



Marc de referència de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU)

Soledad Bravo Letelier, Gerenta de Turisme i Comerç. Àrea de Desenvolupament Econòmic, Turisme i Comerç. Diputació de Barcelona

Francisco Medina Vicente, Consultor Jurista Urbanista. Soci Director del Gabinet Gaudí Innovation

1. Contextualització

La relació intrínseca entre el comerç i la ciutat esdevé un tema recurrent en la literatura científica de nombroses i variades disciplines acadèmiques que van des de la història, la geografia, l'antropologia, l'economia, la urbanística i, en menor mesura, el dret.

Durant segles l'intercanvi comercial de béns i serveis ha estat una activitat econòmica caracteritzada per una intensa interrelació humana que ha comportat la generació d'espais urbans propis (mercats, llotges, carrers gremials, polígons industrials...) i, consegüentment, la regulació de relacions jurídiques específiques entre els subjectes interessats i els espais urbans de referència.

En els darrers trenta anys, però, aquesta pauta de comportament secular i universal ha canviat radicalment i ha propiciat un dels canvis econòmics més estructurals en la història de la distribució comercial i de l'urbanisme.

Arreu del món, de manera generalitzada, els centres urbans de les ciutats han deixat de ser els centres comercials per antonomàsia per passar a competir i perdre protagonisme davant uns formats comercials innovadors, tant reals com virtuals, que han canviat els hàbits de compra de milions i milions de consumidors.

En molt poc temps, diferents factors tecnològics, logístics i socials han configurat una nova geografia comercial que està canviant la morfologia urbana de les ciutats a partir de la proliferació desmesurada de noves superfícies comercials localitzades en les perifèries urbanes, a més de la irrupció imperceptible de la venda i distribució individualitzada de productes a través d'Internet.

La consolidació d'aquests nous formats comercials, promoguts moltes vegades per cotitzades multinacionals dedicades tant a la distribució comercial com a la promoció immobiliària, ha comportat que els comerços ubicats en els entramats urbans de les ciutats hagin perdut valor comercial i, en molts casos, hagin acabat per desaparèixer.

Arreu d'Europa, durant la dècada dels anys noranta, es va produir una expansió de l'oferta comercial sense precedents mitjançant la implantació de grans establiments comercials situats als afores dels nuclis urbans. La construcció d'aquestes noves tipologies d'equipaments comercials va suposar una perniciosa font d'ingressos per a les hisendes municipals, mancades de recursos econòmics suficients per afrontar l'exigent demanda ciutadana de serveis municipals.

Les comunitats autònomes i els ajuntaments no van ser capaços de planificar, de forma concertada, un model de localització comercial sostenible basat més en les necessitats funcionals dels sistemes urbans reals que en les superades plantes administratives derivades dels estrictes termes municipals.

Paradoxalment, davant aquesta desesperada cursa municipal per fer-se amb la darrera implantació comercial de gran format, els mateixos ajuntaments van haver de començar a promoure una sèrie d'actuacions i subvencions compensadores orientades al reposicionament i la dinamització del teixit comercial urbà afectat per l'impacte negatiu d'aquelles decisions.



En aquest sentit, a finals dels anys noranta, com a reacció a la progressiva pèrdua de competitivitat del comerç urbà i a les inexorables normatives europees liberalitzadores, les associacions de comerciants més avançades van començar a abandonar la reivindicació de polítiques proteccionistes per orientar-se, molt més, a la promoció i dinamització comercial col·lectiva del seu entorn urbà més immediat.

Paral·lelament, els ajuntaments van començar a reorientar part de les seves polítiques municipals en matèria de promoció econòmica cap al desenvolupament d'actuacions estratègiques mitjançant accions de *city marketing*, traslladant tècniques i mètodes de treball provinents de la gestió comercial privada dels *shopping centers* als processos de promoció de la ciutat.

La descoordinació de les polítiques públiques i privades realitzades amb el mateix objectiu, però sense disposar dels necessaris instruments de planificació i gestió concertada, ha contribuït durant molt anys a la pèrdua d'atractiu i valor comercial de les centralitats urbanes i dels polígons industrials periurbans.

Malgrat els esforços i els recursos econòmics invertits en els darrers vint anys des de les diferents administracions públiques i les associacions de comerciants, han estat molts poques les centralitats comercials urbanes que han mantingut —i encara menys augmentat— el seu valor i posicionament comercial. Ans al contrari, aquestes centralitats comercials urbanes han anat perdent, sobretot en els petits i mitjans municipis, la seva quota de mercat i han deixat escapar l'important volum de la despesa comercialitzable que havien tingut tradicionalment.

Davant aquest context decadent, agreujat encara més per les conseqüències derivades de l'augment exponencial de les compres realitzades per Internet, les diferents administracions públiques amb competències en matèria de comerç, promoció econòmica i urbanisme, juntament amb les associacions de comerciants, han promogut iniciatives i sistemes de promoció comercial urbana compartida que, llevat molt poques excepcions, no han aconseguit reeixir de manera significativa en el model comercial urbà desitjat per tothom.

En front d'aquesta realitat, durant molts anys hi ha hagut un ampli consens entre les entitats camerals i les associacions de comerciants respecte a la necessitat de superar l'actual model de promoció i gestió dels centres urbans i dels polígons industrials mitjançant la creació d'un nou marc legal de referència que regulés les relacions i obligacions entre els responsables de l'espai públic i els agents privats interessats en la valorització d'aquestes àrees urbanes.

A Catalunya, després de nombrosos intents de legislar amb aquest objectiu, no va ser fins l'any 2017 que el Parlament de Catalunya va conceptualitzar, per primera vegada, les anomenades Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU) en el marc de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de Comerç, Serveis i Fires.

Segons aquesta Llei, les futures APEU han de tenir per finalitat «la reactivació, el foment i la millora de la competitivitat de l'economia urbana en zones amb una alta concentració comercial delimitada d'un municipi mitjançant la potenciació de la col·laboració de l'administració pública amb els agents socioeconòmics implicats».

Atesa la transcendència i les afectacions previsibles que comportarien les futures APEU en els drets i obligacions dels subjectes urbans implicats, la pròpia Llei de Comerç va establir que hauria de ser una nova norma derivada amb rang del llei, i no un reglament executiu, la que desenvolupés el marc regulador de les definitives APEU.

Finalment, pel procediment d'urgència, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 15/2020, de 22 de desembre, de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU).

Aquesta nova llei, pionera en l'àmbit estatal, comporta una afectació general difusa, complexa i inexplorada tant per a les persones físiques i jurídiques privades que exerceixen la seva activitat empresarial en els espais urbans de referència, com pels ajuntaments interessats en promoure



aquestes noves associacions privades constituïdes per desenvolupar les actuacions de dinamització comercial que els seus associats considerin necessàries.

Ens trobem davant d'una nova norma legal que preceptua una determinada forma d'intervenció privada en l'espai públic, sense precedent en el nostre ordenament jurídic, que requereix que comenci a ser assumida pel municipalisme, analitzada i contrastada pels experts.

A l'espera de poder analitzar i avaluar les primeres experiències locals de planificació, constitució i desenvolupament de les noves APEU, mitjançant la prova pilot que realitzen divuit ajuntaments i que promou la Diputació de Barcelona, es considera convenient disposar d'una avaluació evolutiva dels antecedents conceptuals i els marcs de referència normatius, nacionals i internacionals, que han fonamentat la normativa reguladora de les APEU, amb l'objectiu de preveure les funcions i disfuncions que comportarà indubtablement el desplegament territorial d'aquestes noves entitats associatives.

2. Marcs de referència

Després de més de vint-i-cinc anys de modulacions i reivindicacions plantejades, fonamentalment per part de les entitats camerals i les organitzacions empresarials interessades en promoure aquest nou model de promoció i gestió col·lectiva dels centres urbans, la Llei 15/2020 de les APEU esdevé la primera regulació legal d'aquest innovador concepte de promoció i gestió comercial urbana que es promou a Espanya.

Corroborada la inexistència d'un referent normatiu similar, s'escau fer recerca dels necessaris marcs de referència conceptuals tant en les normatives existents en l'àmbit internacional com en els antecedents conformats per les experiències de promoció i dinamització comercial urbana desenvolupades en l'àmbit nacional.

En aquest sentit, la mateixa exposició de motius de la nova llei de les APEU assenyala que el model de referència conceptual s'ha d'anar a buscar en l'àmbit internacional de la mà de les experiències de gestió comercial urbana conegudes com *Business Improvement Districts* (BID) i definides per la mateixa norma com «organitzacions dirigides de manera privada però creades amb l'aprovació de les autoritats locals quan la majoria de propietaris o empresaris d'una zona perfectament delimitada acorden, per mitjà d'un procés formal de votació amb garanties de participació de tots els afectats, pagar una quota o recàrrec obligatori amb la finalitat d'oferir serveis addicionals dirigits a la promoció i/o revitalització d'aquella àrea».

Efectivament, en els últims trenta anys han proliferat, bàsicament en els països de l'àmbit cultural anglosaxó, un model de gestió comercial col·lectiva entre els diferents agents privats establerts en predeterminades zones urbanes caracteritzades pel seu alt grau de concentració empresarial amb l'objectiu de poder valoritzar i reposicionar comercialment aquestes zones.

Amb diferents denominacions (*Business Improvement Districts* (BID), *Town Center Management* (TCM), *Sociétés de Développement Communautaire* (SDC), *Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren* (GSED)...), però atenent a una mateixa motivació, s'han regulat diferents fórmules de concertació entre els diversos agents immobiliaris, comercials i institucionals interessats en retenir i captar el consum comercial per viabilitzar les activitats empresarials localitzades.

En aquest sentit, a efectes de conèixer aquest marc de referència internacional, es desenvolupa a continuació una breu anàlisi sintètica sobre l'estructuració jurídica i el funcionament operatiu de les diferents fórmules de configuració d'aquestes experiències internacionals.



2.1. Marcs de referència internacional

2.1.1. Els Business Improvement Districts (BID) de Canadà

La primera experiència en l'àmbit mundial de concertació orientada a la gestió col·lectiva d'una centralitat comercial urbana, s'inicià l'any 1969 a Toronto. Un petit grup de comerciants del barri de Bloor West Village va desenvolupar un nou model d'estructuració associativa amb l'objectiu prioritari de resoldre el problema dels anomenats *free-riders*, és a dir, aquells comerciants que no contribuïen financerament a la dinamització comercial del barri però que, injustament, es beneficiaven de les activitats de promoció realitzades per l'associació comercial preexistent.

Els BID canadencs tenen diferents denominacions segons les províncies on es desenvolupen. Així, a la Colúmbia Britànica i a Ontàrio s'anomenen *Business Improvement Areas* (BIA), a Alberta s'anomenen *Business Improvement Zones* (BRZ) i al Quebec s'anomenen *Sociétés de Développement Communautaire* (SDC).

Totes aquestes estructures associatives es regulen mitjançant lleis específiques aprovades per les assemblees legislatives de cada província. Aquest marc legal de referència s'adequa posteriorment als diferents àmbits locals mitjançant l'aprovació d'un reglament municipal específic que incideix en els aspectes particulars de cadascuna de les àrees urbanes.

Els BID canadencs són gestionats tant per entitats associatives com per societats mercantils instrumentals, ambdues de naturalesa privada i sense ànim de lucre, administrades per un consell rector integrat pels propietaris dels immobles comercials, els operadors comercials i d'una representació municipal del districte respectiu.

La concertació financera esdevé un aspecte clau en els BID canadencs, ja que la fixació del pressupost econòmic anual s'estructura, fonamentalment, sobre la base de les quotes que han de pagar els membres adherits. Aquestes contribucions econòmiques s'instrumentalitzen mitjançant una taxa o gravamen que s'afegeix a l'impost d'activitats econòmiques que paga l'operador de l'establiment comercial i que recapta directament l'ajuntament mitjançant una ordenança fiscal. Aquest recàrrec és considerat com una contribució especial municipal que es fonamenta legalment en les respectives lleis provincials sobre impostos municipals.

Aquesta contribució especial es calcula en base a un determinat element objectivable associat a l'establiment comercial com són el valor cadastral, la superfície comercial o la longitud del lineal comercial al carrer amb l'objectiu de posar aquest barem en relació amb el valor total de la resta d'establiments comercials que configuren el BID. La contribució recaptada es transfereix trimestralment per part de l'ajuntament a l'entitat gestora del BID per tal que aquesta no tingui despeses financeres.

A més, els BID poden recórrer a altres complements per al seu finançament com són l'endeutament per finançar inversions o el patrocini públic o privat per a l'organització d'esdeveniments culturals (activitat musical, teatre al carrer, festivals...). Així mateix, els diferents àmbits de govern, federal, provincial i municipal solen disposar de programes d'ajudes financeres perquè, en concurrència competitiva, puguin optar els BID.

Cal destacar també que els BID poden rebre ingressos procedents de l'explotació de serveis directes als consumidors (gestió d'aparcaments, servei de *packaging* i lliuraments a domicili...). En tots els casos, el *core business* dels BID es configura així com uns serveis propis orientats als establiments comercials associats (negociació col·lectiva de serveis i subministraments amb proveïdors, *plus services* en neteja urbana i vigilància passiva, màrqueting comú, web, *letters*, senyalització de carrer, campanyes promocionals, gestió de locals buits, orientació del *mix* comercial) i són sempre complementaris i mai substitutius respecte als serveis públics municipals.

En definitiva, el pioner model canadenc marca el precedent i la referència d'un nou model de gestió col·lectiva privada per part dels propietaris i operadors comercials dels centres urbans orientat tant a la millora i potenciació (*upgrade*) del serveis bàsics municipals com a la producció d'una nova oferta de



serveis comercials complementaris amb alt valor afegit adreçats tant als visitants consumidors de la zona com a les diferents tipologies de socis membres que conformen l'entitat gestora del BID.

2.1.2. Els Business Improvement Districts (BID) dels Estats Units (EUA)

El primer BID dels Estats Units es va localitzar en el centre de la ciutat de Nova Orleans l'any 1974, era a imatge i semblança dels pioners BID canadencs i denominat, en aquells moments, *special district*. Set anys més tard, es va regular el primer marc legal a l'estat de Nova York, tot i que no fou fins a final dels anys noranta que es produí l'eclosió del fenomen BID que portarà a la constitució dels més de 1.250 BID que hi ha actualment.

El panorama dels BID als Estats Units (els *USA-BID*) és molt heterogeni. La legislació base que els regula prové de l'assemblea legislativa de cada estat i permet que posteriorment siguin les ordenances fiscals de cada ciutat les que determinen la reglamentació específica adaptada a la realitat de cada BID, especialment pel que fa a la fórmula requerida per al càlcul de les bases imposables i de les quotes a aplicar en totes les activitats econòmiques de la zona.

En aquests casos, de la mateixa manera que passa amb els BID canadencs, la fonamentació de la normativa reguladora rau en la necessitat de disposar d'una cobertura legal que permeti obligar fiscalment els propietaris dels locals comercials de la zona al pagament d'una contribució urbana o recàrrec sobre els impostos municipals per tal de poder finançar el funcionament i les actuacions del BID.

Aquest recàrrec addicional en l'impost de la propietat dels béns immobles pren com a referència el respecte valor cadastral i reben el nom de *assessment*, i no és pròpiament un nou impost local sinó una quota o contribució especial que els propietaris paguen en contraprestació dels serveis addicionals que reben malgrat que aquests serveis afegits siguin prestats per una entitat privada com és el BID. En tractar-se d'un recàrrec sobre un impost municipal, el seu impagament implica la persecució i sanció per part de l'administració local. D'aquesta manera es genera un efecte distributiu positiu que obliga tots els titulars propietaris dels establiments comercials a pagar amb independència que siguin grans o petits, tot i que els primers contribueixin d'una manera molt més significativa atesa la marcada progresivitat de la quota. Els establiments buits paguen una quota molt més reduïda i, pel que fa als edificis administratius, entitats socials, esglésies, museus o escoles la quota esdevé testimonial.

Pel que fa al règim de constitució i funcionament, generalment es requereix que almenys un 25 % dels propietaris dins el districte donin suport a la constitució del BID (delimitació de l'àrea, forma de finançament, pla de negoci i línies d'actuació). A més, es requereix la implicació formal dels diversos col·lectius cívics i socials de la zona que puguin veure's afectats.

Respecte a la delimitació de l'àrea urbana que ha d'abastar el BID, s'exigeix un percentatge mínim de suport comprès entre el 51 % i el 75 %, segons la normativa de cada estat. Aquest procés de delimitació finalitza amb una votació dels propietaris titulars dels immobles comercials de la zona, estiguin operatius o no. Si el resultat de la votació és favorable a la constitució del BID, tots els propietaris dels locals de la zona passen a integrar-se en aquest com a socis de ple dret, hagin votat a favor o en contra. Posteriorment, l'ajuntament haurà d'autoritzar formalment el BID mitjançant l'aprovació d'una ordenança-reglament municipal específica.

La gran majoria dels *USA-BID* s'estructuren jurídicament com a entitats privades sense ànim de lucre tot i que existeixen exemples de BID estatunidencs constituïts com a societats de capital amb possibilitat de repartir beneficis entre els seus membres. Així mateix, hi ha un nombre significatiu de BID estructurats com a entitats mixtes publicoprivades i, en alguns casos, l'organització gestora del BID pot recaure en una agència pública local.

El cicle de vida dels BID estatunidencs es limita, generalment, a un període de cinc anys tot i que se sol renovar periòdicament mitjançant processos de reprogramació i una nova autorització municipal dels seus objectius i actuacions.



L'abast dels serveis que presten els BID estatunidencs és molt variable ja que hi ha una àmplia gamma de serveis potencials que poden proporcionar als seus membres i al conjunt de la comunitat. Els tipus de serveis depenen de les necessitats de cada districte, la grandària del BID i les necessitats dels seus membres. Així, la majoria dels *USA-BID* se centren en oferir serveis addicionals, per aquest ordre, de neteja, seguretat, promoció, animació, màrqueting i serveis comercials. En aquest sentit, cal destacar les funcions de gestió proactiva dels locals buits i l'assessorament per a la configuració d'un *mix* comercial equilibrat i viable, a més de fer-se càrrec de la vigilància i el manteniment del mobiliari urbà per tal de contribuir a la creació d'una sensació de seguretat en els espais públics mitjançant les contínues rondes d'informadors comercials que actuen com a factor dissuasiu per a la delinqüència i les activitats incíviques al carrer, que han permès acabar amb la venda ambulants no autoritzada en els espais i carrers urbans que configuren els BID dels Estats Units.

2.1.3. Els Town Centre Management (TCM) del Regne Unit (UK)

En la dècada dels noranta, moltes ciutats d'Anglaterra van desenvolupar plans estratègics locals que, en molts casos, van abocar en associacions publicoprivades encarregades de vetllar i avaluar el compliment dels objectius i les actuacions programades. Moltes d'aquestes *Local Planning Offices* van ser l'espurna dels processos de gestió de moltes centralitats comercials urbanes i zones industrials dels extraradis que s'havien degradat durant els difícils anys vuitanta al Regne Unit.

En un primer moment, aquestes associacions s'estructuraven en els anomenats *Inner City Partnerships*, que van evolucionar cap a la creació d'estructures organitzatives amb personalitat jurídica pròpia des d'on s'executaren els complexos projectes de regeneració urbana de manera conjunta entre l'àmbit públic i el privat.

L'existència d'un nucli de gestió professionalitzat i independent provinent de les *Local Planning Offices* esdevingué un element clau per aglutinar els esforços dels diferents agents amb interessos inicialment contraposats. En aquest sentit, hom reconeix que la professionalització en la gestió d'aquestes primeres estructures fou un dels factors clau per a l'èxit de les experiències de col·laboració publicoprivada que, posteriorment, van donar pas als *Town Centre Management* (TCM).

Ben al contrari del model nord-americà, la iniciativa per a la constitució d'un TCM va esdevenir prioritàriament pública, amb una visió molt més estratègica i transformadora que no pas la dels *USA-BID*, atès que al Regne Unit els ajuntaments es van configurar inicialment com els ens promotors que implicaven i concertaven els diferents agents empresarials i socials. En aquest sentit, en el model dels TCM es prioritza l'objectiu de reposicionar i regenerar el centre urbà de la ciutat davant de l'objectiu d'oferir serveis comercials complementaris i de valor afegit per al consumidor més propi dels BID nord-americans.

L'altre factor determinant per a l'impuls dels TCM al Regne Unit és el paper de *lobby* promotor que va jugar l'*Association of Town Centre Management* (ATCM). Entre d'altres cometes, aquesta entitat d'àmbit nacional va saber canalitzar la reivindicació d'un marc normatiu regulador que permetés establir un sistema de finançament estable a partir de l'obligatorietat de les aportacions dels agents interessats.

Aquesta normativa d'àmbit nacional es va centrar en la regulació fiscal dels processos de creació, recaptació i administració dels nous recàrrecs municipals a imatge i semblança dels *USA-BID*, fins i tot van promoure el canvi de denominació dels *Town Centre Management* (TCM) als *Business Improvement Districts* (UK-BID).

Finalment, les propostes de l'ATCM van ser assumides pel Parlament Britànic i integrades a l'àmbit legislatiu en la *Local Government Act 2003* i es va establir un apartat específic per a la constitució, el finançament i el funcionament dels anomenats *UK-BID*. Aquest marc regulador esdevé bàsic i breu atès que el seu desenvolupament difereix d'un reglament tributari posterior d'àmbit nacional. El pas de la llei pel Parlament va suscitar un intens debat nacional sobre el paper que haurien de jugar els titulars de les propietats immobiliàries en el finançament dels futurs *UK-BID*.



Actualment es comptabilitzen més de 320 *UK-BID* (National BIDS Survey, 2019), la major part dels quals radicats en els centres urbans de les ciutats històriques del Regne Unit tot i que destaquen també els *UK-BID* localitzats als nous districtes de les grans ciutats, els BID delimitats als polígons industrials dels antics suburbis i, darrerament, els BID sorgits en municipis rurals amb vocació turística.

Respecte a la formulació jurídica dels *UK-BID*, cal destacar l'important paper del comitè impulsor del BID dins el ventall de possibilitats legalment possibles, atès que la llei només estableix que l'entitat gestora del BID no ha de tenir ànim de lucre.

Contràriament al model nord-americà, els nous *UK-BID* es fonamenten en la participació i finançament per part dels titulars de les activitats comercials (*operators*) i no en els propietaris immobiliaris dels establiments comercials.

El finançament dels *UK-BID* se sustenta sobre el sistema d'imposició municipal ja existent i, consegüentment, fàcil i ràpidament aplicable, basat en l'obligatorietat d'assumir un recàrrec fiscal afegit al tribut local (*BID levy*) que grava tots els titulars que operen els establiments comercials amb ànim de lucre que es localitzen en el BID. Respecte a la fórmula per al càlcul del *BID levy*, cal destacar que les dues formes més utilitzades són les que es basen en un percentatge fix sobre el valor cadastral o, altrament, les que es basen en un percentatge variable amb la possibilitat de modificar segons el sector i la grandària.

En correspondència amb aquesta contribució addicional, els titulars de les diferents activitats econòmiques són els únics que tenen el dret a vot per determinar l'abast territorial del BID. En realitat, totes les activitats econòmiques —amb independència que tinguin o no ànim de lucre— poden estar subjectes al recàrrec municipal, de manera que hospitals, esglésies, escoles universitats i entitats cíviques poden arribar a ser contribuents dels *UK-BID*.

En qualsevol cas, els *UK-BID* només poden oferir, tant als consumidors com als seus propis associats, serveis addicionals i/o complementaris als serveis municipals bàsics que són sempre responsabilitat dels ajuntaments. La programació temporal prevista sol ser de cinc anys renovables si, fruit d'estrictes processos d'avaluació, es compleixen els objectius pretesos.

Com a conclusió d'aquesta breu anàlisi comparada de l'evolució i caracterització dels diferents models de gestió que han proliferat en l'àmbit internacional, interessa corroborar el que s'estableix en l'exposició de motius de la nova llei catalana de les APEU respecte al fet que, efectivament, el marc de referència són els *Business Improvement Districts* (BID), tot i que cal advertir que la situació de partida no és la mateixa atès que, a les ciutats de Catalunya i a la resta de l'entorn mediterrani, l'abast i qualitat dels serveis municipals i la dinamització quotidiana dels carrers comercials dels centres de les ciutats són més evolucionats i valoritzats respecte a la desertització comercial i *gentrificació* urbana que caracteritzen els centres urbans de les ciutats nord-americanes i nord-europees.

En qualsevol cas, cal assenyalar que, efectivament, els BID suposen un model contrastat que ha proliferat en els últims deu anys, tot i que cal destacar també que els resultats han estat controvertits i complexos, sobretot en els països com ara el nostre, caracteritzats per tenir un model comercial mediterrani proper, petit, autònom, familiar i molt arrelat.

Malgrat la seva heterogeneïtat, els diferents models de BID analitzats responen sempre al tret comú d'estructurar-se com a entitats privades sense ànim de lucre, orientats a dinamitzar comercialment i valoritzar patrimonialment una determinada zona urbana sobre la base d'oferir serveis addicionals i/o complementaris als serveis bàsics municipals que presten els ajuntaments.

Per poder oferir aquests serveis, els BID són legitimats per rebre, de l'ajuntament del municipi que els acull, els recursos econòmics que es deriven de la recaptació municipal d'un recàrrec obligatori específic que recau bé sobre els titulars de la propietat immobiliària comercial o bé sobre els titulars de l'activitat econòmica que opera sobre la propietat immobiliària comercial.



Per concloure aquesta breu anàlisi comparada, cal assenyalar que la Llei de les APEU aprovada recentment es desmarca dels sistemes de recaptació que es prioritzen en l'àmbit internacional, basats en aprofitar directament el sistema de recaptació de les quotes obligatòries mitjançant el sistema tributari municipal ja existent. Sens dubte, l'opció d'optimitzar el sistema de recàrrec fiscal municipal hagués estat més ràpid, eficaç i segur que l'opció escollida, basada en l'establiment d'un nou i complex sistema de recaptació privada de les quotes obligatòries i de la resta d'aportacions econòmiques previstes mitjançant l'entitat gestora de l'APEU.

2.2. Marcs de referència nacionals

2.2.1. Els Centros Comerciales Urbanos (CCU) a Espanya

A diferència d'altres països, fins a l'entrada en vigor de la Llei catalana de les APEU, a Espanya no s'havia aprovat mai cap normativa amb rang de llei reguladora dels processos de promoció i gestió comercial col·lectiva de les centralitats comercials urbanes.

Tot i això, en els darrers vint anys, la pràctica totalitat dels centres urbans de les ciutats espanyoles han desenvolupat nombroses iniciatives i experiències de dinamització i reposicionament comercial que han permès apaivagar el declivi de les concentracions comercials més tradicionals mitjançant la implementació de diferents models de promoció i gestió comercial urbana amb convenis entre les associacions de comerciants de la zona i les respectives administracions municipals i autonòmiques.

Malgrat l'heterogeneïtat dels diferents models de dinamització comercial urbana experimentats, la majoria d'aquests responen a una sèrie de característiques comunes que, de forma generalitzada, es coneixen amb la denominació de *Centros Comerciales Urbanos* (CCU) o *Centros Comerciales Abiertos* (CCA).

L'objectiu que es pretén amb la reconversió d'una determinada centralitat urbana en un CCU és «la creació d'un espai singular, diferenciat, molt accessible, proper, còmode, amè, atractiu, multifuncional que convidi a “anar de compres”, a recórrer-lo, a romandre-hi i que, alhora, sigui emocionant i divertit» (Lara, Forés, Hernández, 2012).

Per poder sintetitzar les diferents experiències de promoció i gestió de CCU promogudes a Espanya, s'estableix a continuació una classificació bàsica per tal de conèixer els diferents models de gestió existents a partir de la naturalesa privada o pública de l'ens promotor.

Així, es dedueix **un primer model de gestió dels CCU** basat en la iniciativa privada que assumeixen les associacions de comerciants més reeixides que utilitzen la seva pròpia estructura associativa impulsada per la contractació de la figura de la gerència del CCU, inicialment postulada per la Direcció General de Comerç Interior del Ministerio de Economía amb la divulgació de diferents declaracions institucionals i estudis monogràfics (*Gerentes de Centros Urbanos*, 1998, i *Centros Comerciales Abiertos*, 1998). Aquest model es va implementar territorialment mitjançant la cooperació econòmica de les comunitats autònomes i locals amb les associacions de comerciants. Exemples remarcables d'aquest model de CCU són les experiències pioneres de Barnacentre, Gandia Centre Històric, El Tomb de Reus, Granollers Centre, Casco Antiguo de Pamplona, Compostela Monumental, entre d'altres.

Un segon model de gestió dels CCU, basat en la iniciativa pública de les diferents administracions autonòmiques que cooperen directament amb les associacions de comerciants amb menys fortalesa i implantació, mitjançant l'assistència tècnica directa, sense el requeriment de constituir una nova estructura amb personalitat jurídica pròpia per a la gestió comercial urbana específica. Aquest és l'exemple dels Agentes de Desarrollo Local d'Aragó i Andalusia, la Xarxa de Dinamitzadors Comercials de Catalunya, els Gabinetes Tècnics Comercials d'Euskadi o dels Agents pel Foment de les Iniciatives Comercials de la Comunitat Valenciana, entre d'altres.

Per últim, es dedueix **un tercer model de gestió dels CCU** de caràcter mixt a partir de la formalització d'un partenariat publicoprivat estructurat mitjançant convenis plurianuals entre els diferents



operadors comercials associats i l'administració municipal, o bé mitjançant la constitució d'una entitat jurídica pròpia de caràcter associatiu o fins i tot mercantil, com són les Agrupacions d'Interès Econòmic (AIE). Exemples destacables d'aquest tercer model són les plataformes Bilbao Dendak, SShops Donostia, Gasteiz On i Terrassa Centre, entre d'altres.

Aquests tres models de gestió dels CCU s'inicien a final dels anys noranta i han subsistit fins a l'actualitat amb resultats diversos però sempre per sota de les expectatives inicialment preteses, atesa la insuficient participació de l'associacionisme empresarial, la mancança generalitzada d'una estructura de gestió estable, la supeditació a la conjuntura política municipal i la dependència de les subvencions públiques puntuals.

En definitiva, l'element clau per a la funcionalitat dels CCU espanyols, com a qualsevol país del món, és l'existència d'una font de recursos econòmics propis i recurrents que garanteixi la seva necessària autonomia i suficiència financera. En aquest sentit, cal tenir present que el model de finançament de la majoria dels CCU a Espanya es fonamenta en la captació de fons provinents de l'obtenció de subvencions públiques autonòmiques i municipals, de les quotes voluntàries dels establiments comercials implicats i, finalment, en menor mesura, de les accions d'esponsorització, patrocini o de l'organització d'esdeveniments propis.

Un aspecte important que cal també assenyalar respecte als diferents models de gestió dels CCU promoguts a Espanya, és el que evidencia que no és imprescindible que existeixi un entitat específica amb personalitat jurídica pròpia per gestionar el CCU. És més, en alguns casos, el fet de crear una estructura de nova planta conformada pels diferents agents privats implicats pot arribar a ser un factor de conflicte i discussió que dificulti la necessària entesa que es requereix per a l'èxit de la dinamització comercial desitjada per tots. En aquest sentit, es constata que l'element més important per a l'impuls de les diferents línies d'actuació concertades pels agents interessats, és el lideratge del col·lectiu promotor així com la gestió professional i independent de l'agent responsable contractat per a dur a terme les tasques d'implementació de les actuacions de dinamització comercial prèviament pactades.

Per altra banda, la pràctica totalitat de les experiències de CCU desenvolupades a Espanya han respost, generalment, a processos molt subjectius i personalistes basats en les actituds proactives i meritòries d'uns pocs empresaris del comerç voluntariosos que s'enfronten a un gran nombre de problemàtiques urbanes, de naturalesa molt complexa, que només es poden resoldre des de l'actuació administrativa i reguladora de l'ajuntament.

Amb aquesta intenció, la Dirección General de Comercio del Ministerio de Indústria, Comercio y Turismo, en el marc del Plan de Mejora de la Calidad en el Comercio de España (2005-2008), va definir i condicionar les seves polítiques cooperadores amb les comunitats autònomes que consideressin els CCU com «aquelles àrees urbanes que, sota una mateixa imatge i gerència professional, agrupen a empreses de diferent grandària, especialistes i generalistes (comerç, oci, restauració, activitats culturals i turístiques), en una zona urbana determinada del centre o barri de la ciutat que tradicionalment ha mantingut una alta densitat comercial i d'activitats complementàries amb l'objectiu de dotar aquestes àrees amb els serveis complementaris necessaris per a la millora de la seva qualitat i competitivitat comercial».

A partir d'aquesta definició difosa, sense cap tipus de virtualitat jurídica però amb derivades òbvies als efectes d'aconseguir finançament públic, l'any 2007 les comunitats autònomes van començar a desenvolupar plans i programes de cooperació econòmica local orientats a contrarestar les conseqüències derivades de l'aplicació de la Directiva de Serveis 2006/123/CE, i van promoure, entre d'altres coses, un tímid reconeixement oficial al fomentar la promoció dels processos d'estructuració i gestió dels CCU.

Amb la intenció de poder superar l'estadi d'indefinició jurídica exposat, l'any 2010 la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio i l'Asociación Española para la Gestión de los Centros Urbanos van promoure un grup de treball per avançar en la proposició d'una normativa integral que reconegués i estructurés els CCU a Espanya



mitjançant la determinació d'un sistema de finançament estable i obligatori per a tots els negocis de la zona comercial predeterminedada. Dos anys més tard, ateses les conclusions extreïtes, la Direcció General de Comerç va elaborar un esborrany de *Anteproyecto de Ley de Colaboración público-privada para la gestión de las Áreas de Promoción de Iniciativas Empresariales* (APIE), sense que la resta de l'executiu el prengués en consideració per a la seva aprovació i tramitació parlamentària al Congrés dels Diputats.

En definitiva, tot i les diferents iniciatives plantejades tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic, podem afirmar que fins a l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei 15/2020, de 22 de desembre, de les APEU, a Espanya no havia prosperat cap normativa d'àmbit estatal, autonòmic o local que regulés, de manera integral, el règim normatiu del concepte funcional conegut genèricament com a CCU.

Paral·lelament a aquesta manca de cobertura legislativa, les experiències de CCU practicades fins al moment han arribat a un punt d'estancament funcional i de desmotivació col·lectiva que dificulta l'avanç cap a un nou model que vagi més enllà, per exemple, del cofinançament per part dels comerciants dels recurrents llums de Nadal o de la reivindicació de subvencions públiques per promoure l'enèsima campanya de sensibilització ciutadana envers el comerç de proximitat.

En aquest sentit, les entitats camerals i les associacions de comerciants coincideixen en el següent: que cal construir un marc normatiu que reguli les relacions i obligacions entre els subjectes privats interessats i l'administració municipal responsable per poder inflexionar la situació de decadència i desertització comercial a què es veuran abocats els centres urbans de les poblacions en els propers anys.

2.2.2. Els Centres Comercials Oberts (CCO) a Catalunya

Paral·lelament al procés descrit de formulació dels CCU, en els darrers vint-i-cinc anys, a Catalunya s'han promogut i aprovat un important nombre de lleis i reglaments reguladors tant de les diferents tipologies d'equipaments comercials com dels processos de planificació i dinamització comercial coneguts com Centres Comercials Oberts (CCO).

Així, amb la Llei 1/1997, de 24 de març, d'equipaments comercials, s'inicia un període de profusa producció tant legislativa com reglamentària orientada a limitar la implantació de les noves concentracions comercials perifèriques que posaven en perill la supervivència dels establiments comercials localitzats tant en els centres històrics com en els barris caracteritzats per estar en mans de petites empreses familiars.

Aquesta llei va regular, per primera vegada, un innovador i inèdit instrument de planificació urbanística i comercial d'àmbit local. Aquest va ser el Programa d'Orientació per als Equipaments Comercials (POEC), concebut per adaptar l'oferta comercial a les necessitats de la població i programar les actuacions de foment tant en matèria d'urbanisme comercial com de dinamització comercial urbana.

A efectes de concretar millor la naturalesa jurídica i l'abast funcional d'aquesta nova figura de planificació econòmica local, denominada eufemísticament de «programació orientativa», el Departament d'Indústria i Comerç de la Generalitat de Catalunya va dictar l'Ordre de 8 de juliol de 1998 reguladora dels POEC, i establia que aquest nou instrument havia de configurar-se com un «un programa d'actuació, en el qual es defineix el model comercial del municipi i els criteris de localització».

En la mateixa Ordre es va regular, de manera redundant, una altra figura de planificació urbanística-comercial, integrada dins el mateix POEC que desconsidera el principi de jerarquia normativa i subordinació que ha d'ordenar les relacions entre els diversos instruments de planificació urbana. Així es va establir que «aquest POEC s'instrumentalitzarà mitjançant els corresponents Plans de Dinamització Comercial i d'Inversions (PDCI) dels quals caldrà assenyalar especialment les actuacions urbanístiques amb incidència comercial (zones de vianants, aparcaments, senyalització,



etc.), amb indicació tant dels agents actuants com de la seva participació en el finançament i qualsevol altra proposta».

Tal com torna a passar, malauradament, amb la configuració dels nous Plans d'Actuació que es preceptuen a la Llei de les APEU, tant els POEC com els PDCI es van desenvolupar sense cap mena d'enquadrament i relació jurídica amb la resta d'instruments de planificació urbana municipal, i això és un presagi de la seva total ineficàcia i inoperativitat.

Ateses aquestes greus mancances conceptuals, tres anys després, el govern de la Generalitat es va veure obligat a promoure una nova Llei amb la intenció d'aprofundir i millorar, entre d'altres aspectes, l'anterior regulació dels POEC i la resta de figures derivades de planificar la dinamització comercial a escala municipal. Així, es va promulgar la Llei 17/2000, de 29 de desembre, d'equipaments comercials que disposa, com a novetat, l'obligatorietat d'aprovar un POEC per poder atorgar les respectives llicències, autonòmica i municipal, a més de determinar una nova figura de planificació del model comercial a escala local, com ho van ser els reiteratius Plans d'Actuació per al Modernització dels Equipaments Comercials (PAMEC) establerts, de manera sobrevinguda, sense tenir cap tipus de relació ni incardinació amb la resta de figures de planificació urbanística i comercial preexistents —POEC i PDCI—, que continuaven, incomprensiblement, vigents tot i tenir els mateixos objectius i pretensions.

El resultat d'aquesta aposta normativa va ser un model gens competitiu de dinamització comercial urbana, mancat de qualsevol criteri reglat per a la concertació i estructuració formal de la cooperació publicoprivada necessària entre els operadors comercials i els ajuntaments, element imprescindible per a la valorització i la competitivitat de les concertacions comercials urbanes.

Destaca l'innovador concepte dels Centres Comercials Urbans (CCU) que, entès com un equipament comercial col·lectiu més, es començava a gestar i a implementar de fet tant en l'àmbit nacional com en l'internacional.

Fugint d'aquesta opció proactiva, que òbviament requeria el consens previ amb els ajuntaments catalans respecte del model de CCU a implantar, l'executiu català es va limitar a assumir un rol passiu com a agència repartidora de subvencions per posar en marxa les denominades inicialment Zones d'Excel·lència Comercial (ZEC) i que, immediatament després, van passar a denominar-se Centres Comercials a Cel Obert (CCCO) amb la intenció de defugir qualsevol consideració *urbana* susceptible de participació municipal.

Amb aquesta filosofia d'actuació, la Direcció General de Comerç de la Generalitat va publicar tres guies d'actuació, per orientar els ajuntaments i les associacions de comerciants en els processos de promoció i gestió de centres i eixos comercials urbans denominats, a partir del 2003, Centres Comercials Oberts (CCO).

L'any 2005, ateses les distorsions territorials que es produïen en la geografia comercial del país, a proposta del Govern es va aprovar la nova Llei 18/2005, de 27 de desembre, d'equipaments comercials amb la intenció de tornar a establir un nou marc jurídic per a la implantació dels establiments comercials que tingués molt més en compte la transcendència i els impactes d'aquests en el model de ciutat complexa, compacta i socialment cohesionada propi de Catalunya. Malgrat aquest lloable objectiu, aquesta nova Llei va tornar a desaprofitar l'ocasió per reconèixer legalment i institucionalitzar els CCO a Catalunya com a veritables equipaments comercials col·lectius homologables, en molts aspectes, a la tipologia competidora dels *centres comercials periurbans* de titularitat privada que proliferaven afavorits per la liberalitzadora Directiva de Serveis 2006/123/CE, que va proscriure els criteris d'atorgament de llicències vinculats a qualsevol figura de planificació econòmica sectorial tant d'àmbit territorial com local. (López Pérez, F, 156, 2009).

Amb tot, no hi ha dubte, però, que el precedent que es pot assimilar més al procés de promoció i creació de les APEU és el que va iniciar l'any 2007 el Consorci de Promoció Comercial de Catalunya amb la convocatòria d'un programa pilot amb l'objectiu de crear les denominades Zones d'Excel·lència Comercial (ZEC) com espais comercials urbans delimitats mitjançant la convocatòria



prèvia d'una consulta «d'obligat compliment», una consulta adreçada als titulars de les activitats empresarials de la zona urbana, orientada a promoure la inversió col·lectiva en un pla programat temporalment per a cinc anys i avaluable anualment.

Aquest precedent de les APEU va ser promogut mitjançant la Resolució IUE/786/2007, de 8 de març, «per a la concessió d'incentius en l'àmbit dels projectes col·lectius de cooperació empresarial» i, en aquest sentit, val a dir que els resultats obtinguts van ser decebedors, tant per la complexitat del procés de constitució requerit com per la manca de participació i compromís real de les empreses de les zones comercials predeterminades.

En definitiva, com a darrera conclusió d'aquesta breu aproximació als marcs de referència que fonamenten la recent regulació de les APEU, val a dir que en matèria de promoció i dinamització comercial urbana, a Catalunya no es parteix de zero i que, en conseqüència, és bàsic conèixer i entendre aquelles polítiques públiques i els processos que no han funcionat per tal de no tornar a cometre els mateixos errors en el procés de desplegament territorial d'aquestes noves entitats privades orientades a promoure les reivindicades Àrees de Promoció Econòmica Urbana.

Bibliografia

López Pérez, Fernando (2009). *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*. Colección Derecho y Administración. Editorial Atelier. Barcelona.

Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Comercio Interior (1998). Gabinete Gaudí, S. L. *Gerentes de Centros Urbanos*.

Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Comercio Interior (1998). RSD Consultores, S. L. *Centros Comerciales Abiertos*.

Rovira Lara, Forés Marzà, Hernández Samper (2012): *Gestión Innovadora de Centros Comerciales Urbanos: modelos y experiencias*. Ediciones Trea, Gijón.