

FINANCIACIÓN DE ACTUACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE PROMOCIÓN DEL COMERCIO URBANO MEDIANTE TRIBUTOS: LA EXPERIENCIA ALEMANA

M^a Luisa Esteve Pardo

Palabras clave: Business Improvement Districts, colaboración público-privada, tributos, centros urbanos, comercio, urbanismo, derecho comparado

Key words: Business Improvement Districts, Public-private partnership, assessments, fees and levies, urban centres, commerce, urban planning, comparative law

Sumario

1. Iniciativas público-privadas de promoción del comercio urbano
 - A. Razones que justifican el apoyo público a estas iniciativas privadas
 - B. Organización y financiación
 - C. Causas de los limitados resultados de estas iniciativas en España
2. Objeto del trabajo
3. Características de los BIDs y su introducción en Alemania
 - A. Características identificativas de los BIDs
 - B. Introducción de los BIDs en Alemania
 - C. Rasgos característicos del modelo alemán
 - D. El tributo para la financiación de los BIDs
4. Conclusiones

Resumen

Los *Business Improvement Districts* (BIDs) son instrumentos de colaboración público-privada que existen en numerosos Estados y han demostrado ser eficaces mecanismos de revitalización de los centros urbanos. Un elemento clave para su éxito es el tributo que acompaña a su constitución y que garantiza tanto la financiación del BID como que todos los beneficiados por su actuación contribuyen a su sostenimiento. El objeto de este trabajo es analizar el tributo municipal que han establecido diferentes *Länder* alemanes con la finalidad de extraer enseñanzas de cara a una eventual implantación de un tributo semejante también en España.

Abstract

Business Improvement Districts (BIDs) are a foreign model of public-private partnership. They have achieved good results in developing urban centres. Foreigner experiences prove that BIDs are only successful when their financing has been secured by establishing an assessment or a levy. The aim of this article is to analyse the local BID assessment that has been levied in Germany as an example for a possible similar assessment in Spain.

1. INICIATIVAS PÚBLICO-PRIVADAS DE PROMOCIÓN DEL COMERCIO URBANO

El comercio minorista situado en las tramas urbanas ha sido la forma característica de comercio de las ciudades españolas y europeas. Desde los años ochenta esta forma tradicional de comercio viene experimentando una agresiva competencia por parte de otras modalidades comerciales, singularmente por la fuerte expansión de grandes y medianas superficies comerciales ubicadas en las periferias y zonas suburbanas de los municipios. Además, pese a que el planeamiento urbanístico municipal ha tendido a limitar la implantación de medianas y grandes superficies dentro de las tramas urbanas, lo cierto es que los operadores comerciales han encontrado la manera de situar en su interior formatos de medianas superficies que se han adaptado a las exigencias urbanísticas y que también amenazan seriamente al comercio minorista tradicional.

Ante esta situación y a partir los años noventa se han desarrollado en España numerosas iniciativas tendentes a mantener y potenciar el comercio minorista urbano, a fomentar la competitividad de su oferta y aumentar su atractivo frente a otras opciones comerciales.

En líneas generales, han sido los propios comerciantes quienes, al ver amenazada su actividad económica, impulsaron este tipo de iniciativas colectivas, que rápidamente recibieron el apoyo de las Administraciones públicas, en particular, de la autonómica y la local. Las Comunidades Autónomas -en virtud de sus competencias sobre comercio interior y sobre la ordenación del territorio- con frecuencia han concretado su colaboración subvencionando acciones promocionales y de animación comercial y fomentando la profesionalización de estas actuaciones. Por su parte, los gobiernos locales, que son la administración competente para actuar sobre el espacio urbano y para regular y planificar sus usos, también acostumbran a colaborar de formas diversas con estas iniciativas. La colaboración pública local se ha venido concretando a través de tres vías: ayudas económicas, apoyo a la organización y a la

ejecución de planes de dinamización comercial y, por último, intensificando la prestación de determinados servicios públicos -tales como vigilancia y seguridad, limpieza de vías públicas, alumbrado...- y realizando específicas obras públicas tendentes a hacer estas zonas más accesibles y atractivas.

A. Razones que justifican el apoyo público a estas iniciativas privadas

Las diversas administraciones públicas se implicaron en estas iniciativas con el principal objetivo de defender una modalidad de actividad económica, generadora de riqueza y de empleo, que se encontraba en declive por la intensísima competencia de otros formatos comerciales, así como por la incidencia de otros factores, tales como el despoblamiento y la degradación de algunos centros urbanos, el aumento del precio de los alquileres por la implantación de actividades del sector servicios en estas zonas, la pérdida de locales de ocio – como cines y teatros- que constituían un elemento más de atractivo, así como por el fuerte incremento de la atracción únicamente turística, que ha sido un factor de expulsión del comerciante “tradicional” de muchos centros urbanos. Se trata, por tanto, no ya solo de fomentar una actividad económica en peligro, sino de mantener un tipo de comercio característico del tejido de las ciudades europeas. A su vez, este comercio contribuye al mantenimiento de personalidad propia y diferenciada de cada ciudad frente a las tendencias homogeneizadoras, fácilmente observables, de una tipología comercial prácticamente uniforme, con formatos clónicos, que reducen la oferta comercial disponible al tiempo que conlleva en cierta medida la pérdida de la identidad propia de las ciudades.

Pero no se trata únicamente de razones de índole estrictamente económica. Existen otros motivos que aconsejan y justifican la colaboración pública con este tipo de iniciativas.

La existencia de una oferta comercial más o menos intensa en el interior de las poblaciones actúa como dinamizadora de la vida urbana y favorece que los núcleos urbanos sean más compactos, ya que las necesidades básicas quedan cubiertas sin grandes desplazamientos ni requerir el uso del transporte privado, lo que a su vez favorece una integración equilibrada entre el uso residencial, comercial, de ocio y de servicios de los espacios del municipio. De esta manera se revitaliza el espacio público y se consiguen ciudades más cohesionadas socialmente, al tiempo que se evita la degradación de los centros. Por otra parte, este modelo de comercio y de ciudad -frente al que potencia el uso intensivo comercial y de ocio de las

periferias urbanas- permite un urbanismo más sostenible y con menor impacto ambiental, al reducir la movilidad y los desplazamientos, y facilita una utilización más racional del suelo y del territorio. La integración de los diversos usos de los espacios e inmuebles es una característica de la identidad de las ciudades europeas, frente al modelo estadounidense que tiende a una fuerte segregación de los usos en zonas muy delimitadas.

En conclusión, las razones que aconsejan mantener y potenciar el comercio situado en los centros urbanos son de muy diverso orden y no se reducen a causas de tipo estrictamente comercial y económico. El desarrollo de un urbanismo característico, de un modelo de crecimiento y de una movilidad urbana más sostenibles y de menor impacto ambiental, el mantenimiento de la identidad propia de las ciudades e incluso de la cohesión social son los motivos que impulsan la colaboración público-privada en el desarrollo de estrategias de promoción de este modelo de comercio urbano.

B. Organización y financiación

Como regla general estas iniciativas han tenido su origen en el asociacionismo voluntario de los comerciantes, y han obtenido luego el apoyo de las Administraciones públicas.

Con frecuencia, la actuación conjunta de las asociaciones privadas de comerciantes y de las instituciones públicas se ha articulado a través de la firma de convenios, en los cuales se establece la forma y la concreta medida en que cada una de ellas participa en el plan. En la mayoría de las iniciativas más desarrolladas, aunque no en todas, se ha optado por desarrollar estas actuaciones de forma profesionalizada mediante la creación de gerencias o estructuras diversas. Como regla general han sido las asociaciones de comerciantes quienes materialmente se han encargado de la tarea de diseñar y llevar a cabo las actuaciones de promoción, con la colaboración y el apoyo de los gobiernos autonómicos y locales y, en ocasiones, de otras instituciones como, por ejemplo, las Cámaras de Comercio. No existe un modelo único de colaboración, sino que se han creado plataformas y estructuras diversas, que han recibido diferentes denominaciones tales como gerencias de centro urbano, Centros Comerciales Abiertos (CCAs) o Áreas Comerciales Urbanas (ACUs), por citar algunas de las más extendidas¹.

¹ MACHO PÉREZ, A. B., en *La participació dels agents públics i privats en els plans de dinamització comercial*, Licencia Creative Commons, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012, pp. 20-34, realiza

Por lo que respecta a su financiación, los ingresos necesarios para desplegar estas actuaciones han procedido básicamente de dos fuentes: de las cuotas satisfechas por los comerciantes a las asociaciones en las que se integran de forma voluntaria y de las ayudas económicas otorgadas por las administraciones autonómicas y locales². Se trata, por tanto, de una fórmula de financiación mixta, aunque su principal recurso financiero son sin lugar a dudas las ayudas públicas, que suponen en la gran mayoría de los casos más del 60% del presupuesto de estas gerencias³.

C. Causas de los limitados resultados de estas iniciativas en España

Estas fórmulas de colaboración público-privada, tal y cómo se han puesto en práctica en muchas de nuestras ciudades, están dando claras muestras de agotamiento y no han logrado sus objetivos en la medida esperada, como sí lo han hecho, por el contrario, los modelos foráneos en los que se inspiraban, los *Business Improvement Districts* (BIDs), que han dado buenos resultados en la revitalización de centros urbanos en países como Estados Unidos, o más recientemente, en el Reino Unido y en Alemania, entre muchos otros.

Existen diversas causas que explican esta diferencia en la consecución de los objetivos perseguidos.

Una primera es el agotamiento del modelo asociativo voluntario en que se basan estas iniciativas. Muchos comerciantes y empresarios que se benefician de estas iniciativas no se implican en ellas y se niegan a contribuir a su financiación. Dado que la afiliación a las asociaciones de comerciantes es estrictamente voluntaria⁴, los sujetos que no se unan a ellas no abonarán las cuotas de afiliación con las que estas asociaciones contribuyen a la financiación de las estructuras que llevan a cabo los planes de dinamización comercial.

un análisis de algunas de estas estructuras bajo la perspectiva de la concreta forma de colaboración público-privada que constituyen.

² En mucha menor medida, en ocasiones también obtienen ingresos por la prestación de servicios a sus asociados o a otros sujetos, así como por la organización de eventos o ingresos derivados de patrocinios.

³ Datos aportados por ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D., HERNÁNDEZ SAMPER, C., *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos. Modelos y experiencias*, Ed.Trea, 2012, quienes destacan además que en el 90% de los casos las cuotas mensuales de los asociados son inferiores a 40 euros. Por otra parte, los presupuestos de las estructuras españolas son bastante reducidos, especialmente si se comparan con experiencias de otros países. El 73% de las mismas tienen presupuestos inferiores a 200.000 euros anuales y los presupuestos de las restantes son inferiores a 100.000 euros anuales.

⁴ Una eventual obligación de afiliación vulneraría la libertad negativa de asociación garantizada constitucionalmente. A este respecto, GALÁN GALÁN, A., en *La participació dels agents públics i privats en els plans de dinamització comercial*, cit., pp. 74-89.

Además, algunas de estas estructuras, en las que predominan las asociaciones de pequeños comerciantes, presentan problemas de representatividad, lo que explica la muy reducida participación en las mismas de los grandes operadores comerciales y de otras actividades económicas, al sentir que sus intereses y necesidades no se tienen suficientemente en cuenta.

Otra razón, y esta fundamental, es que el sistema de financiación de estas gerencias se ha demostrado insuficiente, además de no ser estable. Los recursos económicos de estas iniciativas están estancados o incluso decrecen. Por un lado las agrupaciones de comerciantes han llegado a su límite de afiliación voluntaria, de forma que los ingresos que obtienen de las cuotas de sus miembros no solo no aumentan, sino que en estos años de crisis han disminuido. A ello se añade la drástica contracción que ha experimentado el gasto público en estos últimos años, lo que ha comportado una reducción muy significativa de las ayudas económicas públicas y el agravamiento de los problemas de financiación preexistentes.

Evidentemente, estas tres circunstancias están estrechamente interrelacionadas. El no haber conseguido que todos los sujetos que se benefician de las actuaciones de dinamización comercial se sientan representados o se involucren en estas actividades provoca que no se afilien a las asociaciones, con lo que no contribuyen económicamente a su sostenimiento, lo que a su vez tiene como consecuencia la falta de una financiación suficiente y, sobre todo, sostenida en el tiempo. Ha sido en definitiva esta deficiente financiación la razón última de que estos programas de fomento de la competitividad del comercio urbano no hayan dado los frutos esperados⁵.

En todos los modelos de Derecho comparado, un elemento esencial de los *Business Improvement Districts* es que su constitución comporta la exigencia de un tributo a todos aquellos que se beneficien de sus actuaciones. Es más, los BIDs se crean precisamente con el objetivo de poder exigir el pago de un tributo específico destinado a cubrir sus costes y

⁵ Este fue también el diagnóstico al que se llegó en el Reino Unido al constatar los escasos resultados de sus *Town Center Management* (TCM) frente al modelo estadounidense de BID. La financiación de los TCM era básicamente pública, aunque se completaba con aportaciones voluntarias de grandes empresas interesadas. Esta situación se consideraba insostenible a medio y largo plazo, además de injusta –TALLENTIRE, A., “Una perspectiva británica del partenariado público-privado para la gestión del centro urbano”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2000, nº 19, pp. 61-64, esp. p. 63-. Para solucionar este problema la *Local Government Act 2003* dedicó su Parte 4 a regular los *Business Improvement Districts* y estableció el denominado el BID levy, un tributo municipal afectado a su financiación. Al respecto, ESTEVE PARDO, M^a L., “Un recargo sobre el IBI como posible fórmula para financiar los planes público-privados de dinamización comercial”, en ADAME MARTÍNEZ, F. y RAMOS PRIETO, J. (Coord.), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, 2014, pp. 1371-1389, esp. pp. 1378-1379.

quienes lideran el proceso que conduce a su constitución son precisamente los empresarios y propietarios que se convertirán en los futuros sujetos pasivos del nuevo tributo⁶.

Sin embargo, las propuestas que se han realizado en España para la introducir el modelo BID en nuestro ordenamiento jurídico descartan de forma mayoritaria la exigencia de un nuevo tributo y plantean fórmulas alternativas de configurar una obligación de pago a todos los que se beneficien de sus actuaciones. Se propone que la constitución de una entidad semejante al BID comporte la adscripción obligatoria a la misma de todos empresarios situados en su área de actuación, lo que permitiría a su vez la exigencia de cuotas de afiliación también obligatorias, sistema que se considera comparable a la obligación de los copropietarios de contribuir a los gastos, cargas y responsabilidades de la comunidad que establece la legislación de propiedad horizontal⁷.

⁶ BRIFFAULT, R., “A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance”, *Columbia Law Review*, 1999, 99 (2), pp. 365-477, p. 366.

La exigencia de un tributo destinado a financiar los gastos del BID se considera también en Alemania un “elemento central del modelo”, JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit: Das Urban Governance Instrument des Improvement Districts und Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, 2014, p. 155.

⁷ VILLAREJO GALENDE, H., “Colaboración público-privada para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los Business Improvement Districts en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Gestión Pública*, 2014, Volumen III, nº 2, pp. 235-277, pp. 225-256 y 267-269. También recogen diversas propuestas ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D., HERNÁNDEZ SAMPER, C., *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos. Modelos y experiencias*, cit. pp. 199 y ss.

El Ministerio de Economía y Competitividad en su Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España 2014 - http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/140425_PLAN_APOYO_COMERCIO_MINORISTA.pdf- se fija como objetivo el establecimiento de un marco normativo para el reconocimiento, organización y desarrollo de los centros comerciales abiertos en nuestro país siguiendo los modelos comparados de BID (pp. 23-24) y pese a que el Plan no recoge ninguna fórmula concreta para su financiación, según la información aparecida en prensa (“Los comerciantes no pagarán más por los “barrios Premium”, *El País*, 1 de julio de 2014), el Ministerio preparaba entonces un anteproyecto de ley para la Dinamización de las Áreas Comerciales Urbanas, en el que se preveía que los comerciantes de una ACU gozaran de una bonificación del 95% de la cuota íntegra del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y que el importe de la cuota bonificada se entregara a la ACU para sufragar sus actividades y servicios. Con todas las prevenciones que conlleva no conocer el texto del anteproyecto, sí que se puede avanzar que esta opción no encaja en absoluto con el modelo de financiación de los BIDs foráneos, que se caracteriza por la exacción de un nuevo tributo, que se añade a los ya existentes, y no por la afectación de ingresos tributarios procedentes de otras figuras a la financiación de los BIDs. De ser esta realmente la propuesta del Ministerio la considero totalmente rechazable: el objetivo es que el BID lo financien únicamente quienes se benefician de él, no el conjunto de los contribuyentes, y que lo hagan a través de un tributo suplementario y específico. Es decir, que paguen más, no menos. Muy críticas también, VILLAREJO GALENDE, H., cit., pp. 267-268 y PIÑA GARRIDO, L., “IBI y “barrios Premium”, *Boletín de Actualidad, Crónica Tributaria*, 2014, nº 4, pp. 7-12 que extiende sus reparos al modelo BID en general en tanto que instrumento que puede posibilitar la existencia de barrios “privilegiados”.

Por mi parte, en contra de la tendencia general, esboqué la posibilidad de establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, siguiendo los modelos de Derecho comparado, en mi trabajo “Un recargo sobre el IBI como posible fórmula para financiar los planes público-privados de dinamización comercial”, cfr. *supra* nota núm. 5.

2. OBJETO DEL TRABAJO

Este trabajo tiene como objeto exponer la experiencia alemana de financiación de sus BIDs y presentar un posible modelo a seguir en el caso de que se quiera dar solución a los obstáculos que hasta ahora han impedido que los CCAs y las ACUs ya existentes en España obtengan los buenos resultados que han tenido los BIDs foráneos en el desarrollo sostenible de los centros urbanos. Los mecanismos estadounidense e inglés de financiación de sus BIDs, el *BID assesment* y el *BID levy*, respectivamente, se conocen mejor entre nosotros⁸. La experiencia alemana es algo menos conocida y, sin embargo, considero que puede resultar de mayor interés, ya que tanto nuestra cultura como nuestro sistema jurídicos son mucho más próximos a los alemanes que el sistema de *common law* angloamericano. En particular, tanto nuestros principios constitucionales en materia tributaria, como las categorías jurídico-tributarias que manejamos y los diferentes impuestos que configuran el sistema impositivo español son más similares a los alemanes. De hecho, los problemas de orden constitucional y jurídico a los que se enfrentaba la introducción del modelo BID en el derecho alemán son muy semejantes a los que nuestra doctrina ha planteado⁹. Un conocimiento más profundo del tributo municipal establecido en varios *Länder* alemanes para financiar sus BIDs puede arrojar luz y servir de modelo para dar solución a las dificultades que hoy en día impiden que las iniciativas público-privadas de fomento de la competitividad del comercio urbano en España desplieguen todo su potencial.

Dada la finalidad de este trabajo, no se va a entrar a analizar el proceso de formación de los BIDs, su estructura y régimen jurídico más que en la medida en que ello sea necesario para la mejor comprensión del tributo destinado a su financiación.

⁸ Por ejemplo, YSA, T., “Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2000, nº 19, pp. 47-61; ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D., HERNÁNDEZ SAMPER, C., *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos. Modelos y experiencias*, cit. pp. 126-138 y 154-191; ESTEVE PARDO, M^a L., “Un recargo sobre el IBI como posible fórmula para financiar los planes público-privados de dinamización comercial”, cit., pp. 1382-1384.

⁹ Por todos, VILLAREJO GALENDE, H., “Colaboración público-privada para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los Business Improvement Districts en el ordenamiento jurídico español”, cit. y VELASCO CABALLERO, F., “Los *Business Improvement Districts*: un fenómeno municipal en extensión”, *Boletín del Instituto de Derecho Local*, 2014, nº 51.

3. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LOS BIDS Y SU INTRODUCCIÓN EN ALEMANIA

A. Características identificativas de los BIDs

Con la denominación *Business Improvement District* se hace referencia a una realidad multiforme y diversa pero que mantiene unos rasgos comunes en todas sus modalidades de implantación, aunque se les denomine de otras formas. Esta forma de colaboración público-privada ha demostrado su capacidad de actuar con buenos resultados en entornos urbanos muy diferentes, en ciudades grandes y pequeñas, con diferentes niveles de riqueza y de desarrollo económico. En una misma ciudad se pueden encontrar BID de diferentes dimensiones, fines y actuaciones¹⁰ y son claramente distintos unos de los otros en cuestiones tan importantes como la zona geográfica donde actúan, el importe de su presupuesto, la estructura organizativa y las actividades que llevan a cabo. El concepto ha tenido éxito y se ha exportado desde la órbita angloamericana a muchos otros Estados, como, en la Europa continental, a Alemania o a los Países Bajos.

Los BIDs son organizaciones cuya iniciativa parte del sector privado y son luego autorizadas por el sector público. Tienen como objetivo prestar servicios adicionales dentro de una determinada área geográfica, dirigidos en general a potenciar el comercio y la actividad económica, y pueden hacerlo gracias a los ingresos anuales que provienen de las contribuciones de los propietarios y comerciantes. Es importante destacar esta nota: los BIDs no sustituyen a las administraciones públicas, ni las desplazan en la prestación de servicios públicos. Se centran en ofrecer actuaciones suplementarias a las que ya se desarrollaban y consiguen así mejorar los resultados de la gestión de las zonas urbanas donde se implantan.

Los BID se inician mediante un procedimiento democrático, ya que su creación se somete a votación de todos aquellos que se van a ver afectados por su actuación y, especialmente, por todos aquellos que se van a ver obligados a satisfacer el tributo destinado a financiarlo. Los sujetos que lideran la creación del BID deben organizar sesiones informativas y deliberativas sobre el BID, su área geográfica de actuación, su duración temporal y las actuaciones que desarrollará. El proceso finaliza con una votación en la que es necesario que un porcentaje significativo de afectados se muestre de acuerdo con la creación del BID y, específicamente,

¹⁰ En la ciudad de Nueva York operan más de 70 BID y en Hamburgo, donde los BIDs se implantaron en 2005, hay 13 BIDs actuando y 6 más en proceso de formación.

con la exacción del tributo para financiarlo¹¹. La creación de un BID supone que tanto este como las Administraciones públicas realizarán una serie de actuaciones que implican la provisión de servicios suplementarios y, por lo general, una mayor intensidad de aquellos que ya se venían prestando.

Existe un amplio acuerdo en considerar que las razones que explican que los BID hayan obtenido resultados positivos en la revitalización del comercio urbano y en la mejora integral de las áreas en las que actúan son que los BID constituyen un eficaz mecanismo de colaboración público-privado y que su característico proceso de constitución garantiza la implicación de los sujetos afectados y permite que todos ellos se sientan representados. Es necesario destacar, no obstante, que el factor decisivo del éxito de los BID es que disponen de una fuente de financiación suficiente y sostenida en el tiempo, que es el tributo que la creación de todo BID conlleva y que deben satisfacer todos sujetos que se beneficien de sus actuaciones, independientemente de que hayan participado o no en el proceso de creación del BID o se impliquen o no en sus actuaciones.

B. Introducción de los BIDs en Alemania

Una buena muestra de que estas dos últimas circunstancias son clave para el éxito de esta fórmula es la experiencia alemana.

En Alemania los problemas que planteaba la promoción del comercio local urbano eran similares a los que se constatan en España. Desde 1999 se desarrollaron trabajos para intentar introducir en su ordenamiento jurídico el instrumento del BID y aunque se tomó como modelo el BID estadounidense -lo que planteaba importantes problemas jurídicos y dudas de encaje constitucional¹²-, se rechazó abiertamente “importar” de forma directa este modelo, porque la cultura administrativa y el modelo de urbanismo de Alemania y de los Estados

¹¹ En Estados Unidos es frecuente que la legislación estatal contemple unos porcentajes de aprobación relativamente elevados y unos sistemas de doble mayoría que combina criterios de número de propietarios de bienes inmuebles y de superficie inmobiliaria representada. Como se verá más adelante, las leyes alemanas recogen también mayoritariamente un sistema de doble consideración de la propiedad, pero los porcentajes de sujetos afectados que deben estar de acuerdo con la constitución del BID son notablemente inferiores. No obstante, y a diferencia de la legislación estadounidense e inglesa, prevén también que una vez solicitada al Municipio la constitución del BID, una minoría significativa pueda oponerse a la misma. Véase *infra* epígrafe 3.C.

¹² A estas dudas responden HELLERMANN, J., HERMES, G., *Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von “Business Improvement Districts (BIDs)” – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren*, 2004. <http://www.hamburg.de/contentblob/2641622/data/rechtsgutachten-gsed.pdf>

Unidos, así como la respectiva concepción del espacio público, difieren demasiado¹³. En Alemania una idea central respecto de las actuaciones que pueden realizar los BIDs, es que deben complementar la actuación pública, nunca sustituirla. Se rechaza abiertamente que puedan acabar siendo un instrumento para que el poder público se retire de un determinado ámbito porque ya actúa un BID o para permitir la “privatización” del espacio público¹⁴, y así lo especifican de modo concluyente algunas leyes alemanas¹⁵. Antes bien, la regulación de los BIDs debe establecer medidas para asegurar se ajustan y se adaptan a las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales del municipio en el que actúen, así como a su modelo urbanístico¹⁶. Estas consideraciones deberían tenerse muy en cuenta en el caso de una eventual regulación de los BIDs en España.

La ciudad-estado de Hamburgo fue la pionera en aprobar una normativa específica y el 1 de enero de 2005 entró en vigor la *Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren* (GSED), de 28 de diciembre de 2004.

Una de las dudas que planteaba la introducción de los BIDs en Alemania era a qué instancia correspondía su regulación y en virtud de qué título competencial. Hamburgo se consideró competente para ello, ya que el derecho de la economía –dentro del cual se incluye expresamente el comercio– forma parte de la legislación concurrente de la Federación (art. 74.I.11 de la Constitución alemana, en adelante GG)¹⁷. En el ámbito de la legislación concurrente tanto la Federación como los *Länder* son competentes para legislar (art. 72

¹³ KERSTEN, J., “Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang”, en *Umwelt- und Planungsrecht* (UPR), 2007, n° 4, pp. 121-129, p. 124.

¹⁴ Con énfasis KERSTEN, J., “Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang”, cit., pp. 125-126. JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., pp. 93 y 96 también recalca que los BIDs no prestan servicios públicos, ni asumen funciones públicas, ni se les atribuye ningún tipo de autoridad o posición superior respecto de otros actores del comercio local.

¹⁵ Por ejemplo, el §2.2 de la Ley de Hesse (*Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren*, de 21 de diciembre de 2005), al enumerar las posibles actuaciones y tareas que puede asumir un BID, finaliza concluyendo taxativamente que en ningún caso podrá tratarse del ejercicio de autoridad o de la provisión de servicios públicos esenciales. También son categóricas a este respecto las leyes de Sarre (§3.2 *Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistungen*, de 26 de septiembre de 2007), Renania del Norte-Westfalia (§1 *Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften*, de 10 junio de 2008) y Berlín (§2.4 *Berliner Gesetz zur Einführung von Immobilien- und Standortgemeinschaften*, de 24 de octubre de 2014)

¹⁶ KERSTEN, J., “Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang”, cit., p. 125. Así lo disponen expresamente las leyes de Schleswig-Holstein y de Renania del Norte-Westfalia en sus respectivos §1.

¹⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, de 23 de mayo de 1949.

GG)¹⁸. Apelar a este título competencial implica que los BIDs se conciben esencialmente como un instrumento económico y comercial. No obstante, dado que la implantación de los BIDs alemanes suele conllevar la adopción de medidas urbanísticas de una cierta relevancia, se discutió si el título competencial correcto era el derecho del suelo (art. 74.I.18 GG), que también forma parte de la legislación concurrente. De ser este último el caso, la legislación federal urbanística podía constituir un obstáculo insalvable a la actuación legislativa de los *Länder*¹⁹.

Con la finalidad de aclarar definitivamente esta cuestión competencial, el legislador federal añadió en 2006 una nueva letra f) al §171 del Código del Suelo (BauGB)²⁰ que establece que la regulación de las iniciativas privadas para el desarrollo urbano –entre las que se encuentran, por supuesto, los BIDs- es competencia de los *Länder*, como un aspecto del derecho del suelo sobre el que les corresponde legislar²¹. El nuevo §171 f) BauGB exige que estas iniciativas se adecúen a los objetivos y a la planificación urbanística del municipio. Esta exigencia tiene como fin evitar que los BID operen de forma socialmente selectiva y, al mismo tiempo mantener, la tipología de ciudad europea, en la que los diferentes usos urbanos están profundamente integrados²². Asimismo permite expresamente a los *Länder* adoptar las medidas que estimen convenientes para financiar los gastos que comporten estas iniciativas²³, lo que deja los *Länder* un amplio margen de decisión al respecto. De momento, todos los

¹⁸ La legislación concurrente incluye tanto materias en las que los *Länder* tienen la facultad de legislar en tanto y en la medida en que la Federación no haya hecho uso de su competencia legislativa (art. 72.1), como aquellas materias expresamente detalladas en el número 2 del artículo 72 sobre las que la Federación ostenta competencias legislativas únicamente en la medida en que la regulación federal sea necesaria para garantizar unas condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica. El derecho de la economía se encuentra en este segundo grupo. Además, en algunas materias especificadas en el artículo 72.3 GG, la Constitución alemana permite que la legislación de los *Länder* puede diferir de la legislación federal.

¹⁹ Entre otros, HELLERMANN, J., HERMES; G., *Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von "Business Improvement Districts (BIDs)" – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren*, cit. pp. 10-15; FUCHS, T., "Business Improvement Districts (BIDs) – vereinbar mit Landes-, Bundes- und Europarecht", en *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR)*, 2011, pp. 211-216, pp. 214-215 y WELLENS, C., *Rechtsfragen zu Business Improvement Districts*, Lexxion, 2009, pp. 102-105.

²⁰ *Baugesetzbuch*. La modificación se llevó a cabo por la *Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte* -BGBl. 2006 I, 3316-, que entró en vigor en 2007.

²¹ De esta manera, además de dilucidar el tema competencial, se garantizaba la vigencia de las leyes reguladoras de los BIDs que habían sido aprobadas de forma previa a la modificación del BauGB, así como de los tributos para financiarlos establecidos en ellas. BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R-P., *Baugesetzbuch*, 11ª Ed., C.H. Beck, 2009, pp. 1218-1220.

²² KERSTEN, J., "Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang", cit., p. 122.

²³ Lo que permite, entre otras cuestiones, afrontar el problema de los *free riders*. BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R-P., *Baugesetzbuch*, cit., pp. 1219.

Länder que han regulado los BIDs han optado por el establecimiento de un tributo municipal afectado a su financiación.

Siguiendo la línea de Hamburgo, fueron a continuación Hesse²⁴, la ciudad-estado de Bremen²⁵ y los *Länder* de Schleswig-Holstein²⁶, Sarre²⁷ y Renania del Norte-Westfalia²⁸ los que promulgaron durante la segunda mitad la década pasada sus respectivas leyes reguladoras de los BIDs. Siguiendo esta tendencia, Sajonia²⁹ en 2012 y Berlín³⁰ en octubre de 2014, han sido de momento los últimos *Länder* en aprobar sus leyes³¹. Varias de estas leyes tienen una vigencia temporal limitada en la previsión de evaluar sus resultados y decidir si se continúa con la experiencia³².

Es en la ciudad-estado de Hamburgo donde mejor puede observarse la efectividad que han tenido los BID como eficaz instrumento de mejora y de articulación de la colaboración público-privada. Desde la entrada en vigor de la ley en 2005, se han creado ya 13 BID en 10 barrios diferentes. El primer BID implantado -*Neuer Wall*- ya ha tenido un segundo período de actuación una vez finalizado el plazo inicialmente establecido de actividad (5 años). *Neuer Wall 2.0* finalizará su segundo período de actuación en 2015 y prepara ya una tercera etapa, como también lo está haciendo el BID *Sachsantor*, mientras que el BID *Alte Holstenstrasse*, está preparando una segunda etapa. Estas renovaciones muestran que los resultados obtenidos por ellos han sido satisfactorios y que el modelo no da muestras de agotamiento. Por lo que

²⁴ *Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren* (INGE), de 21 de diciembre de 2005, modificada en 2010.

²⁵ *Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren* (BremGSED), de 18 de julio de 2006, que ha experimentado modificaciones en 2009 y 2014.

²⁶ *Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Atraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen* (PACT), de 13 de julio de 2006

²⁷ *Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistungen* (BIDG), de 26 de septiembre de 2007

²⁸ *Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften* (ISGG), de 10 junio de 2008

²⁹ *Sächsisches Gesetz zur Belebung innerstädtischer Einzelhandels- und Dienstleistungszentren* (SächsBIDG), de 12 de julio de 2012

³⁰ *Berliner Gesetz zur Einführung von Immobilien- und Standortgemeinschafts* (BIG), de 24 de octubre de 2014

³¹ En su momento, tanto en Berlín (2004) como en Baja Sajonia -2006-, se rechazaron iniciativas legislativas presentadas por las entonces respectivas oposiciones, de tendencias políticas tan dispares como la CDU en el caso de Berlín y Bündnis90/Die Grünen en Baja Sajonia. Diez años más tarde Berlín ha aprobado su ley. Por su parte, en el *Land* de Baden-Württemberg se presentó el mes de junio de este 2015 un proyecto ley para regular los BIDs (*Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative*, GQP).

³² La Ley de Bremen se aprobó en 2006 con una vigencia temporal inicial de 10 años. En 2014 fue modificada por segunda vez para, entre otras cuestiones, declarar su vigencia indefinida una vez se ha considerado que la experiencia ha sido positiva.

respecta a otros *Länder* alemanes, la experiencia no es tan intensa pero sí puede afirmarse que se trata de un fenómeno en clara expansión³³.

C. Rasgos característicos del modelo alemán

La ley de Hamburgo ha creado el denominado “modelo alemán” de BID³⁴ y las leyes de los *Länder* de Hesse y Bremen, que fueron aprobadas poco tiempo después, la siguen de cerca. En menor medida lo hacen las de Sarre y Berlín, mientras que las leyes reguladoras de los BIDs de Schleswig-Holstein, Renania del Norte-Westfalia y Sajonia contienen diferencias notables respecto del modelo de Hamburgo, especialmente por lo que se refiere a la forma jurídica de la gerencia y a la forma de cuantificar el tributo para financiar el BID.

Pese a esas diferencias, las leyes alemanas presentan claros rasgos comunes en su regulación de los BIDs.

En general los BIDs alemanes tienen como finalidad el fortalecimiento y el desarrollo del comercio local, mejorar los servicios que se prestan en una determinada zona de la ciudad y contribuir así a la revitalización de los centros urbanos.

Cada concreto BID se constituye por Ordenanza municipal o norma jurídica equivalente³⁵ previa solicitud de quien haya tenido la iniciativa de crear el BID. La solicitud solo puede presentarse si previamente han mostrado su acuerdo el 15 por 100 de los propietarios de los bienes inmuebles situados en el área de actuación del BID y que representen además el 15 por 100 de la superficie inmobiliaria total³⁶. El Municipio podrá rechazar la solicitud si los fines o el plan de actuación del concreto BID no se ajustan a los términos de la legislación o si

³³ Pueden consultarse los datos sobre los BIDs alemanes en la información recogida por la Cámara de Comercio e Industria alemana en <http://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/raumordnung-stadtentwicklung/bids>

³⁴ JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 91.

³⁵ En general serán los Municipios quienes constituyan el BID y lo harán mediante una norma jurídica –*Satzung*– equivalente a nuestras Ordenanzas Municipales. En Alemania existen tres ciudades-estado que son a un tiempo Municipio y *Land* –estado federado–: Hamburgo, Berlín y Bremen. Las normas jurídicas por las que Hamburgo y Berlín constituyen los BIDs se denominan *Rechtsverordnung* y tienen rango normativo de reglamento, mientras que en Bremen se denominan *Ortsgesetz*.

³⁶ Véanse las leyes de Hamburgo (§5.1), Hesse (§5.1), Bremen (§5.1) y Berlín (§6.2). La ley de Sarre exige únicamente el acuerdo del 15 por 100 de los propietarios (§5.2), mientras que la ley de Sajonia se refiere al 15 por 100 de los potenciales sujetos pasivos del tributo para financiar el futuro BID (§3.2). Por su parte, las leyes de Schleswig-Holstein y Renania del Norte-Westfalia son las únicas que no exigen un determinado grado de acuerdo de los afectados para presentar la solicitud de constitución de un BID.

menoscaban los intereses públicos o de terceros³⁷. De no darse ninguno de estos motivos de denegación, se abre un período de exposición pública durante el cual, si más de un tercio de los propietarios de los inmuebles situados en la zona de actuación del futuro BID o quienes representen más de un tercio de la superficie total de dichos inmuebles se oponen a la creación del BID, el Municipio rechazará la solicitud de constitución³⁸.

En la Ordenanza de constitución de cada BID debe constar, como mínimo, su área territorial de actuación, sus objetivos, las medidas y actuaciones que prevé desarrollar, la identificación de la gerencia del BID (*Aufgabenträger*) y el gasto total previsto durante su período de actuación³⁹. Las leyes de algunos *Länder* exigen también que la Ordenanza regule con cierto detalle el tributo que se establece para financiar al BID⁴⁰. El período máximo de actuación de un BID previsto en todas las leyes alemanas es de 5 años⁴¹, si bien está prevista también su renovación, siguiendo el mismo procedimiento, si se dan nuevamente las condiciones exigidas para su constitución⁴². Esta limitación temporal de la actuación de los BIDs no significa que su duración deba ser breve *per se*, sino que sus objetivos y planes de actuación deben estar constantemente sometidos a revisión y evaluación para comprobar que se ajustan a los intereses generales y a las prescripciones legales⁴³, en cuyo caso su actuación puede prolongarse.

Como ya se ha indicado, las actuaciones que pueden llevar a cabo los BIDs alemanes deben ser en todo caso complementarias o suplementarias a las actuaciones públicas, sin sustituirlas ni invadir las competencias municipales, y sus fines y actividades deben encajar con los objetivos municipales y con su planificación urbanística. Ejemplos del tipo de actividades a desarrollar por los BIDs -que recogen la mayor parte de las leyes a título meramente

³⁷ §5.5 de las leyes de Hamburgo, Hesse, Bremen, §5.6 de Sarre y §6.7 de Berlín, que permite también rechazar la solicitud si el tributo para financiar el BID supone un gravamen desproporcionado. Este último es el único motivo previsto por la Ley de Sajonia (§3.3) para que el Municipio se oponga por sí mismo a la constitución del BID.

³⁸ Así lo prevén las leyes de Hamburgo (§5.8), Bremen (§5.8), Schleswig-Holstein (§2.4, que tiene la peculiaridad de que pueden oponerse no solo los titulares de la propiedad inmobiliaria, sino también quienes desarrollen actividades económicas), Renania del Norte-Westfalia (§3.3) y Berlín (§6.1). La ley de Sarre (§5.9) no contempla la doble posibilidad, solo la oposición de más de un tercio de los propietarios de bienes inmuebles. Las leyes de Hesse (§5.8) y Sajonia (§3.6) reducen este porcentaje al 25 por 100.

³⁹ Algunas leyes prevén además que recoja necesariamente también el tipo de gravamen del tributo (Bremen - §4.3- y Sarre -§4.2-) o la cantidad que se reserva el Municipio en concepto de gastos de gestión del tributo (Bremen -§4.3-; Schleswig-Holstein -§3.1-; Renania del Norte-Westfalia -§4.2- y Sajonia -§4.2-).

⁴⁰ Son las leyes de Schleswig-Holstein -§3.1-, Renania del Norte-Westfalia -§4.2- y Sajonia -§4.2.

⁴¹ Solo la ley de Bremen en su §4.3 prevé una duración mínima, que debe ser de 3 años.

⁴² Así lo prevén expresamente las leyes de Hamburgo (§9), Hesse (§6), Schleswig-Holstein (§4) y Berlín (§10.3)

⁴³ HECKER, M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, Duncker & Humblot, 2010, p. 165.

ejemplificativo- son los siguientes: elaborar proyectos para el desarrollo del centro urbano; prestar servicios; financiar y realizar algunas obras de acuerdo con la autoridad competente; administrar inmuebles; realizar actividades conjuntas de publicidad y marketing; organización de eventos; mantenimiento y remodelación de los comercios; gestión de los locales vacíos; mantenimiento y ampliación del *mix* comercial; llegar a acuerdos sobre las medidas a desarrollar tanto con organismos públicos como con empresas situadas en su área de actuación; o expresión de su postura en procedimientos de consulta formales e informales. La doctrina insiste en la necesidad de que exista una clara delimitación del campo de actuación estrictamente reservada a los entes públicos y aquellos ámbitos en los que el BID puede actuar de forma coordinada con el sector público, como son, por ejemplo, la limpieza, la seguridad⁴⁴ o la realización de determinadas obras en los espacios públicos⁴⁵.

Esta preocupación por la clara delimitación de las actividades que pueden desarrollar los BIDs ha encontrado su expresión jurídica en el contrato de derecho público que debe celebrarse al constituirse el BID entre la gerencia y el Municipio, por el que la gerencia se compromete a cumplir todos sus compromisos –relativos a los objetivos del BID y a su concreto programa de actuación y financiación especificados en la solicitud-⁴⁶. Algunas leyes prevén expresamente que, en caso de incumplimiento contractual por parte la gerencia, el Municipio pueda rescindir el contrato y retirarle de la condición de gerente del BID⁴⁷.

D. El tributo para la financiación el BID

Un elemento central del modelo BID alemán es que su constitución comporta la exigencia de un tributo a todos aquellos que se vean beneficiados por su actuación⁴⁸. Con la exacción de

⁴⁴ Entre otros, KERSTEN, J., “Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang”, cit., pp. 125-126 y JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 96-98. En materia de seguridad, por ejemplo, estos dos autores insisten en que la seguridad y el orden públicos quedan reservados a las fuerzas públicas, pero que el BID puede tener seguridad privada que actúe de forma coordinada con las fuerzas públicas en el marco general previsto para la seguridad privada.

⁴⁵ Como ya se ha indicado es en este campo donde algunos BIDs alemanes son especialmente activos y llevan a cabo actuaciones en el espacio público de cierta importancia -como renovación de aceras, instalación de jardineras u otras- que realizan de forma coordinada con el Municipio, que a su vez se encarga de otras obras públicas de su competencia en el área de BID como peatonalización, mantenimiento y mejora de vías públicas, etc. En ciertos casos, como algunos BIDs de Hamburgo, disponen incluso de presupuestos que llegan a los 5 millones de euros o incluso más, si bien esta no es la regla general.

⁴⁶ Leyes de Hamburgo (§4.2), Hesse (§3.1), Bremen (§4.1), Schleswig-Holstein (§2.3), Sarre (§4.1), Renania del Norte-Westfalia (§3.6), Sajonia (§4.1) y Berlín (§4.2).

⁴⁷ Solo contienen expresamente esta previsión las leyes de Sarre (§6.4), Sajonia (§8.1) y Berlín (§7.3 y 4).

⁴⁸ JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 155.

este tributo se consigue no solo garantizar una financiación suficiente y estable del BID, sino que también se solventa el frecuente problema de los *free riders*.

En este concreto aspecto, las primeras leyes alemanas siguieron de cerca el modelo estadounidense de BID *assessment*⁴⁹, un tributo que opera materialmente como un recargo sobre el impuesto municipal sobre la propiedad inmobiliaria⁵⁰, ya que sus contribuyentes son también los propietarios inmobiliarios y un elemento invariable para su cuantificación es el valor de los bienes inmuebles determinado a los efectos de este mismo impuesto municipal.

a) Calificación del tributo

Una de las primeras cuestiones que se plantearon en Alemania fue la naturaleza jurídica de la obligación a contribuir a la financiación del BID que se pretendía establecer. Si bien su naturaleza tributaria estaba clara desde el primer momento, algo más confuso fue su encaje en alguna de las categorías tributarias que conoce el ordenamiento jurídico alemán.

La Constitución alemana solo menciona –sin definirlos- a los impuestos (*Steuern*), y ello se hace básicamente a los efectos de realizar la distribución de competencias normativas (art. 105 GG) y de gestión (art. 108 GG) así como la atribución de los ingresos impositivos entre la Federación, los *Länder* y los entes locales (arts. 106-107 GG). La categoría alemana de *Steuer* se identifica sin problemas con la nuestra de impuesto, ya que se consideran impuestos aquellas prestaciones dinerarias exigidas sin contraprestación por un ente público con el fin principal –aunque no necesariamente exclusivo- de obtener ingresos para cubrir los gastos públicos, siempre que exista alguna manifestación de capacidad contributiva⁵¹. Frente al *Steuer* se distinguen las categorías de *Gebühren* y *Beiträge*, que se caracterizan, precisamente, por ser tributos exigidos como contraprestación a una actuación pública. Mientras las

⁴⁹ BRIFFAULT, R., “A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance”, cit., pp. 389-394. Desde una perspectiva más amplia de los diferentes tributos locales y la financiación de los gobiernos locales en Estados Unidos, REYNOLDS, L., “Taxes, fees, assessments, dues and the ‘get what you pay for’ model of local government”, *Florida Law Review*, 2004, vol. 56, pp. 373-445.

⁵⁰ BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R-P., *Baugesetzbuch*, cit., p. 1119 y BLOEM, M.; BLOCK, S., *Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001, p. 18.

⁵¹ TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, 22ª Ed., Otto Schmidt, 2015, pp. 42-43 y BIRK, D.; DESENS, M.; TAPPE, H., *Steuerrecht*, 17ª Ed., C.F. Müller, 2014, pp. 33-34.

Gebühren son equiparables sin dificultad a nuestras tasas⁵², las *Beiträge* se asemejan notablemente a nuestras contribuciones especiales⁵³, pero no se pueden identificar sin más con ellas, ya que el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht –BVerfG*) ha encuadrado también en la categoría de *Beitrag* “en sentido jurídico” las cuotas que deben satisfacer los miembros de corporaciones de Derecho público de afiliación obligatoria⁵⁴ -tales como las Cámaras de comercio o los equivalentes a nuestros colegios profesionales-. Y aunque parte de la doctrina sigue al Tribunal Constitucional alemán en esta apreciación⁵⁵, la doctrina mayoritaria considera que se trata de un tipo autónomo y peculiar de tributo, si bien desde la perspectiva jurídico material lo califican de impuesto o de *Sonderabgabe* con finalidad financiera⁵⁶.

Fue esta proximidad de las cuotas de afiliación obligatoria a la categoría tributaria de *Beitrag* la que provocó que se planteara si el tributo para financiar los BIDs tenía esta naturaleza jurídica. Si bien es cierto que no se establece una obligación de afiliación al BID, se apreciaban notables semejanzas entre ambas situaciones y las respectivas prestaciones. Por este motivo, inicialmente se consideró que el tributo para financiar el BID era un *Beitrag*⁵⁷. Y aunque la práctica totalidad de las leyes alemanas reguladoras de los BIDs habla de tributo, sin concretar su categoría⁵⁸, las Exposiciones de Motivos de las leyes de Hamburgo, Hesse y Bremen sí que lo calificaron expresamente como *Beitrag*.

No obstante, actualmente tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran de forma unánime que el tributo para financiar los BIDs se encuadra sin lugar a dudas en la categoría de *Sonderabgabe*.

Las *Sonderabgaben*, que se pueden traducir de forma literal como tributos especiales, son una categoría tributaria perfectamente identificada en el sistema tributario alemán, con rasgos que

⁵² Como puede apreciarse en TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, cit., pp. 43-44 y BIRK, D.; DESENS, M.; TAPPE, H., *Steuerrecht*, cit., pp. 35-36.

⁵³ TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, cit., pp. 44-45 y BIRK, D.; DESENS, M.; TAPPE, H., *Steuerrecht*, cit., pp. 35-36.

⁵⁴ Así BVerfGE 38, 281 (331) y BVerfGE 39, 100 (107).

⁵⁵ HENNEKE, H-G, *Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung*, 2ª Ed., C.F. Müller, 2000, pp. .

⁵⁶ Por todos, HEY; J., “Verbandslast - Mitgliedsabgabe - Kammersteuer”, en *Steuer- und Wirtschaft (StuW)*, 2008, pp. 289-302, pp. 289 y ss.

⁵⁷ HELLERMANN, J., HERMES; G., *Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von “Business Improvement Districts (BIDs)” – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren*, cit. pp. 64-70.

⁵⁸ Únicamente la Ley de Schleswig-Holstein califica en su articulado el tributo como *Sonderabgabe* (§3.7). La misma calificación se le da en las Exposiciones de Motivos de las leyes de Sarre y de Renania del Norte-Westfalia.

ha ido definiendo la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional. Como en el caso de los impuestos, a los que se asemejan mucho, se exigen sin una concreta contraprestación, pero a diferencia de éstos, las *Sonderabgaben* no son satisfechas el conjunto de los contribuyentes, sino únicamente por un concreto grupo de individuos y van dirigidos a financiar un gasto concreto. Además su recaudación no se incluye en los presupuestos públicos generales, sino que fluyen y se administran como fondos especiales (*Sonderfonds*)⁵⁹.

Dado que las *Sonderabgaben* no son impuestos, no les resultan aplicables las normas del artículo 105 GG sobre distribución de competencias normativas sobre los impuestos, sino que podrán regularlas quien tenga atribuida la competencia legislativa de las materias sobre las que incidan (*Sachkompetenzen*). Es decir, para determinar la competencia normativa sobre las *Sonderabgaben* son aplicables las reglas generales de los artículos 70 y siguientes GG sobre distribución de competencias legislativas⁶⁰. Por tanto, dado que los *Länder* son competentes para regular materialmente los BIDs, también ostentan competencias para legislar sobre las *Sonderabgaben* que se establezcan para financiarlos⁶¹. Otra consecuencia de no tener la consideración de impuestos, es que tampoco les resultan aplicables las normas sobre reparto de la recaudación del artículo 106 GG, y el producto de su recaudación corresponderá a la entidad que la haya regulado. Por otra parte, al tratarse de tributos afectados a financiar un gasto específico, los ingresos que se obtengan se integran en un fondo especial y no se incluyen en los presupuestos de la entidad que la regula y recauda, circunstancia que, en principio, choca contra principios presupuestarios y, en particular, atenta contra la competencia del parlamento de examinar y aprobar los presupuestos públicos⁶².

Estas características de las *Sonderabgaben* -gravan exclusivamente a determinados grupos, no se incluyen en principio en los presupuestos, lo que las hurta del control parlamentario, y el hecho de que escapan al orden competencial establecido constitucionalmente para los impuestos - han planteado serias dudas acerca de su admisibilidad desde el punto de vista constitucional⁶³. No obstante, el Tribunal Constitucional alemán las considera

⁵⁹ BVerfGE 101,141 (148).

⁶⁰ BVerfGE 67, 256, 274.

⁶¹ La letra f) del §171 BauGB reconoce la competencia de los *Länder* para establecer medidas para la financiación de las iniciativas privadas para el desarrollo urbano, sin especificar que estas deban ser de carácter tributario, así como para decidir la distribución equitativa de los gastos que se realicen.

⁶² KIESER, T., *Sonderabgaben als Steuern*, Peter Lang, 2000, pp. 67-74.

⁶³ KIRCHHOF, P., "Die Sonderabgaben", en WENDT, R.; HÖFLING, W.; KARPEN, U.; OLDIGES, M. (Dirs.), *Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, pp. 669-682, pp. 671-672.

constitucionales, eso sí, como excepciones poco habituales (*seltene Ausnahme*) y siempre que respeten los precisos y estrictos límites⁶⁴ que él mismo ha ido marcando en su ya considerable jurisprudencia al respecto.

Los requisitos impuestos por el Tribunal Constitucional alemán son los siguientes:

En primer lugar, una *Sonderabgabe* debe tener una finalidad material (*Sachzweck*) que vaya más allá del simple objetivo de obtener ingresos y que el legislador debe poder fundamentar en su competencia legislativa sobre dicha materia⁶⁵.

Por otra parte, debe exigirse no al conjunto de los contribuyentes, sino únicamente a un grupo determinado y homogéneo de personas, que debe distinguirse tanto del conjunto de los ciudadanos como de otros grupos por el hecho de demostrar un interés determinado (*vorgegebene Interesselage*) y por determinadas características comunes (*Gemeinsamkeiten*).

Además debe existir una relación específica entre la finalidad de la *Sonderabgabe* y los obligados a satisfacerla, de manera que se pueda constatar una especial y mayor responsabilidad de estos últimos de financiar el concreto gasto que se pretende cubrir respecto del conjunto de los contribuyentes o que cualquier otro grupo (*Gruppenverantwortung*)⁶⁶.

Como cuarto requisito se exige que los ingresos obtenidos se gasten en interés del grupo en su conjunto (*im Interesse der Gesamtgruppe*), lo que debe interpretarse en sentido amplio, es decir, no requiere que el destino concreto de los gastos se haga en interés de cada uno de los sujetos pasivos de la *Sonderabgabe*, sino que basta que el conjunto del grupo resulte beneficiado. Tampoco se considera contrario al cumplimiento de este requisito que otros

⁶⁴ *Ibidem*, p. 669.

⁶⁵ En el caso de los BIDs se considera que esta finalidad material es la revalorización del barrio. HECKER, M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, cit., p. 167.

⁶⁶ El Tribunal Constitucional rechazó que se diera esta circunstancia, por ejemplo, en los casos del *Kohlepfenning* o de la *Feuerwehrrabgabe* (al respecto KIESER, T., *Sonderabgaben als Steuern*, cit. pp. 51-60). En este último caso (BVerfGE 92, 91), la Ley del cuerpo de bomberos de Baden-Württemberg (*Feuerwehrgesetz*, FWG BW) establecía la obligación de todos los varones sanos de entre 18 y 50 residentes en un Municipio de prestar determinados servicios en el cuerpo de bomberos. A partir de 1987 habilitó también a los Municipios para exigir a estos mismos sujetos un tributo destinado a financiar su cuerpo de bomberos. En este caso, el Tribunal Constitucional consideró que los sujetos pasivos de este tributo no tenían una especial relación ni una mayor responsabilidad de financiar los costes del cuerpo de bomberos que el conjunto de la población del Municipio. Esta sentencia ha sido destacada porque traslada a las *Sonderabgaben* aprobadas por los *Länder* los requisitos exigidos a las *Sonderabgaben* federales (KIESER, T., *Sonderabgaben als Steuern*, cit., p. 59).

grupos o incluso la generalidad de la sociedad se vean también en parte beneficiados o reciban ventajas del uso que se haga de las cantidades recaudadas.

Finalmente se exige que los ingresos obtenidos de la *Sonderabgabe* se documenten de alguna manera, habitualmente en forma de anexos, en los presupuestos del ente público que la haya establecido (*haushaltrechtliche Informationspflicht*)⁶⁷.

Si se cumplen todos estos requisitos⁶⁸, las *Sonderabgaben* son constitucionalmente admisibles como forma especial de financiación.

Estas características de las *Sonderabgaben* las aproximan en cierta manera a una forma de tributación parafiscal. No obstante, guardan importantes diferencias respecto de las conocidas en España como exacciones parafiscales. En primer lugar, las *Sonderabgaben* son un tipo de tributo específico, diferente de las tres categorías tributarias que conoce el sistema tributario español, categoría que ha sido reconocida y admitida por la jurisprudencia y la doctrina alemanas, y cuyos perfiles están claramente definidos. Además, las *Sonderabgaben*, no se establecen para eludir los principios constitucionales y la regulación establecida para los tributos, como sí fue el caso de las exacciones parafiscales que se expandieron en España en los años 50 y 60 del siglo pasado, fenómeno que nunca se ha conseguido eliminar por completo de nuestro ordenamiento y que reaparece continuamente en forma de tarifas, precios, cánones y prestaciones con denominaciones diversas. En Alemania el establecimiento de *Sonderabgaben* responde a otras razones, como son, en el caso de *Sonderabgaben* con finalidad financiera, cubrir determinados gastos públicos no con los ingresos impositivos generales, sino con ingresos tributarios exigidos únicamente al grupo que ha provocado el gasto o que se beneficia en mayor medida y de forma constatable de una concreta actuación, o bien, en el caso de las *Sonderabgaben* con finalidad extrafiscal (*Lenkungs Zweck*), incentivar o desincentivar determinados comportamientos⁶⁹.

⁶⁷ Solo la Ley de Sarre (§7.2) establece de forma expresa que los ingresos derivados del tributo para financiar el BID y el tipo de gravamen fijado en caso deben documentarse en un Anexo a los presupuestos del Municipio, lo que no quiere decir que no exista esta obligación de documentación en los restantes *Länder*.

⁶⁸ La jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional exige además que se compruebe de forma regular que se cumplen todos estos requisitos y no únicamente en el momento de su establecimiento. RAMIN, R., “Die Sonderabgabe im finanzverfassungsrechtliche System unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht”, en *Kommunale Steuer-Zeitschrift* (KStZ), 2014, pp. 201-209

⁶⁹ En el caso de las *Sonderabgaben* con finalidad extrafiscal el Tribunal Constitucional alemán es menos riguroso en el control de los requisitos para aceptar su constitucionalidad.

En el caso del tributo destinado a financiar los gastos de los BIDs, en la medida en que no se exige en contraprestación por una actuación pública -ya que sus actuaciones las desarrolla una gerencia privada- y que no se ha establecido una obligación de afiliarse al BID, no puede tratarse ni de un *Beitrag* ni de una *Gebühr*. Por otra parte, como no se exige a la generalidad de los contribuyentes, sino únicamente al grupo identificable formado por aquellos que se benefician de sus actividades, actualmente es calificado de forma incontestada como *Sonderabgabe*⁷⁰.

b) Cuantificación del tributo

En el “modelo alemán” de BID marcado por la ley de Hamburgo, el tributo establecido para financiarlo sigue de cerca la experiencia americana y se cuantifica, por tanto, a partir del valor de los bienes inmuebles situados en su área geográfica determinado a los efectos del impuesto municipal que grava la propiedad inmobiliaria.

Son cinco las leyes alemanas –las de Hamburgo, Hesse, Bremen, Sarre y Berlín- que establecen como base imponible del tributo el valor de los bienes inmuebles y sobre dicho valor aplican el tipo de gravamen, que se obtiene del cociente resultante de dividir el presupuesto total del BID para todo su período total de actuación entre la suma del valor de todos los bienes inmuebles situados en su zona de actuación⁷¹. La cuota resultante de aplicar el tipo de gravamen así obtenido sobre el valor del inmueble es el importe total del tributo a satisfacer por todo el período de actuación del BID, pero no se exige el pago íntegro de la cuota de una sola vez, sino que se fracciona entre el número de años durante los que vaya a actuar el BID y se realizan pagos anuales⁷².

Dado que la finalidad del tributo es asegurar la financiación del BID, es ineludible que el punto de partida para cuantificarlo sea el presupuesto del BID. La cantidad a cubrir con los

⁷⁰ Por todos, JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., pp. 156-179, esp. pp. 175-179 y MARTINI, M., “Der öffentliche Raum zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privater Initiative: Housing und business improvement districts als Instrumente private Selbstorganisation unter staatlicher Verantwortung”, en *Die Öffentliche Verwaltung* (DöV), 2008, Januar, pp. 10-16, p. 14.

El *Oberverwaltungsgericht* de Hamburgo, en su sentencia de 27 de agosto de 2010 (1 Bf 149/09) considera que se trata de una *Sonderabgabe* semejante a un *Beitrag* (*beitragsähnliche Sonderabgabe*) con finalidad financiera y la declaró acorde a la GG por cumplir todos los requisitos exigidos a estas *Sonderabgaben*. También el *Oberverwaltungsgericht* de Bremen, en su sentencia de 14 de abril de 2011 (1 B 177/10) afirma que se trata de una *Sonderabgabe*.

⁷¹ Leyes de Hamburgo (§7.3), Hesse (§7.1), Bremen (§7.1), Sarre (§7.2) y Berlín (§8.3).

⁷² Leyes de Hamburgo (§7.7), Hesse (§7.5), Bremen (§7.6), Sarre (§7.9) y Berlín (§8.7).

ingresos que se obtengan del tributo incluye no solo los costes de las actividades y actuaciones a desplegar por el BID, sino también, y de forma expresa, un beneficio o remuneración razonable para la gerencia⁷³, así como, en algunos casos, una reserva para hacer frente a un eventual incremento no previsible de los costes o a los menores ingresos que se puedan producir por impagos del tributo o retrasos en su pago⁷⁴.

El tipo de gravamen resultante se aplica sobre el denominado *Einheitswert* de los bienes inmuebles. El *Einheitswert* es equiparable a nuestro valor catastral en un doble sentido: se determina administrativamente y a partir de él se cuantifica el impuesto municipal sobre la titularidad de bienes inmuebles. Este impuesto, el *Grundsteuer*, es muy semejante al IBI.

La utilización del *Einheitswert* para determinar la cuota del tributo para financiar los BIDs ha sido criticada en Alemania, no tanto por su uso como criterio de distribución de la carga total del tributo entre sus contribuyentes -lo cual se estima adecuado, además de respetuoso con el principio de igualdad⁷⁵-, sino porque la vigente regulación del *Einheitswert* y su aplicación práctica están profundamente cuestionados y su constitucionalidad es más que dudosa. Los *Einheitswerte* que se emplean actualmente para determinar la base imponible del *Grundsteuer* están completamente desactualizados y existen notables diferencias entre el *Einheitswert* de diferentes inmuebles en función de su situación o de sus características⁷⁶. La enorme

⁷³ Así lo prevén las leyes anteriormente citadas excepto la ley de Sarre, que no contiene una previsión específica al respecto. Por su parte, la ley de Bremen estipula que la remuneración de la gerencia debe figurar en el contrato que deben suscribir la gerencia de cada BID y el Municipio. Si bien este margen de beneficio de la gerencia debe estar sometido a un control de eficiencia, JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 158 denuncia que este control no se lleva realmente a cabo.

⁷⁴ Leyes de Hamburgo (§7.2) y Bremen (§7.9)

⁷⁵ ARDNT, M.; ZIERMANN, M., *Recht der Stadtentwicklung. Instrumente für private Initiativen*, Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden, 2011, pp. 87 y ss. y JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 160.

⁷⁶ El *Einheitswert* se empleaba en el sistema tributario alemán no solo para determinar la base imponible del *Grundsteuer*, sino como elemento de cuantificación en otros impuestos que también gravan los bienes inmuebles, como el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Una antigua aspiración del sistema tributario alemán era establecer un único sistema de valoración de bienes y derechos para todos sus tributos. Ello nunca se logró plenamente, además de que parte de la doctrina señaló ya entonces que las diversas funciones que tienen cada uno de los impuestos en el conjunto del sistema tributario desaconsejaba la existencia de un único sistema de valoración (TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, cit., pp. 19 y ss.; CARROBÉ GENÉ, M., “La valoración de bienes en Derecho tributario alemán”, *Civitas REDF*, nº 62, 1989, pp. 183-202).

El *Einheitswert* se determina mediante un procedimiento administrativo que consta de diversas fases. La primera de ellas, la denominada *Hauptfestellung*, se realiza del mismo modo para todos los inmuebles situados en Alemania y según la Ley de Valoración (*Bewertungsgesetz*) debería llevarse a cabo cada seis años. El hecho, no obstante, es que la última *Hauptfestellung* se realizó en 1964 (¡), lo que explica que los *Einheitswerte* estén completamente desactualizados y alejadísimos de su valor de mercado (TROLL, M./EISELE, D., *Grundsteuergesetz*, 11ª Ed., Verlag Franz Vahlen, 2014, pp. 308-309).

Dado que los bienes inmuebles se valoraban por su *Einheitswert* también a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, mientras que otros bienes y derechos se valoraban en estos impuestos por su valor de mercado, el Tribunal Constitucional alemán consideró inconstitucional el uso del

desactualización de los *Einheitswerte* es la causa de que los tipos de gravamen del *Grundsteuer* sean altísimos, hasta el punto de resultar chocantes a primera vista: en 2013, el tipo de gravamen medio en los municipios de más de 20.000 habitantes para el *Grundsteuer B*⁷⁷ era del 498 por 100⁷⁸.

Este dato es fundamental para contextualizar y valorar en sus justos términos el tope máximo que se ha fijado legislativamente al tipo de gravamen del tributo para financiar los BIDs que es del 10 por 100⁷⁹. La experiencia práctica demuestra además que los tipos de gravamen aprobados para los BIDs existentes son sustancialmente inferiores⁸⁰.

Además de la fijación de un tope máximo al tipo de gravamen, se prevén medidas para limitar la cuota en los casos en que el valor del inmueble supere el doble o el triple del valor medio de los inmuebles situados en el área del BID⁸¹. El legislador justifica esta medida con el argumento de que el importe del tributo que deberían pagar los propietarios de estos

Einheitswert en estos dos impuestos, por ser contraria a los principios de capacidad económica y de igualdad, ya que, por este motivo, los bienes inmuebles soportaban una tributación notablemente inferior a la de otros elementos patrimoniales también gravados por dichos impuestos (BVerfG *Beschlüsse* de 22 de junio de 1995, BVerfGE 93, 165 y BVerfGE 93, 121).

La utilización del *Einheitswert* en el *Grundsteuer* no ha sido de momento cuestionada por el Tribunal Constitucional alemán, ya que al gravar este impuesto únicamente los bienes inmuebles y estos se valoran todos por su *Einheitswert*, no hay vulneración alguna del principio igualdad por este único motivo. La doctrina es unánime, no obstante, al considerar que la utilización de una valoración tan profundamente desactualizada es no solo insostenible, sino también de dudosa constitucionalidad (por todos, TROLL, M./EISELE, D., *Grundsteuergesetz*, cit., pp. 330-335 y TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, cit., pp. 19 y ss. Sobre esta concreta cuestión, GARCÍA MARTÍNEZ, A., “El impuesto alemán sobre bienes inmuebles: líneas de reforma”, *Tributos locales*, 2010, nº 92, 2010, págs. 11-37, pp. 19-20). La reunificación de Alemania ha agravado este problema, ya que la *Hauptfeststellung* de 1964 no se realizó, evidentemente, respecto de los inmuebles situados en la entonces República Democrática de Alemania, lo que ha conllevado que el *Einheitswert* de los bienes inmuebles situados en los llamados “nuevos” *Bundesländer* se determine a partir de la *Hauptfeststellung* que se realizó en 1935 (!).

El pasado 20 de octubre de 2014, el Tribunal Financiero Federal (*Bundesfinanzhof*) presentó el equivalente a una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional alemán, cuestionando el vigente *Einheitswert* a efectos del *Grundsteuer* por considerarlo contrario al principio de igualdad.

⁷⁷ Existen dos modalidades de *Grundsteuer*: A para explotaciones agrarias y forestales y B para los restantes bienes inmuebles.

⁷⁸ TROLL, M./EISELE, D., *Grundsteuergesetz*, cit., p. 389. El tipo de gravamen en Hamburgo en 2013 era 540% y la media del tipo de gravamen para el *Grundsteuer B* en los municipios de más de 20.000 habitantes en el *Land* de Hesse era 416%, de Renania del Norte-Westfalia 510%, de Sarre 393%, de Sajonia 558% y de Schleswig-Holstein 433% (*ibidem* p. 390).

⁷⁹ Solo la ley de Hesse no ha fijado un límite máximo al tipo de gravamen. Por su parte, la ley de Sarre (§7.2) permite que, si existe acuerdo entre los sujetos pasivos del tributo, pueda fijarse un tipo de gravamen superior.

⁸⁰ El tipo de gravamen establecido para el BID Sachsentor, establecido en Hamburgo con un presupuesto de 600.000 euros es 0,03202568 por 100, para un *Einheitswert* medio de los bienes inmuebles sujetos al tributo de 204.530,58 euros (§4 *Verordnung zur Einrichtung des Innovationsbereichs “Sachsentor – vom Mohnhof bis zum Serrahn”*, de 16 de junio de 2009, HmbGVBl. Nr. 25).

⁸¹ Es la denominada *Kappungsgrenze*. Únicamente la Ley de Sarre no ha establecido ningún mecanismo de limitación a la cuota en el caso de que el *Einheitswert* de algunos inmuebles afectados sea notablemente superior al valor medio. Sí lo han hecho, las Leyes de Hamburgo (§7.5), Hesse (§7.1), Bremen (§7.2) y Berlín (§8.4).

inmuebles resultaría sobredimensionado respecto de las ventajas que reciben del BID, aunque la doctrina cuestiona su constitucionalidad por posible vulneración del principio de igualdad⁸².

La configuración que hacen estas cinco leyes del tributo para financiar los BIDs hace que este opere materialmente como un recargo sobre el IBI⁸³, aunque jurídicamente sea un tributo autónomo.

Las leyes de los *Länder* de Schleswig-Holstein, Renania del Norte-Westfalia y Sajonia han optado por otro sistema de cuantificación del tributo, en el que el *Eihneitswert* es solo uno entre otros posibles elementos a partir de los cuales se puede determinar la base imponible del tributo. Las citadas leyes únicamente exigen que los criterios de cuantificación queden claramente establecidos en la Ordenanza de constitución del BID. Se recogen como posibles elementos de cuantificación, que pueden combinarse entre sí, además del *Einheitswert*, los posibles usos constructivos del inmueble, la superficie de los inmuebles y la longitud de la fachada o escaparates del inmueble⁸⁴.

c) Contribuyentes

Como regla general, serán contribuyentes del tributo los propietarios de los bienes inmuebles situados en el área del BID o, si existen, los superficiarios⁸⁵. La regulación alemana siguen en

⁸² JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., pp. 162-165. Sobre la justificación de esta medida en la Ley de Hamburgo <http://www.hamburg.de/contentblob/4354098/data/merkblatt-kappungsgrenze.pdf>.

⁸³ Así lo consideran MARTINI, M., “Der öffentliche Raum zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privater Initiative: Housing und business improvement districts als Instrumente private Selbstorganisation unter staatlicher Verantwortung”, cit., p. 15 y BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R-P., *Baugesetzbuch*, cit., p. 1119.

⁸⁴ Cfr. §4.6 de la Ley de Renania del Norte-Westfalia §5.4 de la Ley de Sajonia, que añade además la superficie útil. Por su parte, el §3 de la Ley de Schleswig-Holstein no recoge ningún elemento de cuantificación, decisión que deja completamente al criterio del Municipio y se limita a exigir que estén determinados.

Además, la Ley de Renania del Norte-Westfalia prevé como límite máximo que la cuota resultante para todos los años de existencia del BID no pueda superar el 10 por 100 del *Einheitswert*, mientras que, por su parte, la Ley de Sajonia prevé también que se pueda establecer limitaciones a la cuota –sin especificar los mecanismos- si alguno de los criterios de cuantificación establecidos sea en algún caso en concreto muy superior a la media, al modo de la *Kappungsgrenze*.

⁸⁵ Leyes de Hamburgo (§7.1 y 5), Bremen (§7.1 y 5), Schleswig-Holstein (§3.2), Renania del Norte-Westfalia (§4.3) y Sajonia (§5.2). Las Leyes de Hesse (§7.1), Sarre (§7.1) y Berlín (§8.1) no contemplan que los superficiarios puedan ser contribuyentes.

Cuestión diferente es la posibilidad de que los propietarios trasladen la cuota tributaria a sus arrendatarios. Dado que las leyes no contienen previsión alguna al respecto, se entiende que lo dejan a la voluntad de las partes. JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., pp. 165-166.

este punto el modelo de tributo que se aplica de forma generalizada en los Estados Unidos y no el inglés, que grava únicamente a los propietarios de locales de negocio.

La doctrina alemana ha criticado de modo generalizado esta opción legislativa. Si bien se acepta el argumento de que la actuación de los BIDs puede conllevar con el tiempo un aumento del valor de los inmuebles que justifica la sujeción de todos los propietarios⁸⁶, también se destaca que este es solo un efecto colateral o mediato de los BIDs y que, de hecho, para los residentes en el BID una actividad comercial más intensa y una mayor afluencia de público puede comportar más molestias que beneficios⁸⁷. A este respecto, es procedente recordar aquí que los BIDs en Alemania no persiguen fines exclusivamente comerciales, sino que en muchos casos tienen como objetivo la mejora integral de su área de actuación y, en particular, de los espacios públicos. Este ha sido precisamente el motivo de que el título competencial de la actuación legislativa de los *Länder* en materia de BIDs sea el derecho del suelo. Lo que también resulta innegable, es que quienes resultan beneficiados de modo incontestable y directo por los BIDs son los comerciantes y quienes que desarrollen actividades económicas en sus áreas. Son, por tanto, únicamente estos últimos quienes son claramente identificables como grupo y quienes tienen una específica responsabilidad de financiar el BID, dos de los requisitos que exige el Tribunal Constitucional alemán para que una *Sonderabgabe* pueda ser considerada constitucional⁸⁸. Estas razones llevan a la doctrina alemana a defender que se debería excluir de la obligación de pagar el tributo a los bienes inmuebles de uso residencial e incluir entre los contribuyentes a los comerciantes y otros

⁸⁶ Este ha sido precisamente el argumento que han empleado los tanto los tribunales de instancia como el *Oververwaltungsgericht* de Hamburgo para considerar justificado que los propietarios de todos los bienes inmuebles queden sujetos al pago del tributo (Cfr. Sentencias del *Verwaltungsgericht* de Hamburgo de 13 de enero de 2011 –si bien el tribunal se muestra crítico con esta opción legislativa–; *Verwaltungsgericht* de Bremen de 25 de junio de 2010; *Oververwaltungsgericht* de Hamburgo de 17 de septiembre de 2008 y de 27 de agosto de 2010).

Otra postura es la del *Oververwaltungsgericht* de Bremen (sentencia de 14 de abril de 2011, relativa al tributo para financiar el BID Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor - OVG.: 1 B 177/10). Si bien el tribunal no rechaza que la actuación de BID comporte un aumento del valor de los inmuebles, considera, sin embargo, que la sujeción por igual de los propietarios de todos los bienes inmuebles, sin haber justificado adecuadamente la inclusión o no de ciertos inmuebles en el área del BID y sin establecer diferencias en razón de los usos de los inmuebles y de su concreta ubicación en el área del BID, no cumple con el requisito de que la *Sonderabgabe* se exija a un grupo homogéneo de contribuyentes. Sobre este requisito, véase *supra* epígrafe 3.D.a).

⁸⁷ WELLENS, C., *Rechtsfragen zu Business Improvement Districts*, cit., pp. 156 -160; HECKER, M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, cit., pp. 170 y ss; JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 161.

⁸⁸ Cfr. *supra* epígrafe 3.D.a). JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 191 llega a considerar inconstitucionales por estos motivos los tributos cuyos contribuyentes son todos los propietarios, sin excluir a los titulares de inmuebles de usos residenciales, y que, en cambio, no gravan a los comerciantes y otros sujetos que realicen actividades económicas.

sujetos que desarrollen actividades económicas en el área⁸⁹. De hecho, y como se verá en el siguiente epígrafe, algunas leyes permiten a los Municipios establecer exenciones en favor de los titulares de bienes inmuebles de usos residenciales.

Una notable divergencia respecto a esta opción generalizada de gravar únicamente a los titulares de bienes inmuebles es la posibilidad que establecen las leyes de Schleswig-Holstein y de Sajonia⁹⁰ de que la Ordenanza municipal pueda considerar también como contribuyentes a quienes desarrollen actividades económicas del área del BID. La Ley de Sajonia va incluso más allá (§5.3) y deja a la decisión la Municipio la opción de gravar únicamente a los comerciantes y a los profesionales liberales si las actividades del BID no son preponderantemente urbanísticas.

Otra considerable peculiaridad a este respecto es la que recoge la Ley de Sarre, que permite a los comerciantes y a los profesionales liberales ser miembros voluntarios del BID (§6.1), en cuyo caso, serán también contribuyentes del tributo. En esta caso, la cuota tributaria a satisfacer por estos sujetos se fijará en la Ordenanza municipal en función de su capacidad contributiva y la superficie útil de sus negocios (§8.1).

d) Exenciones

Está previsto en que las Ordenanzas municipales que regulen el tributo puedan establecer exenciones en determinados supuestos, si bien no todas las leyes coinciden en los motivos que pueden dar lugar a las mismas.

En primer lugar, se permite eximir del pago del tributo a los bienes inmuebles que no tengan usos constructivos⁹¹, así como aquellos que se destinen exclusivamente a usos públicos⁹².

Es frecuente también que se permita eximir el tributo en casos en los que su pago suponga una carga desproporcionada (*unverhältnismäßige Härte*) para el contribuyente⁹³.

⁸⁹ KERSTEN, J., “Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang”, cit., p. 127; WELLENS, C., *Rechtsfragen zu Business Improvement Districts*, cit., pp. 157 -160; HECKER, M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, cit., pp. 172-173; JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit*, cit., p. 184-189.

⁹⁰ §3.2 de la Ley de Schleswig-Holstein y §5.2 de la Ley de Sajonia (§5.2).

⁹¹ Cfr. Leyes de Hamburgo (§7.6), Hesse (§7.4); Bremen (§7.5); Schleswig-Holstein (§3.3), Sarre (§7.5); Renania del Norte-Westfalia (§4.4) y Berlín (§8.6).

⁹² Leyes de Hamburgo (§7.6), Hesse (§7.4); Bremen (§7.5); Schleswig-Holstein (§3.3), Sarre (§7.5); Renania del Norte-Westfalia (§4.4), Sajonia (§5.5) y Berlín (§8.6).

Otro motivo para conceder la exención del tributo o la reducción de su cuantía es la concreta ubicación del bien inmueble en el área del BID⁹⁴. Se permite así a los Municipios, de acuerdo con la gerencia del BID, establecer la exención o la reducción de la cuota “por motivos de equidad”⁹⁵. Aunque la legislación no lo especifica, se entiende que el motivo de equidad que justifica en cada caso la exención o la reducción es que la concreta ubicación de cada inmueble determine que, o bien no resulte beneficiado por la actividad del BID, o bien que lo sea en menor medida que la mayoría de los inmuebles del área. En este sentido, solo la Ley de Renania del Norte-Westfalia (§4.4) prevé expresamente la posibilidad de establecer exenciones en el caso de que el contribuyente no se vea beneficiado por el BID.

Por último, y como ya se ha apuntado en el epígrafe anterior, tres leyes permiten a los Municipios eximir del pago del tributo a los propietarios de inmuebles de uso residencial. Se trata de las leyes de Hesse (§7.4), Bremen (§7.5) y Sarre (§7.5)⁹⁶.

f) Destino de las cantidades recaudadas

Al tratarse de un tributo municipal, es la administración tributaria municipal la competente para recaudarlo y el Municipio puede reservarse una cantidad de la recaudación para cubrir los costes que le comporta esta actividad⁹⁷.

⁹³ Leyes de Hamburgo (§7.6), Hesse (§7.4); Schleswig-Holstein (§3.4), Renania del Norte-Westfalia (§4.5), Sajonia (§5.5) y Berlín (§8.6).

El *Oververwaltungsgericht* de Bremen considera que la concesión de la exención es una decisión discrecional del Municipio (sentencia de 14 de abril de 2011, relativa al tributo para financiar el BID Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor - OVG.: 1 B 177/10).

⁹⁴ HECKER, M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, cit., p. 174 considera cuestionable que todos los inmuebles del área de un BID se beneficien por igual de su actuación y por ello opina que el tributo debe graduarse en función de la ubicación de cada bien inmueble. Esta graduación del tributo en función de la ubicación del inmueble es frecuente en los BIDs estadounidenses. Cfr. BLOEM, M.; BLOCK, S., *Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*, cit., p. 18.

⁹⁵ Así lo permiten las Leyes de Bremen (§7.5.a), desde su modificación de 2014); Schleswig-Holstein (§3.3, solo a los titulares de actividades económicas), Sarre (§7.6) y Sajonia (§5.5, que no exige el acuerdo de la gerencia del BID).

⁹⁶ En el caso de bienes inmuebles de usos mixtos, la exención será proporcional al uso residencial del inmueble respecto de los restantes usos.

⁹⁷ Así lo prevén todas las leyes. Berlín es la única que en lugar de establecer una cantidad a tanto alzado determina que la compensación será un porcentaje de la recaudación, sin que el importe de la compensación pueda superar los 20.000 euros (§9.1). Por su parte, las leyes de Bremen (§8.1); Sarre (§8.1) y Renania del Norte-Westfalia establecen el tope máximo de la compensación en el 3 por 100 del total de la recaudación obtenida, porcentaje que en el caso de la Ley de Sajonia (§6.3) se reduce al 1 por 100.

Una vez restado el importe de la compensación, el Municipio debe entregar el producto de la recaudación a la gerencia del BID. Estos fondos tienen que ser gestionados de forma diferenciada de los restantes ingresos de la gerencia⁹⁸, a quien corresponde emplearlos de forma fiduciaria exclusivamente para los fines del BID⁹⁹. En algunos casos se especifica expresamente que la gerencia no puede utilizar estos ingresos para cubrir deudas propias contraídas al margen de su actividad como gerente del BID¹⁰⁰.

Una vez expirando el plazo de vigencia del BID, la gerencia deberá retornar los fondos no gastados al Municipio¹⁰¹, quien a su vez devolverá estas cantidades a los contribuyentes en proporción a la cuota satisfecha por cada uno de ellos¹⁰².

En la mayoría de los casos, la compensación establecida por los Municipios es puramente simbólica. Así, por ejemplo, el §5 de la *Verordnung* de Hamburgo que constituye el BID de Sachsentor –cfr. *supra* nota 78- fija esta compensación en 6.000 euros.

⁹⁸ Únicamente la Ley de Renania del Norte-Westfalia no exige esta gestión claramente separada.

⁹⁹ §8.3 de las Leyes de Hamburgo, Hesse, Bremen y Sarre, §3.6 de la Ley de Schleswig-Holstein, §4.8 de la Ley de Renania del Norte-Westfalia, §6.1 de la Ley de Sajonia y §9.3 de la Ley de Berlín.

¹⁰⁰ Contienen esta previsión todas las leyes excepto las de Renania del Norte-Westfalia y Sajonia, lo cual no quiere decir que ello se permita.

¹⁰¹ Así lo recogen todas las leyes excepto la de Sajonia.

¹⁰² La ley de Sarre no especifica este punto, si bien prevé que en caso de renovación del BID, el Municipio entregue los fondos retornados a la nueva gerencia del BID (§8.4), previsión también recogida por la Ley de Hesse (§8.4).

4. CONCLUSIONES

Pese a que en España se observan notables reticencias a financiar las Áreas Comerciales Urbanas a través de tributos, este es el mecanismo generalizado de financiación del modelo de BID que funciona con buenos resultados en otros Estados de nuestro entorno.

Hasta ahora estas Áreas Comerciales Urbanas o gerencias de comercio urbano dependen en gran medida de las ayudas públicas. El establecimiento de un tributo al modo en que se ha hecho en algunos *Länder* alemanes permitiría no solo resolver los problemas de financiación que han impedido a estas iniciativas desplegar todo su potencial, sino que comportaría que únicamente contribuirán a sostener sus gastos quienes se benefician de modo directo e inmediato de su actuación, y no el conjunto de los contribuyentes, como sucede ahora.

La opción por un tributo que opere materialmente como un recargo sobre el IBI tendría diversas ventajas. En primer lugar, al actuar sobre una figura tributaria de larga tradición, conllevaría menores costes de implantación y de gestión. Además, al tratarse de un tributo causal y afectado, puede tener una mejor aceptación si sus contribuyentes constatan que las actuaciones de fomento de competitividad de comercio urbano les resultan efectivamente beneficiosas. Por otra parte, al verse obligados a contribuir al sostenimiento económico de estas iniciativas podrían manifestar un mayor interés en influir en su diseño y aplicación, con lo que al mismo tiempo se resolvería también el actual problema de la falta de implicación de muchos agentes y operadores.

Para lograr estos objetivos, conviene prestar especial atención a los aspectos de este tributo que han sido más cuestionados y ser especialmente cuidadoso en la determinación de los sujetos pasivos, en su cuantificación y en la configuración de eventuales exenciones y reducciones. Sería además imprescindible una regulación sustantiva del procedimiento de constitución de estas áreas o gerencias que garantice su funcionamiento democrático, el control del uso que se haga de los fondos procedentes del tributo y, en particular, el diseño de mecanismos adecuados que garanticen que su implantación no conllevará ni la privatización de los espacios públicos ni que las administraciones públicas hagan dejación de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARDNT, M.; ZIERMANN, M., *Recht der Stadtentwicklung. Instrumente für private Initiativen*, Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden, 2011

BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R-P., *Baugesetzbuch*, 11ª Ed., C.H. Beck, 2009.

BIRK, D.; DESENS, M.; TAPPE, H., *Steuerrecht*, 17ª Ed., C.F. Müller, 2014

BLOEM, M.; BLOCK, S., *Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001

BRIFFAULT, R., “A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance”, *Columbia Law Review*, 1999, 99 (2), pp. 365-477

CARROBÉ GENÉ, M., “La valoración de bienes en Derecho tributario alemán”, *Civitas REDF*, nº 62, 1989, pp. 183-202

ESTEVE PARDO, Mª L., “Un recargo sobre el IBI como posible fórmula para financiar los planes público-privados de dinamización comercial”, en ADAME MARTÍNEZ, F. y RAMOS PRIETO, J. (Coord.), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, 2014, pp. 1371-1389

ESTEVE PARDO, Mª L.; GALÁN GALÁN, A.; MACHO PÉREZ, A. B.; NAVARRO GARCÍA, A.; QUINTANA FERRER, E., *La participació dels agents públics i privats en els plans de dinamització comercial*, (http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/recerca/treballs_de_recerca_subvencionats/treballs_de_recerca_realitzats/2010/universitaris/04_lesteve_dinamitzacio/04_mlesteve_dinamitzacio_treball.pdf), Licencia Creative Commons, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012

FUCHS, T., “Business Improvement Districts (BIDs) – vereinbar mit Landes-, Bundes- und Europarecht”, en *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht* (ZfBR), 2011, pp. 211-216

GARCÍA MARTÍNEZ, A., “El impuesto alemán sobre bienes inmuebles: líneas de reforma”, *Tributos locales*, 2010, nº 92, 2010, págs. 11-37

- HECKER, M., *Business Improvement Districts in Deutschland*, Duncker & Humblot, 2010
- HELLERMANN, J., HERMES; G., *Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von "Business Improvement Districts (BIDs)" – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren*, 2004.
<http://www.hamburg.de/contentblob/2641622/data/rechtsgutachten-gsed.pdf>
- HENNEKE, H-G, *Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung*, 2^a Ed., C.F. Müller, 2000
- HEY, J., "Verbandslast - Mitgliedsabgabe - Kammersteuer", en *Steuer- und Wirtschaft* (StuW), 2008, pp. 289-302
- JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit: Das Urban Governance Instrument des Improvement Districts und Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, 2014
- KERSTEN, J., "Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang", en *Umwelt- und Planungsrecht* (UPR), 2007, n° 4, pp. 121-129
- KIESER, T., *Sonderabgaben als Steuern*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2000
- KIRCHHOF, P., "Die Sonderabgaben", en WENDT, R.; HÖFLING, W.; KARPEN, U.; OLDIGES, M. (Dir.), *Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, pp. 669-682
- MARTINI, M., "Der öffentliche Raum zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privater Initiative: Housing und business improvement districts als Instrumente private Selbstorganisation unter staatlicher Verantwortung", en *Die Öffentliche Verwaltung* (DöV), 2008, Januar, pp. 10-16
- PIÑA GARRIDO, L., "IBI y "barrios Premium", *Boletín de Actualidad, Crónica Tributaria*, 2014, n° 4, pp. 7-12
- RAMIN, R., "Die Sonderabgabe im finanzverfassungsrechtliche System unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht", en *Kommunale Steuer-Zeitschrift* (KStZ), 2014, pp. 201-209

REYNOLDS, L., “Taxes, fees, assessments, dues and the ‘get what you pay for’ model of local government”, *Florida Law Review*, 2004, vol. 56, pp. 373-445

ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D., HERNÁNDEZ SAMPER, C., *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos. Modelos y experiencias*, Ed.Trea, 2012

TALLENTIRE, A., “Una perspectiva británica del partenariado público-privado para la gestión del centro urbano”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2000, nº 19, pp. 61-64.

TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, 22ª Ed., Otto Schmidt, 2015

TROLL, M./EISELE, D., *Grundsteuergesetz*, 11ª Ed., Verlag Franz Vahlen, München, 2014

VELASCO CABALLERO, F., “Los Business Improvement Districts: un fenómeno municipal en extensión”, *Boletín del Instituto de Derecho Local*, 2014, nº 51

VILLAREJO GALENDE, H., “Colaboración público-privada para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los Business Improvement Districts en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Gestión Pública*, 2014, Volumen III, nº 2, pp. 235-277

WELLENS, C., *Rechtsfragen zu Business Improvement Districts*, Lexxion, 2009

YSA, T., “Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2000, nº 19, pp. 47-61