

Fórmulas para la financiación de las acciones de promoción económica de los centros urbanos

Marçal Tarragó *

1. Introducción

Sentadas las bases de la necesidad de una actuación asociada entre el sector público, especialmente local, las entidades corporativas y las empresas localizadas en los centros urbanos, para la promoción económica de los mismos, el elemento clave de su desarrollo es la financiación.

La prioridad de los temas financieros va más allá de la obviedad de disponer de recursos para acometer las actuaciones. Es más, un buen planteamiento de los mecanismos de aportación económica de los potenciales beneficiarios, más allá incluso de su monto, puede ayudar a desbloquear la viabilidad de las actuaciones.

A ello se aplica este trabajo, mediante la formulación de propuestas articuladas que tienden a resolver los problemas que se han detectado en cuantas operaciones de dinamización económica de los centros urbanos ha intervenido el autor.

2. Promoción económica y beneficiarios

Quizás no resulte del todo ocioso iniciar estas reflexiones, sobre la financiación de la promoción económica de los centros

urbanos, intentando establecer cuáles deberían ser las finalidades de estas acciones de promoción.

La finalidad genérica de toda acción de promoción parece clara: la creación, directa o indirecta, de valor en beneficio de los destinatarios (y añadiríamos actores) de la promoción.

Avancemos, sin embargo, un paso más, en el sentido de definir quiénes deben ser estos actores-beneficiarios de la promoción económica de los centros urbanos.

Aplicándonos a ello podríamos agrupar estos agentes en tres grandes grupos: *a)* los titulares de negocios instalados en los centros urbanos; *b)* los propietarios inmobiliarios de la zona; *c)* el conjunto de la economía local.

Veamos cómo se comporta cada uno de ellos:

2.1. Los negocios en el centro ciudad

En nuestro país, y podemos afirmar que para el conjunto de la Europa continental, el sector comercial es el que se encuentra en el origen de la promoción económica de los centros urbanos tradicionales.

La creación de valor para el sector comercial, como objetivo de las acciones de promoción económica, parece clara: la promoción estaría, en primera instancia, directamente encaminada al aumento de la cifra de negocios (de las ventas).

En este caso, por tanto, la promoción económica del centro urbano tendría mucho que ver con la atractividad de nuevos

compradores (y en su caso la fidelización de los clientes más o menos habituales).

Las acciones tendentes a aumentar la atractividad «agregada», esto es, para el conjunto del equipamiento comercial localizado en las áreas centrales de las ciudades, giran por lo usual sobre cuatro grandes ejes:

— Aumento de la capacidad de acceso a los centros urbanos, lo que necesariamente implica actuaciones en infraestructuras de transporte y comunicaciones, aparcamientos y transporte público.

— Cualificación de los espacios urbanos en los que se asientan los negocios, para hacerlos más atractivos y aptos para el consumidor.

— Proyección exterior de los negocios, para permitir su conocimiento y difusión de las ventajas comparativas frente a otras posibles localizaciones.

— Captación de nuevos negocios (sectores, firmas o formatos) que completen la oferta existente, hagan más atractivo el centro urbano y actúen de elemento locomotor sobre el conjunto del aparato comercial.

A estos cuatro ejes cabría añadir algunas acciones de carácter complementario:

— Mejora de las condiciones de «urbanidad» de la zona: seguridad, limpieza, cohesión general.

— Acciones de fidelización de la clientela multinegocio, es decir, de aquellos usuarios de diversos establecimientos y servicios localizados en el centro urbano.

— Ampliación del abanico de actividades localizadas en el centro, por ejemplo los usos turísticos, lo que supone un aumento de los clientes potenciales de los negocios.

De esta primera aproximación a las finalidades de la promoción económica del centro es interesante distinguir entre aquellas actuaciones fundamentalmente en obras urbanas y dotación de servicios (accesibilidad, cualificación del espacio urbano, condiciones de urbanidad); y aquellas otras de carácter más inmaterial, pero que redundan en el aumento de la atractividad (publicidad, proyección exterior, globalización de la oferta).

De lo dicho hasta aquí podríamos concluir que las actuaciones de promoción económica deberían circunscribirse al sector comercial (del *retail* o distribución minorista).

Sin embargo, si analizamos las localizaciones alternativas al centro ciudad, es decir, aquellos emplazamientos de actividades con los que el centro compite, se observará que la oferta global es mucho más amplia, incluyendo, servicios a las personas y las familias (agencias de viajes, bancarias y de seguros, servicios de cuidados personales), locales de ocio en un amplio espectro, restauración, etc.

La conclusión resulta obvia, *también* estos servicios añadidos deben ser beneficiarios de la creación de valor como consecuencia de su localización en áreas centrales y su participación (objeto en definitiva de nuestro análisis) en las actuaciones de promoción y su financiación, no puede ser desdeñada en absoluto.

Situados todavía en el marco de los negocios existiría un tercer grupo a considerar, las actividades terciarias más generales, que aprovechan las ventajas comparativas de sus ubicaciones. Nos referimos en concreto a las oficinas de carácter generalista, los despachos profesionales, etc.

Estas actividades o negocios son objeto específico de captación por parte de los promotores de las áreas que venimos conociendo con el epíteto de *nuevas centralidades*. La pregunta consecuente debería ser: ¿La localización de oficinas y despachos profesionales en las áreas centrales, resultan beneficiarias de la promoción económica del centro urbano?, y en tal caso, ¿es necesario incorporar a los titulares de estos negocios a la financiación de las actuaciones de promoción económica de las áreas centrales?

Como se verá más adelante, es absolutamente pertinente plantearse ambas cuestiones al estudiar las formas de financiación de la promoción, especialmente si parte de ellas debe proceder de recargos sobre algunos tributos de la fiscalidad local.

2.2. La propiedad inmobiliaria

Un segundo grupo de beneficiarios directos de las actuaciones de promoción económica del centro urbano son los propietarios inmobiliarios de la zona, especialmente los propietarios de los locales donde se desarrollan los negocios.

La importancia de incorporar estos agentes económicos en la reflexión sobre la financiación de la promoción económica, del centro urbano, se fundamenta en varios factores:

— La promoción económica de los centros urbanos, especialmente en lo que se refiere a los usos comerciales, se origina en parte importante para hacer frente a la competencia que suponen los centros comerciales planificados (sea periféricos o no). La industria de los centros comerciales, como le gusta identificarse a sí mismo al sector, tiene una componente fundamental de negocio inmobiliario.

La creación de valor, en la promoción de un centro comercial convencional, viene determinada tanto por un aumento en las ventas agregadas de los operadores de la distribución, localizados en el centro, como por el aumento del negocio inmobiliario, esto es, los alquileres y las plusvalías latentes derivadas de los posibles aumentos del alquiler.

No hay que olvidar que buena parte de los contratos de alquiler en los centros comerciales convencionales tienen el importe de los alquileres indexados según las cifras de ventas obtenidas por los comerciantes. Indirectamente, pues, una promoción económica cuyo vector principal sea el crecimiento de las ventas repercute en la creación de valor para el propietario inmobiliario.

— ¿Cómo opera este razonamiento trasladado al centro urbano y a su promoción económica?

En primer lugar, la propiedad de locales comerciales en los centros urbanos en España (y en la Europa continental), aparece muy atomizada, en manos de pequeños propietarios, cuyo comportamiento económico está más cerca del *rentista tradicional* que del inversor institucional. Es difícil, pero no imposible, la incorporación de estos propietarios a las tareas de promoción del centro urbano.

En segundo lugar, en muchos casos y para la mayoría de operadores, se confunden la figura del propietario inmobiliario con la del titular del negocio. En otras palabras los negocios comerciales operan en locales de propiedad. La confusión de las dos figuras (la propiedad inmobiliaria, que por sí debería tener una determinada rentabilidad y estar sujeta a la consideración de las plusvalías latentes y el titular comercial, que a menudo no incorpora en sus estados contables la consideración de la parte inmobiliaria de su actividad), tampoco favorece esta incorporación de la vertiente inmobiliaria a la promoción de los centros urbanos.

— El modelo español de gestión de centros comerciales urbanos es en gran parte tributario de dos experiencias pioneras en este campo: el *town management* puesto en marcha en la Gran Bretaña y los *business improvement districts* americanos¹. En ambos casos la importancia de la propiedad inmobiliaria es crucial en el funcionamiento y la financiación de la gestión del centro urbano.

El caso del Reino Unido está condicionado por la importancia del régimen de alquiler en la gestión urbana, en base a grandes propietarios inmobiliarios, herencia de un pasado en el que la propiedad fundiaria constituía una de las columnas vertebrales de la sociedad británica.

En el caso americano, como consecuencia de la concentración de la promoción del inmobiliario de negocios en los centros urbanos (*down towns*), en los que las promociones inmobiliarias son unitarias y en régimen de alquiler, y con una importancia fundamental del mercado de oficinas.

— Finalmente, *last but not least*, deberían tenerse en cuenta los efectos que al respecto puede tener la más reciente actualización de la legislación sobre arrendamientos urbanos². Las posibilidades de no renovación contractual por parte del propietario de los locales de negocios, sujetos a una nueva regla-

mentación de plazo, supone en algunas ocasiones, como han puesto de manifiesto organizaciones gremiales, una puerta abierta a la apropiación por parte de la propiedad inmobiliaria del fondo de comercio de los comerciantes.

Visto desde una perspectiva menos radical, la promoción de las actividades económicas del centro urbano, supone siempre la creación de una plusvalía latente para el propietario de los locales, toda vez que en posteriores contratos, sean con el mismo titular, o por cambio en el titular del negocio, podrá obtener mayores ingresos por el incremento de los alquileres, al resultar la zona más atractiva para el desarrollo de los negocios.

En definitiva, parece a todas luces justificado incorporar la propiedad de los locales de negocio a las tareas de promoción económica de los centros urbanos, así como, y éste se convierte en el factor clave, a su financiación.

Se han señalado ya algunas de las dificultades con las que puede chocar tal incorporación: la atomización de la propiedad y su carácter eminentemente *rentista* y la confusión entre propiedad inmobiliaria y titularidad de los negocios comerciales.

En un primer estadio debería manejarse una doble posibilidad:

— Incorporar, inicialmente a nivel de reflexión, a las Cámaras de la Propiedad Urbana que, a pesar de todas sus limitaciones, deberían jugar un papel en los proyectos de dinamización económica. El abandono progresivo de las zonas centrales por parte de las actividades residenciales debe verse, por la propiedad, como una oportunidad para reenfocar su uso hacia actividades comerciales y terciarias. El buen funcionamiento de estas actividades económicas implica un aumento en el valor del inmobiliario.

— Estudiar en detalle la distribución de la propiedad urbana en los centros de las ciudades para detectar la presencia en ellos de propietarios institucionales (sector bancario, seguros, fondos de pensiones, inmobiliarias especializadas), que por su presencia habitual en la propiedad y gestión de centros comerciales convencionales, son susceptibles de estar interesados en los quehaceres de promoción.

La incorporación de la propiedad inmobiliaria a la financiación de la promoción de los centros urbanos puede hacerse a dos niveles: *a)* Asunción de una parte de la financiación, en cuyo caso debería razonarse cuáles son los beneficios de la promoción (aumento del valor inmobiliario) y establecer mecanismos para evitar el traslado automático de la participación sobre los explotadores de los negocios (en el caso en que éstos también participen directamente en la gestión de la promoción), y *b)* Participación en la gestión de la recaudación de los fondos de financiación.

2.3. Las comunidades locales

El tercer agente potencialmente beneficiario de la promoción es la comunidad local en la que se asienta el centro urbano. Señalar que utilizamos la expresión *comunidad local* frente a la tentación de la que sería más usual de *Ayuntamiento, municipio o corporación municipal*.

Al referirnos a las comunidades locales como sujeto beneficiario de la promoción económica del centro ciudad, queremos dar un alcance más amplio al concepto de beneficiario:

La promoción económica del centro, sin duda, supone un aumento de la actividad económica local y, por ende, un aumento de la riqueza local generada. Ello supone mayores oportunidades de empleo y en definitiva generar valor añadido y rentas de todo tipo.

En segundo lugar, la promoción económica del centro urbano, a menudo lugar simbólico y de representación, supone aumentar la competitividad de las comunidades locales frente a posibles competidores. La competencia entre ciudades, origen del *city marketing*, está al orden del día de las preocupaciones municipales. Lo propio cabría decir de la competencia entre el centro y la periferia que en muchas ocasiones pertenecen a distintas comunidades locales.

Hemos dejado voluntariamente en último lugar los posibles beneficios fiscales que una mayor actividad económica en el centro ocasionaría para el conjunto de las arcas municipales.

En el entramado impositivo español la correspondencia entre actividad económica e ingresos municipales es muy remota. Las principales fuentes impositivas (IVA, IRPF, impuesto de sociedades) se canalizan directamente a través de los presupuestos generales del Estado, y, en menor medida, hacia las Comunidades Autónomas (a través de procesos participativos).

Hoy por hoy la imposición local sobre las actividades resulta absolutamente rígida (en el sentido económico de no elasticidad) en relación al mejor o peor desarrollo de la actividad económica.

El impuesto sobre las actividades económicas, denostado pero hoy por hoy único vínculo entre actividad económica y fiscalidad local, tiene más el carácter de tasa por el ejercicio de actividad (y como tal refunde un buen número de figuras impositivas anteriores) que no de impuesto sobre el desarrollo de la actividad. Un mejor funcionamiento del centro, en el sentido de mayores ventas en los negocios ubicados en el centro urbano, no supone una repercusión inmediata en un aumento de la recaudación del IAE, puesto que, repetimos, el tipo es inelástico en relación al volumen de negocio, las ventas o beneficios.

Los impuestos sobre los bienes inmuebles, que deberían reflejar el aumento o disminución del valor del inmobiliario,

son también rígidos en relación a la variable temporal. Las revisiones catastrales no son ni lo suficientemente finas ni frecuentes como para detectar estas variaciones. Las revisiones anuales indexadas, y de carácter general, no recogen los aumentos individualizados del valor, consecuencia del buen desarrollo de los negocios instalados.

Viene a cuento esta reflexión por la tentación que, a menudo inunda reivindicaciones gremiales, sobre la necesidad de subvención pública y local de las actividades promocionales, al socaire de pretendidos aumentos de la capacidad fiscal local.

3. Los actores del partenariado en la gestión de los centros urbanos

Dejamos para otros intervinientes³ la descripción del marco de la promoción económica del centro ciudad, en desarrollo, sin duda más acertado, de los objetivos y actuaciones que hemos apuntado en el apartado segundo.

Sea cual fuere el programa de actuación (desde estrategias generales de implantación hasta acciones sectoriales e individualizadas), que en su conjunto constituyen la esencia de la promoción económica de los centros urbanos, nos interesa en este punto abordar el tema crucial del *partenariado*.

Ante todo una constatación: el barbarismo *partenariado* recoge en su formulación el concepto de asociación entre agentes (socios) para un empeño común, en nuestro caso la gestión y promoción del centro ciudad. Nuestro *partner* será *nuestro socio*.

Se trata, pues, de discernir sobre quiénes son los socios (públicos, corporativos y privados) para la gestión de la promoción económica de la ciudad, empezando sin duda por aspectos de promoción comercial, pero con tendencia, y necesidad, de proyección inmediata sobre otros ámbitos.

Desde la perspectiva privada, el desarrollo del argumentario del apartado anterior muestra su universo: *titulares de negocios comerciales, de negocios de servicios a las personas y a las familias, de establecimientos de ocio y restauración* (los americanos distinguen jocosamente entre *entertainment* y *eatertainment*), posiblemente *titulares de despachos profesionales, y la especial mención a la propiedad inmobiliaria*.

Desde el sector corporativo posiblemente el universo también aparece claro y nítido: con mayor o menor incidencia debe-

rán incorporarse como socios entidades corporativas, asociativas y/o gremiales, de las que nuestras ciudades cuentan con un amplio elenco (*asociaciones de comerciantes de calle, gremios sectoriales, etc.*).

Mayor implicación deberían tener, a nuestro entender, entidades de adscripción obligatoria, como son las *Cámaras de Comercio* y las *Cámaras de la Propiedad Urbana*. Su integración en programas de promoción económica cuadra perfectamente con sus fines estatutarios, y en definitiva en esta participación podrían desarrollar su vertiente de servicios a sus *clientes internos*, sus propios afiliados (o votantes en el argot camerale).

Finalmente, y sin duda el aspecto que merece una mayor atención, ¿cuáles deberían ser los socios desde el sector público?

Aunque *a priori* la respuesta parecería obvia, la pregunta planteada no es retórica. La experiencia muestra que, como consecuencia de los contenidos de los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas, y de los equilibrios parlamentarios que han sustentado gobiernos sucesivos, ha existido una tendencia a convertir a las Comunidades Autónomas en *partners* o *socios privilegiados* en los programas de gestión de la promoción económica del centro ciudad.

Veamos cuáles son sus orígenes y cuáles las consecuencias de esta situación.

Ante todo parecería que el socio natural del sector público deberían ser las colectividades locales y, más en concreto, los ayuntamientos. La razón de esta preminencia del *partenariado local*, sería triple.

— Por una parte, el tema de la localización. La promoción económica de los centros urbanos tiene mucho que ver con la deslocalización (y no nos hallamos ante un mero juego de palabras). La defensa, y la competencia, sobre el centro urbano corresponde, por sentido común, a los Ayuntamientos. No quisiéramos acudir a justificaciones constitucionales por bien que encontraríamos en nuestra Carta Magna suficientes argumentos para ello.

— En segundo lugar, hemos hecho referencia ya a la competitividad entre ciudades. En este proceso de competitividad entre centros comerciales y ciudades comerciales alternativas, las Comunidades Autónomas deberían actuar más como árbitros que no como agentes, cuyo papel principal (que no único) desde el sector público correspondería a los Ayuntamientos.

— Finalmente, parte importante de las acciones de promoción las hemos calificado de «materiales», fruto de obras y servicios que por su implantación localizada caen de pleno en el marco competencial local.

Sentadas estas premisas, ¿cuál es el origen de la presencia de las Comunidades Autónomas como *partners* públicos en los procesos de gestión de la promoción económica de los centros

urbanos, presencia que se detecta a lo largo y ancho de la geografía española?

a) En primer lugar, como queda dicho, una causa estatutaria. La redacción de los dos primeros Estatutos de Autonomía (el País Vasco y Catalunya), que posteriormente sirvieron de modelo para la generalización del proceso autonómico, incluían entre sus competencias exclusivas «*el comercio interior*»⁴.

Al respecto, cabe recordar que ya con anterioridad, en los traspasos de competencias acordados a los órganos preautonómicos, figuraba este rubro entre los contenidos traspasados⁵. Las dotaciones económicas para el ejercicio de tales competencias tenían su origen en un antiguo organismo autónomo de la Administración central del Estado, el Instituto para la Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO), que de forma todavía muy incipiente había iniciado el camino que conduciría con el tiempo al objeto de nuestra investigación.

b) Y en segundo lugar, en íntima relación con lo que acabamos de señalar, las fuentes de financiación utilizadas para los programas de promoción económica y comercial del centro ciudad.

A este respecto una primera reflexión: excepto en muy contadas excepciones, hasta fecha de hoy el partenariado para la gestión de la promoción económica del centro ciudad ha sido un partenariado muy *sui generis*: el sector público ha subvencionado los programas que, en la mayoría de ocasiones, han sido ejecutados directamente por el sector privado y/o corporativo-asociativo.

En otras palabras, la subvención ha sido la fórmula mayoritariamente utilizada para la financiación de estas actuaciones, y de forma generalizada, o como mínimo percibida como tal, por parte de las Comunidades Autónomas.

Es conocida la posición del análisis económico moderno sobre la perversidad de la figura de las subvenciones, como posible contaminante de la eficiencia de los negocios privados.

Los efectos de la competitividad y de la globalización tienden a compensarse mediante subvenciones a los más débiles. Recurriendo al proverbio chino que contrapone el dar un pescado como alimento al hambriento o enseñarle a pescar, obviamente las subvenciones a negocios privados serían la dávida del pescado, y el poner los medios para facilitar la competitividad sería el enseñar a pescar.

Buena parte de los medios que facilitan la competitividad tienen mucho que ver con las infraestructuras urbanas (accesibilidad, espacio urbano, aparcamiento, equipamientos), todos ellos ligados a la actuación municipal.

Otra parte de los medios (la defensa del derecho de la competencia, los criterios generales de ordenación) sí que perte-

necen al ámbito de las Comunidades Autónomas y a ello deberían aplicarse. Conceptos todos ellos alejados de la simple subvención económica.

Tres conclusiones, por tanto, en relación al papel de cada cual en el partenariado:

— El primer socio o *partner* público en los procesos de promoción económica de los centros urbanos debería ser el sector público local, sin menoscabo de una participación menor (arbitral) de las Comunidades Autónomas⁶.

— Las Comunidades Autónomas, y en su marco competencial el Legislativo del Estado, deberían establecer el marco en el que este partenariado fuese posible, especialmente mediante la creación de fórmulas de financiación a las que dedicaremos el próximo capítulo.

— Deben establecerse mecanismos para encauzar la participación financiera de las Comunidades Autónomas en el partenariado para la promoción económica del centro ciudad, especialmente en base a los fondos transferidos y a los nuevos impuestos o recargos que se puedan crear con esta finalidad⁷.

4. La financiación de la promoción económica y comercial de los centros urbanos

Las reflexiones que siguen a continuación, sobre las fórmulas de financiación de la promoción económica y comercial de los centros urbanos, parten de una premisa fundamental, a saber, *debe procederse a un traslado progresivo de la financiación de las acciones desde la actual situación de subvención a la asunción mayoritaria de los costes por parte de los beneficiarios*.

Obviamente, como se verá, este proceso seguramente largo de implantación por las dificultades de comprensión que supone, no debe excluir las aportaciones del sector público, que en todo caso deberán canalizarse en tanto *partner* y no en términos de subvención pura y dura.

Este cambio de enfoque se sustenta, como mínimo, en tres razones:

— El ya citado efecto *perverso* que supone subvencionar los sectores menos eficientes en condiciones de competitividad a nivel local.

— La tendencia global de la Unión Europea a restringir las subvenciones y, en todo caso, concentrarlas en sectores de

estrategia global (política agraria común, desigualdades regionales y fondos de cohesión, etc.).

— La necesidad de asegurar la recurrencia de los ingresos a medio y largo plazo, recurrencia que puede estar en peligro si depende de las formulaciones presupuestarias anuales.

4.1. Características de la financiación de los programas de promoción económica y de sus fuentes

La experiencia ha puesto de manifiesto las enormes dificultades de subsistencia de los programas de promoción sustentados, al margen de las subvenciones públicas, en cuotas o derramas directas de empresarios asociados al ente promotor de la promoción.

La causa de esta precariedad es clara: muchas de las acciones de promoción (publicidad, atracción de oferta, obra pública), hacen que sea totalmente disociado el beneficiario de la actuación de la figura del promotor y de la financiación de las mismas. En otras palabras, una actuación a favor de un centro comercial urbano aporta beneficios (valor) a todos los implantados en el centro, hayan o no contribuido a la financiación de la actuación.

El problema planteado, desde hace tiempo, es la búsqueda de mecanismos de financiación (tan importantes como las fuentes mismas de la propia financiación) que obvien este problema.

Los mecanismos de financiación (en lo que a las aportaciones del sector privado se refiere) de la promoción de los centros urbanos deben caracterizarse por: la universalidad de las aportaciones por parte de los beneficiarios; la equidad de las aportaciones; la suficiencia de las mismas; la obligatoriedad y, en consecuencia, la ejecutabilidad de las deudas.

a) La universalidad

Junto a la obligatoriedad (son dos caras de una misma moneda), la universalidad de la participación en la financiación debe constituir el primer atributo de la nueva financiación. El concepto de universalidad supone dos aspectos:

— Deben contribuir todos los beneficiarios de las actuaciones, y no tan sólo los miembros de la asociación promotora, por razones obvias e inherentes al tipo de actuación.

— Deben extenderse las aportaciones a sectores distintos de los comerciales, en la medida en que también resulten beneficiarios. Sectores tanto de negocio (restauración, servicios, etc.), como propietarios inmobiliarios. Debe estudiarse objetivamente el carácter de beneficiario, si bien en un primer momento la distinción entre locales y negocios accesibles directamente desde el espacio calle podría ser un criterio.

b) *La equidad*

Partiendo de la base de que el fin último de la promoción económica de los centros urbanos es conseguir un aumento en el valor de los negocios, parece obvio que la financiación de las actuaciones debería guardar una cierta proporción con este potencial. La existencia de cuotas o tarifas unificadas, que no tengan en cuenta el volumen de cada uno de los negocios u operadores implicados, choca frontalmente con la línea argumental en la que debe sustentarse la financiación de estas acciones.

c) *La obligatoriedad de las aportaciones*

Es el corolario lógico del carácter universal de las aportaciones para la financiación de la promoción. El carácter obligatorio de las mismas exige que, en caso de impago, las deudas puedan ser ejecutables. Para ello existen diversas vías, si bien parece que la fiscal, como se pondrá de manifiesto más adelante, sea la más operativa.

d) *Suficiencia*

La aportación de recursos debe guardar proporción con las actuaciones propuestas. En otras palabras, la financiación debe ser suficiente. Las técnicas de programación presupuestaria, propias de las entidades públicas y asociativas, deben servir a esta finalidad. De hecho, y en coherencia con las propuestas de implementación de las fórmulas de financiación que se expondrán más adelante, parece oportuno que las entidades de partenariado para la promoción actúen en base a contratos plurianuales, a fin de permitir su plasmación presupuestaria.

4.2. Fórmulas para la financiación

En los países de la Europa continental (y especialmente en el caso español), donde no ha existido una práctica de concertación para la promoción económica de los centros urbanos, se ha querido extrapolar⁸ una doble experiencia: por un lado, una traslación, excesivamente simplista, de la gestión de los centros comerciales convencionales; y, por otro, las técnicas británicas del *town management*.

La realidad, sin embargo, es otra. En el caso de los centros comerciales convencionales, la relación contractual que liga a los comerciantes arrendatarios de locales a la gestión del centro, incluye las disposiciones necesarias para asegurar la financiación de la promoción. Coinciden en el gestor del centro las figuras de la propiedad arrendadora (o como mínimo su representa-

ción) y la del promotor económico (o responsable de la promoción del centro).

No es la misma la situación en los centros urbanos. La dispersión de la propiedad inmobiliaria y su no compromiso con las tareas de promoción (por falta de tradición y por el carácter *de perceptor de rentas* al que aludíamos) dificulta este tipo de relación.

Muy posiblemente la adopción de formas de partenariado público-privado para la promoción de los centros urbanos se justifica prioritariamente por la necesidad de resolver los problemas de financiación con las características apuntadas en el apartado 4.1.

El sector público puede operar como recaudador de las aportaciones del sector privado, a partir de mecanismos de universalidad, obligatoriedad y una cierta dosis de equidad. Veamos en base a qué propuestas.

El marco general es encontrar una o algunas figuras impositivas, de amplio alcance en el sector económico empresarial, que sean susceptibles de soportar un recargo en sus cuotas liquidables.

Partamos de dos supuestos: la imposición sobre las actividades económicas y la imposición sobre los bienes inmobiliarios.

a) *La imposición sobre las actividades económicas*

Las actividades económicas vienen gravadas, en términos generales, por tres tipos impositivos: dos de carácter estatal (impuesto sobre el valor añadido, impuesto sobre sociedades —o en su caso sobre las rentas personales—) y uno local (el impuesto sobre actividades económicas, IAE).

Centrémonos en esta última figura impositiva. Somos conscientes de que es un tributo altamente criticado, desde los agentes económicos hasta pronunciamientos parlamentarios sobre la necesidad de su reforma profunda o supresión.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde que el Congreso de los Diputados instara a la revisión del impuesto, poco se ha avanzado en ello, entre otras cuestiones porque dejarían a las entidades locales sin una de sus fuentes de financiación sobre las que pueden actuar.

Supongamos, por tanto, que bajo una u otra forma el IAE va a persistir en un futuro próximo.

Se trata de un impuesto con destino a los Ayuntamientos, por tanto, con una base local y de pago *universal* por parte de los establecimientos ubicados en la zona en la que se intenta actuar.

A pesar de las críticas que el impuesto ha recibido, sus bases de cálculo, diferenciadas por sectores y subsectores de actividad económica e indexado según la superficie ocupada por los negocios, se le permite presuponer una cierta *equidad* entre los operadores.

Al tratarse de un recurso fiscal, sus deudas son *ejecutables* mediante los procedimientos propios del sector público para estos casos.

Es un impuesto que admite fácilmente *recargos* con finalidades específicas, como muestra la habilitación que figura en la legislación para la financiación de las Cámaras de Comercio con destino, precisamente, a tareas de promoción económica.

Y en último lugar, y ello es lo que resulta más operativo a efectos de la financiación de la promoción económica de los centros urbanos, los *recargos pueden ser discriminados según la localización*. Es sabido que los Ayuntamientos operan sobre las cuotas del impuesto a partir de los coeficientes de localización. Estos coeficientes suponen una forma de recargo según las calles en los que se ubica el establecimiento.

En definitiva, el modelo de financiación que se propone exigiría un contrato-programa de partenariado entre el Ayuntamiento y los negocios instalados en el centro urbano, en el que se fijen:

- Los objetivos y el programa de actuaciones, y una valoración de su coste.
- El ente gestor del programa, que en general puede revestir cualquiera de las formas de participación y colaboración entre el sector público y privado: consorcio, patronato municipal, instituto municipal, etc., o formas de carácter societario.
- El tipo de recargo sobre el IAE, que sería operativo a partir de un coeficiente específico de localización.
- El ámbito urbano de la actuación, a efectos de delimitación de la zona de aplicación del recargo.
- Las posibles exenciones al recargo, que posiblemente, en un primer momento, deberían operar entre aquellos negocios que no estén instalados a pie de calle o con acceso propio.

Los posibles recargos sobre las otras dos figuras impositivas señaladas (IVA, sociedades) ofrecen mayores dificultades de aplicación. Se trata de impuestos de recaudación estatal, por lo cual dificulta en cierto modo acciones de partenariado.

El elemento que, sin embargo, dificulta más la aplicación es que no se trata de impuestos «localizados», en el sentido que no operan sobre un establecimiento, sino que son figuras impositivas que afectan al conjunto de la actividad económica de las empresas. En el caso de compañías con establecimientos distribuidos en diversas localizaciones (en el centro urbano o fuera de él, en una o varias ciudades), la aplicación de recargos sobre estos impuestos, además de inviable, desvirtuaría la finalidad del mismo.

Un caso especial, al que nos referiremos más adelante, puede resultar la imposición específica sobre las grandes superficies, sobre el que han legislado algunas Comunidades Autónomas⁹.

b) *La imposición sobre los bienes inmobiliarios*

La experiencia americana de los *bussines improvement districts* (BID) se basa, precisamente, en acuerdos de partenariado entre las comunidades locales y los operadores de negocios en una zona determinada (o distrito), para la ejecución de actuaciones de promoción en un amplio abanico de campos: desde la publicidad a la animación, pasando por la seguridad o la limpieza.

La financiación de los BID proviene precisamente de recargos sobre la imposición inmobiliaria. Dejando al lado las distintas estructuras fiscales americanas y españolas, la aplicación de esta técnica (recargo) en el caso español, con finalidades de promoción, requeriría una autorización legislativa específica.

La imposición sobre bienes inmuebles parte de una base catastral de difícil actualización, salvo en los casos de obra nueva y que comporta dificultades para la identificación de los usos a los que se destinan los inmuebles (desde residenciales a industriales, terciarios o más específicamente comerciales).

4.3. Un caso especial de financiación: el impuesto especial sobre grandes establecimientos comerciales en Catalunya

No se nos escapa que, a corto plazo, cuando se habla de promoción económica de los centros urbanos nos estamos refiriendo de forma muy específica a la promoción de localizaciones comerciales. Se ha acuñado incluso un nombre para ello «los centros comerciales abiertos» o «centros comerciales a cielo abierto».

Partiendo de esta premisa, es necesario referirse a un caso específico, el catalán, donde se ha creado una fuente de financiación específica para este tipo de actuaciones.

Señalemos de entrada que el Gobierno del Estado ha instado un recurso de anticonstitucionalidad contra la Ley 16/2000 que crea el citado impuesto, recurso al que nos referiremos más adelante.

El origen del citado impuesto se encuentra ya en la Ley de Equipamientos Comerciales de la Generalitat de Catalunya de 1997, si bien no fue articulado hasta tres años después.

Con motivo de los procesos de concentración en el sector de la gran distribución que tuvieron lugar a lo largo de 1999, el gobierno catalán emprendió una reforma sistemática de los distintos instrumentos de intervención en la ordenación y el fomento de las actividades comerciales.

En concreto debemos referirnos a cuatro instrumentos específicos, que tienen una incidencia directa sobre el tema que nos ocupa, esto es la financiación de la promoción económica en el centro urbano:

a) *El plan de dinamización del comercio urbano*

Si bien este plan carece de rango legal (se trata de un documento de referencia para el legislativo), en él se enmarcan el conjunto de actuaciones emprendidas por el gobierno catalán, muy particularmente la fijación de sus objetivos y su justificación.

El propio nombre del plan incide directamente en nuestro objeto: el comercio urbano. De una u otra forma se está refiriendo a actuaciones de dinamización de los centros urbanos (en contraposición y competencia) con el comercio periférico o deslocalizado.

Recoger un aspecto importante del mismo, en cuanto a partir de éste se erigirá todo el entramado de posteriores medidas legales y de fomento: se trata de un «plan de dinamización del comercio urbano que dedica una especial atención a las medidas que puedan favorecer la mejora de la competitividad de la pequeña y mediana empresa comercial»¹⁰.

En resumen, queremos destacar la premisa (que no nos atrevemos a calificar de especialmente correcta) sobre la que se fundamentarán las actuaciones: la identificación de comercio urbano como propio de la pequeña y mediana empresa comercial, en contraposición del comercio periférico, identificado *a priori* con los grandes establecimientos comerciales.

Aunque la discusión de esta premisa merecería por sí sola una atención especial, la falta de espacio nos limita simplemente a enunciarla.

b) *La Ley de Equipamientos Comerciales*

La Ley de Equipamientos Comerciales de Catalunya de 1997 fue reformada y sustituida por un nuevo texto legal en diciembre del año 2000¹¹.

Nos interesa destacar dos disposiciones de la citada Ley:

El artículo 18, bajo el epígrafe general de *modernización de los equipamientos comerciales*, establece:

— Para fomentar la modernización de los equipamientos comerciales en Catalunya y para *desarrollar planes de actuación en áreas afectadas por los emplazamientos de grandes establecimientos*, el Gobierno (de Catalunya) puede promover la creación de tributos propios y convenios con otras administraciones.

— La recaudación que se obtenga de los tributos de referencia... se ha de destinar a la modernización, innovación y *mejora del comercio urbano*.

La disposición transitoria tercera establece que para la financiación del plan de dinamización del comercio urbano, mientras no entre en vigor la Ley reguladora del impuesto de grandes superficies, ... *el plan de dinamización del comercio urbano continuará siendo financiado por los recursos asignados en los presupuestos de la Generalitat*.

Destacar que, en lugar de aprovechar las posibilidades que otorga el Estatuto de Autonomía de Catalunya, de obtener recursos para la financiación de las competencias propias a partir de establecer recargos impositivos, la autorización legislativa se inclina por la creación de tributos propios. Como se verá, esta vía ha sido lo que ha fundamentado el recurso de anti-constitucionalidad.

c) *El impuesto sobre grandes establecimientos*

Por Ley 16/2000, de 29 de diciembre, se crea el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.

En la Exposición de Motivos se insiste en la identificación entre pequeña y mediana empresa comercial y su implantación en trama urbana, en contraposición con los grandes establecimientos con su implantación periférica, que además se beneficia de las infraestructuras de vialidad, que se ven saturadas y sometidas a un deterioro progresivo a causa de su sobreutilización.

Obviando, de nuevo por razones de espacio, los mecanismos de cálculo del impuesto, sus exenciones, etc., destacar tan sólo algunos aspectos directamente relacionados con la materia de este artículo:

El objetivo del impuesto se relaciona con *la capacidad económica ... de determinados establecimientos comerciales como consecuencia de estar implantados en grandes superficies... que pueden generar externalidades negativas en el territorio y el medio ambiente, cuyo coste no asumen*.

El impuesto está directamente afectado a la modernización del *comercio urbano* y al desarrollo de planes de actuación en *áreas* afectadas por grandes establecimientos.

Finalmente, se señala como hecho imponible el uso de grandes superficies con finalidades comerciales que causan impactos... y en la *trama del comercio urbano*...

En definitiva, todo conduce a pensar que una parte de la recaudación del impuesto servirá para financiar la promoción económica de los centros urbanos, como parte importante de los planes de dinamización del comercio urbano a que nos hemos referido anteriormente.

Dos reflexiones sobre esta forma de financiación:

— Se 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, en el sentido en que se señalaba en el apartado 2, al primar negocios menos eficientes en lugar de facilitarles un desarrollo operativo.

— La vía escogida (creación de un impuesto nuevo) es posiblemente la más inadecuada. Como el propio recurso de inconstitucionalidad pone de manifiesto, el nuevo impuesto puede recaer sobre hechos impositivos ya gravados por otras figuras impositivas (sea el IBI, en la medida en que grava el establecimiento, o el propio IAE, que grava la actividad desarrollada en el establecimiento).

Parece que hubiera sido más lógico seguir la propuesta planteada en este artículo, la técnica del recargo, técnica autorizada por el propio Estatuto de Autonomía de Catalunya y que redundaría en una mayor efectividad recaudatoria.

Previamente a la aprobación de la Ley por el Parlamento Catalán nos manifestamos ya al respecto en unas jornadas organizadas por la Cámara de Comercio de Barcelona, donde formulábamos diversas alternativas atendiendo a la legalidad tributaria del impuesto previsto ¹².

d) *El marco de concesión de ayudas para el fomento de la cooperación empresarial en el ámbito comercial*

Finalmente, la Generalitat de Catalunya, mediante resolución de 15 de febrero de 2001, ha establecido un conjunto de ayudas, generalmente en forma de subvenciones, dirigidas, entre otros aspectos, a dar *apoyo económico a los programas de dinamización territorial*.

En relación con este programa especial de ayudas y subvenciones cabe destacar tres aspectos positivos:

— Se trata de ayudas en inversiones efectuadas en los centros comerciales abiertos.

— Se establece como criterio de priorización la existencia de convenios de partenariado con presencia de los Ayuntamientos.

— Se precisa que *el esfuerzo económico del sector comercial sea especialmente relevante en el proyecto*. Para ello se exige que en las memorias de solicitud se especifiquen las cuotas y derramas que deberán satisfacer los comerciantes al respecto.

En resumen, y en este caso especial de financiación de ayudas para actuaciones en centro urbano, concurren tres factores, hasta cierto punto contradictorios entre sí:

— Financiación (a la espera del resultado del recurso de anticonstitucionalidad) a partir de fondos recaudados entre los competidores no beneficiarios de la actuación. Las intervenciones son sufragadas por los establecimientos periféricos y el valor que se espera crear con ello se produce en el centro ciudad.

— Los recursos se canalizan, en parte, en forma de ayudas a fondo perdido. Parecería más oportuno destinarlas directamente a inversiones en obra urbana y dotación de equipamientos para equiparar las condiciones de competitividad entre ambas formas comerciales.

— Si bien cabe valorar como positiva la prioridad de ayuda a aquellas iniciativas que cuenten con la aportación económica significativa de los beneficiarios, se echa en falta una reflexión sobre los mecanismos en que estas aportaciones son viables, en los términos que se han expuesto en este artículo.

5. A modo de conclusiones

Primera: La promoción económica y dinamización de las actividades de los centros urbanos afecta prioritariamente al sector comercial, si bien debería tenderse en un futuro a implicar en estos procesos tanto al resto de sectores (especialmente a los servicios) beneficiarios de las actuaciones como a la propiedad inmobiliaria, que ve incrementado el valor de sus locales por la mejora de los negocios individuales de la zona.

Segunda: La financiación de las acciones justificaría por sí misma la necesidad de actuaciones en forma de partenariado, en las que el papel fundamental en el sector público debería corresponder a los Ayuntamientos.

Tercera: La disposición de recursos por aportaciones de los beneficiarios, universal, obligatoria, equitativa y suficiente, plantea la necesidad de que éstos provengan de una u otra forma por vía tributaria de carácter local. Un recargo específico sobre el IAE parece que podría ser una buena técnica.

Cuarta: De todos modos, sería conveniente que con carácter global se dictara una norma estatal suficiente, para instrumentar estas técnicas de financiación. Esta norma legal, a desarrollar en el ámbito legislativo de las Comunidades Autónomas, debería suponer una mayor implicación de los sectores institucionales (Cámaras de Comercio y de la Propiedad Urbana), y la posibilidad de intervenir directamente sobre los soportes inmobiliarios de los negocios.

Notas

* Licenciado en Ciencias Económicas. Especialista en Economía Urbana y Urbanismo Comercial.

¹ Ver el artículo de Tamyko YSA en este mismo número sobre el análisis comparativo del partenariado en la promoción económica de los centros urbanos.

² Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

³ Ver el artículo de Agustín ROVIRA sobre las fórmulas de gerencia de los centros urbanos.

⁴ Ver Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 12.1.5, y Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículo 10.27.

⁵ Ver traspaso de competencias en materia de comercio interior a la Comunidad Autónoma de Cataluña (Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio).

⁶ Es el caso del Consorcio de Promoción Comercial de Cornellá del Llobregat (Barcelona) con participación del Ayuntamiento, la Generalitat de Cataluña, la Cámara de Comercio y las entidades asociativas locales.

⁷ Ley 16/2000, de 29 de diciembre, de creación del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales de Cataluña, DOGC 3299, de 5 de enero de 2001.

⁸ La Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Hacienda ha publicado en su colección de estudios sendos trabajos sobre el tema: *Centros Comerciales Abiertos* (Madrid, 1998) y *Gerentes de Centros Urbanos* (Madrid, 1998).

⁹ Vid. nota 7.

¹⁰ *Pla de dinamització del comerç urbà 1998-2000*, Generalitat de Catalunya, Direcció General de Comerç, Edición policopiada mayo 1998.

¹¹ Ley 17/2000, de 29 de diciembre, de Equipaments Comercials, DOGC 3299, de 5 de enero de 2001.

¹² Jornadas del Fórum de la Distribución de la Cámara de Comercio e Industria de Barcelona, 2 de mayo de 2000, Ponencia sobre «La nueva tributación de las grandes superficies comerciales».

