

Colección JURÍDICA GENERAL



# Derecho financiero y tributario I

4ª edición

JOSÉ MIGUEL  
MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI

Profesor Titular de Universidad  
Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Autónoma de Barcelona

Cursos

# COLECCIÓN JURÍDICA GENERAL

## TÍTULOS PUBLICADOS

- El incumplimiento no esencial de la obligación**, *Susana Navas Navarro* (2004).
- Derecho nobiliario**, *Carlos Rogel Vide (Coord.)* (2005).
- La liberalización del ferrocarril en España. Una aproximación a la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario**, *José Antonio Magdalena Anda (Coord.)* (2005).
- Derecho agrario**, *Carlos Vattier Fuenzalida e Isabel Espín Alba* (2005).
- Matrimonio homosexual y adopción. Perspectiva nacional e internacional**, *Susana Navas Navarro (Directora)* (2006).
- Democracia y derechos humanos en Europa y en América**, *Amaya Úbeda de Torres* (2006).
- Derecho de obligaciones y contratos**, *Carlos Rogel Vide* (2007).
- Comentarios breves a la Ley de arbitraje**, *Ernesto Díaz-Bastien (Coord.)* (2007).
- La figura del Abogado General en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**, *Rosario León Jiménez* (2007).
- Estudios de Derecho Civil**, *Carlos Rogel Vide* (2008).
- Código civil concordado con la legislación de las Comunidades Autónomas de Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña y Baleares**, *Carlos Rogel Vide (Coord.)* (2008).
- Los créditos contra la masa en el concurso de acreedores**, *Miguel Navarro Castro* (2008).
- De los derechos de la nieve al derecho de la nieve. Tres estudios jurídicos relacionados con la práctica del esquí**, *Ignacio Arroyo Martínez* (2008).
- Deporte y derecho administrativo sancionador**, *Javier Rodríguez Ten* (2008).
- La interpretación del testamento**, *Antoni Vaquer Aloy* (2008).
- Derecho de la persona**, *Carlos Rogel Vide e Isabel Espín Alba* (2008).
- Derecho de cosas**, *Carlos Rogel Vide* (2008).
- Historia del Derecho**, *José Sánchez-Arcilla Bernal* (2008).
- Código civil concordado con la legislación de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Ceuta y Melilla, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia**, *Carlos Rogel Vide (Coord.)* (2008).
- Marco jurídico y social de las personas mayores y de las personas con discapacidad**, *M.<sup>a</sup> Dolores Díaz Palarea y Dulce M.<sup>a</sup> Santana Vêga (Coords.)* (2008).
- Transexualidad y tutela civil de la persona**, *Isabel Espín Alba* (2008).
- Transmisión de la propiedad y contrato de compraventa**, *Luis Javier Gutiérrez Jerez* (2009).
- El caballo y el Derecho civil**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2009).
- Los créditos con privilegios generales: supuestos y régimen jurídico**, *Carmen L. García Pérez, Ascensión Leciñena Ibarra y María Luisa Mestre Rodríguez* (2009).
- Personas y derechos de la personalidad**, *Juan José Bonilla Sánchez* (2010).
- Estudios sobre el Proyecto de Código Europeo de Contratos de la Academia de Pavía**, *Gabriel García Cantero* (2010).
- La posesión de los bienes hereditarios**, *Justo J. Gómez Díez* (2010).
- Derecho de sucesiones**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2010).

**Derecho de la familia**, *Carlos Rogel Vide e Isabel Espín Alba* (2010).

**La reforma del régimen jurídico del deporte profesional**, *Antonio Millán Garrido (Coord.)* (2010).

**Estudios sobre libertad religiosa**, *Lorenzo Martín-Retortillo Baquer* (2011).

**Derecho matrimonial económico**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2011).

**Derecho de la Unión Europea**, *Carlos Francisco Molina del Pozo* (2011).

**Las liberalidades de uso**, *Carlos Rogel Vide* (2011).

**El contrato de servicios en el nuevo Derecho contractual europeo**, *Paloma de Barrón Arniches* (2011).

**La reproducción asistida y su régimen jurídico**, *Francisco Javier Jiménez Muñoz* (2012).

**En torno a la sucesión en los títulos nobiliarios**, *Carlos Rogel Vide y Ernesto Díaz-Bastien* (2012).

**La ocupación explicada con ejemplos**, *José Luis Moreu Ballonga* (2013).

**Orígenes medievales del Derecho civil. El universo de las formas. Lo jurídico y lo metajurídico**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2013).

**Sociedad de gananciales y vivienda conyugal**, *Carmen Fernández Canales* (2013).

**El precio en la compraventa y su determinación**, *Carlos Rogel Vide* (2013).

**Formación del contrato de seguro y cobertura del riesgo**, *Miguel L. Lacruz Mantecón* (2013).

**Derecho de obligaciones y contratos**, *Carlos Rogel Vide* (2ª edición, 2013).

**Los medicamentos genéricos, entre la propiedad privada y la salud pública**, *Antonio Juberías Sánchez* (2013).

**Aceptación y contraoferta**, *Carlos Rogel Vide* (2014).

**Los contratos como fuentes de normas. Contratos marco, contratos normativos y contratos de colaboración**, *Olivier Soro Russell* (2014).

**Derecho financiero y tributario I**, *José Miguel Martínez-Carrasco Pignatelli* (2014).

**La reforma de los arrendamientos urbanos efectuada por la Ley 4/2013**, *Marta Blanco Carrasco* (2014).

**La mera tolerancia**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2014).

**Derecho de la Unión Europea**, *Carlos Francisco Molina del Pozo* (2ª edición, 2015).

**La nuda propiedad**, *Carlos Rogel Vide* (2015).

**La reforma de los arrendamientos urbanos efectuada por la Ley 4/2013**, *Marta Blanco Carrasco* (2014).

**La mera tolerancia**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2014).

**Derecho de la Unión Europea**, *Carlos Francisco Molina del Pozo* (2ª edición, 2015).

**La nuda propiedad**, *Carlos Rogel Vide* (2015).

**Derecho financiero y tributario I**, *José Miguel Martínez-Carrasco Pignatelli* (2ª edición, 2015).

**Daños medioambientales y derecho al silencio**, *Luis Martínez Vázquez de Castro* (2015).

**Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas**, *Luis Vácas García-Alós* (2015).

**El contrato de sociedad civil: delimitación y régimen jurídico**, *Eduardo Serrano Gómez* (2015).

**Convivencia de padres e hijos mayores de edad**, *Miguel L. Lacruz Mantecón* (2016).

**Separaciones y divorcios ante notario**, *Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla (Dir.-Coord.)* (2016).

**El principio de la autonomía de la voluntad privada en la contratación: génesis y contenido actual**, *Olivier Soro Russell* (2016).

**Derecho financiero y tributario I**, *José Miguel Martínez-Carrasco Pignatelli* (3ª edición, 2016).

**Derecho de cosas**, *Carlos Rogel Vide* (2ª edición, 2016).

**La perfección del contrato –últimas tendencias–**, *Ignacio de Cuevillas Matozzi y Rocco Favale* (2016).

**Derecho de obligaciones y contratos**, *Carlos Rogel Vide* (3ª edición, 2016).

**Los gastos del pago**, *Verónica de Priego Fernández* (2016).

**Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa**, *Antonio Mozo Seoane* (2017).

**Préstamo para compra de vivienda y vinculación de ambos contratos**, *Miguel Ángel Tenas Alós* (2017).

**La sucesión legal del Estado**, *Miguel L. Lacruz Mantecón* (2017).

**Derecho financiero y tributario I**, *José Miguel Martínez-Carrasco Pignatelli* (4ª edición, 2017).



COLECCIÓN JURÍDICA GENERAL  
*Cursos*

Director: CARLOS ROGEL VIDE  
Catedrático de Derecho Civil  
Universidad Complutense de Madrid

---

# DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO I

4ª Edición

José Miguel Martínez-Carrasco Pignatelli

*Profesor Titular de Universidad  
Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Autónoma de Barcelona*



Madrid, 2017

© Editorial Reus, S. A., para la presente edición  
© José Miguel Martínez-Carrasco Pignatelli  
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid  
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54  
Fax: (34) 91 445 11 26  
E-mail: reus@editorialreus.es  
<http://www.editorialreus.es>

4.ª edición REUS, S.A. (2017)  
ISBN: 978-84-290-1994-0  
Depósito Legal: M-24134-2017  
Diseño de portada: María Lapor  
Impreso en España

Imprime: *Estilo Estugraf Impresores S.L.*

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

## ABREVIATURAS

Admón.	Administración
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AIRF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AN	Audiencia Nacional
AA.PP	Administraciones Públicas
Apdo.	apartado
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CDI	Convenios para evitar la doble imposición internacional
CE	Constitución española
CC.LL.	Corporaciones Locales
DGT	Dirección General de Tributos
DII	Doble imposición internacional
EE.LL.	Entidades Locales
EE.UU.	Estados Unidos de América
FJ	Fundamento Jurídico
HH.AA.	Haciendas Autonómicas
HH.LL.	Haciendas Locales
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

IP	Impuesto sobre el Patrimonio
IRNR	Impuesto sobre la Renta de No Residentes
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento del Valor de Naturaleza Urbana
ISD	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
IITP-AJD	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LGP	Ley General Presupuestaria
LGT	Ley General Tributaria
LHH.LL.	Ley de Haciendas Locales
LIS	Ley Impuesto sobre Sociedades
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LTAIPBG	Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LTT.PP.	Ley de Tasas y Precios Públicos
OCEX	Órgano de Control Externo
PIB	Producto Interior Bruto
RD	Real Decreto
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TM	Tributo metropolitano de Barcelona
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

# LECCIÓN 1ª

## PODER FINANCIERO Y DERECHO FINANCIERO

SUMARIO: 1. PODER FINANCIERO Y ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA: 1.1. Concepto de poder financiero.– 1.2. Concepto de actividad financiera pública.– 2. TITULARES DEL PODER FINANCIERO. SU DISTRIBUCIÓN: 2.1. Introducción.– 3. ENTES PÚBLICOS CON COMPETENCIAS FINANCIERAS: 3.1. Introducción.– 3.2. Competencias financieras de las CC.AA. de régimen común.– 3.3. Competencias financieras de las CC.AA. de régimen foral.– 3.4. Competencias financieras de las Corporaciones Locales (CC.LL.).– 4. LÍMITES AL PODER FINANCIERO: 4.1. Límites constitucionales.– 4.2. Límites derivados de la condición del Reino de España como sujeto de derecho internacional.– 4.3. Límites derivados de la condición del Reino de España como estado miembro de la Unión Europea (UE).– 5. RECURSOS PARA LA OBTENCIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS: 5.1. Ingresos públicos: concepto y caracteres.– 5.2. Clasificación de los ingresos públicos.– 5.3. Patrimonio público. Ingresos patrimoniales.– 5.4. Monopolios públicos. Ingresos monopolísticos.– 5.5. Crédito o empréstito público. Ingresos derivados de la deuda pública.– 5.6. Tributo. Ingresos tributarios.– 5.7. Precios públicos.– 5.8. Subvenciones y demás transferencias realizadas por otros.– 5.9. Multas y sanciones.– 6. DERECHO FINANCIERO: CONCEPTO, CONTENIDO Y DIFERENCIAS CON OTRAS DISCIPLINAS CIENTÍFICAS Y RAMAS JURÍDICAS: 6.1. Concepto de derecho financiero.– 6.2. Contenido del derecho financiero.– 6.3. Diferencias con otras disciplinas jurídicas.

## 1. PODER FINANCIERO Y ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

### 1.1. Concepto de poder financiero

Facultad de los entes públicos para desarrollar la actividad financiera pública con sometimiento a la ley y al resto del ordenamiento jurídico.

El poder financiero es el poder para regular el ingreso y el gasto público.

El poder financiero se concreta en la titularidad y ejercicio de competencias constitucionales en materia financiera (**arts. 133 a 136 Constitución española** —CE—, Título VII *Economía y Hacienda*), a saber:

- a) Aprobación de los Presupuestos y autorización del gasto público (*poder de gasto*, **art. 133.4 Constitución**).
- b) Ordenación de los recursos financieros necesarios para sufragar el gasto (*poder tributario*, **art. 133.1 y 2 CE**).
- c) Otras competencias financieras, como la relativa a la Deuda Pública (**art. 135.3 CE**).

Hoy, el concepto de poder financiero se ha desvinculado definitivamente de la idea de *soberanía*, concepto ya superado al carecer de sentido en un Estado constitucional moderno.

El poder financiero (junto con la potestad de desarrollar la política internacional, de defensa, monetaria, ejercicio del *ius puniendi* o potestad punitiva y sancionadora) ya no es una de las atribuciones básicas de la soberanía de un ente político.

En consecuencia, el poder financiero no puede entenderse como una categoría unitaria derivada del poder político soberano, esto es, aquel que «toca techo», que no tiene límites impuestos por entidades superiores, ajenos a toda norma. Y ello porque el concepto de poder soberano ya ha sido superado.

En efecto. En nuestros días, cualquier entidad política está sujeta a límites en el ejercicio de cualquiera de sus potestades, derivados del sometimiento al Derecho y la sujeción a otras instancias políticas superiores (verbigracia, la Unión Europea).

En la actualidad, el poder financiero se concibe como el conjunto de competencias constitucionales y de potestades administrativas de que disponen los entes públicos territoriales e institucionales para desarrollar la actividad financiera de obtención de ingresos y ordenación de gastos y pagos.

## 1.2. Concepto y caracteres de la actividad financiera pública

Actividad desarrollada por entidades públicas (entidades territoriales e institucionales) cuyo objeto es la obtención de ingresos públicos a través de recursos financieros (por ejemplo, el tributo) con la finalidad de destinarlos a la realización de los gastos necesarios para atender la satisfacción de los intereses generales (Administración de justicia, sanidad, educación, defensa y seguridad ciudadana, Seguridad Social, servicio exterior, ayuda al desarrollo internacional y protección del medio ambiente).

La *Hacienda Pública* (**art. 5.1 Ley 47/2003, General Presupuestaria, LGP**) está constituida por el conjunto de derechos (de naturaleza pública o privada) y de obligaciones (deudas contraídas) de contenido económico cuya titularidad corresponde a un ente público (Estado, Comunidad autónoma, Entidades locales e institucionales).

Los caracteres de la actividad financiera son los siguientes:

- a) Es una actividad fundamentalmente política, de oportunidad y conveniencia en favor y en pro del bien colectivo público. Es decir, está regida por criterios políticos, debido a que los fines que tratan de satisfacerse y los entes a quienes se atribuye su desarrollo y ejercicio son políticos.
- b) Es una actividad objeto de conocimiento por diferentes disciplinas científicas (Economía, Ciencia Política, Derecho Constitucional, Estadística, Psicología, Sociología, Ética...), dado que se trata de una realidad que presenta múltiples facetas.

## 1.3. Evolución histórica de la actividad financiera pública

La importancia de la actividad financiera se ha ido incrementando a medida que el Estado (la Administración pública) ha ido asumiendo

(esto es, teniendo mayor presencia y protagonismo), cada vez más, responsabilidades en los diferentes ámbitos de la realidad social.

#### A) Antigiüedad y Edad Media

La actividad financiera desarrollada es mínima e intermitente. Los poderes públicos no tenían asignados el cumplimiento de fines públicos (salvo las campañas bélicas, obras públicas, coronaciones o fiestas populares).

No existía un sistema de obtención de ingresos públicos estable y permanente. Sólo hay aportaciones personales del monarca y de los señores feudales de carácter esporádico, basadas en la figura del vasallaje.

La asistencia sanitaria y la educación son asumidas por las Órdenes religiosas y por las Órdenes militares.. Se identifica la Hacienda Pública (*Fiscum*) con el patrimonio personal de reyes y señores feudales.

El primario y primitivo sistema de obtención de ingresos se basaba en la exigencia de:

1º Impuestos de capitación (*per capita* o en cabeza de los ciudadanos contribuyentes).

2º Impuestos sobre el suelo, producción agrícola o artesanal y sobre el comercio.

3º Derechos exigidos por el paso de puentes (*pontazgo*), caminos y acceso a ciudades (*portazgo*).

#### B) Estado moderno (siglos XIV-XV)

Superación paulatina de la organización feudal y la aparición del Estado moderno como nueva forma de organización política. Ello requiere una actividad financiera estable tanto respecto a los ingresos como en cuanto a los gastos. Así son precisos nuevos ingresos (por ejemplo, el monopolio del azogue –elemento químico necesario para la aleación de metales, esencial para la acuñación de moneda de oro y plata en las cecas americanas y europeas-, de la sal o el de las almadrabas) para sufragar un Ejército y un aparato burocrático permanentes en aras de atender las exigencias comunes (justicia, defensa exterior y seguridad).

Surgen instrumentos de control de los gastos públicos: Tribunal de Cuentas del Rey (Reino de Aragón); Contaduría Mayor de Cuentas (Reino de Castilla); Cámara de Comptos (Reino de Navarra).

No obstante, la actividad financiera pública es escasa. Las necesidades financieras del Estado se consideran ajenas a los súbditos-particulares, debiendo hacerse frente a las mismas exclusivamente por el Estado con su propio patrimonio o acudiendo al endeudamiento (verbigracia, el descubrimiento de América, financiado con préstamos contraídos por la Corona).

### *C) Estado liberal de Derecho (siglo XIX)*

Con el constitucionalismo decimonónico, el Estado asume un mayor protagonismo en la vida pública (enseñanza, sanidad y restantes funciones asistenciales o benéficas), aun cuando la intervención del Estado en la economía es todavía mínima, al actuar como mero espectador: *laissez faire, laissez passer*.

Se consolida la actividad financiera pública.

Destacan los siguientes puntos:

1º Control parlamentario (burguesía hegemónica) de las cuentas públicas.

2º Contención en el gasto público.

3º Control parlamentario en la creación de tributos.

4º Sistema tributario no auténticamente redistributivo, con protección especial de la propiedad privada.

### *D) Estado democrático y social de Derecho (siglos XX-XXI)*

El decidido intervencionismo económico del Estado en la vida pública surge a consecuencia de las dos guerras mundiales y de la crisis económica de 1929, en pro de una mayor igualdad material de los ciudadanos.

La actividad financiera se acomoda a un progresivo ensanchamiento de los fines públicos con el consiguiente incremento también de los gastos públicos y de las fuentes de ingresos con los que poder financiar aquellos.

Los ingresos patrimoniales públicos decrecen en su importancia al generalizarse el proceso de privatización de los bienes públicos. Los

ingresos tributarios se erigen en el principal medio de financiación de los gastos públicos, con una férrea limitación de la Deuda Pública como recurso financiero.

La actividad financiera pública se ha convertido en un instrumento de política económica determinante, especialmente a través del recurso al tributo. En la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, se produce el fin del llamado Estado del bienestar. entra en crisis. Con la depresión económico-financiera, los poderes públicos intervienen también en la vida financiera.

La efectividad del principio de justicia en el gasto se convertirá en el principal reto de la Administración Pública.

## **2. TITULARES DEL PODER FINANCIERO. SU DISTRIBUCIÓN**

### **2.1. Introducción**

Conforme al art. 137 de la CE de 1978, «El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan, entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Es el principio constitucional de autonomía financiera de los entes públicos territoriales.

En el mismo sentido se expresan los **arts. 2, 140, 142 y 156 CE**.

La **STC 76/1983**, de 5 de agosto, estableció que el **principio de autonomía financiera** implica pluralidad, de manera que los singulares tributos propios que pueda establecer una CA y que no existan en las restantes, o la forma diferente de hacerlo no vulnerarán por sí misma el principio de igualdad exigido en el **art. 139.1 CE**, a cuyo tenor:

*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*

Por tanto, la igualdad de tal precepto constitucional no puede concebirse como una exigencia de uniformidad. Por el contrario, según declaró la **STC 37/1987**, de 26 de marzo, debe entenderse en

