



# ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN EN ÉPOCA DE CRISIS

**Directora**

MARÍA TERESA MATA SIERRA

**Coordinadora**

CAROLINA BLASCO DELGADO

**Autores**

CAROLINA BLASCO DELGADO

JUAN CALVO VÉRGEZ

CARLOS CARBAJO NOCAL

ANA BELÉN CASARES MARCOS

MARÍA ANGUSTIAS DÍAZ CÓMEZ

YOLANDA GARCÍA CALVENTE

ALFONSO GARCÍA-MONCÓ

FERNANDO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ

ANTONIO LÓPEZ DÍAZ

PABLO MACHÍN VIÑUELA

MERCEDES RUÍZ GARIJO

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

AGUSTÍN TURIEL MARTÍNEZ

ANTONIO VAQUERA GARCÍA

**Prólogo**

ANTONIO CAYÓN CALIARDO



LEX NOVA



THOMSON REUTERS

# ÍNDICE GENERAL

Página

PRÓLOGO.....	7
PRESENTACIÓN.....	13

## CAPÍTULO I

### EL COPAGO DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO FINANCIERO: ACLARACIONES, PROBLEMÁTICA Y ALTERNATIVAS ALFONSO GARCÍA-MONCÓ

I. INTRODUCCIÓN.....	29
II. LA «FENOMENOLOGÍA» DEL COPAGO. MODALIDADES HASTA AHORA CONOCIDAS.....	32
1. El copago farmacéutico.....	32
2. El copago sanitario.....	35
3. El copago universitario.....	36
4. El copago judicial.....	38
III. LOS PROBLEMAS JURÍDICO-FINANCIEROS DEL COPAGO A LA LUZ DE LOS SUPUESTOS DESCRITOS.....	42
1. La verdadera naturaleza del copago. Ensayo sobre su concepto.....	42
2. ¿Es contrario el Copago a algún Principio Constitucional?.....	45
IV. ALTERNATIVAS AL COPAGO Y PERSPECTIVA DE FUTURO.....	48

## CAPÍTULO II

### LA FINANCIACIÓN DE LA JUSTICIA A TRAVÉS DE TASAS MERCEDES RUIZ GARIJO

I. INTRODUCCIÓN. TASAS JUDICIALES Y ESTADO SOCIAL, DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO.....	53
II. EL DISCUTIBLE FUNDAMENTO DE LAS TASAS JUDICIALES.....	58

	<u>Página</u>
1. Hecho imponible. Su adecuación a los principios de beneficio y de provocación de costes.....	58
2. La administración de justicia como servicio esencial de los estados sociales, democráticos y de derecho.....	61
<b>III. APUNTES SOBRE SU POSIBLE CONSTITUCIONALIDAD.....</b>	<b>64</b>
1. Desde la perspectiva del principio de asistencia jurídica gratuita.....	64
2. Desde la perspectiva del principio de tutela judicial efectiva.....	64
A. Los efectos preclusivos del pago de las Tasas Judiciales.....	64
B. Su cuantificación. Principio de capacidad económica.....	65
C. Principio de equivalencia. La dudosa legalidad de la memoria económica financiera y sus efectos sobre el principio de tutela judicial efectiva.....	69
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>71</b>

### CAPÍTULO III

#### ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS SUPERIORES. EL CASO DE ESPAÑA

CARLOS CARBAJO NOGAL

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>73</b>
<b>II. LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>76</b>
<b>III. MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN EL ÁMBITO DE LA OCDE.....</b>	<b>80</b>
<b>IV. REVISIÓN HISTÓRICA DE LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA.....</b>	<b>85</b>
<b>V. LAS ACTUALES FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA.....</b>	<b>90</b>
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>98</b>

### CAPÍTULO IV

#### LA PARAFISCALIDAD COMO ALTERNATIVA DE FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. EL EJEMPLO DE LA APORTACIÓN DE LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES PARA FINANCIAR RTVE

CAROLINA BLASCO DELGADO

<b>I. EL DIFÍCIL ENCAJE DE LAS FIGURAS «TRIBUTARIAS» CREADAS PARA FINANCIAR RTVE EN LAS CATEGORÍAS TRIBUTARIAS CLÁSICAS.....</b>	<b>101</b>
--	------------

<b>II. EL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE. ESPECIAL REFERENCIA A LA APORTACIÓN DE LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES .....</b>	<b>105</b>
1. De un modelo mixto de financiación a otro exclusivamente público que garantiza la sostenibilidad de la Corporación RTVE.....	105
2. La exigencia de una aportación de los operadores de telecomunicaciones y su configuración legal como «tributo».....	109
3. Imposibilidad de subsunción del presupuesto de hecho de la aportación en el artículo 2 de la LGT.....	114
A. El intento de subsunción legal de la aportación en el tributo ....	114
B. Análisis de su difícil encaje en las figuras tributarias clásicas....	117
<b>III. LAS EXACCIONES PARAFISCALES: RECONDUCCIÓN DE LA APORTACIÓN DE LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES A ESTE ÁMBITO .....</b>	<b>121</b>
1. La naturaleza tributaria de las exacciones parafiscales.....	123
2. Notas caracterizadoras de las exacciones parafiscales.....	124
3. La aportación de los operadores de telecomunicaciones como exacción parafiscal.....	125

**CAPÍTULO V**

**LA PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO ALTERNATIVA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EL CASO DE LOS IMPUESTOS SOBRE USOS Y APROVECHAMIENTOS DEL AGUA EMBALSADA DE GALICIA Y CASTILLA Y LEÓN**

ANTONIO VAQUERA GARCÍA

<b>I. INTRODUCCIÓN: LA UTILIZACIÓN DE LOS TRIBUTOS COMO MEDIO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y COMO VÍA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....</b>	<b>127</b>
<b>II. LA ENERGÍA HIDROELÉCTRICA Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS...</b>	<b>131</b>
1. Constitución Española y suministro eléctrico.....	131
2. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia hidroeléctrica .....	132
<b>III. LOS IMPUESTOS SOBRE EL DAÑO Y LA AFECCIÓN MEDIOAMBIENTAL CAUSADOS POR DETERMINADOS USOS Y APROVECHAMIENTOS DEL AGUA EMBALSADA DE GALICIA Y CASTILLA Y LEÓN.....</b>	<b>135</b>
1. Cuestiones generales competenciales, terminológicas y de incentivo ambiental.....	135
2. Figuras afines relativas a gravámenes sobre el medio hidráulico.....	138

	Página
A. Cánones de saneamiento y de vertido .....	138
B. Canon de regulación y tarifa de utilización de la Ley de Aguas.	139
C. Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica de la Ley de Aguas .....	141
D. Canon de protección civil de Cataluña.....	142
3. Antecedentes y motivación de los impuestos gallego y castellano-leonés.....	143
4. Objeto, naturaleza jurídica y afectación de la recaudación .....	147
5. Hecho imponible, no sujeción y exenciones .....	152
6. Obligados tributarios.....	157
7. Elementos de cuantificación.....	159
8. Gestión tributaria.....	164
<b>IV. CONSIDERACIONES CRÍTICAS.....</b>	<b>167</b>

## CAPÍTULO VI

### PERSPECTIVAS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN TIEMPOS DE CRISIS: MÁS PRAGMATISMO POR MENOS DINERO

ANA BELÉN CASARES MARCOS

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>171</b>
<b>II. LA COMPLEJA DEFINICIÓN DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA (CPP).....</b>	<b>173</b>
<b>III. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE CPP.....</b>	<b>179</b>
<b>IV. RAZONES ADUCIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CPP.....</b>	<b>181</b>
<b>V. OBJECIONES E INCONVENIENTES MÁS HABITUALES DERIVADOS DE UN USO INAPROPIADO DE LOS INSTRUMENTOS DE CPP .....</b>	<b>185</b>
<b>VI. EXPERIENCIA, PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN INTERNACIONAL EN EL EMPLEO DE FÓRMULAS DE CPP .....</b>	<b>192</b>
1. Recomendaciones al respecto de las organizaciones internacionales más representativas .....	192
2. Promoción por la Unión Europea de la CPP .....	196
3. Impacto sobre el ordenamiento jurídico español de la difusión internacional de la CPP.....	201
<b>VII. REFLEXIÓN FINAL.....</b>	<b>203</b>

**CAPÍTULO VII**

**LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA CONTRACTUAL: EL CONTRATO DE COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO EN EL TRLCSP**

PABLO MACHÍN VIÑUELA

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	207
<b>II.</b>	<b>LA EVOLUCIÓN DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA CONTRACTUAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO</b> .....	211
<b>III.</b>	<b>EL CONTRATO DE COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO EN EL TRLCSP</b> .....	216
1.	Caracteres generales.....	216
2.	Ámbito Subjetivo: examen general y su especialidad en el ámbito del CCPP.....	219
A.	La problemática de las entidades públicas empresariales como sujetos contratantes.....	223
3.	Ámbito Objetivo: la complejidad de la prestación como criterio diferenciador del contrato.....	224
4.	Tramitación del CCPP.....	227
A.	Actuaciones preparatorias.....	227
a.	El documento de evaluación previa.....	227
b.	El Programa funcional.....	229
c.	El clausulado del contrato.....	230
B.	Selección del contratista y adjudicación del contrato.....	236
a.	El diálogo competitivo y, excepcionalmente, el procedimiento negociado con publicidad.....	236
b.	Preparación y adjudicación de los CCPP celebrados por las entidades públicas empresariales.....	242
C.	Duración, efectos, cumplimiento y extinción del CCPP.....	242
a.	CCPP celebrados por Administraciones Públicas.....	243
b.	CCPP celebrados por las entidades públicas empresariales.....	245
5.	Las fuentes de financiación privada en los CCPP.....	247
<b>IV.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	248

**CAPÍTULO VIII****CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS CON FINANCIACIÓN PRIVADA. DE LAS FÓRMULAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA A LA FINANCIACIÓN COLECTIVA**

YOLANDA GARCÍA CALVENTE

I.	INTRODUCCIÓN.....	251
II.	LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS.....	256
	1. Consideraciones generales.....	256
	2. Desarrollo normativo y situación actual de la CPP.....	257
	3. Aspectos tributarios de la CPP.....	263
III.	FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN COLECTIVA: CONCEPTO Y DESARROLLO.....	266
IV.	FINANCIACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y «CROWDFUNDING»: ¿UNA OPCIÓN POSIBLE?.....	269
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	274

**CAPÍTULO IX****FINANCIACIÓN DE SERVICIOS A TRAVÉS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. COMPRA PÚBLICA INNOVADORA**

FERNANDO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ

I.	INTRODUCCIÓN.....	277
II.	COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (CPP).....	279
	1. Colaboración Público-Privada en el sector TIC.....	281
	2. Convenios de colaboración.....	284
III.	COMPRA PÚBLICA INNOVADORA.....	286
IV.	OTRAS FIGURAS AFINES.....	295
	1. Medidas en el ámbito de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).....	296
	A. Gastos susceptibles de ser parametrizados.....	296
	B. Centralización de contratos de servicios y suministros.....	297
	2. Contrataciones conjuntas en el ámbito de la Unión Europea.....	298
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	300

**CAPÍTULO X**

**LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SU INCIDENCIA EN LAS CUENTAS PÚBLICAS: UNA PROPUESTA DE REGLAS FISCALES**

ANTONIO LÓPEZ DÍAZ

I.	LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. LA TRANSFERENCIA DEL RIESGO.....	303
II.	VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA CPP.....	307
III.	LA IMPORTANCIA DE LA CPP Y SU INCIDENCIA EN LAS CUENTAS PÚBLICAS.....	311
IV.	ALGUNOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE OPERACIONES DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA.....	314
V.	UNA PROPUESTA DE REGLAS QUE LIMITEN EL USO DE LAS FÓRMULAS DE CPP.....	317
VI.	CONCLUSIONES.....	321

**CAPÍTULO XI**

**ALTERNATIVAS A LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ÚLTIMAS REFORMAS**

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

I.	LA NECESIDAD DE CONTENCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO COMO PUNTO DE PARTIDA.....	325
II.	LAS POLÍTICAS ACTIVAS ANTE EL RECORTE DEL GASTO.....	327
1.	La colaboración de la iniciativa privada en el servicio público de empleo.....	327
2.	Las agencias de colocación: novedades en su régimen jurídico.....	330
A.	Del monopolio público a la intermediación privada con ánimo de lucro.....	330
B.	El principio de libertad de competencia empresarial.....	332
C.	La configuración como «job search».....	334
D.	Agencias colaboradoras y autónomas: similitudes y diferencias.....	336
3.	Empresas de trabajo temporal. Su actuación como sujetos intermediadores en el mercado de trabajo.....	339
A.	De la legalización de la cesión temporal a su consideración como agencias de empleo.....	340
B.	La necesidad de autorización y el juego del silencio.....	343



	Página
C. Nuevas competencias.....	345
D. El recurso a estas empresas por las Administraciones Públicas. Posibilidades y límites.....	347
<b>III. LAS POLÍTICAS PASIVAS COMO CAUCE PARA LA TUTELA ECONÓMICA DE UNA SITUACIÓN DE TRÁNSITO .....</b>	<b>354</b>
1. Las amenazas para la viabilidad del sistema.....	355
2. El nuevo enfoque normativo de la protección (contributiva y asistencial) por desempleo A vueltas con su naturaleza jurídica.....	356
A. Breve repaso de las últimas modificaciones .....	357
B. La exigencia de una muestra indubitada de búsqueda de empleo .....	362
C. La obligada aceptación de trabajos de utilidad social.....	366
3. El ejercicio de la potestad sancionadora por el servicio público de empleo como acto de gestión ordinaria de las prestaciones.....	368
A. Reintegro.....	369
B. Suspensión.....	370
C. Extinción.....	372
D. Demanda judicial en los supuestos de fraude en la contratación temporal.....	374
E. La descentralización de la verificación del percibo de las prestaciones.....	376
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>378</b>

## CAPÍTULO XII

### EL CONTROL COMUNITARIO DE LAS AYUDAS PÚBLICAS Y LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE AYUDAS POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES COMO MECANISMO PARA EVITAR LA DISTORSIÓN DE LA COMPETENCIA Y FAVORECER EL FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LOS MERCADOS

MARÍA ANGUSTIAS DÍAZ GÓMEZ

I. INTRODUCCIÓN.....	382
II. LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS.....	389
III. CONCEPTO DE AYUDAS PÚBLICAS .....	394
1. Ayudas otorgadas por el Estado o mediante fondos estatales.....	397
2. Ventaja económica para el beneficiario .....	403
3. Carácter selectivo.....	409



4.	Repercusión sobre el comercio entre Estados miembros.....	410
<b>IV.</b>	<b>COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS PÚBLICAS CON EL MERCADO INTERIOR.....</b>	<b>411</b>
1.	Principios aplicables a las ayudas públicas.....	411
2.	Ayudas compatibles.....	413
A.	Compatibilidad automática de determinadas ayudas.....	413
B.	Ayudas compatibles a juicio de la Comisión Europea.....	413
a.	Ayudas de finalidad regional.....	414
b.	Ayudas dirigidas a sectores específicos.....	414
c.	Ayudas horizontales.....	415
d.	Disposiciones provisionales para hacer frente a la crisis financiera.....	415
C.	Ayudas compatibles por decisión del Consejo ante circunstancias excepcionales.....	416
<b>V.</b>	<b>EL CONTROL COMUNITARIO DE LAS AYUDAS ESTATALES.....</b>	<b>416</b>
1.	El examen de la compatibilidad por la Comisión Europea: nociones generales.....	416
2.	La notificación de las ayudas a la Comisión Europea: clases de ayuda.....	418
A.	Ayudas notificables.....	418
B.	Ayudas exentas de notificación previa.....	420
C.	Ayudas de menor importancia o de minimis.....	421
3.	Procedimiento aplicable a las ayudas notificadas.....	424
4.	Procedimiento aplicable a las ayudas ilegales.....	426
A.	Normas generales.....	426
B.	La recuperación de las ayudas ilegales.....	427
C.	Consecuencias de la no ejecución de las decisiones de recuperación de la Comisión.....	430
<b>VI.</b>	<b>LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE AYUDAS ESTATALES POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES.....</b>	<b>431</b>
1.	Consideraciones generales.....	431
2.	Intervención de los órganos jurisdiccionales nacionales en caso de ayudas estatales ilegales por incumplimiento del artículo 108.3 TFUE.....	433
3.	Intervención de los órganos jurisdiccionales nacionales en la ejecución de las decisiones negativas de la Comisión por las que se ordena la recuperación.....	435

	Página
VII. CONCLUSIONES.....	436
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	438

### CAPÍTULO XIII

#### LA RECUPERACIÓN DE FIGURAS IMPOSITIVAS EN LAS HACIENDAS LOCALES COMO ALTERNATIVA DE FINANCIACIÓN

AGUSTÍN TURIÉL MARTÍNEZ

I. INTRODUCCIÓN.....	445
II. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA TRIBUTACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL ...	446
1. Los recursos de los Entes Locales.....	446
2. Los impuestos municipales.....	448
3. Imposición sobre la riqueza.....	450
4. Competencia fiscal entre Entes Locales.....	450
III. PROPUESTAS DE REFORMA EN LOS IMPUESTOS EXISTENTES.....	451
1. Reformas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	451
2. Reformas en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	451
3. Reformas en el Impuesto sobre Actividades Económicas.....	451
IV. RECUPERACIÓN DE FIGURAS IMPOSITIVAS DEROGADAS.....	452
V. NUEVAS FIGURAS IMPOSITIVAS.....	454
1. Impuesto sobre bienes suntuarios.....	454
2. Impuesto sobre viviendas vacías.....	455
3. Impuesto sobre la estancia en establecimientos turísticos.....	456
4. Impuesto sobre grandes superficies, centros y cadenas comerciales..	457
5. Impuesto sobre centros de negocios.....	458
6. Impuesto sobre la impresión o distribución de folletos publicitarios	458
7. Impuesto sobre activos económicos no utilizados.....	459
8. Impuesto sobre titularidad societaria de activos no afectos a una actividad económica.....	460
9. Impuesto sobre calefacciones de carbón.....	460
10. Impuesto sobre equipos de refrigeración.....	461
11. Impuesto sobre la instalación de antenas de telefonía móvil.....	461
12. Tasa sobre utilización de vías públicas por vehículos de tracción me- cánica.....	462

	Página
VI. CONCLUSIONES.....	463

**CAPÍTULO XIV**

**LA FALTA DE RECURSOS EN LAS HACIENDAS LOCALES: SOLUCIONES PARA EL PAGO A PROVEEDORES**

JUAN CALVO VÉRGEZ

I. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 7/2012, DE 9 DE MARZO, POR EL QUE SE CREÓ EL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES Y SUS CONSECUENCIAS..	465
II. LÍNEAS CONFIGURADORAS DEL SEGUNDO PLAN DE PAGO A PROVEEDORES. LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 4/2013, DE 22 DE FEBRERO.....	469
III. PRINCIPALES RASGOS CONFIGURADORES DEL TERCER PLAN DE PAGO A PROVEEDORES ARTICULADO POR LOS ENTES LOCALES.....	480
IV. UNA VÍA ALTERNATIVA PENDIENTE DE EXPLORAR: LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 217 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	501