Riofrío i els terrenys annexos.
5. El Monte del Pardo i el Palau del Pardo, amb la Casita del Príncep. El Palau Reial de la Zarzuela i el predi denominat La Quinta, amb el seu palau i edificacions annexes: l'església de Nuestra Señora del Carmen, el convent de Cristo i edificis contigus.
6. El Palau de l'Almudaina amb els jardins situat a Palma de Mallorca.
7. Els béns mobles de titularitat estatal, continguts en els palaus reials o dipositats en altres immobles de propietat pública, enunciat en l'inventari que custodia el Consell d'Administració del Patrimoni Nacional.
8. Les donacions fetes a l'Estat pel rei i els altres béns i drets que s'afectin a l'ús i servei de la Corona.”

Com a regla general, els béns del patrimoni de l'Estat s'entenen adquirits amb el caràcter de béns patrimonials, sense perjudici de la seva afectació posterior a l'ús general o al servei públic (article 16 LPAP).

Els béns (i drets) que integren el patrimoni de les administracions públiques poden ser de dues classes: béns de domini públic (demanials) o béns de domini privat (patrimonials).

La distinció entre béns de domini públic i privat és present en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals.

Pel que fa a l'Estat, l'article 132.2 de la CE indica que són béns de domini públic estatal els següents:

- Els que determini la llei.
- En tot cas, la zona maritimoterrestre, les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental.

Per la seva banda, el Codi civil distingeix entre béns de domini públic i de propietat privada (articles 338-341). D'acord amb aquests preceptes són *béns de domini públic* els següents:

Lectura recomanada

Article 132 CE.

Béns de domini públic

Són els que indica expressament la CE i els que determini la Llei (Codi civil i LPAP).

- Els destinats a l'ús públic, com els camins, canals, rius, torrents, ports i ponts construïts per l'Estat, les riberes, platges, rades i altres anàlegs.
- Els que pertanyen privativament a l'Estat, sense ser d'ús comú, i estan destinats a algun servei públic o al foment de la riquesa nacional, com les muralles, fortaleses i altres obres de defensa del territori, i les mines, mentre que no se n'atorgui la concessió.

La resta dels béns que no tinguin la consideració de domini públic són *béns de propietat privada*. Els béns de domini públic, quan deixen d'estar destinats a l'ús general o a les necessitats de la defensa del territori, passen a formar part dels béns de propietat privada.

Béns de domini privat

Es defineixen per exclusió: són els que no tenen el caràcter de béns demaniais.

En l'àmbit de l'estat, la distinció entre béns de domini públic i privat es troba més desplegada en la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (articles 4-8 de l'LPAP). Aquesta llei té per objecte establir les bases del règim patrimonial de les administracions públiques, i regular, de conformitat amb el que disposa l'article 132 de la CE, l'administració, defensa i conservació del patrimoni de l'Estat. En establir les bases del règim patrimonial de les administracions públiques, veurem que diversos preceptes d'aquesta llei també són aplicables a les administracions autonòmiques i locals. D'altra banda, aquesta llei dóna compliment a l'article 132.2 de la CE en el qual s'estableix que per llei es regula el patrimoni de l'Estat.

D'acord amb l'LPAP són béns de domini públic o demaniais els següents (article 5):

- Els que, tot i ser de titularitat pública, es trobin afectats a l'ús general o al servei públic.
- Aquells als quals una llei atorgui expressament el caràcter de demaniais.
- Els esmentats en l'article 132.2 de la CE.
- Els immobles de titularitat de l'Administració general de l'Estat o dels organismes públics que hi estiguin vinculats o que en depenguin en què s'allotgin serveis, oficines o dependències dels seus òrgans o dels òrgans constitucionals de l'Estat.

Els béns de domini públic es regeixen per la seva normativa específica i, si no n'hi ha, per l'LPAP i les seves disposicions de desenvolupament. Les normes generals del dret administratiu i, si no n'hi ha, les normes del dret privat, s'apliquen com a dret supletori.

La gestió i administració dels béns de domini públic s'ha d'ajustar a una sèrie de principis (article 6 de l'LPAP):

Principis constitucionals

La regulació del domini públic s'ha d'inspirar en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat (article 132.1 CE).

- Inalienabilitat, inembargabilitat i imprescriptibilitat.
- Adequació i suficiència dels béns per a servir a l'ús general o al servei públic a què estiguin destinats.
- Aplicació efectiva a l'ús general o al servei públic, sense més excepcions que les derivades de raons d'interès públic justificades degudament.
- Dedicació preferent a l'ús comú enfront de l'ús privatiu.
- Exercici diligent de les prerrogatives que les lleis atorguin a les administracions públiques, garantint-ne la conservació i integritat.
- Identificació i control amb inventaris o registres adequats.
- Cooperació i col·laboració entre les administracions públiques en l'exercici de les seves competències sobre el domini públic.

Són béns de *domini privat o patrimonials* els següents (article 7 de l'LPAP):

- Els que, tot i ser de titularitat de les administracions públiques, no tinguin el caràcter de demaniales.
- Els drets d'arrendament, els valors i títols representatius d'accions i participacions al capital de societats mercantils o d'obligacions que emetin, i també contractes de futurs i opcions que l'actiu subjacent dels quals estigui constituït per accions o participacions en entitats mercantils, els drets de propietat incorporal, i els drets de qualsevol naturalesa que es derivin de la titularitat dels béns i drets patrimonials.

Els béns patrimonials es regeixen per l'LPAP quant al règim d'adquisició, administració, defensa i alienació. Supletòriament, s'apliquen les normes del dret administratiu en totes les qüestions relatives a la competència per a adoptar els actes corresponents i al procediment que s'ha de seguir per a això, i les normes del dret privat pel que fa als restants aspectes del seu règim jurídic.

La gestió i administració dels béns patrimonials s'ha d'atenir als principis següents (article 8 de l'LPAP):

- Eficiència i economia en la seva gestió.
- Eficàcia i rendibilitat en l'explotació d'aquests béns i drets.
- Publicitat, transparència, concurrència i objectivitat en l'adquisició, explotació i alienació d'aquests béns.

- Identificació i control amb inventaris o registres adequats.
- Col·laboració i coordinació entre les diferents administracions públiques, amb la finalitat d'optimitzar la utilització i el rendiment dels seus béns.
- Contribució al desplegament i execució de les diferents polítiques públiques en vigor i, en particular, al de la política d'habitatge, en coordinació amb les administracions competents.

Els béns patrimonials que es trobin afectes a un ús o servei públic també resulten inembargables. En aquest sentit, s'estableix que “cap tribunal ni autoritat administrativa pot dictar provisió d'embarcament ni despatxar manament d'execució contra els béns i drets patrimonials quan es trobin materialment afectats a un servei públic o a una funció pública, quan els seus rendiments o el producte de la seva alienació estiguin legalment afectats a finalitats diverses, o quan es tracti de valors o títols representatius del capital de societats estatals que executin polítiques públiques o prestin serveis d'interès econòmic general” (articles 23 de l'LGP i 30.3 de l'LPAP).

Les disposicions de l'LPAP que tinguin el caràcter de bàsiques també s'apliquen a les **comunitats autònomes** i a les **entitats locals** (article 2.2 i disposició final segona de l'LPAP).

La distinció entre béns de domini públic i béns patrimonials també és present en l'Administració local, amb l'especialitat que en aquest àmbit s'afegeix una tercera categoria que és la de béns comunals. Quant al règim jurídic dels béns de les entitats locals, hem de tenir en compte la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) i el Reial decret 1372/1986, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de béns de les entitats locals (RBEL).

Cal tenir en compte que la disposició final primera de l'LBRL va autoritzar el Govern perquè refongués en un sol text les disposicions legals vigents en matèria de règim local, sempre que no s'oposin a les disposicions d'aquesta Llei, s'hi contradiguin o hi resultin incompatibles. El resultat d'aquesta autorització ha estat el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

El patrimoni de les entitats locals està constituït pel conjunt de béns, drets i accions que els pertanyin i es distingeixen les classes de béns següents (article 79 de l'LBRL):

- Béns de domini públic: els destinats a un ús o servei públic.

Són béns d'ús públic els camins, places, carrers, passejos, parcs, aigües de fonts i estanys, ponts i altres obres públiques d'aprofitament o utilització generals la conservació i policia de les quals siguin de la competència de l'Entitat local (article 3.1 de l'RBEL).

Són béns de servei públic els destinats directament al compliment de finalitats públiques de responsabilitat de les entitats locals, com, per exemple, cases consistorials, palaus provincials i, en general, edificis que siguin propietat seva, escorxadors, mercats, llotges, hospitals, hospicis, museus, forests catalogats, escoles, cementiris, elements de transport,

piscines i camps d'esport, i, en general, qualssevol altres béns directament destinats a la prestació de serveis públics o administratius (article 4 de l'RBEL).

- **Béns comunals:** aquells l'aprofitament dels quals correspon al comú dels veïns. Aquests béns solament poden pertànyer als municipis i a les entitats inframunicipals (article 2.4 de l'RBEL).

Exemple

Un exemple de béns comunals són els forests veïnals en mancomú. Els forests veïnals són una de les poques formes de propietat de terres en comú que ha aconseguit sobreviure al fenomen desamortitzador. Es tracta de forests que els veïns han estat aprofitant consuetudinàriament en mancomú. La llei atorga a aquests béns el caràcter d'indivisibles, inalienables, imprescriptibles i inembargables. La seva titularitat dominical correspon, sense assignació de quotes, als veïns integrants a cada moment del grup comunitari de què es tracti. Sense perjudici de la normativa autonòmica, els forests veïnals es regulen en la Llei 55/1980, d'11 de novembre, de forests veïnals en mancomú.

Béns comunals

Són característics de l'àmbit local i tenen reconeixement constitucional (article 132.1 CE).

- **Béns patrimonials.**

Són béns patrimonials els que tot i ser propietat de l'entitat local no estiguin destinats a un ús públic ni afectats a algun servei públic i puguin constituir fonts d'ingressos per a l'erari de l'entitat (article 6.1 de l'RBEL).

Tenen la consideració de béns patrimonials les parcel·les sobrants i els efectes no utilitzables (article 7 de l'RBEL). Les parcel·les sobrants són porcions de terreny propietat de les entitats locals que, per la seva reduïda extensió, forma irregular o el seu emplaçament, no són susceptibles d'un ús adequat. Per a declarar un terreny parcel·la sobrant es requereix expedient de qualificació jurídica. Per la seva banda, els efectes no utilitzables són tots els béns que per la seva deterioració, depreciació o l'estat de conservació deficient que tenen resulten inaplicables als serveis municipals o a l'aprofitament normal, ateses la seva naturalesa i destinació, encara que no haguessin estat donats de baixa en l'inventari.

Els béns comunals i altres béns de domini públic són inalienables, inembargables i imprescriptibles i no estan subjectes a cap tribut. Per la seva banda, els béns patrimonials es regeixen per la seva legislació específica i, si no n'hi ha, per les normes de dret privat (article 80 de l'LBRL). Els béns patrimonials que no estiguin afectes a un ús o servei públic no estan protegits per la prerrogativa de la inembargabilitat (article 173.2 de l'LHL).

Les entitats locals estan obligades a formar inventari de tots els seus béns i drets, sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica o forma d'adquisició (article 17.1 de l'RBEL). L'alteració de la qualificació jurídica dels béns que integren el patrimoni de les entitats locals requereix un expedient en el qual s'acrediti la seva oportunitat i legalitat, excepte en determinats supòsits en què es produeix automàticament.

L'alteració es produeix automàticament en els supòsits següents (articles 81.2 de l'LBRL i 8.4 de l'RBEL):

- aprovaçió definitiva dels plans d'ordenació urbana i dels projectes d'obres i serveis,
- adscripció de béns patrimonials per més de vint-i-cinc anys a un ús o servei públic o comunal i
- quan l'entitat adquireixi per usucapió, de conformitat amb el dret civil, el domini d'una cosa que estigués destinada a un ús o servei públic o comunal.

Les entitats locals assumeixen diverses prerrogatives respecte dels béns del seu patrimoni (article 82 de l'LBRL i 44 de l'RBEL), entre d'altres, la potestat de recuperació d'ofici i la potestat de delimitació. Mitjançant la primera, poden recuperar per si mateixes la possessió dels béns en qualsevol moment quan es tracti de béns de domini públic i, en el termini d'un any, si són béns patrimonials. Mitjançant la segona, tenen la facultat de promoure i executar la delimitació entre els béns de la seva pertinença i els dels particulars, els límits dels quals apareguessin imprecisos o sobre els quals hi hagués indicis d'usurpació. Altres prerrogatives que tenen les entitats locals són la potestat d'investigació, per a conèixer la situació dels béns i drets que es presumeixin de la seva propietat, i la potestat de desnonament administratiu. A més, convé tenir en compte la prerrogativa de la inembargabilitat que hem apuntat en altres ocasions (article 173.2 de l'LHL).

El Codi civil també es refereix a la distinció entre béns de domini públic i privat de l'Administració local (articles 343 i 344). Així, s'indica que els béns de les províncies i dels pobles es divideixen en béns d'ús públic i béns patrimonials. Són béns d'ús públic: els camins provincials i els veïnals, les places, els carrers, les fonts i aigües públiques, els passejos i les obres públiques de servei general, pagats pels mateixos pobles o províncies. Tots els altres béns són patrimonials i es regeixen per les disposicions del Codi civil, exceptuant el que disposen lleis especials.

1.2. Explotació i alienació del patrimoni

Els béns patrimonials que integren el patrimoni de les administracions públiques poden ser objecte d'explotació i alienació. Els béns de domini públic no poden ser alienats, són inalienables, per la qual cosa només poden ser objecte d'explotació (utilització).

Pel que fa a l'**alienació**, els béns (i drets) que tenen el caràcter d'alienables són els béns patrimonials que no siguin necessaris per a l'exercici de competències i funcions pròpies de l'Administració (article 131.1 de l'LPAP). El producte de l'alienació dels béns de l'Administració general de l'Estat s'ha d'ingressar al Tresor i pot generar crèdit en els corresponents estats de despeses de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat (article 133 de l'LPAP). Per tant, les alienacions de béns i drets (patrimonials) generen un ingrés per a l'Administració, que té la consideració d'ingrés patrimonial en el sentit que estem donant a aquest terme.

Nota

Fixeu-vos en la diferència entre els conceptes d'*alienació*, d'*una banda*, i *utilització o explotació*, de l'altra.

Exemple

Un ajuntament ha venut a una empresa privada uns terrenys de propietat municipal per a la construcció d'un camp de golf. Quina classe d'ingressos ha obtingut l'Administració local per aquesta venda?

Els béns patrimonials no afectes a un ús o servei públic poden ser objecte d'alienació i amb això s'obtenen ingressos patrimonials. En canvi, els béns de domini públic no poden ser objecte d'alienació.

L'LPAP conté diverses normes sobre competència, formes i procediments per a dur a terme l'alienació d'immobles (articles 135-141), mobles (articles 142 i 143) o drets de propietat incorporal (article 144). També està prevista la cessió gratuïta de béns i drets patrimonials (l'afectació o explotació dels quals no es jutgi previsible) per a la realització de finalitats d'utilitat pública o interès social (articles 145-151). La cessió gratuïta dels béns de l'Estat pot ser a favor de comunitats autònomes, entitats locals, fundacions públiques o associacions declarades d'utilitat pública. En aquests casos, en ser la cessió gratuïta, no es generarà un ingrés patrimonial.

L'òrgan competent per a alienar els béns immobles de l'Administració general de l'Estat és el ministre d'Hisenda. La incoació i tramitació de l'expedient correspon a la Direcció General del Patrimoni de l'Estat (article 135). La competència per a alienar els béns mobles del patrimoni de l'Estat correspon al titular del departament o al president o director de l'organisme públic que els tingués afectats o adscrits o que els hagués estat utilitzant (article 142). L'òrgan competent per a l'alienació dels drets de propietat incorporal de titularitat de l'Administració general de l'Estat és el ministre d'Hisenda, a iniciativa, si escau, del titular del departament que els hagués generat o que en tingués encomanada l'administració i explotació (article 144). La cessió de béns de l'Administració general de l'Estat l'acorda el ministre d'Hisenda, a proposta de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat i després d'un informe de l'Advocacia de l'Estat (article 146).

Cal tenir en compte que també s'apliquen a les entitats locals les normes de l'LPAP que tinguin el caràcter de bàsiques. En l'àmbit de l'Administració local es regula amb detall el règim jurídic de les alienacions de béns patrimonials i s'estableixen normes quant a la competència per a la seva autorització.

L'alienació dels béns immobles patrimonials de les entitats locals requereix autorització de l'òrgan competent de la comunitat autònoma quan el seu valor excedeixi el 25% dels recursos ordinaris del pressupost anual de l'entitat. No obstant això, s'ha de retre compte a l'òrgan competent de la comunitat autònoma de qualsevol alienació de béns immobles que es produeixi. La cessió gratuïta d'aquests béns està prevista a favor d'entitats o institucions públiques per a finalitats que redundin en benefici dels habitants del terme municipal, i també a favor d'institucions privades d'interès públic sense ànim de lucre. D'aquestes cessions també cal donar compte a l'autoritat competent de la comunitat autònoma (article 109 de l'RBEL).

En tot cas, la cessió gratuïta dels béns requereix un acord adoptat amb el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres de l'entitat (article 110 de l'RBEL).

D'altra banda, el patrimoni de les administracions públiques també pot ser objecte del que s'ha denominat **ús i explotació**, en definitiva, de negocis diferents de l'alienació pròpiament dita. Poden ser objecte d'aquesta classe de negocis tant els béns de domini públic com els béns patrimonials, mentre que

solament els béns patrimonials poden ser objecte d'alienació. En aquest sentit, hem de distingir entre utilització dels béns de domini públic, d'una banda, i explotació dels béns patrimonials, de l'altra.

Exemple

L'Administració d'una comunitat autònoma ha arrendat a una empresa privada un bé immoble de la seva propietat. L'Administració obté una renda mensual pel lloguer. D'altra banda, aquesta Administració obté igualment ingressos per la concessió de llicències d'ocupació sobre béns de domini públic. Quina és la naturalesa jurídica d'aquests ingressos?

Els primers deriven de l'explotació de béns patrimonials de l'Administració i, en conseqüència, tenen la consideració d'ingressos patrimonials. Els segons deriven de l'ús de béns de domini públic i poden donar lloc al pagament d'un tribut, en particular, d'una taxa per l'ocupació del domini públic.

Els béns de domini públic poden ser objecte de diferents formes d'utilització. Per a això cal disposar d'un títol que autoritzi a utilitzar aquests béns més enllà de l'ús general que correspon a tots els ciutadans (article 84 de l'LPAP). En aquest punt hem de recordar les diferents formes d'utilització dels béns de domini públic que estableix l'LPAP (article 85).

Ús comú: el que correspon per igual i de manera indistinta a tots els ciutadans, de manera que l'ús per uns interessats no impedeix el dels altres.

Aprofitament especial: el que, sense impedir l'ús comú, implica la concurrència de circumstàncies com ara la seva perillositat o intensitat, preferència en casos d'escassetat, l'obtenció d'una rendibilitat singular o altres semblants, que determinen un excés d'utilització sobre l'ús que correspon a tothom o un menyscapse d'aquest.

Ús privatiu: el que determina l'ocupació d'una porció del domini públic, de manera que es limita o exclou la seva utilització per altres interessats.

Mentre que l'ús comú no requereix cap títol habilitant, l'aprofitament especial i l'ús privatiu requereixen una autorització o concessió. El règim jurídic de les autoritzacions i concessions sobre béns demaniais es regula amb caràcter general en l'LPAP.

L'aprofitament especial dels béns de domini públic, i també el seu ús privatiu, quan l'ocupació s'efectuï únicament amb instal·lacions desmuntables o béns mobles, estaran subjectes a autorització o, si la durada de l'aprofitament o ús excedeix els quatre anys, a concessió. L'ús privatiu dels béns de domini públic que determini la seva ocupació amb obres o instal·lacions fixes haurà d'estar emparat per la concessió administrativa corresponent (article 86 de l'LPAP).

Les autoritzacions i concessions poden ser gratuïtes, atorgar-se amb contraprestació o amb condicions, o estar subjectes a les corresponents taxes per utilització privativa o aprofitament especial de béns del domini públic. No estan subjectes a la taxa quan la utilització privativa o l'aprofitament especial de béns de domini públic no comporti una utilitat econòmica per a la persona autoritzada o, fins i tot si existeix aquesta utilitat, la utilització o l'aprofitament impliquin condicions o contraprestacions per al beneficiari que l'anul·lin o

la facin irrellevant. En aquests casos, cal fer constar aquesta circumstància en els plecs de condicions o clàusules de l'autorització o concessió (articles 92.5 i 93.4 de l'LPAP).

En l'àmbit local hi ha una regulació pròpia quant a la utilització dels béns de domini públic (articles 74-91 de l'RBEL). En aquest sentit, també es distingeix entre els diferents tipus d'ús i la necessitat d'obtenir la preceptiva llicència o concessió per a poder-los utilitzar.

Les diferents classes d'ús es contenen en l'article 75 de l'RBEL:

- *Ús comú*: el corresponent per igual a tots els ciutadans indistintament, de manera que l'ús d'uns interessats no impedeixi el dels altres, i s'estima:
 - General: quan no concorrin circumstàncies singulars.
 - Especial: si concorreguessin circumstàncies d'aquest caràcter per la perillositat, intensitat de l'ús o qualsevol altra semblant.
- *Ús privatiu*: el constituït per l'ocupació d'una porció del domini públic, de manera que limiti o exclogui la utilització pels altres interessats.
- *Ús normal*: el que estigui d'acord amb la destinació principal del domini públic a què afecti.
- *Ús anormal*: si no està d'acord amb aquesta destinació.

En general, es pot afirmar que la utilització dels béns de domini públic pot donar lloc tant a ingressos de dret públic com de dret privat. El primer cas seria el d'un tribut (taxa) per l'ús del domini públic o per la prestació d'un servei públic o, també, un preu públic per determinats serveis públics. Els tributs i els preus públics són ingressos de dret públic. Però els béns de domini públic també poden donar lloc a ingressos de dret privat en concepte de contraprestació per la utilització del bé, tal com succeeix quan aquests béns són explotats mitjançant contractes privats.

D'altra banda, els béns patrimonials, a més de ser alienables, poden ser objecte de diferents formes d'explotació que també donaran lloc a ingressos per als ens públics. Així, els béns patrimonials que no estiguin destinats a ser alienats són susceptibles d'un aprofitament rendible. L'explotació d'aquests béns ha de ser autoritzada per l'òrgan competent (article 105 de l'LPAP).

En el cas de béns patrimonials de l'Administració general de l'Estat, l'autorització correspon al ministre d'Hisenda, a proposta de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat, quan el termini pel qual es concedeix l'explotació sigui superior a un any. Si el termini inicial d'explotació no excedeix l'any, aquesta competència correspon al director general del patrimoni de l'Estat. Per la seva banda, els presidents o directors dels organismes públics han de determinar la forma d'explotació dels béns i drets patrimonials que siguin propietat d'aquests organismes. D'altra banda, se sotmeten a un règim més flexible quant a autoritzacions i procediment, l'atribució d'ús dels béns patrimonials per termini inferior a 30 dies o per a l'organització de conferències, seminaris, presentacions o altres esdeveniments.

L'explotació dels béns patrimonials es pot efectuar mitjançant qualsevol negoci jurídic, típic o atípic (article 106.1 de l'LPAP). Els contractes per a l'explotació dels béns patrimonials s'adjudiquen per concurs, tret que per circumstàncies especials (peculiaritats del bé, limitació de la demanda, urgència resultant d'esdeveniments imprevisibles o singularitat de l'operació) escaigui l'adjudicació directa. Les circumstàncies determinants de l'adjudicació directa han d'estar prou justificades en l'expedient (article 107.1 de l'LPAP).

La possibilitat que l'explotació de béns patrimonials generi ingressos públics de dret privat s'expressa clarament en l'article 108.1 de l'LPAP: "Les rendes, els fruits o les percepcions de qualsevol classe o naturalesa produïts pels béns patrimonials de l'Administració general de l'Estat s'han d'ingressar en el Tresor públic amb aplicació als pertinents conceptes del pressupost d'ingressos, i es fan efectius amb subjecció a les normes i als procediments del dret privat".

En l'àmbit de l'Administració local també hi ha normes específiques en matèria d'explotació de béns patrimonials de les entitats locals (article 92 de l'RBEL). L'arrendament i qualsevol altra forma de cessió d'ús de béns patrimonials de les entitats locals es regeix, en tot cas, quant a la seva preparació i adjudicació, per la normativa reguladora de contractació de les entitats locals. Cal fer una subhasta sempre que la durada de la cessió sigui superior a cinc anys o el preu estipulat excedeixi el 5% dels recursos ordinaris del pressupost. En tot cas, l'usuari ha de satisfer un cànon no inferior al 6% del valor en venda dels béns.

1.3. Ingressos derivats del patrimoni

El patrimoni de les administracions públiques, entès com el conjunt de béns i drets de qualsevol naturalesa (de domini públic i patrimonials), és susceptible de generar **ingressos de dret públic i de dret privat**. Entre els primers, podem trobar tributs (taxes per l'ús del domini públic) i, entre els segons, ingressos de caràcter patrimonial que es regeixen per normes de dret privat. D'aquesta manera, no hi ha una identificació total entre béns de domini públic i ingressos de dret públic, d'una banda, i béns de domini privat (patrimonials) i ingressos de dret privat, de l'altra.

En principi, els béns de domini públic estan afectes a la satisfacció de necessitats públiques i no tenen com a fi obtenir ingressos. No obstant això, succeeix que els béns de domini públic poden generar tant ingressos de dret públic com de dret privat. Com a exemples del primer cas, ens hem referit a la taxa per ús del domini públic o prestació d'un servei públic o als preus públics. En aquests supòsits, els béns demaniales que formen part del patrimoni de l'Administració poden generar ingressos de dret públic, com ara tributs o preus públics. A més, els béns demaniales també poden produir ingressos de dret privat. Com a exem-

ple, podem esmentar el preu inclòs en un contracte de concessió per a la utilització d'un bé de domini públic o la renda obtinguda per l'Estat mitjançant l'explotació directa d'un bé de domini públic (forests demaniales o mines).

Per raó de la seva titularitat els forests poden ser públics o privats. Són públics els que són propietat de l'Estat i aquests, al seu torn, poden ser de domini públic o patrimonials (articles 11 i 12 de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests).

Quant a les mines, tots els jaciments d'origen natural i altres recursos geològics existents al territori nacional, mar territorial i plataforma continental, són béns de domini públic, la investigació i l'aprofitament dels quals l'Estat pot assumir directament o cedir en la forma i condicions que s'estableixin en la llei específica (article 2 de la Llei 22/1973, de 21 de juliol, de mines). En la mateixa línia, tenen la consideració de béns de domini públic estatal els jaciments d'hidrocarburs i emmagatzematges subterranis existents al territori de l'Estat i al subsòl del mar territorial i dels fons marins que estiguin sota la sobirania del Regne d'Espanya (article 2 de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs).

Exemple

L'Estat ha cedit a una empresa privada l'explotació d'una mina de carbó i obté periòdicament ingressos en concepte d'aquesta cessió. Quina naturalesa jurídica tenen aquests ingressos?

L'explotació de les mines la pot fer directament l'Estat i, en aquest cas, obté un ingrés patrimonial de dret privat. També és possible cedir-ne a un tercer l'explotació, obtenint en aquest cas una taxa per utilització del domini públic que, generalment, es denomina *cànon de superfície*.

D'altra banda, els béns de domini privat o patrimonials constitueixen una font d'ingressos per als ens públics. En general, els ingressos que s'obtenen mitjançant l'explotació o alienació d'aquests béns són ingressos públics de dret privat. Com a exemple, ens podem referir als ingressos que obté l'Estat quan duu a terme una activitat empresarial per mitjà d'entitats públiques (l'Estat actua com una empresa privada), els ingressos que obté l'Estat en la seva condició de propietari o partícip en altres empreses públiques o privades (l'Estat actua com a accionista) o, en general, els ingressos derivats de l'arrendament o alienació de béns mobles, immobles o incorporals de la seva propietat. No obstant això, també és possible trobar ingressos de dret públic derivats de la propietat patrimonial de l'Estat, com, per exemple, els ingressos derivats de la publicació d'anuncis en el BOE.

Exemple

L'Estat obté ingressos a partir de les activitats que fa la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre – Reial Casa de la Moneda (FNMT-RCM), com ara les relatives a l'expedició i renovació de documentació (DNI o passaport). Quina és la naturalesa jurídica d'aquests ingressos?

Aquests ingressos tenen la consideració de taxes i no procedeixen de béns de domini públic, sinó del patrimoni empresarial de l'Administració. Cal tenir en compte que l'FNMT-RCM és una entitat pública empresarial adscrita al Ministeri d'Economia i Hisenda. La mateixa consideració mereixen els ingressos per la publicació d'anuncis en el BOE. L'Agència Estatal Butlletí Oficial de l'Estat és un organisme públic adscrit al Ministeri de la Presidència.

En l'àmbit de l'**Administració de l'Estat**, l'LGP assenyala que els drets de la Hisenda pública estatal es classifiquen en drets de naturalesa pública i de naturalesa privada. Entre els primers, s'esmenten expressament els tributs i altres drets de contingut econòmic que derivin de l'exercici de potestats administratives (article 5.2). La cobrança d'aquests drets es duu a terme de conformitat amb els procediments administratius corresponents i per a això l'Administració assumeix una sèrie de prerrogatives. En canvi, l'efectivitat dels drets de naturalesa privada es duu a terme amb subjecció a normes i procediments de dret privat (article 19.1). Malgrat aquestes diferències, l'LGP preveu que es puguin ajornar o fraccionar tant les quantitats degudes a l'Administració en virtut d'una relació jurídica de dret privat (article 19.2) com les degudes en virtut d'una relació jurídica de dret públic (article 13).

Entre els recursos financers de les **comunitats autònomes** també hi ha els ingressos patrimonials de dret privat. La Constitució reconeix que formen part dels recursos de les comunitats autònomes els "rendiments procedents del seu patrimoni i ingressos de dret privat" (article 157.1 d) i, en la mateixa línia, la LOFCA es refereix "als ingressos procedents del seu patrimoni i altre de dret privat" [article 4.1 a)]. La LOFCA considera que són ingressos de dret privat de les comunitats autònomes els següents (article 5):

- Rendiments o productes de qualsevol naturalesa derivats del seu patrimoni. El concepte de *patrimoni* a aquests efectes es limita als béns i drets que no es trobin afectes a l'ús o servei públic.
- Adquisicions a títol d'herència, llegat o donació.

Les **entitats locals** també disposen, entre els seus recursos, d'ingressos patrimonials. L'LHL assenyala que entre els recursos de la Hisenda local hi ha "els ingressos procedents del seu patrimoni i altres de dret privat" [article 2.1 a)].

La definició d'*ingressos de dret privat* és la mateixa que la prevista en l'àmbit de les comunitats autònomes, si bé amb relació a les hisendes locals s'efectuen alguns aclariments. Així, l'LHL considera que són ingressos de dret privat de les entitats locals els següents (article 3):

- Rendiments o productes de qualsevol naturalesa derivats del seu patrimoni. El concepte de *patrimoni* a aquests efectes es limita també als béns i drets que no es trobin afectes a l'ús o servei públic.
- Adquisicions a títol d'herència, llegat o donació.
- L'import obtingut en l'alienació de béns integrants del patrimoni de les entitats locals com a conseqüència de la seva desafectació com a béns de domini públic i venda posterior, encara que fins llavors estiguessin subjectes a concessió administrativa. En aquests casos, tret que la legislació de desenvolupament de les comunitats autònomes prevegi una altra co-

sa, qui fos l'últim concessionari abans de la desafectació té dret preferent d'adquisició directa dels béns sense necessitat de subhasta pública.

El concepte d'*ingressos de dret privat* es completa per exclusió, afirmant que en cap cas no tenen aquesta consideració els ingressos procedents dels béns de domini públic local. Això significa que els ingressos de dret privat són els que procedeixin exclusivament de béns de domini privat o patrimonials.

La recaptació dels ingressos de dret privat es duu a terme amb subjecció a normes i procediments de dret privat, per la qual cosa l'entitat no assumeix les mateixes prerrogatives ni disposa dels mateixos procediments que els establerts per la cobrança dels tributs i altres ingressos de dret públic (article 4 de l'LHL).

D'altra banda, els ingressos de dret privat de les hisendes locals presenten una especialitat quant a la seva destinació o afectació. En aquest sentit, s'estableix que els ingressos procedents de l'alienació o del gravamen de béns patrimonials no es poden destinar al finançament de despeses corrents, tret que es tracti de parcel·les sobrants de vies públiques no edificables o d'efectes no utilitzables en serveis municipals o provincials (article 5 de l'LHL)

2. Ingressos monopolístics

Malgrat la importància que han tingut els monopolis a Espanya en èpoques passades, en l'actualitat, des de la incorporació a la Unió Europea, els monopolis han sofert modificacions importants fins que pràcticament han arribat a desaparèixer. En els apartats següents exposarem una visió general dels ingressos monopolístics amb la finalitat d'assenyalar, bàsicament, d'on procedeixen aquests ingressos i els problemes que planteja la seva naturalesa jurídica. També analitzarem breument la situació actual dels monopolis al nostre país, i indicarem els sectors en els quals encara subsisteix una situació de monopoli.

2.1. Concepte i classes de monopolis

Una situació de monopoli es produeix quan un bé o servei determinats els ven o presta exclusivament un únic operador. En una situació com la descrita no hi ha lliure competència, ja que el tràfic de béns o serveis el fa un sol oferent que se situa en una posició privilegiada.

Pel que fa als ingressos públics, hem de distingir entre **monopolis de fet i de dret**. Els primers són produïts per les pròpies circumstàncies del mercat, per exemple, un producte que solament s'obté en determinades zones o que solament el fabrica una empresa a causa de diverses circumstàncies (rendibilitat del producte, inversió, etc.). Els segons estan emparats per l'ordenament jurídic, en aquest cas, és una norma la que estableix la situació de monopoli, en autoritzar exclusivament un operador la comercialització de béns o serveis.

En sentit estricte, els ingressos monopolístics són els derivats d'un monopoli de dret, ja que el mateix ha estat creat expressament per l'Estat per a intervenir en l'economia. Els monopolis de dret poden ser, al seu torn, de dues classes: **monopolis fiscals i no fiscals**. Els primers es creen amb la fi primordial d'obtenir ingressos públics, mentre que els segons tenen com a finalitat millorar un servei determinat. Tradicionalment, entre els monopolis fiscals s'esmentaven com a exemple els monopolis de tabacs i petrolis, i, entre els monopolis no fiscals, figurava el del servei de correus i telègrafs. No obstant això, les finalitats fiscals i no fiscals són compatibles i la creació de monopolis per part de l'Estat sol tenir per objecte ambdues finalitats, si bé és freqüent referir-se als uns o als altres en funció de quina sigui la seva finalitat principal.

Lectures recomanades

R. Tamames (1970). *La lucha contra los monopolios*. Madrid: Tecnos; (1968) *Los monopolios en España*. Madrid: ZYX.

Monopoli de venda i de compra

En algunes ocasions es distingeix entre monopoli de venda i de compra; aquest últim és aquell en el qual hi ha un sol demandant. No obstant això, a l'efecte d'aquest treball, l'expressió *monopoli* la utilitzarem des del punt de vista de l'oferent.

Lectura recomanada

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

La creació de monopolis de dret està reservada a la llei en virtut de l'article 128.2 de la Constitució. Aquest precepte reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica i assenyalava que "mitjançant llei es poden reservar al sector públic recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli i així mateix acordar-se la intervenció d'empreses quan així ho exigeixi l'interès general". Aquest article comporta una excepció al principi de llibertat d'empresa consagrat en l'article 38 de la Constitució.

La reserva a favor del sector públic que estableix l'article 128.2 es concreta en l'àmbit local en l'article 86.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local (Llei 7/1985). Aquest precepte declara la reserva en favor de les entitats locals de les activitats o dels serveis essencials següents: proveïment i depuració d'aigües; recollida, tractament i aprofitament de residus; subministrament de calefacció; escorxadors, mercats i llotges centrals; transport públic de viatgers. L'execució efectiva d'aquestes activitats en règim de monopoli requereix l'aprovació pel Ple de la corporació i per l'òrgan de govern de la comunitat autònoma. Com a conseqüència de l'adaptació del nostre dret a l'ordenament comunitari, són diversos els serveis que s'han anat exclouint d'aquesta reserva a favor de les entitats locals (per exemple, el subministrament de gas i els serveis funeraris).

2.2. Naturalesa jurídica dels ingressos monopolístics

En termes generals, podem afirmar que els ingressos monopolístics són tots els ingressos públics que deriven d'una situació de monopoli. No obstant això, per classificar adequadament aquests ingressos hem de puntualitzar dues qüestions:

1) Relacionar les situacions de monopoli de fet o de dret amb el concepte de *taxes*. En efecte, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que la coactivitat en el cas de les taxes pot derivar tant d'un monopoli de fet com de dret (STC 185/1995). Quan el fet imposable de les taxes es refereix al fet que els serveis o activitats no els presta o duu a terme el sector privat, s'està preveient una situació de monopoli en favor del sector públic. Les persones que vulguin rebre aquests serveis no poden decidir entre recórrer al sector públic o al privat, ja que aquest últim, com que hi ha una situació de monopoli, no intervé en l'activitat econòmica de què es tracta. Aquesta situació es pot deure a circumstàncies diverses del mercat (monopoli de fet) o perquè mitjançant llei s'ha reservat la prestació d'aquest servei al sector públic i s'ha exclòs, per tant, la iniciativa privada (monopoli de dret). En ambdós casos hi ha coactivitat en els termes de la jurisprudència constitucional i per tant l'ingrés públic té naturalesa tributària i, en particular, la consideració de taxa per prestació d'un servei o realització d'activitats.

Lectura recomanada

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

Lectura recomanada

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

2) Hem de puntualitzar que els ingressos que procedeixen dels monopolis poden tenir naturalesa jurídica diferent; ja hem comentat que, a causa de la coactivitat que implica una situació de monopoli, alguns ingressos poden tenir naturalesa tributària. En aquest sentit, es poden distingir fins a tres classes d'ingressos públics derivats d'un monopoli:

Ingressos derivats d'un monopoli

Poden ser tributaris, patrimonials o monopolístics en sentit estricte.

- Ingressos tributaris. Aquests ingressos poden derivar de la prestació del servei monopolitzat, en aquest cas, l'ingrés és una taxa. També són ingressos tributaris derivats d'un monopoli els impostos que graven la renda obtinguda per l'empresa que explota el monopoli (en cas que l'explotació no la faci directament l'Estat).
- Ingressos patrimonials. Aquests ingressos poden derivar de l'explotació directa del monopoli per part de l'Estat o dels beneficis que obtingui com a accionista a l'empresa a la qual s'ha concedit l'explotació del monopoli. En ambdós casos, són ingressos de dret privat derivats de l'explotació del patrimoni de l'Estat.
- Ingressos monopolístics. Els ingressos monopolístics pròpiament dits (en sentit estricte) es produeixen quan l'Estat cedeix a un tercer l'explotació del monopoli. La renda que l'empresa concessionària ha d'abonar a l'Estat per aquest concepte seria un ingrés monopolístic. Es tracta, normalment, d'un percentatge que l'empresa ha d'abonar a l'Estat en funció dels ingressos que aquesta obtingui amb l'explotació del monopoli.

Exemple

Durant l'època dels monopolis de petroli i tabacs, l'Estat obtenia una participació en els beneficis de les empreses arrendatàries del monopoli. En què consistia aquesta participació?

Un exemple d'ingressos monopolístics en sentit estricte era la denominada *renda del Petroli*, que consistia en el percentatge que obtenia l'Estat sobre els beneficis de la companyia arrendatària encarregada de l'explotació del monopoli (CAMPESA). En aquest sentit, l'article 14 de la Llei, de 17 de juliol de 1947, establia que "l'Estat, independentment del dividend que correspongui a les seves accions, participa en els productes líquids de la Companyia quan excedeixin el vuit per cent del capital social, en el cinquanta per cent d'aquest excedent".

Un altre exemple similar el trobem en la participació que l'Estat tenia en els beneficis obtinguts per Tabacalera, SA, amb relació a l'explotació del monopoli de tabacs. En aquest cas, s'atribuïen a l'Estat dos terços de l'excés dels beneficis que superessin el 6% del capital social més les reserves (clàusula IV del contracte entre l'Estat i Tabacalera, SA, i Llei de 30 de març de 1971).

Per tant, els ingressos monopolístics poden ser de dret públic (tributs) o de dret privat (patrimonials i monopolístics, en sentit estricte). D'aquesta manera, hem de distingir el concepte ampli d'*ingressos monopolístics* del concepte més estricte que es refereix exclusivament a la renda que obté l'Estat per ce-

dir a un tercer l'exploració del monopoli. Aquesta renda es concreta normalment en un percentatge de participació de l'Estat sobre els beneficis que obté la companyia arrendatària del monopoli.

La qualificació dels ingressos derivats del monopoli ha estat tradicionalment un tema polèmic. Diversos autors han qualificat aquests ingressos com monopolístics (Sanz de Bujanda o Ferreiro Lapatza), mentre que la jurisprudència els ha atribuït el caràcter de tributaris. Entre d'altres, la STS de 7 de novembre de 2005, ha indicat que la renda del monopoli de petrolis té la consideració d'ingrés tributari a l'efecte d'aplicar les normes del procediment de recaptació en via de constrenyiment. Amb anterioritat, alguns autors havien defensat la qualificació com a ingressos tributaris de les rendes procedents dels monopolis. Segons aquest plantejament serien impostos directes amb un règim similar als impostos de societats (Tejerizo).

L'aplicació dels principis constitucionals de l'article 31.1 als ingressos derivats d'un monopoli només és possible si tenen el caràcter de tributaris. L'article 31.1 s'aplica a tots els tributs, amb independència de si procedeixen o no d'una situació de monopoli. No obstant això, els principis constitucionals de l'article 31.1 no són aplicables als ingressos patrimonials ni als ingressos monopolístics en sentit estricte, tret que considerem que aquests últims també tenen naturalesa tributària. En canvi, el principi de reserva de llei s'estén en la Constitució a totes les fonts d'ingressos públics que hem analitzat: prestacions patrimonials de caràcter públic (article 31.3), deute públic (article 135.1), patrimoni (article 132) i monopolis (article 128.2).

2.3. Situació dels monopolis a Espanya

Els monopolis han estat freqüents en èpoques passades i han tingut per objecte diversos productes i serveis (sal, sucre, llumins, correus i telègrafs, tabac, petroli, etc.). No obstant això, des de la incorporació d'Espanya a la Unió Europea, els monopolis han anat desapareixent a causa de l'adaptació del nostre dret als principis i normes comunitàries en matèria de lliure competència.

L'article 37 del tractat de funcionament de la Unió Europea (antic article 31.1 TCE) afirma que "els estats membres han d'adequar els monopolis nacionals de caràcter comercial de tal manera que quedi assegurada l'exclusió de qualsevol discriminació entre els nacionals dels estats membres respecte de les condicions de proveïment i de mercat". Aquest precepte imposa una obligació als estats membres d'adaptació al dret comunitari dels monopolis comercials, ja siguin explotats directament pels estats o per empreses concessionàries. El contingut d'aquesta obligació implica la supressió dels drets exclusius d'importació, exportació i comercialització dels béns importats d'altres estats membres. Cal tenir en compte que l'article 37 no imposa l'obligació de suprimir o eliminar els monopolis, sinó d'adaptar-los a l'ordenament comunitari.

A Espanya han tingut una gran importància els monopolis de tabacs i petrolis. En l'actualitat, encara subsisteixen els monopolis de tabacs i loteries, encara que es refereixen a sectors molt concrets i limitats. A continuació, ens referim breument a l'extint monopoli de petrolis i als àmbits en els quals encara subsisteix el monopoli de tabacs i el de loteries.

Lectura recomanada

F. Sainz de Bujanda (1979). *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid: Universidad Complutense.

Lectura recomanada

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

1) Monopoli de petrolis (derogat)

Es va establir a Espanya mitjançant el Reial decret llei 1142, de 28 de juny de 1927. L'exposició de motius d'aquesta norma indicava que es tractava d'un monopoli fiscal però que, al mateix temps, també perseguia altres finalitats no fiscals en benefici de l'economia espanyola.

“El monopoli ha d'emancipar l'economia nacional adquirint jaciments petrolífers, construint una flota de bucs tancs i muntant a Espanya la indústria del refinament” (exposició de motius del Decret llei 1142).

La seva regulació posterior es troba en la Llei, de 17 de juliol de 1947, per la qual es va reorganitzar el monopoli de petrolis. En la seva exposició de motius es confirmava la doble finalitat fiscal i no fiscal del monopoli, en assenyalar que havia permès prestar un servei públic excel·lent i obtenir ingressos quantiosos per al Tresor.

El primer paràgraf de l'exposició de motius de la Llei, de 17 de juliol de 1947, amb una redacció pròpia del règim polític de l'època, indicava el següent: “L'organització del monopoli de petrolis, indiscutible encert de l'insigne estadista senyor Calvo Sotelo, ha permès durant vint anys la prestació d'un servei públic excel·lent del màxim interès; ha produït al Tresor ingressos quantiosos; i, sobretot, ha servit per a assegurar el subministrament de productes vitals en el període de la nostra Croada Nacional i en els anys crítics de la guerra mundial”.

D'acord amb l'article 2 de la Llei, el monopoli comprenia la importació, manipulacions industrials de tota classe, l'emmagatzematge, la distribució i la venda del petroli i els seus derivats en estat sòlid, líquid o de gas. El monopoli s'estenia a tota la Península i illes Balears. L'explotació del monopoli va estar atribuïda a la Companyia Arrendatària del Monopoli de Petrolis, amb personalitat jurídica independent i forma de societat anònima (CAMPSA). L'Estat participava en un percentatge en els beneficis obtinguts per aquesta companyia (article 14 de la Llei). Els ingressos obtinguts per l'Estat com a conseqüència d'aquesta participació serien ingressos monopolístics en sentit estricte.

Davant l'ingrés d'Espanya a la Unió Europea, el monopoli de petrolis va ser modificat en diverses ocasions (Reial decret llei 5/1985, de 12 de desembre, d'adaptació del monopoli de petrolis). Finalment, la Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petroler, va procedir a liberalització del sector i va declarar l'extinció del monopoli (article 1).

En l'actualitat, aquesta llei ha estat derogada i substituïda per la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs, que elimina algunes excepcions que encara subsistien amb relació a aquest monopoli (disposició addicional segona: determinades concessions per al subministrament de gasolines i gasoils d'automoció).

2) Monopoli de tabacs

Es va establir mitjançant la Llei de 18 de març de 1944 i va sofrir importants modificacions com a conseqüència de la seva adaptació a l'ordenament comunitari (Llei 38/1985, de 22 de novembre, del monopoli fiscal de tabacs). El monopoli de tabacs va ser explotat per Tabacalera, SA, que, igual que CAMPSA, tenia la forma jurídica de societat anònima i estava sotmesa al control de l'Estat.

L'exposició de motius de la Llei 38/1985 es referia expressament a la necessitat de modificar el monopoli per a adaptar-lo al dret comunitari: "La incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees imposa transformacions d'una transcendència extraordinària en l'ordenament jurídic del sector tabaquer espanyol, que es duu a terme per mitjà d'aquesta llei. D'un costat, la prohibició dels monopolis comercials imposat pels articles 37 i 90 del tractat de Roma i, de l'altre, la sistematització de la imposició indirecta imposa la modificació institucional del monopoli, que fins i tot sense la concurrència d'aquestes circumstàncies resultaria aconsellable, amb vista a una explotació mercantil adequada i racional que separi correctament les esferes de responsabilitat administrativa i gestió empresarial en l'àmbit d'actuació d'una empresa pública".

Finalment, la Llei 13/1998, d'ordenació del mercat de tabacs (d'ara endavant la Llei), va declarar pràcticament l'extinció de monopoli. D'acord amb la jurisprudència comunitària, aquesta Llei ha eliminat el monopoli de tabacs en les fases de fabricació, importació i comerç a l'engròs, però l'ha mantingut en la venda al detall. D'aquesta manera, subsisteix el monopoli del comerç al detall de labors de tabac a favor de l'Estat mitjançant la Xarxa d'Expedories de Tabac i Timbre.

El monopoli de comerç al detall de labors de tabac constitueix un servei públic. La justificació del monopoli es troba en el control que ha d'exercir l'Estat sobre aquest producte a causa de la seva notable repercussió duanera i tributària. D'altra banda, la Xarxa Detallista d'Expedories de Tabac i Timbre pretén evitar l'aparició d'oligopolis que podrien afectar negativament els consumidors (retallar el dret d'opció del consumidor i promocionar el consum de tabac). Entre els avantatges que en aquest sector té la xarxa detallista de l'Estat, s'assenyalen els següents: garantir a l'adquirent la regularitat en el proveïment i la legalitat, la conservació adequada dels productes, assegurar la venda d'efectes timbrats i signes de franqueig a tot el territori nacional i propiciar una vinculació més àmplia amb la xarxa d'establiments de loteries, apostes i jocs de l'Estat (exposició de motius de la Llei).

D'aquesta manera, la Llei 13/1998 ha liberalitzat el mercat de tabacs amb l'excepció de la venda al detall. El comerç al detall de labors de tabac a Espanya, amb excepció de les illes Canàries, es manté en règim de monopoli del qual és titular l'Estat, que l'exerceix per mitjà de la Xarxa d'Expedories de Tabac i Timbre (article 4.1 de la Llei). Aquest article regula les condicions que han de complir els expenedors de tabac i timbre, que es configuren com a concessionaris de l'Estat; la concessió té una durada de vint-i-cinc anys. Es fixa en el 8,5% sobre el preu de venda al públic el marge dels expenedors per les seves vendes de labors de tabac, que obligatòriament hauran de ser adquirides d'algun dels majoristes autoritzats, qualssevol que en sigui el preu o classe,

Jurisprudència comunitària

Vegeu la sentència del TJUE, de 14 de desembre de 1995, assumpte C-387/93, cas Bancohero.

l'origen o el comerciant majorista que les subministri. No obstant això, la Llei indica que la venda de cigars, en tot cas, suposa per a l'expedidor un marge del 9% (article 4.7 de la Llei).

La Llei també ha creat el Comissionat per al Mercat de Tabacs com a organisme autònom que substitueix la Delegació del Govern en el monopoli de tabacs. Les funcions d'aquest organisme són d'índole reguladora o de vigilància per a salvaguardar de manera neutral l'aplicació de les condicions de lliure competència efectiva per part dels operadors al mercat de tabacs. A més, el Comissionat actua com a òrgan d'interlocució i relació amb els diferents operadors del mercat de tabacs i les organitzacions que els representin (article 5 de la Llei). Entre els ingressos que obté el Comissionat, hi ha una taxa per la comprovació del compliment de les condicions requerides per a l'atorgament de la concessió d'expenedories de tabac i timbre. Es tracta d'un ingrés tributari que té l'origen en el monopoli de venda al detall de les labors del tabac.

3) Monopoli de loteries

El sector del joc està obert a una pluralitat d'operadors, per la qual cosa el monopoli en aquest sector presenta força excepcions. No obstant això, el gran volum de joc associat a les loteries i els riscos de frau i criminalitat (blanqueig de capitals) justifiquen una reserva d'aquesta activitat en favor de determinats operadors, ja siguin públics o privats. En aquest sentit, hi ha una reserva en exclusiva de l'activitat del joc de loteries, d'àmbit estatal, a favor de la Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat i de l'Organització Nacional de Cecs Espanyols (ONCE), com a operadors de joc que han estat explotant de manera controlada fins a la data aquestes loteries.

La Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat està sotmesa a un règim de control públic de la seva activitat atès el gran volum de joc que gestiona i la seva extensa xarxa comercial, molt arrelada en la societat espanyola des de fa més de 250 anys. D'altra banda, l'Organització Nacional de Cecs Espanyols (ONCE), que des de 1938 s'ha consolidat a Espanya com una institució social singular en l'objectiu d'atenció a les persones amb discapacitat, manté la seva singularitat jurídica en matèria de joc en les activitats subjectes a reserva.

El control d'aquests operadors s'encomana al Ministeri d'Economia i Hisenda i a la Comissió Nacional del Joc.

La Comissió Nacional del Joc té per objecte vetllar pel funcionament adequat del sector del joc i garantir l'efectiva disponibilitat i prestació de serveis competitiu en benefici dels usuaris. La seva finalitat és autoritzar, supervisar, controlar i, si escau, sancionar el desenvolupament, explotació i comercialització dels jocs i altres activitats previstos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei (article 20 de la Llei 13/2011, de 27 de maig).

Amb relació als ingressos derivats de la loteria, tècnicament, no hi ha ingressos monopolístics en sentit estricte. Cal tenir en compte que l'explotació de l'activitat no està cedida a un tercer (com succeïa en els monopolis de petrolis o tabacs), sinó que l'Estat gestiona directament la loteria a partir d'una societat estatal (encara que en aquesta societat es permet que puguin participar inver-

Lectura recomanada

Llei 13/2011, de 27 de maig, de regulació del joc.

sors privats). Per aquest motiu, els ingressos que obté l'Estat de la Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat tenen generalment el caràcter d'ingressos patrimonials (per exemple, els derivats de la venda de bitllets de loteria).

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. Els béns de domini públic...

- a) són els que, tot i ser titularitat de l'Administració, no tenen el caràcter de demanials.
- b) són inalienables, inembargables i imprescriptibles.
- c) són de titularitat exclusiva de l'Estat, per la qual cosa no existeixen en l'àmbit de les comunitats autònomes ni de les entitats locals.

2. L'aprofitament especial i l'ús privatiu dels béns demanials dóna lloc al pagament...

- a) d'impostos.
- b) de taxes.
- c) de preus públics.

3. La renda obtinguda per l'Estat mitjançant l'explotació directa d'una mina és...

- a) un ingrés de dret privat.
- b) un ingrés de dret públic.
- c) un ingrés obtingut il·legalment, ja que les mines són béns de domini públic i per això no poden ser objecte d'explotació.

4. Els ingressos derivats d'una situació de monopoli...

- a) són, en tot cas, ingressos tributaris.
- b) són, en tot cas, ingressos patrimonials, ja que el monopoli forma part del patrimoni de l'Estat.
- c) poden tenir naturalesa tributària, patrimonial o monopolística en sentit estricte.

5. En l'actualitat subsisteixen a Espanya els monopolis de...

- a) sal i sucre.
- b) petrolis.
- c) tabacs i loteries, encara que en sectors molt concrets.

Casos pràctics

6. Indiqueu la naturalesa jurídica dels ingressos públics següents, assenyalant si tenen caràcter tributari, creditici, patrimonial, monopolístic o un altre i precisant si són ingressos de dret públic o de dret privat.

L'Administració general de l'Estat ha obtingut ingressos derivats de les fonts següents:

- a) Utilització privativa de béns de domini públic.
- b) Explotació directa per part de l'Estat d'un forest de la seva propietat.
- c) Emissió de bons de l'Estat.
- d) Cessió a un tercer de l'explotació d'un jaciment miner.
- e) Impost sobre les labors del tabac.
- f) Comerç al detall de labors de tabac mitjançant la Xarxa d'Expedidores de Tabac i Timbre.
- g) Comissió obtinguda per l'atorgament d'aval de l'Estat.
- h) Beneficis obtinguts per la participació de l'Estat en empreses privades.
- i) Alienació de béns immobles propietat de l'Estat.
- j) Inserció d'actes i anuncis en butlletins oficials.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. b

3. a

4. c

5. c

6.a) Els ingressos derivats de la utilització privativa de béns de domini públic tenen naturalesa tributària, són taxes. Es tracta d'ingressos coactius de dret públic. Cal tenir en compte que els béns de domini públic formen part del patrimoni de les administracions públiques (article 3 de l'LPAP). Aquests béns, generalment, donen lloc a ingressos de naturalesa tributària, concretament, taxes per utilització privativa o aprofitament especial.

b) Per raó de la seva titularitat, els forests poden ser públics o privats. Són públics els que són propietat de l'Estat i aquests, al seu torn, poden ser de domini públic o patrimonials (articles 11 i 12 de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests). L'explotació directa per part de l'Estat d'un forest de la seva propietat, ja sigui demanial o patrimonial, dóna lloc a un ingrés patrimonial de dret privat.

c) Els ingressos derivats de l'emissió de títols de deute públic, com ara lletres del Tresor, bons i obligacions, tenen la consideració d'ingressos crediticis. Són ingressos de dret públic de caràcter voluntari, la regulació bàsica dels quals es troba en el títol IV de l'LGP.

d) La mines són béns de domini públic, però la seva explotació la pot dur a terme directament l'Estat –en aquest cas, s'obté un ingrés patrimonial de dret privat– o es pot cedir a un tercer, i d'aquesta manera s'obté una taxa per utilització del domini públic que, generalment, es denomina *cànon de superfície* (article 2 de la Llei 22/1973, de 21 de juliol, de mines).

e) Els impostos són ingressos tributaris i, per tant, coactius. Són clarament ingressos públics de dret públic. Malgrat que hi hagi una reserva a favor de l'Estat en determinades fases del procés de comercialització de les labors del tabac, els ingressos que obté l'Estat derivats dels impostos que graven aquest consum no tenen la consideració d'ingressos patrimonials o monopolístics, sinó que són purament tributaris.

f) L'Estat conserva el monopoli del comerç al detall de labors de tabac a partir de la Xarxa d'Expedories de Tabac i Timbre (article 4 de la Llei 13/1998). D'altra banda, cal tenir en compte que l'Estat obté taxes per la comprovació del compliment de les condicions requerides per a l'atorgament de la concessió d'expedories. Aquestes taxes formen part dels ingressos del Comissionat per al Mercat de Tabacs (article 5.8 de la Llei 13/1998).

g) També és possible parlar d'ingressos per operacions de crèdit en el cas dels avals de l'Estat. L'Estat no fa operacions de crèdit però avala o aferma les operacions concertades (a l'interior o a l'exterior) per persones físiques o jurídiques, ja siguin públiques o privades, mitjançant l'atorgament de l'aval corresponent. L'ingrés públic procedeix, precisament, de la comissió que aquestes persones satisfan a l'Estat per l'atorgament de l'aval (article 117 LGP). És un ingrés de dret públic.

h) Quan l'Estat participa en els beneficis d'altres empreses públiques o privades (per exemple, com a accionista) obté un ingrés patrimonial de dret privat.

i) L'alienació de béns mobles, immobles o incorporals de l'Estat genera un ingrés patrimonial de dret privat (articles 108.1 i 133 de l'LPAP).

j) La inserció d'actes i anuncis en butlletins oficials constitueix una taxa per prestació de serveis i, en conseqüència, un ingrés de dret públic de naturalesa tributària. Es tracta de serveis gestionats pels diferents ministeris, com, per exemple, el Ministeri de la Presidència o el Ministeri de Justícia en els casos del *Butlletí Oficial de l'Estat* i del *Butlletí Oficial del Registre Mercantil*. L'establiment d'aquestes taxes i la regulació dels seus elements essencials es contenen en l'LMTPP (Llei 25/1998, de 13 de juliol).