

NUEVOS GRAVÁMENES

Estudios

El Gravamen Temporal Energético: una “prestación” en busca de alguna razón de ser

Andrés Báez Moreno - Juan José Zornoza Pérez

El impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos y su engarce territorial

María Teresa Mata Sierra

Haciendas locales y transición justa hacia un modelo más sostenible: especial referencia a la tasa por aprovechamiento especial del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico (tasa “Amazon”) de la Ciudad de Barcelona

Yolanda García Calvente

La esperada declaración de constitucionalidad del Impuesto sobre las Grandes Fortunas

Mercedes Ruiz Garijo

Análisis del nuevo gravamen sobre el servicio de gestión de residuos

María Jesús García-Torres Fernández

Luces y sombras en el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables aprobado por la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Antonio Vaquera García

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal

M^a Luisa Esteve Pardo

El gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito

Irene Suberbiola Garbizu

Nuevos gravámenes

Monográfico

Nueva Fiscalidad

La Editorial Dykinson, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

© Copyright by
Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

Impreso por:
Copias Centro

ISBN: 978-84-1070-067-3
ISBN electrónico: 978-84-1070-224-0
DOI: 10.14679/2890
ISSN: 1696-0173
Depósito Legal: M-32335-2012

CONSEJO ASESOR

A. Di Pietro

Universidad de Bolonia

J. Englisch

Universidad de Münster

F. Escribano López

Universidad de Sevilla

M. Fernández Junquera

Universidad de Oviedo

J. Lasarte Álvarez

Universidad Pablo de Olavide

P. Marchessou

Universidad de Estrasburgo

J. M^a Martín Delgado

Universidad de Málaga

J. Martín Queralt

Universidad de Valencia

C. Palao Taboada

Universidad Autónoma de Madrid

J. Ramallo Massanet

Universidad Autónoma de Madrid

M^a.T. Soler Roch

Universidad de Alicante

A. Rodríguez Bereijo

Ex Presidente del Tribunal Constitucional

J.M. Tejerizo López

Universidad Nacional de Educación a Distancia

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente

R. Calvo Ortega

Universidad Complutense

Director

I. Merino Jara

Universidad del País Vasco

Coordinadores

J. Calvo Vérguez

Universidad de Extremadura

M. Lucas Durán

Universidad de Alcalá

Secretaria

Jlrune Suberbiola Garbizu

UPPV/EHU

VOCALES

S. Aníbarro Pérez

Universidad de Valladolid

M^a.D. Arias Abellán

Universidad Autónoma de Barcelona

L. M^a. Cazorla Prieto

Universidad Rey Juan Carlos

C. Checa González

Universidad de Extremadura

G. De la Peña Velasco

Universidad Complutense de Madrid

E. Eserverri Martínez

Universidad de Granada

R. Falcón y Tella

Universidad Complutense de Madrid

Y. García Calvente

Universidad de Málaga

T. García Luis

Universidad de Alcalá

A. García-Moncó Martínez

Universidad de Alcalá

C. García Novoa

Universidad de Santiago de Compostela

I. García-Ovies Sarandeses

Universidad de Oviedo

M. González-Cuellar Serrano

Universidad Carlos III de Madrid

C. M^a. López Espadafor

Universidad de Jaén

M^a.T. Mata Sierra

Universidad de León

A. Menéndez Moreno

Universidad de Valladolid

M. Ruiz Garijo

Universidad Rey Juan Carlos

J.R. Ruiz García

Universidad de La Coruña

B. Sesma Sánchez

Universidad de Oviedo

E. Simón Acosta

Universidad de Navarra

J. Zornoza Pérez

Universidad Carlos III

J.E. Varona Alabern

Universidad de Cantabria

A. Vázquez del Rey Villanueva

Universidad de Navarra

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Imposición directa estatal

M^a. E. Simón-Yarza
Universidad de Navarra

Imposición indirecta estatal

M. González Aparicio
Universidad de León

Hacienda Autónoma y Foral

A. Navarro García
Universitat de Girona

Hacienda Local

M^a T. Mories Jiménez
Universidad de Sevilla

Aduanas

A. Fernández de Buján y Arranz
CUNEF

Fiscalidad Internacional

J. Á. Gómez Requena
Universidad de Castilla-La Mancha

Fiscalidad Europea

Jirune Suberbiola Garbizu
UPPV/EHU

Procedimientos, derechos y garantías

M^a. Rodríguez-Bereijo
Universidad de León

Tribuna

- Sobre novedades legislativas en materia tributaria..... 9
Isaac Merino Jara
Director

Estudios

- El Gravamen Temporal Energético: una “prestación” en busca de alguna razón de ser..... 21

Andrés Báez Moreno

*Investigador Senior Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance.
Munich (República Federal Alemana)*

Juan José Zornoza Pérez

*Of Counsel - Deloitte Legal.
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Carlos III de Madrid*

- El impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos y su engarce territorial 45

María Teresa Mata Sierra

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de León*

- Haciendas locales y transición justa hacia un modelo más sostenible: especial referencia a la tasa por aprovechamiento especial del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico (tasa “Amazon”) de la Ciudad de Barcelona 97

Yolanda García Calvente

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada*

La esperada declaración de constitucionalidad del Impuesto sobre las Grandes Fortunas.....	133
Mercedes Ruiz Garijo <i>Catedrática de Derecho Financiero y Tributario</i> <i>Universidad Rey Juan Carlos</i>	
Análisis del nuevo gravamen sobre el servicio de gestión de residuos.....	165
María Jesús García-Torres Fernández <i>Catedrática de Derecho Financiero y Tributario</i> <i>Universidad de Granada</i>	
Luces y sombras en el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables aprobado por la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular	197
Antonio Vaquera García <i>Catedrático de Derecho Financiero y Tributario</i> <i>Universidad de León</i>	
Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal	237
M^a Luisa Esteve Pardo <i>Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario</i> <i>Universitat de Girona</i>	
El gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito	271
Irene Suberbiola Garbizu <i>Profesora Agregada de Derecho Financiero y Tributario</i> <i>Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea</i>	

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal

DOI: 10.14679/2898

M^a Luisa Esteve Pardo

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universitat de Girona*

RESUMEN:

Dos leyes autonómicas, la Ley catalana 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana y la Ley balear 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears, han regulado sendas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias con rasgos innovadores.

Son contribuciones que deberán satisfacer obligatoriamente todos aquellos que ejerzan actividades económicas en una zona de un municipio delimitada con precisión en la que se llegue al acuerdo de realizar actividades colectivas de regeneración y estímulo de la economía. Se trata, por tanto, de la incorporación del modelo conocido internacionalmente como Business Improvement District, que ha venido dando buenos resultados en diferentes países.

En este trabajo se exponen las características identificativas de los Business Improvement Districts, se hace un estudio de derecho comparado de las cuotas obligatorias establecidas para financiarlos en Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, para poder hacer un análisis en profundidad de estas novedosas prestaciones.

Palabras clave: prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, Áreas de Promoción Económica, Business Improvement District, colaboración público-privada, tributos, actividad económica urbana, derecho comparado.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

ABSTRACT:

Two regional laws have introduced innovative non-fiscal public charges: Catalan Law 15/2020 on Urban Economic Promotion Areas and Balearic Law 6/2023 on Municipal Economic Promotion Areas in the Balearic Islands.

All economic agents located in a defined area of a municipality must pay this charge when it is agreed to carry out collective initiatives to regenerate and boost the local economy. These laws have introduced the Business Improvement District model, which has proved to be quite effective in different countries.

This paper outlines the characteristics of Business Improvement Districts, carries out a comparative legal study of BID levies in the United States and the United Kingdom and Sonderabgaben in Germany, and then provides an in-depth analysis of these two innovative Spanish public charges.

Key words: Non fiscal public charges, Business Improvement District, Public-private partnership, assessments, fees and levies, urban economy, comparative law.

Sumario: *I. Consideraciones iniciales. II. Las áreas de desarrollo económico local y el modelo de los Business Improvement Districts 1. Desafíos actuales de la actividad económica urbana y demanda de implantación del modelo Business Improvement District 2. Caracterización de los Business Improvement Districts 2.1. Características distintivas de los BID 2.2. Aparición, desarrollo y expansión internacional III. Dificultades para incorporar el modelo BID al ordenamiento jurídico español 1. Iniciativas para introducir los BID en España 2. La financiación de los BID en derecho comparado 2.1. Canadá y Estados Unidos 2.2. Reino Unido 2.3. Alemania IV. La prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar la actividad de las áreas municipales de impulso económico. 1. Antecedentes: la controvertida naturaleza jurídica de la prestación obligatoria de los BID 2. Aprobación de la Ley catalana 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana 3. Polémica acerca de la idoneidad de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias para configurar la aportación obligatoria a las Áreas de Promoción Económica Urbana y cuestionamiento de la constitucionalidad de la Ley catalana 4. Prestaciones patrimoniales de carácter público para financiar gastos privados que revisten interés público: el caso de las Áreas de Promoción Económica V. Referencias bibliográficas.*

I. CONSIDERACIONES INICIALES

Entre las diversas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias que proliferan en estos últimos años existen al menos dos que reúnen una característica peculiar que las distingue de forma muy significativa de las restantes al uso.

Desde la aprobación de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) se ha convertido ya en un lugar común hablar de este tipo de prestaciones como una “nueva” figura dentro del abanico de recursos de financiación de los gastos públicos o, de otra forma, que a través de esta ley se ha introducido este concepto en el ordenamiento jurídico español.

En el ámbito de Derecho Financiero y Tributario y en gran parte del Derecho Administrativo esta supuesta novedad era, de hecho, una vieja conocida. El Tribunal

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

Constitucional ha desarrollado una bien nutrida jurisprudencia sobre las prestaciones patrimoniales públicas en general, desde su sentencia 185/1995, y sobre las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias en particular. La discusión y el análisis de las prestaciones patrimoniales de carácter público y la distinción entre las tributarias y no tributarias se ha dilatado durante los últimos 25 años.

Buena parte de la discusión se ha centrado en las prestaciones exigidas como prestación por el uso o recepción de servicios o actividades públicas diferenciadas en función de su forma de prestación y el debate en torno a si las denominadas tarifas eran sustantivamente tasas o un recurso de naturaleza no tributaria¹.

Sin embargo, ya desde 1997 se han identificado diferentes casos de prestaciones patrimoniales de carácter público que no se exigen como contraprestación de actuación pública alguna, sino que constituyen obligaciones de contribuir al sostenimiento de determinados gastos, obligación que se impone únicamente a determinados sujetos y no al conjunto de la ciudadanía. En buena parte de estos supuestos, la justificación de estas prestaciones es financiar –o reducir– el gasto público.

Son mucho más infrecuentes los casos de prestaciones patrimoniales de carácter público exigidas para financiar gastos de naturaleza privada, pero respecto de los que existen poderosas razones de interés público en garantizar su correcta cobertura.

Este es el caso de las “cuotas” obligatorias establecidas en dos leyes autonómicas para financiar actuaciones colectivas de carácter privado para impulsar, regenerar y modernizar la actividad económica que se desarrolla en las tramas urbanas. Se trata de la Ley catalana 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana² y de la más reciente Ley balear 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears³. Estas normas han incorporado la figura de los *Business Improvement Districts* a los respectivos ordenamientos jurídicos autonómicos.

La denominación elegida en cada una de estas leyes para la figura varía ligeramente. En Catalunya se ha optado por Áreas de Promoción Económica Urbana, que, además de ser descriptiva de su finalidad de no circunscribirse exclusivamente al ámbito comercial, su acrónimo (APEU) significa en catalán “a pie”, lo que remite a un área geográfica de una dimensión no muy extensa que haga posible que sea posible recorrerla sin necesidad de vehículos y a la idea de comercio de proximidad. La Ley balear, por su parte, ha preferido otra denominación, áreas

1 En la primera postura se puede citar a César MARTÍNEZ SÁNCHEZ: “Evolución y situación actual de la calificación jurídica de las contraprestaciones por los servicios públicos locales”, *Revista técnica tributaria*, núm. 142, 2003, pp. 63-94 y en la segunda Joaquín TORNOS MAS: “Prestaciones patrimoniales públicas y tarifas privadas en la prestación de servicios públicos locales”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 15, 2007, pp. 7-20, entre muchos otros.

2 BOE núm. 11, de 13 de enero de 2021.

3 BOE núm. 138, de 10 de junio de 2023

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

municipales de impulso comercial, cuyo acrónimo (AMIC) significa amigo en castellano, lo que también transmite la idea de cercanía. A diferencia de la Ley catalana, la balear sí añade el calificativo comercial a estas áreas, aunque al examinar su regulación se comprueba que no restringe la actuación de las AMIC a este ámbito, puesto que se incluyen en ellas todas las actividades económicas terciarias⁴.

A los efectos de este trabajo, emplearé el término Áreas o Áreas de Promoción Económica para referirme de forma indistinta la figura regulada en estas dos leyes, y también a otras propuestas normativas que se han ido presentado por parte de diversos gobiernos autonómicos y entidades privadas.

El hecho de que, de momento, no se haya constituido todavía ninguna de estas áreas y, por lo tanto, no se haya podido exigir el pago de estas cuotas obligatorias ha provocado, sin duda, que su regulación haya pasado desapercibida en buena medida. Se trata, no obstante, de una novedad de cierto calado que supone, por una parte, el culmen a esfuerzos de dos décadas por incorporar los *Business Improvement Districts* a nuestro sistema jurídico y, por otra, a una modalidad novedosa de prestación patrimonial de carácter público, en este caso de carácter indudablemente no tributario.

Con carácter previo al análisis de estas prestaciones es imprescindible exponer la finalidad de estas leyes y como han regulado estas áreas siguiendo el modelo de los *Business Improvement Districts*.

II. LÁS ÁREAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EL MODELO DE LOS *BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS*

1. DESAFÍOS ACTUALES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA URBANA Y DEMANDA DE IMPLANTACIÓN DEL MODELO *BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT*

El sector del comercio minorista español ha venido demandando desde, al menos, el inicio de este siglo poder contar con un instrumento como los *Business Improvement Districts* que existen desde los años 70 del pasado siglo y que se ha ido expandiendo por todo el mundo y, desde hace ya más de 15 años, también por Europa.

En los últimos años, especialmente desde que la crisis económica y financiera iniciada en 2007 comenzara a remitir, esta demanda se ha redoblado y se han unido a ella con gran insistencia numerosos gobiernos locales, que ven con preocupación el constante declive de buena parte actividad económica general que se venía desarrollando en sus términos municipales.

En un inicio, se buscaba principalmente hacer frente a los retos de la presión que ejercen los grandes centros comerciales situados en las periferias urbanas y otras fórmulas de formato medio instaladas ya en los centros urbanos. En los

⁴ Cfr. Art. 4.2.a) Ley Ley balear 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

últimos años se han añadido además otros desafíos. En numerosas poblaciones la atracción turística está actuando como un factor de expulsión no solo de los comerciantes tradicionales, sino también de los habitantes locales, debido al aumento del precio de los alquileres, entre otros factores. Las zonas de mayor presión turística se transforman en un monocultivo de locales de restauración y de cierto tipo de comercio dirigido principalmente a los visitantes, mientras que los vecinos encuentran dificultades para disponer de un comercio de proximidad que satisfaga las necesidades de la vida corriente. Por otra parte, la pérdida de locales de ocio y cultura –como cines y teatros– que constituían un elemento más de atractivo están desvitalizando la vida urbana en algunas zonas de buena parte de nuestras ciudades.

La expansión del comercio electrónico, arraigado y consolidado desde los confinamientos impuestos a raíz de la pandemia del COVID ha encendido todas las alarmas.

Esta situación requiere respuestas que vayan más allá de contrarrestar la pérdida de atractivo del comercio situado en nuestras tramas urbanas. Se trata de afrontar de forma global la defensa de un modelo de ciudad que permite una integración equilibrada entre el uso residencial, comercial, de ocio y de servicios de los espacios del municipio. Durante los confinamientos se pudo constatar las consecuencias –no solo económicas– que tendría para nuestras ciudades el fin del comercio, la restauración y de la restante actividad económica física y presencial: desertización de los espacios urbanos y ausencia de puntos de encuentro social.

La existencia de una oferta comercial variada y atractiva que permita satisfacer las necesidades diarias en el interior de las poblaciones actúa como dinamizadora de la vida en el espacio público. Por el contrario, allí donde declina la actividad económica urbana, se constata que se produce una progresiva degradación de los centros urbanos: las calles se desertizan por pérdida de vida urbana, el valor de las propiedades desciende y se incrementan los problemas de seguridad pública.

Los *Business Improvement Districts* han demostrado ser un eficaz instrumento de regeneración urbana y de revitalización de la actividad económica.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS *BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS*

Los *Business Improvement Districts* (en adelante BID) son una fórmula de colaboración público-privada que permite a los propietarios de inmuebles y/o empresarios obligarse a hacer una aportación económica colectiva con el objetivo de mantener, desarrollar y promocionar la zona en la que tienen situados sus inmuebles y negocios. Constituyen un caso paradigmático de colaboración público-privada en el ámbito de la regeneración urbana, por su peculiar combinación de iniciativa empresarial y financiación pública que presentan⁵. Los BID han adquirido una enorme importancia debido a la singularidad de su forma de organización,

⁵ Lawrence O. Jr HOUSTOUN, *Business Improvement Districts*, Ed. Urban Land Institute, Washington DC, 2012 (2d ed.), p. 10.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

su creciente número y su expansión geográfica, así como los poderes administrativos y económicos que algunos de ellos ejercen, especialmente en Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), donde se originaron.

2.1. Características distintivas de los BID

Con la denominación *Business Improvement District* se hace referencia a una realidad multiforme. Existen BID de muy diferentes dimensiones y objetivos, son claramente distintos 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. No obstante, ello no impide que se exista una serie de rasgos que permite identificar a todos los BID.

Los BID han sido definidos como distritos o zonas geográficas, permitidos por la legislación estatal, autorizados por los gobiernos locales, promovidos y gestionados por empresarios o propietarios de los locales de negocio mediante fórmulas de autofinanciación, con el objeto de ofrecer servicios públicos en las áreas en que actúan⁶. Es imprescindible destacar ya inicialmente y con claridad una característica esencial de los BID: no sustituyen a las administraciones públicas, ni las desplazan en la prestación de servicios públicos. No es este su objetivo. Su razón de ser consiste en ofrecer actuaciones suplementarias a las que ya se vienen llevando a cabo para así mejorar los resultados de la gestión de las zonas urbanas donde se implantan.

La iniciativa para implantar un BID parte de forma invariable del sector privado, que impulsa su establecimiento por el convencimiento de que es necesario actuar de forma conjunta para mejorar de forma integral su área de actuación, acrecentar su atractivo y dar rápida respuesta a los diversos retos que puedan ir apareciendo para mantener y promover su desarrollo económico.

La creación de un BID se inicia mediante un procedimiento democrático, ya que se somete a votación de todos aquellos que se van a ver afectados por su actuación y, especialmente, por todos aquellos que se vayan a ver obligados a satisfacer las aportaciones para financiarlo. Quienes lideren la creación del BID deben organizar sesiones informativas y deliberativas sobre su área geográfica de actuación, duración temporal y las actuaciones que desarrollará. El proceso suele finalizar con una votación u otra forma de constatar de forma fidedigna que un porcentaje significativo de afectados se muestre de acuerdo con la creación del BID y, de forma expresa, que acepta abonar la contribución obligatoria para financiarlo.

Existen diferentes modalidades sobre el grado de acuerdo necesario para decidir la constitución de un BID.

En Estados Unidos es frecuente que las legislaciones estatales contemplen unos porcentajes de aprobación relativamente elevados y unos sistemas de ponderación de voto que combinan criterios de número de propietarios de bienes inmue-

6 Göktug MORÇÖL; James F. WOLF, "Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework". *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 6, 2010, pp. 906-913, p. 906.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

bles y del valor de la propiedad que representan⁷. Esta forma de voto ponderado tiene como finalidad que el resultado de la votación refleje de forma incontrovertida la voluntad de la mayoría, sin que un número reducido de grandes comercios pueda forzar la creación del BID en contra de la mayoría de los pequeños comerciantes, ni que se produzca la situación inversa.

En Inglaterra y Gales, también se aplica un sistema de voto ponderado, si bien solo se exige mayoría simple⁸.

Otro tanto prevén las leyes de los diferentes *Länder* alemanes que han aprobado normas específicas sobre los BID, si bien difieren de las regulaciones angloamericanas en que los porcentajes exigidos para constituir un BID son notablemente inferiores. En varios *Länder* es necesario que hayan mostrado su acuerdo únicamente el 15 por 100 de los propietarios de los bienes inmuebles que representen además el 15 por 100 del total de la superficie de los inmuebles afectados para poder presentar ante el Ayuntamiento la solicitud para constituir un BID⁹. Ahora bien, una vez presentada formalmente la solicitud, si el Ayuntamiento no encuentra ningún motivo para denegarla, 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 solicitud¹⁰. Esta fórmula no exige que se alcancen mayorías amplias

7 Así, por ejemplo, la legislación del Estado de Massachusetts exige que la petición de constitución de un BID vaya firmada por el 60 por 100 de los propietarios, que representen a su vez al menos el 51 por 100 del valor total de todos los inmuebles afectados (*Section 3, Chapter 400 Business Improvement Districts, Title VII Cities, Towns and Districts, Part I Administration of the Government de la Massachusetts General Laws* –M.G.L. C.400– <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/Title-VII/Chapter400> consultado por última vez en octubre 2023).

Por su parte, en ciudad de Nueva York se sigue un procedimiento ligeramente diferente. Para presentar ante el Ayuntamiento la solicitud de constitución de un BID es necesario que venga firmada por al menos el 51% del valor total de los bienes inmuebles situados en el BID y que representen, a vez, el 51% de los propietarios. El Ayuntamiento constituirá el BID si al menos el 51% del valor total de los bienes inmuebles situados en el BID o el 51% de los propietarios no se han opuesto formalmente a su implantación una vez el Ayuntamiento haya comprobado la solicitud y haya hecho público que no hay motivos legales para denegar la solicitud (*Sections 25-405 y 25-406 New York City Administrative Code (NEW)*). El *Chapter 4 NEW* está dedicado a los *City Business Improvement Districts* –*Sections 25-401 a 25-417* http://law.justia.com/codes/new-york/2006/new-york-city-administrative-code-new/idx_adc0t25c4.html consultado por última vez en octubre de 2023.

8 *Section 50 Local Government Act 2003* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents> consultado por última vez en octubre de 2023.

9 Así lo establecen las leyes de Hamburgo (§5.1 Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED), de 28 de diciembre de 2004), Hesse (§5.1 Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE), de 21 de diciembre de 2005), Bremen (§5.1 Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (BremGSED), de 18 de julio de 2006) y Berlín (§6.2 Berliner Gesetz zur Einführung von Immobilien- und Standortgemeinschafts (BIG), de 24 de octubre de 2014).

10 Como disponen 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

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

para establecer un BID, pero al mismo tiempo permite a las minorías, frecuentemente más cohesionadas en su oposición a la iniciativa, bloquearla.

Estas diferencias se deben, sin duda, a la diversa estructura de la propiedad inmobiliaria y de la actividad comercial en estos países. Mientras en Estados Unidos e Inglaterra la propiedad está concentrada en pocas manos, en Alemania suele estar más atomizada. Las divergencias legislativas en torno a esta cuestión son una evidencia de cómo el modelo BID se ha ido adaptando a las circunstancias propias, a las necesidades y a los sistemas jurídicos de cada país e, incluso, de cada ciudad.

Una vez constatada la existencia la voluntad democrática requerida, el establecimiento de cada nuevo BID debe ser autorizada por el gobierno competente, que como regla general es el ayuntamiento de la población en la que actuará el BID. La autorización del gobierno local se produce previa aprobación de la necesaria legislación habilitante por parte del poder público competente en cada país, en función de su estructura política. Tanto en Estados Unidos, como en Canadá y Reino Unido han sido sus respectivas unidades subcentrales las que han legislado sobre la materia. En Alemania, lo han hecho los Länder una vez la Federación explicitó que eran competentes para hacerlo a través de un sencillo añadido a su Baugesetzbuch (Código Federal de Urbanismo)¹¹.

Los BID se crean para prestar servicios adicionales, suplementarios a los ya existentes, dentro de una delimitada área geográfica del municipio, con el objetivo de potenciar la competitividad y atractivo del comercio de esa zona, así como su revitalización económica general.

En su inicio, los BID tuvieron como objetivo principal intensificar y mejorar algunos de los servicios públicos que se prestaban en él, singularmente los de limpieza, seguridad y mantenimiento¹². Pese a que algunos BID estadounidenses tienen sus propios equipos de seguridad privada y prestan directamente algunos servicios, los BID no se dirigen a suplantar al sector público en estos servicios¹³. Esta idea de que los BID no deben en ningún caso suplantar a la administración pública en la prestación de servicios, ni puede servir como justificación para la administración se retire y se produzca una privatización de los espacios públicos, es especialmente intensa en los BID europeos y, en particular, en los BID alemanes¹⁴.

de los propietarios de bienes inmuebles. Por su parte, las leyes de Hesse (§5.8) y Sajonia (§3.6) reducen este porcentaje al 25 por 100.

11 Tine FUCHS, "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.

Sobre la distribución competencial en Alemania en materia de BID y las dudas que se plantearon en su momento, puede consultarse mi trabajo "Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana", *Quincena Fiscal*, núm. 22, 2015, pp. 21-47, p. 29-30.

12 Richard BRIFFAULT, "A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance", *Columbia Law Review*, nº 99, 1999, pp. 365-477, p. 395.

13 Richard BRIFFAULT, 1999, cit. p. 400.

14 Jens KERSTEN, "Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang", *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*, 2007, nº 4, pp. 121-129, p. 124.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

Conviene destacar esta idea. Mientras en los BID estadounidenses la distinción entre público y privado aparece notablemente difuminada¹⁵, esta confusión no es aceptable ni posible en la mayoría de los ordenamientos jurídicos de la Europa continental, de manera que su configuración y correlativamente, su regulación, establecen claramente los respectivos papeles del sector público y del sector privado, que colaboran entre sí¹⁶.

De hecho, los BID se centran en otro tipo de actuaciones dirigidas específicamente a mejorar la competitividad del comercio local y a incrementar el atractivo y desarrollo de la actividad económica general de la zona, de manera que los resultados económicos de la gestión de las zonas urbanas donde se implantan mejoran de forma contrastada: las evidencias muestran que impulsan el desarrollo económico al ser capaces de atraer nuevos negocios e inversiones; que han tenido una incidencia positiva en la focalización del gasto público, que se destina a una prestación más redistributiva de los servicios públicos municipales; y, desde la perspectiva de la gestión del espacio público, han facilitado que la toma de decisiones sobre la mejora de la vitalidad y la sostenibilidad de determinadas zonas urbanas sea más democrática, con la participación de todos los sujetos afectados, y a un control más efectivo a través de un procedimiento de rendición de cuentas¹⁷. Se ha constatado que los BID son particularmente efectivos en la reducción de la criminalidad¹⁸ y el aumento del valor de los inmuebles¹⁹. Se valora de forma positiva que sean efectivos instrumentos de la gobernanza urbana²⁰, y son considerados como actores que contribuyen de forma provechosa a la vida en los espacios públicos (*net contributors to public life*)²¹.

Se trata de actuaciones que un agente económico de forma individual o en grupos más reducidos no pueden emprender o, en su caso, no llegarían a tener el mismo impacto.

15 Morçöl, GÖKTUĞ, Annette VOLLMER, and Daniel J. MALLINSON. "Business Improvement District Enabling Laws in the United States and Germany: A Comparative Analysis of Policy Learning.", *Urban Affairs Review*, 58 (4), pp. 1096-1123, p. 1105.

16 Jens KERSTEN, "Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang", *cit.* p. 124 y ss. Morçöl, GÖKTUĞ, Annette VOLLMER, and Daniel J. MALLINSON. "Business Improvement District Enabling Laws in the United States and Germany: A Comparative Analysis of Policy Learning.", *cit.* pp. 1114-1117.

17 WARNER, M.; QUAZI, J.; MORE, B.; CATTAN, E.; BELLEN S.; ODEKON, K., (2002), "Business Improvement Districts: Issues in Alternative Local Public Service Provision", Extension publication, <https://s3.amazonaws.com/mildredwarner.org/attachments/000/000/211/original/9ef99129a4659e-d138e9cb38a73c3c87>, consultado por última vez en octubre 2023.

18 FAGGIO, G., "The Impact of Business Improvement Districts on Crime", Department of Economics, City, University of London, núm. 3, 2022, pp. 1-35.

19 Por todos, HOYT, L. M.: "Do Business Improvement District Organizations Make A Difference? Crime In and Around Commercial Areas in Philadelphia". *Journal of Planning Education and Research*, no. 25, 2005, pp. 185-199, p. 194-198.

20 MORÇÖL, G.; VASAVADA, T.; KIM, S.: "Business Improvement Districts in Urban Governance: A Longitudinal Case Study". *Administration & Society*, Vol. 46 (7), 2014, pp. 796-824, pp. 813-815.

21 BRIFFAULT, R.: "A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance", *cit.*, p. 477.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

Los ya 50 años de trayectoria de los BID desde su origen en la ciudad de Toronto, en Canadá, permiten comprobar la evolución de las actuaciones que llevan a cabo. Inicialmente, en los años 70 y 80, se centraron en intensificar los servicios de limpieza, seguridad y embellecimiento de su área²² como estrategia para atraer a clientes y combatir la fortísima competencia que empezaban a presentar los grandes centros comerciales (*malls*). En las siguientes décadas se han centrado en conseguir una imagen e identidad específicas, lograr un interesante *mix comercial* y organizar eventos para atraer a visitantes. Durante la crisis económica anterior, muchos BID desarrollaron estrategias para dar ocupación a los locales vacíos, entre otras iniciativas.

Más recientemente, se observa que están promoviendo iniciativas para implantar sistemas de transporte urbano y de logística más eficientes y menos contaminantes²³, en fomentar un desarrollo sostenible²⁴, para lo que se apoyan en el uso de *big data*, en coordinación con las autoridades locales²⁵.

Uno de los rasgos clave de los BID es su peculiar sistema de financiación, consistente en la exigencia de aportaciones económicas obligatorias que deben satisfacer todos aquellos sujetos que se benefician de sus actuaciones. Todos los Estados que han regulado los BID establecen la obligación de satisfacer una contribución a su financiación²⁶, contribución que acompaña invariablemente a su establecimiento y que ha sido previamente aceptada en la votación correspondiente por aquellos que deberán pagarla.

Con carácter general, en todos los modelos comparados, las cuotas económicas pagadas por los miembros del BID son recaudadas junto con los impuestos locales por las autoridades municipales y, después, son transferidas al órgano de gobierno del BID para que las destine al ejercicio de actividades o prestación de servicios en beneficio de la organización.

Otra característica distintiva de los BID es que cuentan con estructuras profesionalizadas, especializadas en la promoción económica urbana. La seguridad de disponer de la necesaria financiación permite a los BID contar con buenos profe-

22 Rachel MELTZER, "Clean and Safe for All? The Interaction Between Business Improvement Districts and Local Government in the Provision of Public Goods", *National Tax Journal*, 64 (3), 2010, pp. 863-890.

23 Alena BRETTMO; Michael BROWNE, "Business Improvement Districts as important influencers for changing to sustainable urban freight", *Cities-The International Journal of Urban Policy and Planning*, vol. 97, Elsevier, Amsterdam, 2020, pp. 1-10.

24 Frank LORNE; Martha WELSH, "Sustainable Development and Business Improvement Districts Theoretical Basis for Community Actions at the Local Level", *The International Journal of Sustainability Policy and Practice*, vol. 8, issue 4, 2013, pp. 1-14.

25 Helena VILLAREJO-GALENDE; María Luisa ESTEVE PARDO; Clara PEIRET, "Smart cities: Can Business Improvement Districts reduce the environmental footprint of urban areas?" en *Environmental Fiscal Challenges for Cities and Transport*, edit. por Marta VILLAR EZCURRA, Janet E. MILNE, Hope ASHIABOR & Mikael Skou ANDERSON, Edward Elgar Publishing - Critical Issues in Environmental Taxation, 2019, pp. 46-59.

26 Esteban QUINTANA FERRER, "Aportaciones económicas obligatorias para financiar áreas comerciales urbanas: naturaleza y régimen jurídico", *Tributos locales*, n.º. 133, 2017, pp. 15-40.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

sionales, capacitados para diseñar estrategias efectivas y rendir cuentas sobre los resultados obtenidos.

La rendición de cuentas es, sin duda, una de las claves del éxito de los BID. En efecto, una destacable particularidad de los BID es su duración limitada en el tiempo. El establecimiento de un BID se autoriza para un plazo de tiempo prefijado que, como regla general, suele ser de 5 años. Una vez transcurrido dicho plazo, se puede solicitar que el BID vuelva a ser aprobado, siguiendo los mismos pasos y cumpliendo los mismos requisitos necesarios para su primera constitución. No existe un límite a las sucesivas renovaciones de los BID y, de hecho, los primeros BID que aparecieron tienen ya una larga trayectoria que se acerca a los 50 años.

Esta limitación de su vigencia temporal, sometida a sucesivas renovaciones, estimulan la rendición de cuentas, tanto a sus miembros como a las diferentes administraciones implicadas. Ello obliga a los gerentes de los BID a dedicar un notable esfuerzo a atender las demandas de sus socios, así como a identificar los retos que se vayan presentando y a darles respuesta eficaz, atendiendo a las necesidades específicas de cada concreto BID, pues solo así se aseguran la renovación del BID. Con la finalidad de contrastar los resultados obtenidos, en los últimos años se han ido estableciendo indicadores para evaluar los resultados de los BID, sistemas de acreditación de calidad en la gerencia, así como estándares mínimos de transparencia y rendición de cuentas²⁷. Este sistema periódico de rendición de cuentas permite también a los miembros del BID evaluar el uso que se ha hecho de su contribución económica y solo prestarán su conformidad a la renovación si están satisfechos con los resultados.

El sistema está dando buenos resultados: la tasa de renovación de los BID es muy alta y en las segundas y sucesivas renovaciones aumentan tanto los porcentajes de aprobación como la participación en las votaciones²⁸, lo que revela que el conocimiento de las actividades del BID así como el apoyo que recibe por parte de sus miembros mejora y aumenta con el paso del tiempo.

En resumen, existen BID con particularidades y funciones muy diversas entre sí, tanto por lo que se refiere a su estructura organizativa, al tipo de entidad en que se configuran jurídicamente, al tamaño del área en que actúan, a su presupuesto, actividades que desarrollan, tipo de entorno urbano en el que actúan, régimen jurídico, etc. Sin embargo, todos ellos presentan las siete notas distintivas que se acaban de exponer, a saber:

1. Iniciativa para su creación
2. Proceso democrático para su constitución
3. Autorización por parte del poder público

²⁷ The BID Foundation, un organismo independiente creado para representar a los BID del Reino Unido y apoyar su crecimiento y desarrollo, ha fijado unos estándares mínimos de buen gobierno y asesora a sus miembros para lograrlos. <https://www.placemanagement.org/special-interest-groups/welcome-to-the-bid-foundation/bid-events-and-services/industry-minimum-standards/>, consultado por última vez en octubre 2023.

²⁸ The BID Foundation, *A State-Of-The-Art Review of Business Improvement Districts in the UK: Setting the agenda for policy, practice and research*, Institut of Place Management, Manchester Metropolitan University, Manchester, April 2019, pp. 32-33.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

4. Actuaciones que desarrollan
5. Sistema de financiación a través de contribuciones obligatorias de quienes se benefician en su área de actuación
6. Profesionalización de su gerencia
7. Duración limitada en el tiempo, sometida en su caso a renovaciones también temporales

Por muy diversas que sean puedan sus estructuras, si reúnen estas características, se tratará de un BID. Por el contrario, aunque la finalidad y actuaciones de otras iniciativas puedan ser muy similares a las de un BID, si falta alguno de estos rasgos, no se podrá considerar que sigue el modelo BID.

2.2. Aparición, desarrollo y expansión internacional

El primer BID del mundo nació en el *Westend* de Toronto al inicio de 1970.

Un grupo de comerciantes, preocupados por el impacto que podría tener en sus negocios la sustitución del tranvía que circulaba por la superficie de su calle, Bloor Street West, por el metro, que al circular por el subsuelo hacía que los pasajeros no vieran sus negocios, se unió para promover el atractivo de su calle. Sus esfuerzos no recibieron el apoyo económico de todos los agentes económicos de la calle. No queriendo resignarse a tolerar a los *free riders*, se dirigieron al Ayuntamiento de la ciudad con una petición extraordinaria por lo infrecuente: afirmaron querer pagar más tributos, eso sí, porque querían servicios suplementarios más allá de los ya existentes y, en particular, que todos los destinatarios de dichos servicios contribuyeran económicamente a cubrir los gastos. Ello solo sería posible si desde el poder público se establecía una obligación a contribuir al sostenimiento de estos concretos gastos.

El Ayuntamiento se mostró receptivo y promovió que el legislativo de Ontario aprobara una ley específica que regulaba esta peculiar fórmula de regeneración urbana y establecía una contribución obligatoria para todos los situados en su área de actuación. Fue así como en la *Municipal Act* 1970²⁹ se incluyó la Sección 361 que permitía la creación de *Business Improvement Areas* (BIA), cuyo apartado 16 permitía a los Ayuntamientos exigir una prestación especial (*special charge*) para financiarlos. Poco después, el Ayuntamiento de Toronto aprobó la Ordenanza Municipal No. 170-70 que autorizó el primer BIA del mundo, el *Bloor West Village*³⁰.

En la actualidad existen 83 BIA en Toronto³¹ y más de 300 en el provincia de Ontario³², donde se han convertido en un elemento clave de la gobernanza local³³. La aparición

29 *Municipal Act*, RSO 1970, c 284. Accesible en <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/rso/vol1970/iss3/45/> consultado por última vez en octubre 2023.

30 Lorlene HOYT, "Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy". *International Journal of Public Administration*, Vol. 29, 2006, pp. 221-243, p. 229.

31 <https://www.toronto.ca/business-economy/business-operation-growth/business-improvement-areas/bia-list/> consultado por última vez en octubre 2023.

32 <https://obiao.com/about/> consultado por última vez en octubre 2023.

33 FLYNN, A., "Filling the Gaps: The Role of Business Improvement Areas and Neighbourhood Associations in the City of Toronto", *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, núm. 45, 2019, pp. 1-30.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

del BIA *Bloor West Village* ha sido saludada como un hito determinante en la lucha global por la supervivencia de los centros urbanos, de la actividad económica y social de las plazas y calles de barrio de muchas ciudades de buena parte del mundo³⁴.

Desde entonces, la herramienta del BIA se ha extendido por todo Canadá y de allí se extendió con rapidez por Estados Unidos³⁵, donde se adoptó la terminología de *Business Improvement Districts* que acabaría por imponerse internacionalmente para identificar el modelo. De la órbita norteamericana pasó a expandirse a varios continentes.

En Europa se implantaron en 2003 en Inglaterra y Gales, y posteriormente también en Escocia (2006) e Irlanda del Norte (2013). En septiembre de 2022 existían en todo el Reino Unido 324 BID³⁶, cuando en 2010 operaban 102, menos de una tercera parte de los actuales. El presupuesto total del conjunto de BID operativos en el Reino Unido ha pasado de algo más de 24 millones de libras a prácticamente 135 millones de libras en 2021³⁷. Solo en Londres actúan 73 BID³⁸.

En Alemania, fue la ciudad-estado de Hamburgo la pionera en aprobar una normativa específica sobre BID en diciembre de 2004³⁹. Poco después, los dos primeros BID de Hamburgo (*BID Sachsen* y *BID Neuer Wall*) entraron en funcionamiento. En enero de 2007, se introdujo un nuevo párrafo en el Código Federal de Urbanismo (*Baugesetzbuch-§171f BauGB*), bajo la denominación "iniciativas privadas en el desarrollo urbano" (*Private Initiativen zur Stadtentwicklung*), mediante el que se clarifica de forma definitiva la competencia de los *Länder* para legislar sobre las iniciativas privadas para el desarrollo urbano⁴⁰ y permite expresamente a los *Länder* adoptar las medidas que estimen convenientes para financiar los gastos que comporten estas iniciativas y evitar así el problema de los *free-riders*. Sobre la base de este precepto, los *Länder* alemanes pueden aprobar leyes específicas en esta materia⁴¹. Hasta ahora, diez *Länder* lo han hecho y en la

34 George S. RIGAKOS, "Urban pacification: The Rise of the Business Improvement District", Paper presented at the Socialist Studies Conference, University of Ottawa, 2 June 2015, pp. 1-7, p. 2. Accesible en https://www.academia.edu/12737926/Urban_pacification_The_Rise_of_the_Business_Improvement_District consultado por última vez en octubre 2023.

35 Kevin WARD, "Policies in Motion, Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), pp. 54-75, p. 57.

36 TURNER, C., "Business Improvement Districts in the British Isles: The 2021 Annual BID Survey and Report", p. 7. En <https://britishbids.info/publications/annual-bid-survey-and-report-2022> consultado por última vez en octubre 2023.

37 *Ibidem* p. 10.

38 <https://www.onlondon.co.uk/londons-business-improvement-districts-look-to-the-future/#:~:text=There%20are%20now%2073%20BIDS,Croydon%2C%20Wood%20Green%20and%20elsewhere> consultado por última vez en octubre 2023.

39 Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED), de 28 de diciembre de 2004.

40 Ulrich BATTIS; Michael KRAUTZBERGER; Rolf-Peter LÖHR, *Baugesetzbuch*.11^a Ed., C.H. Beck. München, 2009, pp. 1218-1220.

41 Stefan KREUTZ, "Urban Improvement Districts in Germany: New legal instruments for joint proprietor activities in area development". *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 2, No. 4, 2009, pp. 304-317, p. 305.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

ciudad de Hamburgo, donde los BID han tenido un crecimiento muy notable y sin comparación con el resto de Alemania, existen ya 16 BID de diferentes tipos⁴². También cuentan con BID Irlanda⁴³ y Países Bajos⁴⁴.

Por otra parte, la expansión de los BID no ha sido únicamente geográfica, sino también sectorial. Como se ha expuesto, el origen de los BID se encuentra en la voluntad de revitalizar los centros urbanos con el fin de mantener y mejorar el comercio de una concreta zona urbana. El modelo BID se basa en una idea sencilla: los esfuerzos colectivos logran mejores resultados que la suma de esfuerzos individuales, pero para ello hay que lograr que todos compartan y hagan suyo el empeño del grupo. Por lo tanto, el modelo se puede emplear también en otros ámbitos en los que también se persigan objetivos que respondan a intereses comunes.

Esta evolución de los BID es observable ya en sectores como polígonos industriales, turismo y ocio, e, incluso, para establecer protección frente a inundaciones⁴⁵. Los BID turísticos tienen ya un cierto recorrido en el Reino Unido –especialmente en Escocia⁴⁶– y en Estados Unidos⁴⁷, por citar dos de los países en que han tenido un mayor desarrollo.

III. DIFICULTADES PARA INCORPORAR EL MODELO BID AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1. INICIATIVAS PARA INTRODUCIR LOS BID EN ESPAÑA

El interés por el modelo BID se remonta, por lo menos, al año 2000⁴⁸ y desde entonces, las demandas del sector del comercio para poder contar con una herramienta equivalente en nuestro derecho han sido constantes.

42 Según datos del Gobierno de la ciudad-estado de Hamburgo <https://www.hamburg.de/bid-projekte/> consultado por última vez en octubre 2023.

43 Regulados en la *Local Government (Business Improvement Districts) Act 2006*, Part 13, Sections 129A-129T <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/42/section/6/enacted/en/html> consultado por última vez en octubre 2023.

44 Wet van 19 november 2014, houdende regels voor bedrijveninvesteringszones (Wet op de bedrijveninvesteringszones) Accesible en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035933/2015-01-01> consultado por última vez en octubre 2023.

El caso neerlandés es original. En el año 2009 se aprobó una ley “experimental” que permitía la creación de BIZ (zonas de inversión empresarial) (Wet van 19 maart 2009, houdende tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BI-zones) con el objeto de evaluar la conveniencia de adoptar esta fórmula en su ordenamiento. En 2012 se habían creado 112 BIZ en 80 municipios, la mayor parte en La Haya y en Rotterdam, de acuerdo con los datos de la Dirección General de Empresas e Innovación del Ministerio de Asuntos Económicos. Los resultados se consideraron positivos y en 2015 se aprobó la ley con vigencia indefinida.

45 TURNER, C., “Business Improvement Districts in the British Isles”, cit. p. 7.

46 Información oficial sobre los BID escoceses <https://improvementdistricts.scot/about-improvement-districts/> consultado por última vez en octubre 2023.

47 Civitas Advisors, *Tourism Improvement Districts - A National Study of Results*, 2017, p. 4. Accesible en <https://civitasadvisors.com/research/>, consultado por última vez en octubre 2023.

48 Como pone de manifiesto el número monográfico (núm. 19 de 2000) que dedicó a esta cuestión la revista *Gestión y análisis de políticas públicas*, “Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos”.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

Sin embargo, la primera norma de rango legal que adaptó el modelo BID no se aprobó hasta finales de 2020, la ya mencionada Ley catalana 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana. Poco más de dos años después, el Parlament de les Illes Balears aprobó la ley que permitía la creación de Áreas Municipales de Impulso Comercial: la Ley 6/2023, de 16 de marzo.

No deja de ser llamativo que hayan tenido que pasar más de 20 años para lograr este objetivo, y más teniendo en cuenta la tenaz insistencia de muy diversos representantes de sector del comercio durante todos estos años y, desde fechas más recientes, también por parte de diversos gobiernos locales, y pese la existencia de un cierto consenso entre diversas fuerzas políticas al respecto.

Desde 2012 se han ido sucediendo propuestas⁴⁹, algunas incluso con forma de texto articulado, en diferentes ámbitos –local, autonómico y estatal– desde diversas opciones políticas. El año 2012 fue especialmente activo. En febrero, el Grupo Socialista del Parlament de Catalunya el registró una Proposición de ley para regular las áreas de promoción de la economía urbana y, meses más tarde, por su parte, *Convergència i Unió* registró en el Congreso de los Diputados una Proposición no de ley para su debate en la Comisión de Hacienda. Ese mismo mes, el PP de Madrid presentó en su Congreso Regional una propuesta para la implantación de los BID. Poco más parte, el PNV presentó en el Parlamento Vasco una Proposición no de ley en la que se solicitaba la introducción de los BID, como medida para ayudar a la reactivación del comercio vasco. En septiembre, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó la memoria previa al inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley para regular la introducción del modelo BID. En diciembre de 2012, la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía elaboró un borrador de anteproyecto de ley sobre colaboración público-privada en la gestión de Áreas de Promoción de las Iniciativas Empresariales.

No es casualidad que todas estas iniciativas se sucedieran a un ritmo tan alto a partir de este año. En 2012 la situación económica empezaba a recuperarse lentamente y el sector comercial urbano había sido duramente golpeado por la fortísima crisis de los años anteriores, por lo que todos los actores eran conscientes de que era necesario adoptar medidas que permitieran regenerar y dar un nuevo impulso a la actividad económica situada en las tramas urbanas. Se precisaban nuevos instrumentos que fueran más allá de las subvenciones, tradicional instrumento de fomento de los poderes públicos, que se habían demostrado insuficientes, tanto desde el punto de vista de sus cuantías económicas, como de su eficacia para alcanzar sus objetivos.

El principal obstáculo frente al que chocaban estas iniciativas era encontrar la fórmula para encajar en el marco jurídico español el elemento clave del éxito de los BID en otros países: una financiación suficiente y sostenible para desarrollar sus

49 Ya antes, en 2010 Dirección General de Comercio Interior (Ministerio de Economía) y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio acordaron en 2010 la creación de un grupo de expertos que, en sus conclusiones, aconsejan tomar los BID como modelo de referencia para mejorar la gestión de las zonas comerciales urbanas.

Para una detallada enumeración de las diversas iniciativas GUERVÓS MAÍLLO, M.A., *Fiscalidad de las Smart Cities*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 188-191.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

actividades a través de la imposición de una prestación económica obligatoria a todos aquellos que se beneficien de la actuación de un BID por estar situados en su área geográfica.

En todos los modelos comparados esta prestación se configuraba como una prestación tributaria de unas características tales que no encontraba equivalente en el ordenamiento jurídico español.

A continuación, se exponen de forma sucinta los principales modelos de referencia.

2. LA FINANCIACIÓN DE LOS BID EN DERECHO COMPARADO

2.1. *Canadá y Estados Unidos*

En Canadá y en Estados Unidos los rasgos básicos de la contribución obligatoria para financiar los BID están regulados por leyes provinciales y estatales, respectivamente. La autorización de cada concreto BID corresponde a los Ayuntamientos en los que se sitúe el BID mediante ordenanza, que establece la exacción de la contribución y acaba de perfilar sus detalles.

Aunque existen ligeras variaciones entre las diversas leyes, la configuración jurídica es muy similar⁵⁰. La prestación obligatoria tiene naturaleza de carga pública y se recauda por el gobierno local siguiendo los procedimientos para la recaudación tributaria, lo que incluye procedimientos ejecutivos y la aplicación de garantías tributarias similares a la afección de bienes⁵¹. En estos países, los sujetos obligados son los propietarios de los bienes inmuebles situados dentro del área geográfica del BIA o BID, al entenderse que la actuación de un BID comportará el aumento de valor de esos inmuebles. La denominación de carga es *assessment*, *fee* o *levy*.

En el caso de tratarse de *assessment*, esta figura tributaria en Estados Unidos guarda alguna similitud con nuestras contribuciones especiales, aunque no son totalmente equiparables. Responden a la noción de contribuir a los gastos públicos con ocasión de actuaciones públicas –principalmente, pero no solo, construcción o mantenimiento de infraestructuras locales– que benefician a los propietarios de los inmuebles de la zona. Los *assessments* han ido evolucionando y pueden establecerse, siempre que una ley lo permita, en razón de diferentes actuaciones que conlleven un aumento de valor de los inmuebles. En general se recaudan como un recargo sobre el impuesto municipal que grava los bienes inmuebles (una modalidad de las *property taxes*), y se calcula a partir de la valoración administrativa del inmueble que se emplea también como base imponible del impuesto municipal sobre la propiedad inmobiliaria.

⁵⁰ Las referencias legales se van hacer respecto de dos cuerpos normativos: la *Municipal Act* de Ontario (Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25, (accesible en <https://www.ontario.ca/laws/statute/01m25#BK227>) y el Chapter 400 la *General Laws* de Massachussets (accesible en <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVII/Chapter400>).

Debe tenerse en cuenta, que las leyes de otras provincias canadienses o estados de los Estados Unidos pueden diferir en algunos aspectos.

⁵¹ Section 208 (7) *Municipal Act* de Ontario y Section 8, Chapter 400 *General Laws* de Massachussets.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

El cálculo del importe de la contribución parte del presupuesto de cada BID y se distribuye entre los diferentes obligados en función de valor administrativo de su propiedad y de otras circunstancias⁵², o aplicando otros criterios establecidos de forma genérica en la ley (superficie, longitud del local con acceso directo a la vía pública, zonas dentro del área del BID especialmente beneficiadas, etc.)⁵³ y que deben ser concretados por la norma municipal que apruebe el BID o que apruebe cada renovación.

En algunos casos, la ley establece un límite máximo la contribución individual que debe satisfacerse⁵⁴. Suelen también incluirse exenciones o bonificaciones para determinados supuestos⁵⁵.

La recaudación procedente de estas prestaciones es entregada por el Ayuntamiento al BID, que debe destinarla exclusivamente a las finalidades recogidas en sus estatutos.

2.2. Reino Unido

La implantación de los BID en Inglaterra y Gales pretendía seguir de cerca el modelo norteamericano de forma que los obligados al pago fueran los propietarios de los inmuebles situados dentro del área de cada BID.

Sin embargo, la configuración de su impuesto municipal sobre los bienes inmuebles dificultaba enormemente esta trasposición. Su *Council Tax*⁵⁶ sólo grava los inmuebles destinados a la vivienda. Los inmuebles con otras utilidades son gravados por un impuesto diferente, el *Non-Domestic Rate*, conocido popularmente como el *Business Rate* o impuesto sobre los locales de negocio. Creado por la *Local Government Finance Act 1988*⁵⁷, tiene una larga tradición en el sistema impositivo británico. Su cuantificación se basa en el importe que tendría el alquiler del inmueble en un año o en otros sistemas detallados a su ley reguladora. La valoración a efectos de este impuesto se recoge en un tipo de censo, creado y mantenido por una agencia del gobierno del Reino Unido, la *Valuation Office Agency* (VOA). Las valoraciones se revisarán cada 3 años⁵⁸. La VOA liquida la cuota del impuesto, pero su notificación y la recaudación la realiza la misma adminis-

52 Section 208 (2) *Municipal Act* de Ontario.

53 Section 7, Chapter 400 *General Laws* de Massachussets.

54 Section 208 (3) *Municipal Act* de Ontario y Section 7, Chapter 400 *General Laws* de Massachussets.

55 Section 208 (3) *Municipal Act* de Ontario y Section 6, Chapter 400 *General Laws* de Massachussets.

56 Regulado en la Part I de la *Local Government Finance Act 1992*. La part II regula el Council Tax aplicable en Escocia (accesible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents>).

57 Regulado en la Part III de la *Local Government Finance Act 1988* (accesible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/41/contents>), ha sido reformado y se recoge actualmente en la *Non-Domestic Rating Act 2023* (accesible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/53/contents/enacted>) entrará en vigor el 1 de abril de 2024, entre otras cuestiones incluye previsiones para tener en cuenta la inflación y bonificaciones en caso de mejoras, actividades sin ánimo de lucro y locales desocupados.

58 Con la regulación anterior, la valoración se realizaba cada 5 años.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

tración local que gestiona íntegramente el *Council Tax*. Los sujetos obligados al pago son los ocupantes del local, no los propietarios.

Al operar el tributo establecido como un recargo sobre el impuesto municipal sobre bienes inmuebles, los BID ingleses y galeses se adaptaron a su marco jurídico y, a diferencia de Canadá y Estados Unidos no fueron inicialmente BID de propietarios, sino BID de empresarios y profesionales, que son los sujetos pasivos del *Non-Domestic Rate*, sobre el que el *BID levy* opera como una suerte de recargo.

La norma que permitió la implantación de los BID en Inglaterra y Gales fue la *Local Government Act 2003*⁵⁹, que no es demasiado precisa en cuanto a la regulación del *BID levy* y se concentra más en sus aspectos procedimentales –de recaudación y de contabilización– mientras que deja a los concretos estatutos de cada BID los criterios para determinar el importe a satisfacer por cada obligado tributario precisando, eso sí, que la determinación del recargo podrá ser diferente para ciertos casos⁶⁰. Esta posibilidad de diferenciación es coherente con las razones que justifican el establecimiento de un gravamen para la financiación del BID: dado que la creación de un BID en Inglaterra supone la prestación de unos servicios, tanto públicos⁶¹ como privados, adicionales a aquellos que se prestarían normalmente si no existiera el BID, será el tipo, intensidad y diversidad de servicios que proporcione cada BID en particular y sus costes los que determinen la cuantía del *BID levy* a exigir en cada caso.

2.3. Alemania

Alemania, como Canadá y Estados Unidos, es un Estado federal y son los Länder los competentes para regular la figura que adapta el modelo internacional BID a su ordenamiento jurídico⁶².

La ciudad-estado de Hamburgo fue pionera en regular los BID 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. A esta ley le siguieron

⁵⁹ *Part 4 Business Improvement districts (sections 41-59) Local Government Act 2003*, accesible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents>.

⁶⁰ *Section 45 Local Government Act 2003*.

⁶¹ En Inglaterra y Gales el establecimiento de un BID puede suponer, si así se acuerda con el Ayuntamiento, un mayor nivel o intensidad en la prestación de servicios públicos locales en su área, en cuyo caso el BID satisface el mayor coste que ello supone al Ayuntamiento.

Así, por ejemplo, Liverpool BID Company –empresa sin ánimo de lucro que gestiona los dos 2 BID que operan en la ciudad en zonas geográficas diferentes pero adyacentes, el Retail & Leisure BID y el Culture & Commerce BID, de los que forman parte más de 1.000 negocios–, ha acordado con el Ayuntamiento de Liverpool la presencia de un policía urbano más que patrulle en las áreas de los BID y hace cargo de los costes.

Evidentemente esta posibilidad es impensable desde la perspectiva española.

⁶² Sobre cuestiones competencias para regular los BID en Alemania y su definitiva aclaración, vid. ESTEVE PARDO, M.L.: “Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana”, *Quincena Fiscal*, núm. 22, 2015, pp. 21-47, pp. 29-30.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

en rápida sucesión las de Hesse⁶³ (2005), Bremen⁶⁴ y Schleswig-Holstein⁶⁵ (2006), Sarre⁶⁶ (2007), Renania del Norte-Westfalia⁶⁷ (2008), hasta un total de 11 Länder que en la actualidad han aprobado legislación específica al respecto. Después de varias modificaciones de importancia, Hamburgo ha aprobado recientemente una nueva ley que modifica y amplía en diversos aspectos la legislación anterior, la *Gesetz zur Stärkung von Standorten durch private Initiativen* (GSPI), de 8 de marzo de 2022.

Buena parte de la legislación de los *Länder* alemanes sigue de cerca el modelo de Hamburgo, por lo que se va a exponer únicamente el sistema de financiación establecido inicialmente en la GSED, si bien conviene hacer notar que existen algunas diferencias notables en el tributo para financiar los BID en algunos *Länder*⁶⁸.

A este respecto, en Alemania se siguió de cerca el modelo norteamericano, concretamente estadounidense, si bien es necesario destacar que se apartó decididamente de este referente respecto de otros aspectos muy relevantes, como es el papel que pueden jugar los BID y las actividades que pueden desarrollar. No se quería en ningún caso que los BID en Alemania pudieran suplantar al sector público en la prestación de servicios, ni que supusieran la creación de barrios privilegiados o la privatización del espacio público⁶⁹.

Las peculiaridades de la prestación obligatoria característica de los BID hacían difícil su encaje en alguna de las figuras tributarias del ordenamiento jurídico alemán, que, a este respecto, es muy similar al español. Ante esta situación, las leyes que han regulado los BID en Alemania han empleado mayoritariamente el término tributo (*Abgabe*) para identificar la contribución obligatoria, sin especificar su concreta categoría⁷⁰. Los tribunales de Hamburgo y Bremen acabaron

63 *Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren* (INGE), de 21 de diciembre de 2005.

64 *Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren* (BremGSED), de 18 de julio de 2006.

65 *Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen* (PACT), de julio de 2006.

66 *Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistungen* (BIDG) de mayo de 2007.

67 *Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften* (ISGG) de junio de 2008.

68 Un estudio detallado de los tributos de cada Land en ESTEVE PARDO, M.L.: "Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana", *cit.*, pp. 34-43.

69 Rotundamente KERSTEN, J., "Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatliche Zwang", *cit.*, pp. 125-126. Por su parte, JAGUTTIS, M., *Gesteuerte Freiheit: Das Urban Governance Instrument des Improvement Districts und Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, 2014, pp. 93 y 96 también recalca que los BID 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.

70 El preámbulo de algunas leyes sí lo hicieron e identificaron el tributo concretamente como *Beitrag*. Este tributo guarda ciertas semejanzas con nuestras contribuciones especiales, pero no pueden identificarse sin más con ellas, ya que las *Beiträge* incluyen supuestos que no encajan en modo alguno en la definición de contribución especial que hacen las leyes españolas. Al respecto ESTEVE PARDO, M.L.: "Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana", *cit.*, pp. 34-35.

Únicamente la Ley de Schleswig-Holstein califica en su articulado el tributo como *Sonderabgabe* (§3.7), denominación que también recogen los Preámbulos de las leyes de Sarre y de Renania del Norte-Westfalia.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

clarificando que se trata de una *Sonderabgabe eigener Art*⁷¹, calificación que es hoy pacífica⁷².

La implantación de cada nuevo BID conlleva la exigencia de una *Sonderabgabe* sobre los bienes inmuebles situados en su área⁷³. Hasta fechas recientes, la cuota tributaria se calculaba a partir del valor "catastral" de cada inmueble⁷⁴. El tipo de gravamen a aplicar, que no podía superar el 10%, se calculaba dividiendo el total de los gastos previstos en el presupuesto del BID para todo el período de tiempo de su actuación por la suma del valor "catastral" de todos bienes inmuebles situados en su área de actuación. Este sistema tenía la gran ventaja de que, al operar sobre los mismos elementos (sujetos pasivos y base imponible) que el *Grunsteuer* –impuesto municipal equiparable al IBI–, era relativamente sencillo de gestionar y recaudar por parte de los Ayuntamientos. No obstante, planteaba el problema de que los valores "catastrales" estaban enormemente desfasados, ya que partían de criterios generales establecidos en 1964, con el agravante de que en los denominados "nuevos" *Länder* –los procedentes de la antigua República Democrática Alemana– se remontaban al año 1935 (!). Las desigualdades que ello provocaba⁷⁵ provocó la declaración de inconstitucionalidad de la utilización de este valor "catastral" como base imponible del *Grunsteuer* por el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia de 10 de abril de 2018⁷⁶.

En la actualidad, la GSPI emplea como criterio principal para determinar las cuotas individuales la superficie del inmueble⁷⁷.

El sujeto pasivo es el propietario del inmueble, aunque si existe un derecho de superficie sobre el bien inmueble el sujeto pasivo será el superficiario⁷⁸. El tributo estará vigente todos los años de actuación del BID y será exigible en fracciones anuales durante este período de tiempo⁷⁹.

La administración tributaria local recaudará el tributo de acuerdo con la normativa general aplicable a los tributos y entregará el producto de la recaudación a la gerencia del BID, pudiéndose la administración compensarse los gastos en que haya

71 Sentencia de 27 de agosto de 2010 del *Oberverwaltungsgericht* de Hamburgo (1 Bf 149/09) y sentencia de 14 de abril de 2011 del *Oberverwaltungsgericht* de Bremen (1 B 177/10) afirma que se trata de una *Sonderabgabe*.

72 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", *Die Öffentliche Verwaltung* (DöV), 2008, Januar, pp. 10-16, p. 14.

73 §1 (2) y 9 (1) GSPI.

74 Se trata del *Einheitswert*, el valor de los inmuebles determinado administrativamente y constituye la base imponible del *Grundsteuer*, impuesto municipal equiparable al IBI.

75 Sobre esta problemática, TROLL, M./EISELE, D., *Grundsteuergesetz*, 11ª Ed., Verlag Franz Vahlen, München, 2014., pp. 330-335 y TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, 22ª Ed., Otto Schmidt, 2015, pp. 19 y ss. En castellano, GARCÍA MARTÍNEZ, A., "El impuesto alemán sobre bienes inmuebles: líneas de reforma", *Tributos locales*, 2010, nº 92, 2010, págs. 11-37, pp. 19-20.

76 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 –1 BvL 11/14–, Rn. 1-181.

77 Ponderada en función dos factores §9 (4, 5 y 7) GSPI.

78 §9 (3) GSPI.

79 §9 (10) GSPI.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

incurrido por la gestión del tributo⁸⁰. Por su parte, el BID tiene la obligación de destinar los fondos provenientes de este tributo a los fines para los que fue creado⁸¹.

IV. LA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIA PARA FINANCIAR LA ACTIVIDAD DE LAS ÁREAS MUNICIPALES DE IMPULSO ECONÓMICO

1. ANTECEDENTES: LA CONTROVERTIDA NATURALEZA JURÍDICA DE LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE LOS BID

Con anterioridad a la aprobación de las leyes catalana y balear en 2020 y 2023 respectivamente, existieron diversas iniciativas para introducir los BID en España. De alguna de ellas se ha dado breve noticia en el anterior apartado, sin precisar detalles sobre cómo se pretendía adaptar la contribución obligatoria que caracteriza a los BID en cada una de ellas. Como se acaba de ver, en todos los referentes de Derecho comparado expuestos (Estados Unidos, Reino Unido y Alemania) esta figura reviste naturaleza jurídica tributaria.

De hecho, esta prestación obligatoria comparte con los tributos ciertos rasgos muy relevantes, como son, en primer lugar, su imposición de forma coactiva y unilateral por parte de un poder público, lo que exige su establecimiento por una norma con rango de ley, en segundo lugar, la existencia de razones de interés público que justifican su imposición –como la regeneración de los espacios públicos, el impulso a la actividad económica local con sus positivos efectos sobre el empleo, el incremento de la seguridad ciudadana, el refuerzo de la cohesión social, etc.– y, por último, su recaudación siguiendo los procedimientos tributarios, incluyendo la recaudación ejecutiva y la aplicación de garantías tributarias.

Sin embargo, a diferencia de los tributos, no se dirige a financiar los gastos públicos, ni siquiera por la vía de reducción del gasto público. Estas contribuciones van destinadas a financiar la actuación de los BID que son estructuras privadas, autorizadas, eso sí, por el poder público. La ausencia de la nota de contribución al sostenimiento de gastos públicos excluye de forma taxativa su naturaleza tributaria.

Como ya ha puesto de manifiesto al exponer la caracterización general del modelo BID⁸², se trata de iniciativas privadas que, en estrecha colaboración y previa autorización del poder público, desarrollan actuaciones dirigidas a mejorar el atractivo comercial de su zona, regenerando así toda su área urbana y contribuyendo al desarrollo económico y social. Los BID son una modalidad consolidada de colaboración público-privada, pero se trata de entidades privadas. La adaptación del modelo BID en Europa –a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos– se ha caracterizado por la clara distinción entre los respectivos ámbitos actuación de las administraciones públicas, por un lado, y de los BID, por el otro. Por tanto,

80 §10 (3) GSPI.

81 §10 (3) GSPI.

82 Vid supra epígrafe II.2.1. Características distintivas de los BID.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

la financiación de los BID no es un supuesto de contribución al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que en nuestro ordenamiento jurídico no podría, en principio, recurrirse al instituto jurídico del tributo para establecer la obligación a realizar aportaciones económicas a su presupuesto.

No obstante, como es sabido, los perfiles de los tributos son, en ocasiones, borrosos, y abundan los estudios doctrinales dirigidos a delimitar con claridad un concepto dogmático de tributo, distinguiéndolo de figuras próximas como los precios públicos, las tarifas y otras exacciones de contornos jurídicos un tanto difusos⁸³.

La gran cercanía de la prestación obligatoria de los BID con un tributo junto con el hecho de que en los modelos comparados su naturaleza tributaria sea clara e indiscutida y que se recaudara junto al impuesto municipal equivalente a nuestro IBI, como si fuera una suerte de recargo, dio pie a que se entendiera de forma generalizada que la competencia para regular esta figura en España corresponde al legislador estatal.

Como es sobradamente conocido, de acuerdo con una muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya desde su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 22), *"la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo"*.

De ahí que se considerara que, si una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias en materia de comercio y promoción económica, decidía aprobar su propia legislación para implantar el modelo BID, podría enfrentarse a una impugnación que acabara en la presentación de un recurso de inconstitucionalidad o en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por vulnerar las competencias exclusivas del Estado en materia de tributación local.

Por este motivo, y durante años, las Comunidades Autónomas se mantuvieron inactivas normativamente en esta materia, pese al enorme interés de alguna de ellas –singularmente Cataluña⁸⁴– por incorporar el modelo BID a la batería de instrumentos que ha venido articulando para fomentar el comercio y la actividad

83 Si ya el fenómeno de la parafiscalidad había dado lugar a numerosos trabajos, la aprobación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y la posterior STC 182/1997, de 28 de octubre provocaron un alud de publicaciones sobre la naturaleza jurídica de los precios públicos y a su diferenciación –o no– respecto de las tasas. Vid. simplemente a título de ejemplo MARTÍN JÍ-MENEZ, A.J.: "Notas sobre el concepto constitucional de tributo en la jurisprudencia reciente del TC", *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 106, 2000, pp. 181-212 y la bibliografía reseñada, La proliferación de figuras atípicas de manos del legislador en estos últimos años y la jurisprudencia al respecto del TC, ha seguido siendo analizada, sin resultados concluyentes. Como uno entre tantos otros trabajos, puede mencionarse el libro colectivo CUBERO TRUYO, A. (Dir.), *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

84 Ya en el año 2005, la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona, varios Ayuntamientos como Barcelona, Granollers o Terrassa, juntamente con diversas asociaciones sectoriales iniciaron trabajos para estudiar la viabilidad de incorporar el modelo BID al ordenamiento jurídico catalán. En febrero de 2012, el Grupo Parlamentario Socialista registró en el Parlamento de Catalunya una Proposición de ley (texto articulado) para regular las áreas de promoción de la economía urbana (APEU) que seguía el modelo BID, excepto en la contribución obligatoria.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

económica general situado en sus tramas urbanas, y, durante años demandaron la actuación del legislador estatal⁸⁵.

En noviembre de 2016, el Ayuntamiento de Barcelona decidió impulsar dos BID piloto en la ciudad⁸⁶, al tiempo que estudiaba junto con el sector fórmulas para lograr una financiación estable y equitativa para esta fórmula, que adoptaba la forma de un recargo sobre el IBI. En la misma línea, AGEUCU (Asociación Española para la Gerencia de los Centros Urbanos) presentó a la Dirección General de Comercio una "Propuesta normativa para la implantación del modelo BID en España"⁸⁷, que proponía asimismo el establecimiento de un recargo sobre el IBI (incorporando un nuevo apartado 8 al art. 72 del TRLRHL) o, como alternativa, una "Contribución a la financiación de las Áreas de Promoción Económica" (para lo que se proponía añadir un nuevo Capítulo al Título II del TRLRHL).

Asimismo, el Informe de la Comisión de Expertos⁸⁸ "Análisis de Propuestas de Reforma del Sistema de Financiación Local", incluyó en el apartado relativo al IBI, la posibilidad de financiar estas Áreas a través de un recargo⁸⁹.

El rechazo por parte de la FEMP a introducir un recargo sobre el IBI⁹⁰ por los costes políticos que supondría una medida que se podía interpretar erróneamente⁹¹ como un aumento generalizado de la presión impositiva municipal.

85 En abril de 2012, Convergència i Unió (CiU) registró una Proposición no de ley para su debate en la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados en la que se pedía al Gobierno que permitiera reformar la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con el fin de facilitar la colaboración público-privada en la financiación de la gestión y promoción de los centros comerciales urbanos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 68, 3 de abril de 2012, pp. 16-17).

86 Modaes de 15 de junio de 2017 "Barcelona sigue los pasos de Regent Street con los primeros BID de España" <https://www.modaes.com/equipamiento/barcelona-imita-a-regent-street-re-fuerza-sus-ejes-comerciales-con-los-primeros-bid-de-espana>; El Periódico 11 de septiembre de 2017 "El comercio de proximidad de Barcelona se pone las pilas" <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20170911/comercio-barrio-barcelona-suma-fuerzas-crea-zonas-apeu-6271062>; La Vanguardia, 12 de diciembre de 2017, "Los comerciantes quieren pagar para gestionar las calles" <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20171212/433579348232/comercio-barrio-cooperacion-bid.html>

87 https://www.agecu.es/agecu/wp-content/uploads/2022/02/ANEXO-15_2017_BID_propuestas-legislativa-AGECU.pdf, consultado por última vez en octubre 2023.

88 Constituida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017.

89 "88. En el marco de las propuestas acerca del establecimiento de Áreas de Promoción Económica Urbana, la Comisión considera que podría otorgarse la posibilidad de que las Entidades Locales establezcan un recargo en el IBI sobre aquellos bienes inmuebles directamente beneficiados, a fin de que se obtenga la financiación necesaria para el desarrollo material de las mismas.", p. 29 del Informe.

http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/Reforma_SFL.aspx, consultado por última vez en octubre 2023.

90 Es necesario advertir que, pese a que se le diera la denominación de recargo sobre el IBI, esta opción no puede calificarse jurídicamente como tal, puesto que los recargos sobre bases o cuotas de otros tributos que integran la deuda tributaria de acuerdo con el artículo 58.2.c) LGT, son únicamente aquellos que tienen el mismo hecho imponible que el tributo sobre el que recaen y que únicamente consisten en aplicar el correspondiente porcentaje.

No es este caso: el supuesto de hecho que da lugar a la obligación es diferente en el IBI y a la cuota de las Áreas de Promoción Económica Urbana, los sujetos obligados y los elementos de cuantificación también son diferentes. La cuota para financiar estas Áreas sería, por tanto, una obligación autónoma respecto del IBI, no una obligación accesoría en el sentido del artículo 25.1 LGT, como sí lo son, en cambio, los auténticos recargos, como bien apunta GARCÍA FRÍAS, M^a A.: *La financiación territorial mediante recargos*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 1994, pp. 23 y ss.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

2. APROBACIÓN DE LA LEY CATALANA 15/2020, DE 22 DE DICIEMBRE, DE LAS ÁREAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA URBANA

Esta situación cambió drásticamente en enero de 2019, fecha en la que la Subdirección General de Regulación del Comercio Interior (Ministerio Industria, Comercio y Turismo) envió una Nota a las Direcciones Generales de Comercio de las Comunidades Autónomas, sobre la propuesta normativa para la implantación del modelo *Business Improvement Districts* en España. En opinión de la Subdirección, la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público suponía –a su entender– un cambio radical en la situación existente hasta el momento, al “introducir” el concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias en el ordenamiento jurídico español. La citada nota afirmaba que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias eran la opción más adecuada para la financiación de los BID. Al no ser un tributo, la regulación de las cuotas BID en forma de estas prestaciones no precisaba realizarse por ley estatal.

En otras palabras, la Subdirección General de Regulación del Comercio Interior abría así la puerta a que las Comunidades Autónomas que lo desearan, pudieran regular de forma íntegra los BID, también las cuotas obligatorias para su financiación. Así lo afirmaba en la página 5 de su Nota de 22 de enero de 2019: *“En consecuencia, y de acuerdo con el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales establecido en nuestro ordenamiento jurídico, esta Subdirección considera que el desarrollo normativo de las APCU corresponde a las Comunidades Autónomas.”*

A partir de ese momento, varias Comunidades Autónomas avanzaron rápidamente en el desarrollo de sus propios textos legislativos, regulando la prestación obligatoria para financiar sus BID como una prestación patrimonial de carácter público no tributaria.

El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra presentó en abril de 2019 un Anteproyecto de Ley Foral de las Áreas de Promoción Económica⁹², que regulaba las aportaciones obligatorias para la financiación de estas Áreas expresamente como

91 La introducción de esta posibilidad en TRLRHL no implicaría en modo alguno que, a partir de la entrada en vigor de la norma, se pudiera ya exigir el “recargo”, sino, simplemente, que los Municipios en los que estableciera un Área de Promoción Económica porque así lo aprobara la mayoría de los afectados, podrían exigir su pago mediante ordenanza.

A estos efectos es muy reveladora la situación en Renania-Palatinado: desde la promulgación de su ley reguladora de los BID en el año 2015 hasta hoy no se ha creado ningún BID –aunque hay varios en fases iniciales de constitución–, por lo que el tributo establecido en su ley no se ha aplicado de momento.

92 El primer Anteproyecto se presentó a exposición pública en mayo de 2019. Ese mismo mes se celebraron elecciones autonómicas, por lo que el Anteproyecto decayó. En noviembre de 2020 se presentó a exposición pública el segundo Anteproyecto, con diferencias significativas respecto del primero, pero no respecto de la naturaleza jurídica de la prestación. Las elecciones autonómicas de 2023 provocaron, de nuevo, que la propuesta decayera.

Las referencias a los artículos que se hacen en el texto corresponden al segundo Anteproyecto de 2020.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

prestación patrimonial de carácter público no tributaria (art. 21.2) que gestionaría y recaudaría el Ayuntamiento en el que se estableciera una de estas Áreas de acuerdo con la normativa foral aplicable a los ingresos no tributarios de derecho público (art. 27).

Por su parte, las Cortes de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobaron en noviembre de 2019 una Proposición no de ley que insta al Gobierno autonómico a iniciar los trámites legislativos necesarios para la recepción en la normativa aragonesa de los BID⁹³ y en marzo de 2020 el Gobierno de Aragón abrió la Consulta Pública previa para elaborar el Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Empresariales.

En julio de 2020 el Govern de la Generalitat presentó en el Parlament de Catalunya el Proyecto de Ley de las Áreas de Promoción Económica Urbana (APEU), que fue tramitado por el procedimiento de urgencia y fue finalmente aprobado el 18 de diciembre de 2020, logrando, finalmente, la incorporación del modelo BID en España.

3. POLÉMICA ACERCA DE LA IDONEIDAD DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIAS PARA CONFIGURAR LA APORTACIÓN OBLIGATORIA A LAS ÁREAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA URBANA Y CUESTIONAMIENTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY CATALANA

El apartado 2 del art. 2 de la Ley catalana 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana (APEU), las define de la siguiente forma

2. Las áreas de promoción económica urbana son zonas geográficas de uno o varios municipios previamente delimitadas, integradas por los locales definidos en el artículo 5.2 y que están situados dentro de su ámbito, en las que está prevista la ejecución de un plan de actuación que debe adecuarse a los fines de interés general a los que se refiere el artículo 1.2.

Los apartados 3 y 4 se refieren a la financiación de las APEU y establecen:

3. Las áreas de promoción económica urbana se financian del siguiente modo:

- a) Con las contraprestaciones económicas o cuotas que se establezcan obligatoriamente, que tienen la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario de acuerdo con el artículo 31.3 de la Constitución española, y con la disposición adicional primera de la Ley del Estado 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, y otros recursos a los que se refiere el artículo 25.*
- b) Alternativamente, las áreas de promoción económica urbana pueden financiarse, en su caso, con las figuras tributarias que la legislación reguladora de las haciendas locales establezca a estos efectos.*

4. Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario a las que se refiere el apartado 3.a deben regularse mediante una ordenanza municipal y deben calcularse de acuerdo con los parámetros establecidos por la presente ley y el Convenio al que se refiere el artículo 12.

⁹³ La Proposición, presentada por Ciudadanos, contó con el voto favorable de todos los grupos con representación en las Cortes de Aragón –PSOE, Podemos, CHA, PP y PAR–, con el único voto en contra del representante de IU.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

La letra a) del apartado 3 del art. 2 de la Ley establece una forma específica y característica de financiación de las APEU, las cuotas obligatorias (en adelante, cuota APEU), sin perjuicio de que puedan disponer, asimismo, de otros recursos económicos, que se detallan en el art. 25.

La naturaleza jurídica de las cuotas APEU es, expresamente, prestación patrimonial de carácter público no tributaria, mientras que la letra a) del art. 25 de la Ley catalana establece lo siguiente:

a) Las cuotas a cargo de las personas titulares del derecho de posesión sobre los locales incluidos en el ámbito del área, de acuerdo con lo establecido por la letra a del artículo 2.3. Estas cuotas deben cubrir la totalidad del gasto presupuestado en el Convenio suscrito con el ayuntamiento, así como la cantidad destinada a la reserva establecida por el artículo 9.2.c.

De ello se concluye que estas cuotas son el principal recurso económico de las APEU, ya que deben cubrir todo el gasto previsto para el período de vigencia de cada una de ellas, además de la reserva destinada a la compensación de incrementos imprevisibles de costes de las actuaciones proyectadas y a la cobertura de pérdidas de ingresos derivadas del impago o el pago impuntual de las cuotas (art. 9.2.c).

Quedan obligados al pago de las cuotas APEU todos los titulares del derecho de posesión sobre los locales incluidos en la zona geográfica delimitada que constituye la APEU.

El legislador catalán fue especialmente cauteloso en la regulación de estas prestaciones y no dispuso para ellas un procedimiento de gestión y recaudación dotado de las potestades públicas que son características de los procedimientos tributarios o de otros ingresos no tributarios de derecho público. El hecho de que las entidades gestoras de las APEU tengan carácter privado y deban tener, por imperativo legal, personalidad jurídica propia y carecer de ánimo de lucro (art. 3) llevó al legislador catalán a considerar que si disponía para la recaudación de estas prestaciones un procedimiento de recaudación análogo al tributario y aplicado por los Ayuntamientos, ello provocaría dudas acerca de la posible naturaleza tributaria de estas prestaciones, con la consecuencia de que su regulación por ley autonómica sería considerada inconstitucional al invadir una competencia exclusiva del Estado.

Estos temores se reflejan en el art. 26 de la Ley 15/2020, que establece en su apartado 4 que la gestión del cobro de las cuotas corresponde, en principio, a la APEU. Únicamente corresponderá a la hacienda municipal la gestión del cobro en el caso de que se prevea expresamente así en el Convenio entre el Ayuntamiento y la APEU que debe suscribirse tras su constitución (art. 12), cuyos gastos correrán a cargo de la APEU. Por otra parte, en caso de impago, la reclamación del pago corresponde también a la APEU, y solo en caso de que el obligado no satisfaga el pago, el órgano competente de la APEU (art. 26.6)

"debe acordar solicitar al ayuntamiento que inicie el procedimiento para el cobro de las cuotas impagadas por la vía de apremio, de acuerdo con la normativa de aplicación".

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

La aprobación de la Ley catalana fue celebrada por otras Comunidades Autónomas y saludada como un hito que permitiría la implantación de una fórmula que se había demostrado útil y eficaz en otros países.

Bien es cierto que el momento temporal de su aprobación no era el más adecuado para promover la constitución de APEU, puesto que en diciembre de 2020 se habían levantado los confinamientos más estrictos, pero todas las actividades que no requirieran de forma imprescindible la presencia física se realizaban de forma telemática⁹⁴ y la actividad económica mundial experimentaba un parón generalizado.

Aun así, se esperaba que en cuanto se volviera a una relativa normalidad, las asociaciones que habían mostrado interés en conformarse como APEU en diversas poblaciones de Catalunya iniciaran los trámites para hacerlo. A estos efectos, la Generalitat de Catalunya constituyó una "Oficina" para dar apoyo a estas iniciativas⁹⁵ y tanto la Generalitat como la Diputació de Barcelona abrieron líneas de subvención para los gastos que comporta la creación de una APEU tanto para las asociaciones de comerciantes como para los entes locales, que también pueden beneficiarse de estas subvenciones.

Sin embargo, solo cuatro meses después de la promulgación de la ley catalana, el 20 de abril de 2021, el Director General de Política Comercial sorprendió a las Direcciones Generales de Comercio de las Comunidades Autónomas una nueva "Nota sobre la respuesta de la DG de Tributos sobre el planteamiento de la financiación de los BIDS" que contradecía la anterior Nota de enero de 2019 de la Subdirección General de Regulación del Comercio Interior.

En dicha Nota se comunicaba que se había solicitado el criterio de la Dirección General de Tributos (en adelante DGT) en relación a la idoneidad de la figura de la prestación patrimonial de carácter público no tributaria para establecer una forma de financiación obligatoria en una eventual regulación de los BID en España. De acuerdo con la DGT, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias requiere, en todo caso, "que se establezcan como contraprestación de un servicio público, o una actividad administrativa que sea competencia de alguna Administración Pública y que dicho servicio tenga carácter coactivo para los administrados", además de que vengan establecidas por ley.

El Informe de la DGT, que se reproduce en la Nota del Director General de Política Comercial, parte de una idea errónea, como es que "la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE de 9 de noviembre), introdujo en el ordenamiento tributario español el concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias⁹⁶".

94 El procedimiento legislativo se realizó íntegramente de forma telemática.

95 https://ccam.gencat.cat/ca/arees_actuacio/comerc/oficina_apeus/ consultado por última vez en octubre de 2023.

96 El subrayado es mío.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

Las actividades y funciones que pueden desarrollar las APEU, según el art. 4 de la Ley 15/2020, no son, ni pueden ser, sustitutivas de los servicios municipales que presta el Ayuntamiento, ni ejercer potestades públicas que impliquen el ejercicio de autoridad. Las actividades de un APEU deben estar concretadas en su plan de actuación (art. 4) y muy difícilmente podrán ser consideradas como prestación de un servicio público y, en ningún caso, una actividad administrativa competencia de alguna Administración Pública. La consecuencia es, siguiendo el criterio de la DGT, clara: las prestaciones patrimoniales públicas de carácter público no tributarias no son idóneas para configurar las cuotas obligatorias para financiar un APEU.

De esta manera, parecía quedar vedada a las Comunidades Autónomas la posibilidad de regular de forma autónoma la contribución obligatoria para financiar las APEU.

Poco tiempo después, Ministerio de Política Territorial y Función Pública planteó dudas sobre la constitucionalidad de ciertos aspectos de la Ley 15/2020, del 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana, entre ellos, la configuración de las cuotas APEU como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias tal y como están previstas en los art. 2.3 y 25 de la Ley.

Por esta razón, y con la finalidad de intentar evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno de España contra ciertos preceptos de esta Ley, se convocó la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya prevista en el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

La Generalitat de Catalunya esgrimió el argumento de que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias no fueron introducidas en el derecho español por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sino que esta se limitó a aclarar que las exacciones exigidas con ocasión de la prestación de servicios públicos o de ciertas actuaciones públicas realizadas a través de ciertas modalidades de gestión tenían esta naturaleza. Ello no excluye, en modo alguno, que existan otras prestaciones de igual naturaleza no tributaria exigidas en otras circunstancias.

Ciertamente, existen diversos supuestos dentro de la amplia categoría de estas prestaciones que no se exigen con ocasión de tales servicios o actividades, sino que responden a la idea de que un grupo determinado de sujetos deben contribuir al sostenimiento de unos determinados gastos cuya constitucionalidad ha sido expresamente aceptada por el Tribunal Constitucional. Además de la muy conocida prestación impuesta a los empresarios en relación con la cobertura de la incapacidad laboral transitoria a abonar a los trabajadores⁹⁷, respecto de la que el TC en su Sentencia 182/1997, de 28 octubre, determinó que las prestaciones patrimoniales de carácter público no se caracterizan por la condición pública o privada de quien las perciba, entran dentro de este grupo, por ejemplo,

97 Art. 6.1 del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, que modificaron las escalas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para 1992 y la prestación por incapacidad laboral transitoria.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

la deducción sobre la facturación de las oficinas de farmacia⁹⁸ (STC 83/2014, de 29 de mayo), las cuotas para financiar el déficit tarifario del sistema eléctrico⁹⁹ (STC 167/2016, de 6 de octubre) o el denominado “copago” farmacéutico¹⁰⁰ (STC 139/2016, de 21 de julio).

A la vista de estas consideraciones, la Comisión Bilateral resolvió las discrepancias sobre la constitucionalidad de la norma y se renunció a presentar recurso de inconstitucionalidad¹⁰¹.

El Gobierno de España aceptaba así que las prestaciones patrimoniales públicas de carácter público no tributarias sí eran un instrumento adecuado para regular las aportaciones obligatorias a la financiación de las APEU, lo que abría las puertas a otras Comunidades Autónomas a establecer su propia normativa al respecto.

Una vez clarificada esta cuestión, el Parlament de les Illes Balears aprobó la Ley 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears.

4. PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO PARA FINANCIAR GASTOS PRIVADOS QUE REVISTEN INTERÉS PÚBLICO: EL CASO DE LAS ÁREAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

Tanto la Ley catalana como la balear han seguido el modelo BID¹⁰², y, en concreto, su regulación muestra que los referentes seguidos más de cerca son el inglés y el alemán.

La caracterización que se ha hecho previamente de los BID permite ahora remitirse a ella para evitar reiteraciones a la hora de exponer aquí los rasgos característicos. Baste recordar que su implantación es resultado de un proceso democrático instado a iniciativa de un grupo significativo de agentes económicos particulares y que, una vez constatada la existencia de una mayoría dispuesta a crear un Área en una zona previamente delimitada y a obligarse a contribuir a financiar el presupuesto establecido para llevar a cabo un plan de actuación previamente definido en un plazo determinado de tiempo, es aprobada mediante Ordenanza por el Ayuntamiento previo examen de que el plan de actuación se ajusta a lo establecido en la ley y que se cumplen todos los demás requisitos.

⁹⁸ Reguladas en el art. 3 del Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Contención del Gasto Farmacéutico Público de Racionalización del Uso de los Medicamentos.

⁹⁹ Establecidas por la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

¹⁰⁰ El art. 4.Trece del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, incrementó el importe de la participación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud en el pago de las prestaciones farmacéuticas.

¹⁰¹ Resolución de 17 de septiembre de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana. BOE núm. 251 de 20 de octubre de 2021.

¹⁰² Así lo expresan su Preámbulo y Exposición de Motivos respectivamente.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

La Ordenanza incluirá la exacción de una prestación económica que deberán satisfacer de forma obligatoria todos los titulares de todas las actividades económicas que se desarrollen en los locales situados en la zona en la operará el Área y, en caso de locales desocupados, quedará obligado el propietario del local.

Como ya se ha indicado, esta prestación económica se configura de forma expresa como una prestación patrimonial de carácter público no tributaria¹⁰³.

De acuerdo con reiterada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, condensada en su Sentencia 63/2019, de 9 de mayo, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, las notas que caracterizan a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias son, muy sintéticamente, las siguientes:

- En primer lugar, todos los tributos son prestaciones patrimoniales de carácter público, pero no todas las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen naturaleza tributaria.
- Existen dos notas que permiten identificar a estas prestaciones. Una es el carácter coactivo de la obligación y la segunda es la inequívoca finalidad de interés público de la prestación impuesta.
- De la nota de coactividad se deriva la reserva de ley prevista en el art. 31.3 CE para el establecimiento de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público, como "garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma"¹⁰⁴.
- La coactividad de estas prestaciones puede proceder de dos vías: ya sea porque una norma con rango de ley exige un determinado pago, o bien porque afecta a una prestación esencial de acuerdo con la Constitución.
- La definición de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias solo puede hacerse de forma negativa. Es decir, es necesario en primer lugar determinar que la prestación impuesta no tiene naturaleza tributaria.
- Más allá de esta delimitación negativa, estas prestaciones no constituyen una categoría homogénea en sí misma. Existen prestaciones enormemente variadas que responden a finalidades muy diversas entre sí. El único elemento que tienen en común es que comparten las dos notas antes citadas: la coactividad y su finalidad de interés público.
- La finalidad de interés público se verifica tanto en aquellas prestaciones cuya finalidad es la de financiar ciertos gastos públicos en concreto, como en las que no se dirijan a cubrir gasto público alguno y que, por lo tanto, no produzcan ingresos públicos.

La conclusión de la doctrina constitucional es clara: también serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que no persigan nuevas

¹⁰³ Art. 4.4 de la Ley 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears.

¹⁰⁴ Fundamento Jurídico 5, apartado d).

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

formas de obtener recursos económicos para financiar el gasto público, en cuyo caso bastará que se exijan de forma coactiva y que demuestren tener una inequívoca finalidad de interés público.

En el caso de las Áreas de Promoción Económica se cumplen ambas condiciones.

Su exigencia coactiva es clara. Se trata de cuotas obligatorias, impuestas de forma unilateral por la ley –Ley 15/2020 y Ley 6/2023–, al margen de su aceptación o rechazo por cada uno de los obligados a satisfacerla. En el caso de que se cumplan los requisitos establecidos en la legislación y una vez el Ayuntamiento haya autorizado su creación e impuesto la exacción de las cuotas mediante ordenanza, estas cuotas serán obligatorias para todos los titulares de actividades económicas realizadas en local determinado situado dentro del área de una APEU, en Cataluña, o una AMIC, en el caso de que se establezca en las Islas Baleares.

De hecho, el nacimiento de los BID tiene su origen precisamente en obligar a todos los beneficiados por sus actuaciones a contribuir a los gastos que conllevan, por lo que su establecimiento requirió la aprobación de leyes específicas que establecieran la obligación de pago.

La finalidad de interés público de las Áreas de Promoción Económica está, asimismo, fuera de toda duda. Con ellas se persiguen, entre otras finalidades, la regeneración de los espacios públicos, el impulso de la actividad económica situada en las tramas urbanas, la mejora de la cohesión social, evitar la desertización y la desocupación de los locales contribuyendo a la sensación de seguridad, mejorar la sostenibilidad medioambiental de las ciudades. Se trata de cualificadas finalidades de interés público que justifican la imposición de estas prestaciones. Buena prueba de la existencia de intereses públicos en la preservación de la actividad comercial urbana son las subvenciones que han venido recibiendo las asociaciones de comerciantes y similares por parte de las todas las administraciones públicas territoriales –estatal, autonómica y local– en las últimas décadas. Han sido, y son, unas subvenciones cuya cuantía total no es en absoluto desdeñable, cuya eficacia no ha sido nunca evaluada y a que hemos cubierto con nuestros tributos todos los contribuyentes. Con mayor razón, por tanto, se puede establecer a mi entender una obligación de pago para quienes se beneficien directamente de la actuación de estas Áreas de Promoción Económica.

Es necesario hacer notar que la existencia de una ley que regule estas Áreas y que permita la exacción de cuotas obligatorias para los agentes económicos establecidos físicamente en ellas no implica que se vayan a exigir.

Para ello, será necesario que previamente se cree un Área de Promoción Económica lo que exige, en el caso de la regulación catalana, la mayoría absoluta de los que participen en su proceso de creación, que deben sea, a su vez, como mínimo el 50 por 100 de los locales o establecimientos incluidos en su ámbito geográfico, mientras que, en el caso de Baleares, se creará siempre que no exista un 25 por 100 de participantes que, a su vez, deban cubrir con sus aportaciones obligatorias un 35 por 100 de presupuesto de la entidad, que se manifiesten en contra de la creación de una AMIC.

Buena muestra de ello es que en algún Land alemán, aun habiéndose aprobado la legislación habilitante, no se ha creado en su territorio ningún BID.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

Otra cuestión de gran relevancia es que las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias carecen de un régimen jurídico general. A diferencia de los tributos, cuya regulación general se contiene en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y respecto de las cuales existe un importante cuerpo dogmático, las prestaciones no tributarias carecen de cualquier tipo de sistematización, ni de construcción dogmática que les resulte de aplicación, que vaya más allá de la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 de la Constitución Española.

Ello puede ser origen de numerosas dificultades, puesto que a falta de regulación legal propia o de remisión expresa a otras leyes, los vacíos normativos pueden dar lugar a problemas aplicativos notables.

Es lo que sucede, por ejemplo, respecto de la afección de los terrenos “con carácter de garantía real” a la satisfacción de las cuotas urbanísticas prevista en el artículo 18.6 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. La discutida naturaleza jurídica de las cuotas urbanísticas y la extraordinariamente parca regulación que hace la legislación estatal del suelo sobre la garantía de la afección de los terrenos, es fuente de controversias y de una importante litigiosidad.

Estas consideraciones son aplicables a buena parte de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario.

Dado que no existe un régimen jurídico general para estas prestaciones, será la norma de rango legal que las regule la que deba establecerlo, lo que no hacen la mayor parte de las leyes que las establecen. No es el caso de las cuotas obligatorias que se impondrán en el caso de que se creen APEU o AMIC, ya que sus leyes reguladoras contienen un régimen mucho más detallado, especialmente en el caso de la Ley balear 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears.

En ambos casos está previsto que pueda ser el Ayuntamiento que autoriza la creación de una de estas áreas quien recaude las cuotas obligatorias y en el caso de la Ley balear se prevé, además, expresamente que las cuotas impagadas podrán exigirse por el procedimiento de apremio y que darán lugar, en su caso, al devengo de intereses de demora y los recargos correspondientes (artículo 36 de la Ley balear 6/2023).

Las mismas razones de interés público que apoyan la imposición de estas cuotas, justifican en mi opinión, asimismo, que su gestión y recaudación pueda realizarse por parte de administraciones públicas mediante los procedimientos y con las prerrogativas establecidas para los restantes ingresos no tributarios de carácter público, como así hace con carácter general el apartado 2 del artículo 2 del TRLRHL expresamente respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que deba percibir la hacienda de una entidad local.

La inexistencia, por el momento, de alguna de estas áreas impide comprobar de forma empírica otras cuestiones problemáticas que puedan producirse con la exigencia de estas cuotas. En cualquier caso, se trata de una interesante novedad, de un caso claro de prestación patrimonial de carácter público cuya naturaleza no

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

tributaria parece indiscutible y que puede abrir nuevos caminos para la financiación de fórmulas innovadoras de colaboración público-privada.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R.P.: *Baugesetzbuch*, 11^a Ed., C.H. Beck. München, 2009.
- BRETTMO, A.; BROWNE, M.: "Business Improvement Districts as important influencers for changing to sustainable urban freight", *Cities-The International Journal of Urban Policy and Planning*, vol. 97, 2020, pp. 1-10.
- BRIFFAULT, R.: "A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance", *Columbia Law Review*, núm. 99, 1999, pp. 365-477.
- CANO CUELI, M^a J.: *Las cuotas de urbanización: problemas para su recaudación*, 2017, Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid.
- CUBERO TRUYO, A. (Dir.), *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- ESTEVE PARDO, M.L.: "Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana", *Quincena Fiscal*, núm. 22, 2015, pp. 21-47.
- FAGGIO, G., "The Impact of Business Improvement Districts on Crime", *Department of Economics*, City, University of London, núm. 3, 2022, pp. 1-35.
- FLYNN, A., "Filling the Gaps: The Role of Business Improvement Areas and Neighbourhood Associations in the City of Toronto", *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, núm. 45, 2019, pp. 1-30.
- 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 FRÍAS, M^a A.: *La financiación territorial mediante recargos*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 1994.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A., "El impuesto alemán sobre bienes inmuebles: líneas de reforma", *Tributos locales*, 2010, n^o 92, 2010, págs. 11-37.
- GUERVÓS MAÍLLO, M.A., *Fiscalidad de las Smart Cities*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.
- HOUSTOUN, L.O. Jr.: *Business Improvement Districts*, 2^a Ed., Ed. Urban Land Institute, Washington DC, 2012 (2d ed.)
- HOYT, L. M.: "Do Business Improvement District Organizations Make A Difference? Crime In and Around Commercial Areas in Philadelphia", *Journal of Planning Education and Research*, núm. 25, 2005, pp. 185-199.
- "Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy", *International Journal of Public Administration*, Vol. 29, 2006, pp. 221-243.
- 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", *Umwelt- und Planungsrecht* (UPR), 2007, núm. 4, pp. 121-129.
- KREUTZ, S.: "Urban Improvement Districts in Germany: New legal instruments for joint proprietor activities in area development". *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 2, núm. 4, 2009, pp. 304-317.

Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal (M^a Luisa Esteve Pardo)

- LORNE, F.; WELSH, W.: "Sustainable Development and Business Improvement Districts Theoretical Basis for Community Actions at the Local Level", *The International Journal of Sustainability Policy and Practice*, vol. 8, issue 4, 2013, pp. 1-14.
- MARTÍN JÍMENEZ, A.J.: "Notas sobre el concepto constitucional de tributo en la jurisprudencia reciente del TC", *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 106, 2000, pp. 181-212.
- MARTINEZ DE TRINCHERÍA, S.; *La afectación de bienes en las Haciendas Locales*, 2023, JB Bosch Editor, Barcelona.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C.: "Evolución y situación actual de la calificación jurídica de las contraprestaciones por los servicios públicos locales", *Revista técnica tributaria*, núm. 142, 2023, pp. 63-94.
- MARTINI, M.: "Der öffentliche Raum zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privater Initiative: Housing und business improvement districts als Instrumente privater Selbstorganisation unter staatlicher Verantwortung", *Die Öffentliche Verwaltung* (DöV), 2008, Januar, pp. 10-16.
- MELTZER, R.: "Clean and Safe for All? The Interaction Between Business Improvement Districts and Local Government in the Provision of Public Goods", *National Tax Journal*, Vol. 64 (3), 2010, pp. 863-890.
- MORÇÖL, G.; WOLF, J.F.: "Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework", *Public Administration Review*, Vol. 70, núm. 6, 2010, pp. 906-913.
- MORÇÖL, G.; VASAVADA, T.; KIM, S.: "Business Improvement Districts in Urban Governance: A Longitudinal Case Study", *Administration & Society*, Vol. 46, núm. 7, 2014, pp. 796-824.
- MORÇÖL, G.; VOLLMER, A.; MALLINSON, D.J.: "Business Improvement District Enabling Laws in the United States and Germany: A Comparative Analysis of Policy Learning", *Urban Affairs Review*, Vol. 58, núm. 4, 2022, pp. 1096-1123.
- QUINTANA FERRER, E.: "Aportaciones económicas obligatorias para financiar áreas comerciales urbanas: naturaleza y régimen jurídico", *Tributos locales*, núm. 133, 2017, pp. 15-40.
- RIGAKOS, G.S.: "Urban pacification: The Rise of the Business Improvement District", *Paper presented at the Socialist Studies Conference*, University of Ottawa, 2 June 2015, pp. 1-7.
- TALLENIRE, A.: "Una perspectiva británica del partenariado público-privado para la gestión del centro urbano", *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2000, n^o 19, pp. 61-64.
- TIPKE/LANG, *Steuerrecht*, 22^a Ed., Otto Schmidt, 2015.
- TORNOS MAS, J.: "Prestaciones patrimoniales públicas y tarifas privadas en la prestación de servicios públicos locales", *Cuadernos de derecho local*, núm. 15, 2007, pp. 7-20.
- TROLL, M./EISELE, D., *Grundsteuergesetz*, 11^a Ed., Verlag Franz Vahlen, München, 2014.
- TURNER, C., "Business Improvement Districts in the British Isles: The 2021 Annual BID Survey and Report", p. 7. Accesible en <https://britishbids.info/publications/annual-bid-survey-and-report-2022>
- VILLAREJO-GALENDE, H.; ESTEVE PARDO, M^a L.; PEIRET, C.: "Smart cities: Can Business Improvement Districts reduce the environmental footprint of urban areas?" en *Environmental Fiscal Challenges for Cities and Transport*, VILLAR, M.; MILNE, E.; ASHIABOR, H. & ANDERSON, M.S. (Ed.), Edward Elgar Publishing - Critical Issues in Environmental Taxation, 2019, pp. 46-59.
- WARD, K.: "Policies in Motion, Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, núm. 1, pp. 54-75.
- WARNER, M.; QUAZI, J.; MORE, B.; CATTAN, E.; BELLEN S.; ODEKON, K.: "Business Improvement Districts: Issues in Alternative Local Public Service Provision", Extension publication, 2002, <https://s3.amazonaws.com/mildredwarner.org/attachments/000/000/211/original/9ef99129a4659ed138e9cb38a73c3c87>