

## Experiencias de financiación de las áreas comerciales urbanas en España\*

**Albert Navarro García**

*Profesor Lector de Derecho Financiero y Tributario. Universitat de Girona*

**Fecha de recepción:** 09-11-2016

**Fecha de aceptación:** 19-12-2016

### RESUMEN:

Uno de los principales problemas en España en torno a las Áreas Comerciales Urbanas (en adelante, ACUs) o gerencias urbanas es la delimitación de sus fuentes de financiación, que hasta la fecha, han procedido básicamente, por un lado, de cuotas voluntarias satisfechas por los comerciantes y, por el otro, de ayudas públicas, a diferencia, de por ejemplo, lo que ocurre en otros países que las financian mediante tributos. En estos países se obliga, por tanto, a que todos los comerciantes beneficiados por las actividades y servicios que prestan, en terminología de derecho comparado, los *Business Improvement Districts*, contribuyan a su sostenimiento. Ante la falta de regulación estatal, algunos ayuntamientos españoles han establecido, por ejemplo, contribuciones especiales con el objetivo de sufragar alguna de las actuaciones que pueden llevar a cabo estas plataformas comerciales. A pesar de los esfuerzos que algunos municipios han realizado, con la colaboración de las asociaciones de comerciantes, la insuficiencia de recursos sigue siendo una de las cuestiones principales que dificultan el éxito de las ACUs en nuestro país.

**Palabras clave:** Áreas Comerciales Urbanas; Financiación; *Business Improvement Districts*; Tributos.

### ABSTRACT:

One of the main problems in Spain regarding urban commercial areas (hereinafter UCAs) is the delimitation identification of their sources of funding, which to date have basically proceeded from voluntary fees paid by retailers and from government funding. In other countries, they are financed through taxes. This requires that all the retailers who

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto sobre "Colaboración público-privada y consolidación fiscal: BIDs y ECAs" (DER2015-65148-C2-1-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y dirigido por la Prof. Dra. María Luisa Esteve Pardo.

benefit from the activities and services provided by business improvement districts, in the terminology of comparative law, contribute to its funding. In recent years, some Spanish municipalities have introduced, for example, special contributions to cover some of the functions performed by these trading platforms. Despite the efforts of some municipalities, in collaboration with associations of merchants, insufficient funding remains one of the main issues hindering the success of UCAs in our country.

**Key words:** Urban commercial areas; Financing; Business improvement districts; taxes.

**SUMARIO:** *I. Introducción.- II. Breve apunte sobre las experiencias comparadas: los Business Improvement Districts.- III. Algunos modelos de financiación de las Áreas Comerciales Urbanas en España basadas en las aportaciones voluntarias de los comerciantes.- IV. Propuestas de regulación de las Áreas Comerciales Urbanas: especial referencia a las Áreas de Promoción de Economía Urbana.- V. Las Áreas Comerciales Urbanas y el establecimiento de tributos: A) Las Zonas de Iniciativa Emprendedora de Madrid. B) Los Distritos de Promoción Empresarial y Comercial de Gandía.- VI. Reflexiones finales.- Referencias bibliográficas.*

## I. INTRODUCCIÓN

El mantenimiento de un comercio minorista en las tramas urbanas de los municipios españoles se ha convertido desde hace décadas en un objetivo tanto político como social debido a que este tipo de comercio se ha visto debilitado y se ha convertido en menos competitivo a causa de la instauración masiva primero de grandes superficies ubicadas en zonas periféricas de las ciudades y después de medianas superficies y, también, como consecuencia del auge del comercio electrónico.

Es por ello que asociaciones privadas de comerciantes, en muchas ocasiones con la colaboración del sector público, han intentado adoptar toda una serie de medidas tendentes a mantener, revitalizar y potenciar la competitividad del comercio urbano.

Este tipo de colaboración público-privada se ha estructurado en España a través de diferentes plataformas o asociaciones comerciales que han recibido denominaciones distintas: Centros Comerciales Abiertos (CCAs), Áreas Comerciales Urbanas (ACUs) o Zonas de Iniciativas Emprendedoras (ZIEs), Gerencias Urbanas de Comercio (GUCs), etc. inspiradas, en gran medida, en modelos de éxito instaurados en otros países, como Canadá, Estados Unidos o Reino Unido, y conocidos con el nombre de *Business Improvement Districts* (BIDs)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Los BIDs tienen su origen como respuesta a la proliferación de grandes centros comerciales periféricos cerrados. El primer BID se constituyó en la ciudad canadiense de Toronto en el año 1970 y posteriormente, en los años 80, los BIDs se generalizaron sobretudo en algunas ciudades de los Estados Unidos. Esta fórmula de colaboración público-privada se ha hecho popular en entornos urbanos muy diferentes, en ciudades grandes y pequeñas, con niveles diferentes de riqueza. En las ciudades norteamericanas se pueden encontrar BIDs de dimensiones diversas, y son claramente diferentes unos de los otros en cuestiones tan importantes como la zona geográfica donde se aplican, la cantidad presupuestada, la estructura organizativa y las actividades que se llevan a cabo. El BID en Times Square City de Nueva York y el Centre City District de Filadelfia son dos buenos ejemplos de

Como afirma ESTEVE PARDO los BIDs son organizaciones cuya iniciativa parte del sector privado y posteriormente son autorizados por el sector público, cuyo objetivo es prestar servicios adicionales dirigidos a potenciar el comercio y la actividad económica y la regeneración del área que se pretenda impulsar. Cabe señalar, también, que los BIDs nunca sustituyen a las administraciones públicas, ni las desplazan en la prestación de servicios públicos<sup>2</sup>. Por su parte, VELASCO CABALLERO los describe como: “un espacio urbano delimitado (donde) sus propietarios o agentes económicos pagan un tributo especial al ayuntamiento, cuyos rendimientos se destinan por entero a mejorar o suplementar los servicios municipales en ese distrito. Los propietarios o comerciantes, agrupados en alguna forma asociativa, co-deciden con el ayuntamiento sobre el destino de esos fondos, que la propia asociación de propietarios y/o comerciantes gestiona con relativa autonomía”<sup>3</sup>.

Si bien hay bastante diversidad de BIDs según su país de origen, las tareas que desarrollan son similares: limpieza de las calles y de grafitis, recogida de residuos, seguridad suplementaria, mejoras del mobiliario urbano, embellecimiento del espacio público, tareas de jardinería, iluminación especial, financiación de aparcamientos gratuitos para los clientes de los comercios, gestión de zonas peatonales, promoción del transporte público, organización de eventos, promoción y marketing de la zona, etc<sup>4</sup>.

En algunos municipios españoles se ha intentado crear plataformas comerciales basándose en el modelo de los BIDs, aunque el éxito de éstas no ha sido el mismo y la realidad parece que es otra bien distinta debido especialmente a sus problemas de financiación.

A diferencia de los BIDs, cuya característica principal es que su creación va acompañada de la exigencia de una cuota obligatoria a todos los comercios que operan en la zona, en España, como norma general, las aportaciones que se realizan para financiar estas plataformas de comercio son realizadas de manera voluntaria

---

grandes BIDs. Este último, por ejemplo, abarca a más de 4.500 propietarios de inmuebles comerciales, industriales y residenciales.

Esta fórmula de colaboración público-privada ha tenido mucho éxito y se ha exportado al resto del mundo de la órbita angloamericana, como Gran Bretaña, Australia o Sudáfrica, pero también a otros países europeos, como Alemania, o Japón. Por todos, ESTEVE PARDO, M.L. (2010): “Experiències comparades de col·laboració públic-privada institucionalitzada en la gestió de centres urbans” en ESTEVE PARDO, M.L., GALÁN GALÁN, A., MACHO PÉREZ, A.B., NAVARRO GARCÍA, A. Y QUINTANA FERRER, E.: *La participació dels agents públics i privats en els plans de dinamització comercial*, pp. 45 y ss. Disponible en: [http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/recerca/treballs\\_recerca/treballs\\_de\\_recerca\\_subvencionats/treballs\\_de\\_recerca\\_realitzats/2010/universitaris/04\\_esteve\\_dinamitzacio/04\\_mles-teve\\_dinamitzacio\\_treball.pdf](http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/recerca/treballs_recerca/treballs_de_recerca_subvencionats/treballs_de_recerca_realitzats/2010/universitaris/04_esteve_dinamitzacio/04_mles-teve_dinamitzacio_treball.pdf) (consultado por última vez el 26/10/2016).

<sup>2</sup> ESTEVE PARDO, M.L. (2015): “Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana” en *Quincena Fiscal*, núm. 22, p.28.

<sup>3</sup> VELASCO CABALLERO, F. (2014): “Los Business Improvement Districts: un fenómeno municipal en expansión” en *Boletín del Instituto de Derecho Local*, núm. 51.

<sup>4</sup> Para una información más detallada sobre las diferentes actividades o servicios que llevan a cabo los BIDs *vid.* VILLAREJO GALENDE, H. (2014): “Colaboración público-privada para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los Business Improvement Districts en el Ordenamiento Jurídico Español” en *Revista de Gestión Pública*, núm. 2, pp. 241 y 249-250.

por parte de los comerciantes, lo que provoca, entre otros problemas, que una parte importante de comercios situados en esa área de actuación no contribuyan a la financiación de la plataforma de comercio. A esto, hay que añadir que aunque tradicionalmente las administraciones públicas otorgaban diferentes subvenciones dirigidas a revitalizar y dinamizar el comercio urbano, actualmente éstas se han visto disminuidas debido a las restricciones presupuestarias existentes desde el inicio de la crisis económica en el año 2008.

Así pues, una de las principales diferencias entre las fórmulas asociativas de comerciantes españolas y los BIDs es que en estos últimos todos los comerciantes que operan en la zona deben abonar obligatoriamente una "contribución" económica que recauda el Ayuntamiento y que posteriormente ingresa en el BID para que lleve a cabo las funciones para las que fue creado. Como se ha indicado, es el municipio quien tiene atribuida la competencia para recaudar la contribución económica de los comerciantes y los gastos derivados de esta gestión corren a cuenta del BID.

El objetivo de este artículo es examinar, aunque de manera breve, los posibles modelos de financiación de estas plataformas de colaboración para, a continuación, identificar la regulación y financiación de las Áreas Comerciales Urbanas en los municipios españoles donde se han establecido (o se han intentado establecer) tributos para dotar de fondos a dichas plataformas.

## II. BREVE APUNTE SOBRE LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS: LOS *BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS*

Antes de entrar a analizar los supuestos existentes en el Estado español, creo necesario explicar, aunque de manera muy sintetizada, alguno de los modelos de financiación de los BIDs en los países donde el éxito de los mismos es notorio.

En todos los modelos de Derecho comparado, los BIDs se financian esencialmente a través de una contribución económica obligatoria que pagan los empresarios, comerciantes y propietarios de la zona que se benefician especialmente de los servicios o actividades que presta la entidad constituida.

No obstante, la naturaleza jurídica de esta contribución es diferente según el país de origen del BID. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, la contribución económica, en la mayoría de los casos, se concreta mediante un tributo que actúa materialmente como un recargo sobre el impuesto municipal que grava la propiedad de los bienes inmuebles. Este tributo específico deben pagarlo los miembros del BID. Es el Ayuntamiento quien recauda este recargo y distribuye los ingresos entre los diferentes BIDs que puedan existir en el municipio<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Señala YSA, T. (2000): "Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido" en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 19, p. 51, que "el recargo representa generalmente más del 80% del presupuesto del BID, y supone un incremento de la presión fiscal entre un 1% y un 3%. Para calcular el recargo las variables que se tienen en cuenta son: el valor de la propiedad; la superficie ocupada; la ubicación del local a pie de calle; y la localización del BID (en el centro de él o en su periferia). Aparte del recargo, los BID cuentan

Por su parte, en Canadá la tasa de contribución de los negocios se calcula en base a algún elemento objetivo del local donde se ubican estas empresas y se pone en relación al valor total de todos los locales ubicados en la zona<sup>6</sup>.

En Gran Bretaña la aportación al mismo se cuantifica aplicando un pequeño porcentaje, alrededor del 1%, sobre el valor de los bienes inmuebles que no se destinan a locales comerciales. Este tributo se denomina *levy*, y a diferencia del resto de BIDs comparados, recae sobre los ocupantes y no sobre los propietarios<sup>7</sup>.

Y en Alemania, como señala ESTEVE PARDO, aunque en un inicio la naturaleza jurídica de esta contribución no estaba clara, dado que, por un lado, algún tribunal de la jurisdicción contenciosa-administrativa consideraba que eran *Beiträge*, similares a nuestras contribuciones especiales, y, por el otro, la doctrina mayoritaria razonaba que se trataba de un tipo autónomo y peculiar de tributo "(...) actualmente tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran de forma unánime que el tributo para financiar los BIDs se encuadra sin lugar a dudas en la categoría de *Sonderabgabe*"<sup>8</sup> con finalidad financiera, figura que no encaja en ninguna de las tres categorías tributarias que conoce nuestro sistema tributario. La cuota de este tributo se calcula en función del valor de cada inmueble, que constituye el equivalente a la base imponible. El tipo de gravamen a aplicar, que nunca puede superar el 10%, se calcula 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 de todos los bienes inmuebles situados en su área de actuación<sup>9</sup>.

---

con otras tipologías de ingresos que engloban subvenciones, aportaciones voluntarias o la venta de servicios. Cualquiera que sea la fórmula para calcular el recargo, existen dos límites. El primero interno: ha de existir una relación entre importe financiado y los servicios recibidos. Y un segundo límite impuesto por el Ayuntamiento, que consiste en un determinado porcentaje con respecto a los impuestos públicos (dado que la imposición que realiza el BID va a repercutir en el nivel impositivo del conjunto de la ciudad)". Vid. también LEWVY, P.R. (2000): La revitalización de los centros de las ciudades norteamericanas el papel de los 'Business Improvement Districts' en *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 19, pp. 65-70.

<sup>6</sup> ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D. y HERNÁNDEZ SAMPER, C. (2012): *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos: Modelos y experiencias*. Gijón: Ediciones Trea, pp. 143-144, añaden a lo descrito las cuatro formas de cálculo más habituales: 1) Contribución fija (cada miembro paga la misma cantidad, fruto de dividir el presupuesto anual entre el número de miembros del BID); 2) Contribución en función de la superficie del local; 3) Contribución en base al valor de renta de cada negocio (valor catastral); y 4) Dependiendo de la ubicación y tipo de negocio (su cálculo se compone de diferentes etapas: aprobación del presupuesto anual, definición de las categorías de negocios de acuerdo con su campo de actividad y establecimiento de segmentos de negocios basados en su superficie).

<sup>7</sup> COSTELA SÁNCHEZ, A. (2016): "Los Business Improvement Districts (BIDs): implantación en Europa, experiencia en el Reino Unido, y futuro" en *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid, indica que la mayoría de BIDs, además de los ingresos que provienen de las contribuciones obligatorias, obtienen ingresos adicionales. Principalmente son de tres tipos: ingresos directos (transferencias directamente dirigidas al BID); inversiones (fondos atraídos al área del BID); y contrapartidas (apoyos en especie ya sea en personal, material o consultoría).

<sup>8</sup> ESTEVE PARDO, M.L. (2015): *Op. cit.* p. 35.

<sup>9</sup> ESTEVE PARDO, M.L. (2014): "Un recargo sobre el IBI como posible fórmula para financiar los planes público-privados de dinamización comercial local" en ADAME MARTÍNEZ, F. Y RAMOS PRIETO, J., (coord.): *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1384-1386.

### III. ALGUNOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS COMERCIALES URBANAS EN ESPAÑA BASADAS EN LAS APORTACIONES VOLUNTARIAS DE LOS COMERCIANTES

En casi todas las Comunidades Autónomas existen municipios en donde se han creado gerencias urbanas con el objetivo de dinamizar y revitalizar el comercio minorista de los centros de estas ciudades.

Por lo que atañe a este trabajo, cabe señalar antes de detallar algunos ejemplos, que la financiación de estas plataformas procede básicamente de una colaboración entre el sector público y privado, en donde ambos agentes participan, en diferentes proporciones, en su coste. Asimismo, en todas ellas la contribución económica que realizan los comerciantes y empresarios es voluntaria, a diferencia de los BIDs de derecho comparado, lo que provoca disfunciones en los objetivos a conseguir por estas asociaciones<sup>10</sup>. A ello, hay que añadir la problemática de los conocidos como *free-riders*, es decir, aquellos comercios que sin pagar las cuotas de asociado se benefician, también, de todas las actuaciones llevadas a cabo por la plataforma, lo que puede provocar desincentivar la continuidad de los socios en éstas<sup>11</sup>.

En consecuencia, creo que es ilustrativo describir la financiación de alguna de estas plataformas, según el estudio realizado por TEJADA BARRENETXEA<sup>12</sup>. Este trabajo, además, concluye que, fruto de las entrevistas realizadas a los responsables de estas plataformas comerciales o gerencias urbanas, es común la petición de dichos responsables de trasladar la fórmula de financiación de los modelos BIDs, basados en una obligatoriedad de pertenencia y financiación por parte de todos los implicados, a España para intentar resolver las problemáticas antes descritas.

En primer lugar, en Vitoria existen dos plataformas de colaboración público-privada: **Gasteiz On** y **Comercio Vitoria**, esta última creada muy recientemente. En el caso de Gasteiz On sus ingresos provienen básicamente del sector público (60%) que proceden del Ayuntamiento de Vitoria y del Gobierno Vasco y del sector privado (40%) que provienen, por una parte, de cuotas privadas periódicas de los socios y por otra, de cuotas extraordinarias para eventos concretos. Como señala GAONA GARCÍA<sup>13</sup>, Gasteiz On organiza múltiples eventos como, por ejemplo, mercados mensuales, la Feria Enogastronómica, la Noche de las Velas, etc.

<sup>10</sup> ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D. y HERNÁNDEZ SAMPER, C. (2012): *Op. cit.* pp. 67-68 afirman que en España el modelo de financiación de la mayoría de centros comerciales urbanos se basa en la captación de fondos a través de las cuotas voluntarias de los empresarios implicados (el importe medio de las cuotas es muy baja: el 72% de los casos está por debajo de los 30€); la obtención de ayudas y subvenciones públicas locales o regionales; y en menor medida, se obtiene financiación a través de acciones de sponsorización o patrocinio, la prestación de servicios o la organización de eventos.

<sup>11</sup> Para una mayor información *vid.* VILLAREJO GALENDE, H. (2014): *Op. cit.*, pp. 242.

<sup>12</sup> TEJADA BARRENETXEA, S. (2016): *La colaboración público privada entre administraciones y comerciantes, clave para la dinamización del comercio urbano. Planteamiento de un nuevo modelo.* Tesis doctoral.

<sup>13</sup> GAONA GARCÍA, C. (2016): "Radiografía de las colaboraciones público-privadas de la gestión urbana comercial más evolucionadas en España" en *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.* Madrid, p. 11.

Por su parte, el **Centro Comercial Abierto Centro Burgos** que agrupa a comerciantes, hosteleros y representantes del sector servicios de la zona del centro histórico de la ciudad se financia, también, a partir de fondos públicos (20%) y fondos privados (80%). En cuanto a la procedencia de ambas formas de financiación, la parte pública procede de subvenciones de la Comunidad Autónoma y de subvenciones del Ayuntamiento. Los fondos autonómicos se destinan principalmente a la financiación de la Gerencia y la financiación proveniente del ayuntamiento a las actividades de promoción en el municipio. La financiación privada procede principalmente de las cuotas periódicas de los asociados y de cuotas extraordinarias para campañas puntuales.

En tercer lugar, la financiación de la plataforma **Bilbaodenkak** (Bilbao) es similar a las que acabamos de describir, con la salvedad que la aportación pública es mucho mayor que las anteriores. Además, de realizar acciones de promoción de Bilbao como ciudad de compras, desarrolla campañas de compra o regalos y de gastronomía y participa activamente en los órganos públicos de la ciudad: en el Consejo Asesor de Planeamiento, Mesa de comercio y desarrolla el Plan estratégico de Comercio de la ciudad<sup>14</sup>. En concreto, la financiación pública alcanza más del 70% del total. En el caso de la financiación de la plataforma **Sshops Donosti** (San Sebastián) la participación de fondos públicos aún es mayor ya que asciende al 80 %.

En cuarto lugar, la financiación de la Asociación de Comerciantes de **Terrassa Centre**, creada en el año 2006, se reparte entre aportaciones públicas y privadas. La parte privada procede principalmente de las aportaciones de los socios. La singularidad de este modelo recae, a diferencia de los que se describen más tarde, por un lado, en su alto nivel de asociacionismo voluntario que asciende al 80%, y por el otro, en la constitución de un consorcio público-privado, con capacidad para programar, planificar y ejecutar sus propias actuaciones. No obstante, aunque en un inicio se previó una mayor financiación del sector público, la realidad demostró que los ingresos de Terrassa Centre se basan fundamentalmente en las aportaciones voluntarias de sus asociados. En el año 2014 con el objetivo de incrementar la financiación de la plataforma, se firmó el segundo Convenio de colaboración entre esta Asociación, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Terrassa con el objetivo de crear un modelo comercial similar a los BIDs y que funcionan con éxito, como ya se expuso, en países como Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Irlanda o los Estados Unidos en los que organizaciones gerenciales y los sectores económicos urbanos ubicados en estas áreas gestionan de forma directa el espacio público en colaboración con la administración local. Con la firma de este convenio Terrassa Centre se compromete a mejorar y conservar su área de actuación, tanto en relación con las infraestructuras (retirada de carteles de las fachadas y mobiliario urbano, limpieza de grafitis, etc.) como en organizar acciones de dinamización comercial.

Uno de los aspectos principales, por lo que a nosotros interesa, es que se prevé que esta plataforma llegue a autofinanciarse, es decir, que exista una legislación

---

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 10.

*Experiencias de financiación de las áreas comerciales urbanas en España*  
(Albert Navarro García)

que permita a Terrassa Centre cobrar a todos los comercios una cuota. Sin embargo, esta normativa, como sabemos, aún no se ha desarrollado.

Por último, según la información proporcionada por la página web de la Junta de **Andalucía**<sup>15</sup>, en esta Comunidad Autónoma existen más de treinta Centros Comerciales Abiertos entendidos como fórmulas de organización comercial, con la implicación de todos los agentes de un área comercial de una ciudad que nacen con la intención de revitalizar el comercio tradicional en los cascos históricos de las ciudades, aumentando la capacidad competitiva del pequeño comercio en ellos ubicados.

Una vez cumplidos los requisitos para su reconocimiento como CCAs, estas asociaciones pueden acceder a toda una serie de subvenciones recogidas en la Orden de la Consejería andaluza de Turismo, Comercio y Deporte de 9 de marzo de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de comercio. Por tanto, en estos casos, también, nos hallamos ante una fórmula de colaboración público-privada en donde la financiación de estos CCAs procede tanto de fondos públicos y privados.

#### **IV. PROPUESTAS DE REGULACIÓN DE LAS ÁREAS COMERCIALES URBANAS: ESPECIAL REFERENCIA A LAS ÁREAS DE PROMOCIÓN DE ECONOMÍA URBANA**

El éxito de los BIDs en otros países ha provocado que la mayor parte de asociaciones comerciales en España reclame la aprobación de una normativa reguladora de los BIDs en nuestro país que contemple un sistema de financiación similar a los de los modelos comparados descritos que obligan a todos los comerciantes a contribuir en el mantenimiento del BID. Fruto de estas demandas, se han presentado propuestas diversas tanto a nivel estatal como autonómico<sup>16</sup>.

Una de estas propuestas es la que presentó, en marzo de 2014, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, para su debate en la Comisión de Economía y Competitividad. En esta proposición no de Ley se instaba al Gobierno a implantar los BIDs en España, aunque finalmente no prosperó.

En concreto, el objetivo de esta propuesta, según sus promotores, era: *“promover (las) áreas donde se concentran actividades comerciales y de servicios muy*

<sup>15</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/areas/comercio/comercio-interior/centros-comerciales/#asociaciones> (consultado por última vez el 01/09/2016).

<sup>16</sup> Recoge estas propuestas VILLAREJO GALENDE, H. (2014): *Op. cit.*, pp. 253-254. Así, por ejemplo, en abril de 2012, Convergència i Unió registró una Proposición no de Ley para su debate en la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados con el objetivo de reformar el TRLRHL para facilitar la financiación de las Áreas Comerciales Urbanas. En diciembre del mismo año, 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. *Vid.* también QUINTANA FERRER, E. (2016): “La financiación de los Business Improvement Districts”. Ed. Huygens. (En prensa).



*dinámicos para mejorar el atractivo de ese espacio urbano y conseguir así aumentar la capacidad de atracción de visitantes al tiempo que se desarrolla la actividad económica general, todo ello mediante la prestación de servicios extras que complementan o suplementan a los que ya prestan las administraciones públicas*<sup>17</sup>. Con la regulación legal de las llamadas Áreas de Promoción de Iniciativas Empresariales (APIEs) se busca resolver dos problemas: por un lado, la falta de cooperación de algunos operadores comerciales que no participan en el funcionamiento de la APIE pero se benefician de las acciones que llevan a cabo y, por el otro, la inestabilidad de su financiación. Así, según la diputada Belén Juste, esta propuesta se inspira en los BIDs de derecho comparado definiéndolos como organizaciones dirigidas privadamente y autorizadas públicamente que prestan servicios públicos adicionales dentro de un área geográfica específica con los ingresos que se obtengan<sup>18</sup>.

Por otra parte, según algunas noticias aparecidas en la prensa<sup>19</sup>, el Ministerio de Economía y Competitividad preparó un borrador de anteproyecto de ley para la Dinamización de las Áreas Comerciales Urbanas. En este borrador se establecía una bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra en el IBI de los comerciantes (no se incluye la restauración) con el objetivo de que posteriormente puedan destinar estas cantidades a costear los gastos de las actividades, servicios, etc. que llevan a cabo.

Esta opción, a mi parecer, es totalmente contraria al espíritu de los modelos de financiación de los BIDs de otros países, ya que aplicando esta bonificación no serán los comerciantes quienes financien estas mejoras o estos servicios suplementarios, sino que será el conjunto de los contribuyentes quienes lo hagan. Precisamente la Federación Española de Municipios y Provincias, aunque considera positivo y necesario el impulso de las Áreas Comerciales Urbanas tomando como referencia el modelo de los BIDS, entendido como una nueva forma de colaboración público privada en el ámbito del gobierno local, ha mostrado su total oposición a la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley en relación con el régimen de financiación de estos centros. Así, consideran que los recursos de dichos centros deben estar constituidos por las aportaciones de sus miembros, las subvenciones de las Administraciones Públicas y otros ingresos de derecho privado, pero no se puede hacer depender su futuro de los impuestos locales y concretamente de la concesión o no de una bonificación en un tributo local<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Para una información más amplia *vid.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 588 de 11 de junio de 2014, p. 28.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>19</sup> Por ejemplo, *vid.* EL PAÍS, 1 de julio de 2014. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/01/actualidad/1404238815\\_292007.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/01/actualidad/1404238815_292007.html) (consultado por última vez el 7 de noviembre de 2016).

<sup>20</sup> Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la FEMP en su reunión de 17 de julio de 2014. En un sentido similar, VILLAREJO GALENDE, H. (2014): *Op. cit.* p. 268, afirma que: "(...) resulta muy criticable una medida que consiste en que una comunidad empresarial o de propietarios sea la encargada de gestionar el dinero público –el 95% de la recaudación del IBI en la zona– utilizándolo como mejor convenga a sus intereses. Al tiempo, esta propuesta –que dice inspirarse en los BIDs– no tiene nada que ver con la filosofía del modelo, que consiste (...) en que una comunidad empresarial

También cabe señalar que el “Plan integral de apoyo a la competitividad del comercio minorista de España 2015” publicado por el Ministerio de Economía y Competitividad contempla como de uno de sus objetivos determinar un modelo viable para las áreas comerciales urbanas. En este sentido, se afirma que la Dirección General de Comercio Interior, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, debe seguir trabajando en un borrador de norma que regule las ACUs. La implantación a nivel estatal de las ACUs según palabras de este Plan: “*pretende resolver los problemas a los que se enfrentan las asociaciones empresariales para la dinamización de estas zonas, que actualmente pasan por dificultades en su funcionamiento por la falta de cooperación de algunos comerciantes. Un segundo problema que aqueja a estas entidades es el de la financiación, ya que dependen de un altísimo grado de ayudas públicas, que están siendo objeto de ajustes presupuestarios*”<sup>21</sup>. No obstante, actualmente el desarrollo de este Plan, así como la búsqueda de fórmulas de financiación para estas entidades, se encuentra paralizado.

Una propuesta mucho más ambiciosa, aunque finalmente su aprobación tampoco prosperó, en relación al modelo de financiación de estas plataformas de comercio, lo encontramos en una proposición de ley de regulación de las Áreas de Promoción de Economía Urbana (APEUs) presentada por el Partido Socialista Catalán hace cuatro años ante el Parlamento de Catalunya<sup>22</sup> con el objetivo de crear un modelo de organización similar a los BIDs<sup>23</sup>.

Esta proposición define a estas Áreas como organizaciones formales constituidas por propietarios e inquilinos con una actividad económica y comercial que se dedican a promover el desarrollo empresarial y la mejora de una determinada área diferenciada y delimitada, compartiendo los gastos para disfrutar de los resultados, mediante el pago de un tributo. Los ámbitos de actuación, a mi parecer demasiado amplios ya que pueden llegar a invadir competencias de las admi-

---

*o propietarios decide pagar más para obtener a cambio más servicios”. Por su parte, ESTEVE PARDO, M.L. (2015): Op. cit. p. 26, señala que: “de ser esta realmente la propuesta del Ministerio la considero totalmente rechazable: el objetivo es que el BID lo financian únicamente quienes se benefician de él, no el conjunto de los contribuyentes, y que lo hagan a través de un tributo suplementario y específico. Es decir, que paguen más, no menos”. Vid. también PIÑA GARRIDO, L. (2014): “IBI y Barrios Premium” en *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad*, núm. 4, pp. 7-12 y QUINTANA FERRER, E. (2016): Op. cit. (En prensa).*

<sup>21</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2015): Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España, p. 37.

<sup>22</sup> Puede consultarse esta proposición de ley en el Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya de 5 de marzo de 2012, núm. 264.

<sup>23</sup> Tiempo más tarde, el propio Gobierno de la Generalitat de Catalunya emitió una nota de prensa con fecha de 29 de septiembre de 2012 en la que señalaba su pretensión de regular las llamadas Comunidades de Promoción de Iniciativas Empresariales, y las define como asociaciones privadas no lucrativas tuteladas por los municipios para impulsar, a través de la colaboración público-privada, iniciativas de mejora y revitalización del entorno, tomando como modelo de referencia a los BIDs. Finalmente y una vez más, no se crearon ni desarrollaron estas plataformas comerciales. Para una mayor información, *vid.*

[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/162429/ca/govern-impulsa-regulacio-comunitats-promocio-diniciatives-empresariales-cpie.do](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/162429/ca/govern-impulsa-regulacio-comunitats-promocio-diniciatives-empresariales-cpie.do) (consultado por última vez el día 28/09/2016).

nistraciones públicas, en los que puede actuar una APEU, según la proposición, y que pueden ser objeto de un plan de actuación, son entre otros, marketing comercial, políticas de retención y captación de negocios, mejoras del capital público (pavimentación, limpieza, alumbrado, mejora de las zonas verdes, etc.), el mantenimiento de basuras, limpieza de grafitis, vigilancia y seguridad, e incluso, servicios sociales, en relación con los programas de ayuda a los sin techo y programas de servicios a la juventud.

Esta proposición de ley, además de regular el régimen jurídico de las APEUs –requisitos para su constitución, su organización y funcionamiento–, añade, por lo que a este estudio interesa, un Título sobre la financiación de dichas Áreas.

Así, siguiendo en parte los ejemplos de derecho comparado, se reparte el coste de las actividades llevadas a cabo por la APEU entre los beneficiarios de las actuaciones que se lleven a cabo mediante la exacción de contribuciones especiales.

Según el artículo 2.2.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), las contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Esta misma definición, aunque circunscrita al ámbito local, se recoge en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)<sup>24</sup>.

En concreto, constituye el hecho imponible del tributo propuesto en la proposición el beneficio que obtienen los titulares del ejercicio de una actividad económica o profesional abierta al público implantada en una zona que desarrolle un plan concreto de los promovidos por una APEU, por razón de las mejoras y servicios de carácter local que obtienen con su ejecución.

La base imponible del mismo es el 90% del importe total presupuestado para cada ejercicio para la ejecución del plan correspondiente y se reparte entre los sujetos pasivos de manera proporcional según el valor catastral del establecimiento en que actúa el sujeto pasivo sobre el total de valores catastrales de todos ellos, pero corregido por diferentes coeficientes según si estamos ante una superficie de venta o servicios, almacenes, oficinas no abiertas al público, otras instalaciones o vestíbulos (art. 34 de la proposición de ley). Sin embargo, la inclusión de coeficientes correctores no se prevé en el TRLRHL.

También, es necesario señalar que el art. 35 de esta proposición de ley regula una bonificación del 10% de la cuota a los titulares de actividades económicas y profesionales que sean miembros de la APEU, lo que significa que el ente encargado de hacerse cargo de este porcentaje será la administración pública debido a que el art. 32.2 TRLRHL dispone que en el supuesto de que las leyes o tratados

---

<sup>24</sup> Para más información sobre las contribuciones especiales *vid.* por todos, MERINO JARA, I. (2002): *Contribuciones especiales*. Navarra: Ed. Aranzadi y MARÍN-BARNUEVO FABO D. (2010): "Las contribuciones especiales" en MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (coord.): *Los tributos locales*. Navarra: Ed. Civitas – Thomson Reuters, pp. 919-975.

*Experiencias de financiación de las áreas comerciales urbanas en España*  
(Albert Navarro García)

internacionales concedan beneficios fiscales, las cuotas que puedan corresponder a los beneficiarios de las actuaciones por las que se exige el tributo no serán distribuidas entre los demás contribuyentes.

Cabe apuntar, asimismo, que los ingresos obtenidos por el pago de una contribución especial para la implantación de una APEU quedarán afectados a la financiación de las actuaciones contenidos en los planes de cada Área donde se encuentre la actividad gravada.

Ahora bien, aunque valoro el mérito de la propuesta, esta proposición de ley, además de acometer algún otro error en los que ahora no me voy a detener, no acierta en regular el régimen de financiación de estas Áreas de Promoción de Economía Urbana, ya que, como he dicho antes, el hecho imponible de las contribuciones especiales se restringe al establecimiento o ampliación de servicios públicos (o a la realización de obras públicas). Esto provoca que los posibles recursos que se pueden obtener con la exacción de las mismas, en ningún caso, puedan servir para proporcionar ingresos estables y regulares a dichas APEUs para llevar a cabo las funciones que enumera la proposición de ley. Además, como se ha dicho anteriormente, estas plataformas comerciales, en ningún caso prestan servicios públicos.

Por tanto, a falta de una regulación legal, algunos ayuntamientos, en el siguiente apartado, sí que han aprobado la creación de gerencias urbanas similares a los BIDs de derecho comparado, aunque con denominaciones y regímenes de financiación distintos.

Por último, para concluir este apartado, me gustaría hacer una breve referencia al impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales (en adelante, IGEC) que se ha establecido en algunas Comunidades Autónomas. Este tributo fue introducido por primera vez en Cataluña, mediante la Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales<sup>25</sup>.

El IGEC, como la mayoría de tributos autonómicos, se describe a sí mismo como extrafiscal. Así, según la normativa catalana, la finalidad de este impuesto es corregir y compensar el impacto territorial y medioambiental que puede tener la concentración de grandes superficies comerciales<sup>26</sup>. Además, los establecimientos que radican en dichas áreas comerciales disfrutan de una posición de preeminencia dentro del mercado lo que les permite aumentar su competitividad respecto al mediano y pequeño comercio, que tienen dificultades para mantener su cuota de mercado ante las ventajas que suponen para el consumidor los grandes establecimientos comerciales. Con esta finalidad, los ingresos obtenidos por este impuesto son recursos afectados al fomento de medidas para la modernización

---

<sup>25</sup> Navarra, Asturias, Aragón, La Rioja y Canarias también han establecido un tributo similar en su territorio.

<sup>26</sup> Sobre la extrafiscalidad tributaria *vid.* entre otros, VARONA ALABERN, J.E. (2009): *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*. Madrid: Marcial Pons y SOLER ROCH, M.T. (2008): "El principio de capacidad económica y la tributación medioambiental" en BECHER ZUAZUA, F.; CAZORLA PRIETO, L.M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J.: *Tratado de tributación medioambiental*, Vol. 1, Navarra: Ed. Aranzadi, pp. 85-101.

del comercio urbano y al desarrollo de planes de actuación de áreas afectadas por los emplazamientos de estas grandes superficies aunque, a mi juicio, dada la configuración del tributo, el principal fin es obtener más ingresos públicos.

En cambio, la razón de ser de los BIDs es otra muy diferente, ya que, como se ha reiterado, son organizaciones cuya iniciativa parte del sector privado con el objetivo de prestar servicios adicionales y concretos dirigidos a potenciar y revitalizar el comercio urbano de una zona comercial determinada. Asimismo, lo que se persigue con la implantación de los BIDs es que su financiación no dependa de ayudas o subvenciones públicas, como sucede actualmente, sino que todos los agentes que operan en la zona comercial, sin excepción, contribuyan a la autofinanciación del BID.

Además, como apunta TARRAGÓ BALAGUER aunque una parte de la recaudación del impuesto se destinará a financiar la promoción de los centros urbano, como parte importante de los planes de dinamización del comercio, esta forma de financiación "(...) trata de generar recursos provenientes de establecimientos situados en la periferia, cuya finalidad es subvencionar determinados negocios, los implantados en el casco urbano. La vía de la subvención económica, al margen de donde se detraen los recursos, es una solución económicamente perversa (...) al primar negocios menos eficientes en lugar de facilitarles un desarrollo operativo"<sup>27</sup>.

Para acabar, es oportuno señalar que desde su creación este impuesto ha sido polémico. En su momento, el Presidente del Gobierno español presentó un recurso de inconstitucionalidad contra este tributo por vulnerar el bloque de constitucionalidad, concretamente el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) y, en concreto, por gravar la misma materia imponible que el Impuesto sobre Actividades Económicas. Dicho recurso fue resuelto por la STC 122/2012, de 5 de junio, que declaró la constitucionalidad del tributo como consecuencia de la modificación realizada por el legislador estatal, con posterioridad a la presentación del recurso, del art. 6.3 LOFCA que eliminó la prohibición que limitaba la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas para establecer tributos propios, debido a que antes de la reforma éstos no podían recaer sobre materias que la legislación local reservara a las Corporaciones Locales y, desde la reforma, prohíbe únicamente que recaigan sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales<sup>28</sup>. Esta misma conclusión fue reiterada en relación al IGEC navarro por el Tribunal Constitucional en su STC 208/2012, de 14 de noviembre<sup>29</sup>.

Por su parte, la Comisión Europea, a través de una carta de 28 de noviembre de 2014, ha efectuado advertencias al Estado español solicitando la supresión de

<sup>27</sup> TARRAGÓ BALAGUÉ, M. (2000): "Fórmulas para la financiación de las acciones de promoción económica de centros urbanos" en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 19, p. 44.

<sup>28</sup> Cabe decir que RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. (2004): "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales: análisis constitucional" en *Nueva Fiscalidad*, Nº 10, pp. 25-32, ya manifestaron su opinión sobre la correcta adecuación constitucional del IGEC, tiempo antes de la modificación de la LOFCA.

<sup>29</sup> También, declarando la constitucional del impuesto la STC 96/2013, de 23 de abril, resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la regulación aragonesa del tributo y la STC 53/2014, de 10 de abril analiza la legislación asturiana.

*Experiencias de financiación de las áreas comerciales urbanas en España*  
(Albert Navarro García)

dicho tributo por considerarlo como una ayuda de estado ilegal que choca con la normativa comunitaria, y en concreto, por vulnerar el derecho a la libertad de establecimiento reconocido en el derecho comunitario en los arts. 49 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>30</sup>. Fruto de estas advertencias Canarias, La Rioja y Navarra ya han derogado este impuesto.

También, recientemente, el Tribunal Supremo ha estimado dos recursos de casación interpuestos por un operador comercial, contra dos autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que denegaban la suspensión cautelar de la liquidación del IGEC<sup>31</sup>. Finalmente, es necesario indicar que el Tribunal Supremo, tras estas sentencias, ha acordado presentar tres cuestiones prejudiciales en relación a la normativa desarrolladora del impuesto de Aragón, Cataluña y Asturias sobre la compatibilidad del IGEC con el derecho a la libertad de establecimiento antes mencionada y sobre su posible consideración como ayudas de estado ilegales.

## V. LAS ÁREAS COMERCIALES URBANAS Y EL ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS

### A) LAS ZONAS DE INICIATIVA EMPRENDEDORA DE MADRID

El Ayuntamiento de Madrid ha aprobado, mediante la Ordenanza Municipal de dinamización de actividades comerciales en dominio público<sup>32</sup>, las denominadas Zonas de Iniciativa Emprendedora (en adelante, ZIEs), con la finalidad que los comerciantes madrileños puedan prestar servicios suplementarios a los que ofrece el Ayuntamiento.

Así, según el artículo 3 de la Ordenanza mencionada, los titulares de locales o actividades económicas de zonas o ejes comerciales de la ciudad de Madrid, con el objeto de promover el establecimiento o ampliación de servicios públicos complementarios que repercutan en la mejora de la actividad económica y comercial de dichas zonas o ejes, podrán constituirse en Asociaciones Administrativas de Contribuyentes para solicitar la ordenación de contribuciones especiales con el objeto de asegurar la financiación de dichos servicios.

La cuestión principal que a este trabajo interesa, por tanto, es que la fórmula utilizada es novedosa al vincularse a estas plataformas comerciales ya que obliga a todos los comerciantes ubicados en la ZIE a contribuir a la financiación de la misma mediante el pago de una contribución especial cuando exista una solicitud avalada por el 51% de los comerciantes y por dos terceras partes de los obligados a pagar dicha contribución especial.

<sup>30</sup> Para más información sobre las problemáticas jurídicas del IGEC *vid.* LÓPEZ PÉREZ, F. (2016): "El impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales quince años después: las sombras de este tributo ambiental a la luz del derecho comunitario" en *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º. 58, pp. 5-37.

<sup>31</sup> SSTs de 14 de diciembre de 2015.

<sup>32</sup> Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid n.º 135, y en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid n.º 7183, ambos de 9 de junio de 2014.

Así, como se dijo, las contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Así pues, será el Ayuntamiento en cuestión el encargado de cobrar este tributo,

De acuerdo con lo dicho, el art. 36 TRLRHL permite una fórmula de colaboración ciudadana. Así, se señala que: *“los propietarios o titulares afectados por las obras podrán constituirse en asociación administrativa de contribuyentes y promover la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios por la entidad local, comprometiéndose a sufragar la parte que corresponda aportar a ésta cuando su situación financiera no lo permitiera, además de la que les corresponda según la naturaleza de la obra o servicio. Asimismo, los propietarios o titulares afectados por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de servicios promovidos por la entidad local podrán constituirse en asociaciones administrativas de contribuyentes en el período de exposición al público del acuerdo de ordenación de las contribuciones especiales”*. Del mismo modo, los arts. 13 a 15 de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Madrid reguladora de las contribuciones especiales de 29 de octubre de 2004 regula estas asociaciones administrativas de contribuyentes. En concreto, establece que para la constitución de dichas asociaciones el acuerdo deberá ser tomado por la mayoría absoluta de los afectados, siempre que representen, al menos, los dos tercios de las cuotas que deben satisfacerse.

No obstante, a mi juicio, la exacción de contribuciones especiales para financiar actuaciones de estas plataformas comerciales no está libre de inconvenientes, dado que dicha categoría tributaria sólo es exigible en el caso que se establezca o amplíe el servicio en cuestión, pero no para financiar, en ningún caso, la prestación efectiva del servicio<sup>33</sup>. Por tanto, no se puede utilizar dicho tributo para dotar de ingresos regulares a estas plataformas comerciales, ya que sólo sirve para financiar el establecimiento o ampliación de servicios públicos o para la realización de obras públicas. Así pues, en el caso que una ZIE quisiera utilizar el dinero recaudado para desarrollar sus actividades propias no podría exigirse tal contribución especial, sino que, en todo caso, debería requerirse una tasa, categoría tributaria que analizaremos más adelante.

También, es necesario apuntar que la regulación que realiza la Ordenanza de dinamización de actividades comerciales en dominio público no aporta ninguna novedad respecto a la regulación de las contribuciones especiales contenida en la Ordenanza fiscal antes citada de 29 de octubre de 2004 que permite las mismas actuaciones que las que contempla la nueva Ordenanza.

---

<sup>33</sup> En un sentido contrario, VELASCO CABALLERO, F. (2014): *Op. cit.* señala que: *“En lo que hace a la financiación, el modelo puro de BID se basa en una contribución tributaria sufragada por todos los miembros de la BID. Sería, para España, una contribución especial regulada en el art. 58 de la Ley de Haciendas Locales. Tratándose de un tributo local, se recauda por el ayuntamiento, aunque éste pone sus rendimientos al servicio del órgano de gobierno de la BID”*.

En suma, cabe advertir que la Ordenanza madrileña señala que dichas contribuciones especiales podrán ser solicitadas para promover el establecimiento o ampliación de servicios públicos complementarios. Ahora bien, como se señaló en la introducción, una de las características de los BIDs es que no sustituyen, en ningún caso, a las administraciones públicas, y por tanto, no prestan servicios públicos.

Sin embargo, a día de hoy, ninguna plataforma comercial se ha constituido como Asociación Administrativa de Contribuyentes para exigir al Ayuntamiento que establezca una contribución especial con la finalidad de sufragar los costes de alguna de las actividades que llevan a cabo.

Por último, y quizá ahí sí que reside la novedad, es que el art. 4 de la Ordenanza de dinamización de actividades comerciales prevé que una vez constituidas las Asociaciones Administrativas de Contribuyentes antes mencionadas *"(...) el Ayuntamiento de Madrid, a través de las áreas u órganos competentes, adoptará medidas fiscales y administrativas dirigidas a asegurar la participación de los propietarios de locales y/o titulares de actividades económicas que resulten obligados a contribuir a la financiación de las zonas de iniciativa emprendedora"*. Pese a esta previsión normativa, el Ayuntamiento todavía hoy no ha desarrollado los mecanismos que permitan exigir el pago a los propietarios o titulares de actividades económicas para dotar de ingresos a la ZIE con el objetivo, ahora sí, de que puedan llevar a cabo las actuaciones que se hayan decidido.

### B) LOS DISTRITOS DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL Y COMERCIAL DE GANDÍA

El Ayuntamiento de Gandía fue el primer (y único) municipio español que en el año 1996 estableció el "recargo" sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) cuya recaudación se cedía al llamado "Gandía Comercial Centro Histórico" como consecuencia a un convenio firmado entre el Consistorio y la Federación de Comerciantes de Gandía, para llevar a cabo mejoras de promoción y dinamización del área comercial. Sin embargo, poco tiempo después este "recargo" fue derogado por un nuevo gobierno local. A pesar de esta denominación, el Ayuntamiento de Gandía tan solo incrementó las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del IAE, aumentando, por tanto, la cantidad a pagar en concepto de dicho tributo por los comerciantes y profesionales con negocios en el casco antiguo de este municipio.

Quizá no era mala opción puesto que aplicar esta medida era sencilla, pero en el año 2003 se modificó el TRLRHL y se introdujo una exención en el pago del IAE para las personas físicas y otra para los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 euros, lo que convierte esta medida –aumentar los tipos del IAE y ceder esta recaudación adicional a las plataformas comerciales– en prácticamente inservible debido a que solo una parte muy pequeña de comercios de los centros urbanos de los municipios son sujetos pasivos de este impuesto.

Tiempo después, siguiendo en cierta medida el modelo anterior junto con el sistema de los BIDs de derecho comparado, el Ayuntamiento de Gandía, apoyado



por el Gobierno de la Comunidad Valenciana, creó el llamado Distrito de Promoción Empresarial y Comercial. En concreto, este proyecto contempla acciones de mejora de las infraestructuras, animación, dinamización, reddecoración y promoción del centro histórico del municipio.

En este sentido, se previó un sistema de financiación en donde una mayoría de comerciantes de una zona delimitada acordaba pagar una tasa o un recargo para financiar servicios dirigidos a la promoción de esa zona. En concreto, la propuesta se basaba en establecer una tasa de 1,81 euros por metro cuadrado al año, con el objetivo de recaudar 300.000 euros anuales. Finalmente esta propuesta, aunque novedosa e interesante, no tuvo éxito dada la imposibilidad de cobrar esta tasa al no estar contemplada en el TRLRHL, y ha sido el Ayuntamiento, con la ayuda de otras administraciones públicas (esta iniciativa está cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Unión Europea y por el Ministerio de Economía y Competitividad), el encargado de afrontar el coste de la creación y mantenimiento del BID, a la espera de que se promulgue la normativa estatal correspondiente.

A diferencia de las contribuciones especiales, el art. 20 TRLRHL señala que las entidades locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario<sup>34</sup>. Sin abordar con mayor profundidad esta cuestión, a mi juicio, me surgen algunas dudas en relación a si estas plataformas comerciales puedan financiarse mediante tasas ya que para poder exigir este tipo de tributo es necesario que sea la administración, en este caso, la local, la que preste el servicio o realice la actividad en régimen de derecho público y que dichos servicios y/o actividades afecten o beneficien de manera particular a los obligados tributarios. En cambio, en la mayoría de ocasiones, es al BID, actuando como un ente privado, al que le compete realizar la actividad o prestar el servicio en cuestión.

En este sentido, una posible solución para legitimar la utilización de tasas en este ámbito sería que la gestión y desarrollo de cada una de estas plataformas comerciales lo ejerciera una entidad creada *ad hoc* en la cual participaran los sujetos privados y las administraciones públicas implicadas. Esta entidad, podría configurarse, por ejemplo, como un consorcio mixto de organización y de gestión.

---

<sup>34</sup> Añade este precepto que en todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local o por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando dicho servicio o actividad no sea de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados, bien porque venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias o bien porque los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante. Y tampoco se considerará voluntaria dicha solicitud si los servicios y/o actividades no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

### VI. REFLEXIONES FINALES

Como se ha visto, en España queda aún bastante camino por recorrer en relación a la financiación de los Centros Comercios Abiertos o como se les quiera denominar. A mi juicio, es necesaria una regulación por parte de los poderes públicos en relación con la financiación de estas plataformas comerciales. En concreto, convertir en obligatorio el pago de las cuotas de comerciantes es uno de los puntos más claves para el triunfo de las mismas. Así, todos los empresarios y propietarios de bienes inmuebles de la zona que sean beneficiarios de las actividades de promoción y dinamización de dichos Centros Comerciales Urbanos (cabría perfeccionar esta cuestión) quedarán obligados a financiar el BID pagando unas cantidades específicas, pero recibiendo a cambio del BID unos servicios y/o actividades extras y complementarios.

El carácter coactivo de esta contribución económica hace necesario entonces algún tipo de intervención normativa en la aprobación y creación de estas organizaciones privadas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid introdujo en una de sus Ordenanzas, como fórmula de financiación de las ZIEs, la exacción de contribuciones especiales. Otros, como el de Gandía, han intentado sufragar los costes de su Distrito de Promoción Empresarial y Comercial mediante tasas. Como he puesto de relieve a la largo del estudio, me surgen algunas dudas respecto a si la utilización de estas categorías tributarias es la mejor opción para financiar estas plataformas comerciales. En todo caso, si se decidiese establecer cualquiera de estas figuras tributarias se deberían identificar de manera muy clara los elementos esenciales de las mismas.

Quizá la mejor solución que se podría emplear en España para financiar los planes de dinamización del comercio local, por su sencillez y a la vista de las experiencias foráneas sobre financiación de los BIDs, como también señala ESTEVE PARDO, sería aplicar un recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Así, se trataría de establecer este recargo para el caso de los inmuebles donde se desarrollen actividades comerciales o los que se benefician de las mismas que se encuentren situados en el área de actuación de las actividades de promoción del comercio local<sup>35</sup>, respetando en su configuración los principios constitucionales tributarios y en concreto, el principio de capacidad económica y el principio de legalidad.

Por tanto, sería necesaria una modificación por parte del legislador estatal del TRLRHL para introducir este recargo<sup>36</sup>. No obstante, sería obligado además que se establecieran, o bien en el propio texto o bien en un reglamento posterior, las

---

<sup>35</sup> Para una información más completa sobre esta posibilidad, *vid.* ESTEVE PARDO, M.L. (2014): *Op. cit.* pp. 1386-1389.

<sup>36</sup> Conviene recordar que el Tribunal Constitucional respecto al ámbito de los tributos que constituyen recursos propios de las corporaciones locales, ha entendido que la reserva de ley en dicho ámbito tributario (art. 133.2 CE) habrá de operar necesariamente a través del legislador estatal. Así, señala en su STC 233/1999, de 16 de diciembre que debe *"entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo"*, sobre la base de que *"los dos títulos competenciales del Estado que operan fundamentalmente en relación con la financiación de las entidades locales son los referidos a Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)."*

condiciones y criterios precisos para que los municipios puedan exigir este recargo, y no suceda lo mismo que ha acontecido con la previsión contenida en el art. 72.4 TRLRHL desde el año 2002. Este precepto prescribe que los ayuntamientos pueden exigir un recargo de hasta el 50% sobre la cuota líquida del IBI a los sujetos pasivos de este impuesto que ostenten derecho reales gravados por el mismo sobre inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, condiciones que hasta la fecha no se han fijado por el legislador estatal y que, por tanto, convierten en inaplicable por los municipios el recargo descrito pese a la problemática que existe en la actualidad en relación al acceso a una vivienda<sup>37</sup>.

Por tanto, si establecer un recargo para financiar las plataformas comerciales fuera la fórmula elegida, que en mi opinión, sería la más deseable, sería indispensable que se fijaran por parte del legislador estatal los criterios precisos para determinar, por ejemplo, la cuantía del recargo, para evitar que se convierta en una mera declaración de buenas intenciones, como ha sucedido con el recargo sobre el IBI para viviendas desocupadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTELA SÁNCHEZ, A. (2016): "Los Business Improvement Districts (BIDs): implantación en Europa, experiencia en el Reino Unido, y futuro" en *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid.
- ESTEVE PARDO, M.L. (2010): "Experiències comparades de col·laboració públic-privada institucionalitzada en la gestió de centres urbans" en ESTEVE PARDO, M.L., GALÁN GALÁN, A., MACHO PÉREZ, A.B., NAVARRO GARCÍA, A. Y QUINTANA FERRER, E.: *La participació dels agents públics i privats en els plans de dinamització comercial*, pp. 45-73. Disponible en: [http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/recerca/treballs\\_recerca/treballs\\_de\\_recerca\\_subvencionats/treballs\\_de\\_recerca\\_realitzats/2010/universitaris/04\\_lesteve\\_dinamitzacio/04\\_mlesteve\\_dinamitzacio\\_treball.pdf](http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/recerca/treballs_recerca/treballs_de_recerca_subvencionats/treballs_de_recerca_realitzats/2010/universitaris/04_lesteve_dinamitzacio/04_mlesteve_dinamitzacio_treball.pdf) (consultado por última vez el 26/10/2016).
- ESTEVE PARDO, M.L. (2014): "Un recargo sobre el IBI como posible fórmula para financiar los planes público-privados de dinamización comercial local" en ADAME MARTÍNEZ, F. Y RAMOS PRIETO, J., (coord.): *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1371-1389.
- ESTEVE PARDO, M.L. (2015): "Financiación de actuaciones público-privadas de promoción del comercio urbano mediante tributos: la experiencia alemana" en *Quincena Fiscal*, núm. 22, pp. 21-47.
- GAONA GARCÍA, C. (2016): "Radiografía de las colaboraciones público-privadas de la gestión urbana comercial más evolucionadas en España" en *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid.

<sup>37</sup> De este cuestión me ocupé en NAVARRO GARCÍA, A. (2015): "Medidas fiscales para garantizar el Derecho de Acceso a la Vivienda: el recargo del IBI y otras medidas tributarias sobre las viviendas desocupadas" en *Tributos Locales*, pp. 49-54.

*Experiencias de financiación de las áreas comerciales urbanas en España*  
(Albert Navarro García)

- LEWVY, P.R. (2000): La revitalización de los centros de las ciudades norteamericanas el papel de los 'Business Improvement Districts' en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 19, pp. 65-70.
- LÓPEZ PÉREZ, F. (2016): "El impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales quince años después: las sombras de este tributo ambiental a la luz del derecho comunitario" en *Actualidad Jurídica Ambiental*, Nº. 58, pp. 5-37.
- MARÍN-BARNUEVO FABO D. (2010): "Las contribuciones especiales" en MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (coord.): *Los tributos locales*. Navarra: Ed. Civitas - Thomson Reuters, pp. 919-975.
- MERINO JARA, I. (2002): *Contribuciones especiales*. Navarra: Ed. Aranzadi.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2015): *Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España*.
- NAVARRO GARCÍA, A. (2015): "Medidas fiscales para garantizar el Derecho de Acceso a la Vivienda: el recargo del IBI y otras medidas tributarias sobre las viviendas desocupadas" en *Tributos Locales*, pp. 47-62.
- PIÑA GARRIDO, L. (2014): "IBI y Barrios Premium" en *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad*, núm. 4, pp. 7-12.
- QUINTANA FERRER, E. (2016): "La financiación de los *Business Improvement Districts*". Ed. Huygens. (En prensa).
- ROVIRA LARA, A., FORÉS MARZÁ, D. y HERNÁNDEZ SAMPER, C. (2012): *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos: Modelos y experiencias*. Gijón: Ediciones Trea.
- RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. (2004): "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales: análisis constitucional" en *Nueva Fiscalidad*, Nº 10, pp. 9-88.
- SOLER ROCH, M.T. (2008): "El principio de capacidad económica y la tributación medioambiental" en BECHER ZUAZUA, F.; CAZORLA PRIETO, L.M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J.: *Tratado de tributación medioambiental*, Vol. 1, Navarra: Ed. Aranzadi, pp. 85-101.
- TARRAGÓ BALAGUÉ, M. (2000): "Fórmulas para la financiación de las acciones de promoción económica de centros urbanos" en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 19, pp. 35-46.
- TEJADA BARRENETXEA, S. (2016): *La colaboración público privada entre administraciones y comerciantes, clave para la dinamización del comercio urbano. Planteamiento de un nuevo modelo*. Tesis doctoral.
- VARONA ALABERN, J.E. (2009): *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*. Madrid: Marcial Pons.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014): "Los Business Improvement Districts: un fenómeno municipal en expansión" en *Boletín del Instituto de Derecho Local*, núm. 51.
- VILLAREJO GALENDE, H. (2014): "Colaboración público-privada para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los Business Improvement Districts en el Ordenamiento Jurídico Español" en *Revista de Gestión Pública*, núm. 2, pp. 235-277.
- YSA, T. (2000): "Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido" en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 19, pp. 47-61.