

Informe de resultats

Avaluació de la Prova Pilot APEU de la Diputació de Barcelona

20 de març de 2024



**Finançat per
la Unió Europea**
NextGenerationEU



**Pla de Recuperació,
Transformació
i Resiliència**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA, COMERCIO
Y EMPRESA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COMERCIO

aPeu 
Àrees de Promoció
Econòmica Urbana



**Diputació
Barcelona**

1. Resum executiu	3
2. Descripció i context de la política	8
2.1 Context i antecedents	9
2.2 Què és una APEU?	10
2.3 Les APEU en un context internacional i nacional	13
2.4 La prova pilot de la Diputació de Barcelona	19
3. Introducció a l'avaluació	21
3.1 Objectius de l'avaluació	22
3.2 Metodologia i tipologies d'avaluació	22
3.3 Calendari de l'avaluació	25
3.4 Tècniques de recollida de dades	26
4. Resultats	32
4.1 Existeixen necessitats que justifiquin la creació d'una APEU? I en cas d'existir, han estat expressades?	33
4.2 La Llei 15/2020 és adequada i aplicable al context actual de les zones comercials i els PAE?	36
4.3 El funcionament i organització interna de les proves pilot han estat adequats?	47
5. Conclusions	58
6. Annexos	64

1. RESUM EXECUTIU

1. Resum executiu

L'any 2021 la Diputació de Barcelona va publicar una línia d'ajuts amb l'objectiu d'impulsar Àrees de Promoció Econòmica Urbana en 20 municipis de la Província de Barcelona en forma de prova pilot. Aquestes APEU representen un model innovador de gestió públicoprivada de les zones comercials i els polígons catalans, articulats a través de la Llei 15/2020 del 22 de desembre. Les proves pilot van sorgir amb la voluntat de poder **comprovar l'aplicabilitat de la norma a la realitat dels municipis** participants, identificar-ne els problemes que poguessin sorgir i avaluar la seva idoneïtat per a respondre a les necessitats de les zones comercials i polígons del territori.

Després de 3 anys, **no ha estat possible constituir una APEU en cap dels municipis que han pres part a la prova pilot** malgrat els esforços materials i humans dedicats. L'objectiu del present document és el de **comprendre, precisament, els motius pels quals aquestes innovadores figures de gestió no s'han pogut implementar i, addicionalment, proposar propostes de millora i canvis** que haurien de realitzar-se per a poder augmentar les possibilitats d'èxit de constitució de les APEU. Ambdues finalitats han estat assolides satisfactòriament i ha estat possible, fins i tot, aportar noves visions i propostes de valor que no havien estat contemplades prèviament.

En primer lloc, per a poder entendre completament què són les APEU, s'han presentat els **elements principals de la normativa** amb especial èmfasi en el procés de creació de la figura, doncs és el marc de referència per a l'anàlisi proposat. Seguidament, resulta molt rellevant comprendre els antecedents del model APEU, que es troba en els BID del món anglosaxó i que actualment s'està expandint a diversos països europeus així com els referents del model a nivell nacional i català.

A Espanya, **s'han impulsat models assimilables a altres Comunitats Autònomes com la Comunitat Valenciana, Aragó, Navarra o les Illes Balears**, els quals han estat comparats de forma exhaustiva amb la normativa catalana per a poder identificar els trets diferencials entre les diferents legislacions i gaudir de diverses visions per a abordar un element gairebé idèntic.

Un cop s'ha estudiat en profunditat l'origen i desplegament dels models de gestió en múltiples contextos, es realitza una breu **presentació de la prova pilot de la Diputació** i els 16 municipis, tant de les zones comercials com dels PAE que han impulsat una APEU als seus respectius municipis i en la que es profunditza en diversos apartats del present document.

Per tal de poder donar resposta als objectius proposats, s'han establert tres tipus d'anàlisi diferenciats: **l'anàlisi de la necessitat**, per a determinar si existeix una necessitat real i expressada que justifiqui la creació d'APEUs en els municipis estudiats; **l'anàlisi del disseny**, per a comprovar si el model proposat per la Llei 15/2020 és adequat i aplicable a la realitat dels polígons i identificar els punts més conflictius de la mateixa; **l'anàlisi de la implementació**, per a avaluar si el desplegament de la prova pilot ha sigut adient per a poder constituir una APEU i copsar les mancances i obstacles que s'han produït durant aquest procés.

Les tècniques de recollida de dades emprades per a disposar de la informació necessària per a respondre als objectius esmentats han estat, principalment, **l'anàlisi exhaustiu de tota la documentació generada** pels actors durant el curs de la prova pilot, la **realització d'entrevistes amb la Diputació de Barcelona tant a nivell polític com a nivell tècnic segons la tipologia de projecte**, la **confecció d'una enquesta dirigida a ajuntaments i associacions** comercials i empresarials i, finalment, una **sessió de focus group amb tots els actors involucrats** a la prova. La participació a totes aquestes dinàmiques ha sigut molt alta i ha permès disposar d'informació de gran qualitat per a la pròpia avaluació i per anar acotant les successives dinàmiques cap als temes més rellevants a considerar.

Gràcies a aquesta anàlisi ha estat possible donar resposta als objectius que han articulats la present avaluació. En primer lloc, s'ha pogut comprovar que **la necessitat que justifica l'intent de creació d'una APEU existeix i és expressada pels ajuntaments i les associacions** (en major mesura) tot i que no hi ha gaire consens sobre quines són aquestes necessitats. De forma general, s'identifiquen, a les zones comercials, la reducció de locals buits, el despoblament dels nuclis urbans i una dinamització de l'activitat comercial i el model associatiu. Als PAE, es detalla la **millora de la neteja i la seguretat, un reforç de la competitivitat dels polígons, una major preparació per als reptes de futur** de les empreses, l'enfortiment de la **col·laboració públicoprivada**, la **professionalització de les associacions empresarials** i la **reconversió/creació de nous espais** dins els polígons com a condicions dels polígons a abordar.

No hi ha un consens entre totes les parts, respecte si l'oferta actual que ha de donar resposta a aquestes necessitats és suficient però sí que estan d'acord en què una nova figura de gestió de les activitats econòmiques pot ser una bona solució als problemes presentats. No obstant, tant **associacions com ajuntaments estan d'acord en què el model proposat per la Llei 15/2020 no és l'instrument adient** per a poder abordar les necessitats expressades i el rebuig mostrat a la figura ha estat constant durant tota l'avaluació.

En segon lloc, ha estat possible comprovar que aquest model d'APEU no és adequat per la realitat dels municipis catalans, identificant un gran nombre d'obstacles a què han fet front els municipis durant les proves pilot i que els propis participants han percebut com a inviables. Els principals elements de conflicte derivats de la normativa es centren en: **l'obligació de l'entitat gestora de seguir el règim de contractació pública; el criteri de definició del pes del vot i de les quotes dels membres de l'APEU** el qual provoca iniquitats i incoherències que dificulten que es pugui aconseguir prou suport a la figura; la **inseguretat davant el procés de recaptació executiva de les quotes** davant la possibilitat de què es produeixin impagaments per part dels membres; la **manca de models i referents** per a la redacció de l'ordenança municipal de recaptació de quotes, estatuts de l'entitat gestora i el conveni entre l'ajuntament i l'entitat; la **necessitat d'aconseguir el vot favorable d'una majoria doble**, que és especialment difícil en contextos on hi ha un gran nombre de locals o naus buides, o no és possible contactar amb els titulars del dret de possessió. A causa d'aquests motius, entre d'altres, els ajuntaments i associacions han expressat **que no han sigut viables les tasques relatives a la constitució de l'APEU**, i així s'ha pogut comprovar a l'anàlisi de la implementació.

La tercera anàlisi proposada, d'implementació, s'ha acotat a les tasques prèvies a la introducció del projecte a l'ajuntament ja que han estat les úniques que s'han pogut dur a terme. Per tant, no es pot parlar d'una implementació com a tal sinó que és l'anàlisi del procés d'implementació. La Diputació ha destinat, majoritàriament, **40.000€ a cadascun dels municipis participants** en dues anualitats de 20.000€. Addicionalment, en el cas de les zones comercials, aquestes han rebut un finançament afegit vinculat als seus esforços en la constitució de l'APEU. Aquests fons s'han destinat a la confecció del cens, el desenvolupament del pla d'actuació i a les accions de comunicació i sensibilització que s'han realitzat durant tot el procés. De forma gairebé unànime, els **ajuntaments i associacions han valorat que l'ajut rebut ha estat adequat** per a les seves necessitats. De la mateixa manera, s'han valorat com a suficients els recursos humans que tant ajuntaments com associacions han destinat a les tasques de constitució de l'APEU. Ambdues entitats **han destinat al voltant de dues o tres persones** per a encarregar-se d'aquests treballs previs. A més, el 80% dels ajuntaments ha comptat amb el suport d'una consultora externa, evidenciant que **la càrrega de treball i la manca de recursos cognitius han sigut molt rellevants** a causa del desconeixement generalitzat al voltant de la figura de l'APEU.

Durant el procés de constitució de l'APEU ajuntaments i associacions s'han trobat amb diversos obstacles com una **falta de definició de l'abast de les competències** de cada entitat, **discrepàncies respecte la definició de l'APEU, un model de governança insatisfactori per a les parts, dificultats per obtenir les dades per elaborar el cens** o una **manca de comunicació** entre les parts. Aquests obstacles, sumats als problemes derivats de la normativa ja esmentats i la manca d'una planificació més estricta, han impedit que els ajuntaments hagin pogut completar totes les tasques relatives als treballs previs.

En total, els municipis dels PAE **han assolit entre el 44% i el 89% de tots els treballs previs**, no obstant, tasques com la proposta de conveni, l'esborrany d'ordenances municipals o el pla de comunicació no han sigut completades per gairebé cap dels municipis participants. Per contra, a les zones comercials aquest grau d'assoliment és notablement més baix, situant-se entre el **22% i el 78% de les tasques**, només podent-se completar, generalment, la identificació de les entitats i persones participants, la delimitació de la planta d'ela potencial APEU i la proposta de pla d'actuació.

La **relació entre els actors ha estat valorada per parts de tots com a bona o molt bona**, i no s'han detectat grans problemes relacionals entre aquests tot i que s'han presentat propostes de millora per a cadascun dels actors per a optimitzar les seves actuacions. És necessari destacar, però, que s'ha identificat la **percepció de gran part de les associacions de què la seva postura no ha estat integrada en el procés de presa de decisions**. Aquesta problemàtica s'afegeix i reforça la sensació de que hi ha hagut certa manca de comunicació entre les parts en diversos punts del projecte que expliquen les divergències en les respostes, el que ha tingut un impacte negatiu sobre el seu desplegament.

Precisament, la comunicació ha estat un dels elements on s'ha posat l'èmfasi durant el projecte ja que **el desconeixement sobre la figura per part d'ajuntaments, associacions, comerciants i empreses ha suposat un aturador rellevant** a la consecució de la prova pilot. En aquest sentit, una **comunicació exhaustiva i personalitzada en forma de reunions en grups petits, accions de porta a porta i falques publicitàries** han resultat molt efectives per a traslladar als beneficiaris de l'APEU aquella informació més essencial. Tot i això, aquesta tasca s'ha trobat amb obstacles com la **manca de participació i interès en les sessions** i una **falta de canals per contactar als titulars de dret de possessió no associats** pel que segueix sent necessari reforçar aquest aspecte per a aconseguir uns millors resultats.

Tot i que s'han enumerat diversos problemes que s'han hagut d'abordar durant el procés d'implementació de l'APEU, val a dir que **cap dels actors considera que aquests hagin estat un motiu definitori que hagi impedit la consecució del projecte** sinó que el funcionament i organització interna de la prova pilot ha estat adequat.

Durant l'avaluació ha estat possible identificar altres condicionants que, tot i no haver sigut contemplats en un primer moment, han demostrat ser importants per al desenvolupament de la prova pilot. Elements com **l'origen de la iniciativa per a la creació de l'APEU, el grau d'associacionisme present a l'àrea delimitada** (i el nombre d'associacions representades), el nombre de locals, naus o parcel·les buides o **sense el contacte del propietari i la percepció d'inversió i priorització política** del polígon influeixen sobre la consecució de la prova pilot.

En conclusió, existeixen necessitats als municipis que han de ser abordades i els ajuntaments i associacions, amb el suport de la Diputació, tenen la capacitat de poder constituir una APEU ja que han destinat els recursos necessaris i s'han complert les condicions adequades per a aquest impuls. No obstant, s'ha evidenciat com **el disseny del model, a través de la normativa, no resulta aplicable al context actual i així ho han traslladat els participants**. El futur de l'APEU passa, doncs, per una modificació profunda de la normativa amb especial èmfasi en els elements identificats prèviament.

En canvi, si es decideix no seguir apostant per aquest model de gestió, s'obre la porta a diverses alternatives com **convenis de col·laboració entre associacions i ajuntaments, plans de barri** o la **creació de gerències cofinançades amb objectius pactats** que siguin revisats de forma periòdica. Sigui quin sigui el futur de la gestió del les zones comercials urbanes i els PAE, **serà necessari, però, gestionar millor les expectatives dels municipis** i buscar noves fórmules per a poder motivar-los després del desencís provocat per la impossibilitat d'aplicar el model APEU.

Tot i això, encara que no s'hagi pogut constituir una APEU en cap dels municipis, tots els esforços realitzats s'han materialitzat en **l'enfortiment de les relacions entre els actors** i una **millora del coneixement d'aquests sobre la realitat del seu municipi** que, sense dubte, comportarà beneficis en futurs projectes i iniciatives. La **prova pilot**, gràcies a què s'ha pogut testar la normativa i s'han generat dinàmiques molt positives entre tots els actors, **es pot considerar un èxit clar.**



2. DESCRIPCIÓ I CONTEXT DE LA POLÍTICA

2. Descripció i context de la política

2.1. Context i antecedents

En les darreres dues o tres dècades, hem assistit a una **transformació radical en els patrons de consum**, amb un impacte profund en el teixit comercial local. El creixement exponencial del comerç en línia i les grans plataformes digitals de comerç han **globalitzat les transaccions comercials**, obrint les portes a una **nova era de consum virtual**. Tot i que aquesta evolució ofereix comoditat i varietat als consumidors, planteja seriosos **reptes per als petits negocis locals**, i l'economia dels municipis en general. Aquesta realitat planteja un dilema crucial: comprar al costat de casa o arriscar-se a la reducció progressiva del teixit comercial local. La **normativa actual de competència** no ofereix les eines necessàries als ajuntaments per a poder abordar aquesta qüestió, deixant la seva resolució a mercè d'un canvi cultural en la ciutadania i els seus hàbits de consum.

Paral·lelament, l'associacionisme s'ha debilitat enfront de tendències com un **creixent individualisme i la globalització**. Les entitats locals, independentment de la seva finalitat, han vist minvada la implicació de la ciutadania i la seva participació, mentre que les noves dinàmiques comercials han redefinit la competència. L'aparició de **grans marques comercials, centres comercials de gestió privada i franquícies** ha alterat els patrons tradicionals amb promocions constants i publicitat omnipresent, establint nous models de negoci que el comerç tradicional té dificultats per a poder competir. L'estratègia de **re-localització i concentració de locals físics de grans marques** també està tenint un impacte rellevant en l'atractiu de les zones comercials urbanes, que estan veient desaparèixer algunes d'aquestes marques, amb la pèrdua d'atractiu de cara al consumidor que suposa. A més, aquests grans establiments no perceben generalment la necessitat d'associar-se o organitzar-se amb la resta d'empreses de la zona on s'hi estableixen ja que veuen les seves necessitats cobertes sense grans dificultats, reforçant els problemes d'associacionisme.

Davant aquests desafiaments, els ajuntaments s'enfronten a una cruïlla decisiva. Després de dècades d'inversions en una àmplia gamma d'àrees, proporcionant serveis i equipaments de qualitat a la ciutadania i enfortir l'estat del benestar, ara es troben amb la necessitat d'invertir en la preservació i **dinamització dels eixos comercials locals**. En aquest context, alguns ajuntaments es plantegen transformar aquests eixos tot potenciant el seu atractiu, així com una revisió de les prioritats administratives, reconeixent el comerç com a element cohesionador de la comunitat i no només com a una agrupació d'entitats privades.

Les **solucions a aquests reptes no són senzilles ni immediates**. Requereixen un enfocament multidimensional que inclogui la incentivació dels oficis tradicionals, polítiques de promoció comercial intensives i millores en l'accessibilitat als centres urbans. En última instància, aquesta transformació ha de conduir a una redefinició del sector comercial local, adaptant-lo a les noves realitats del consum i de la vida comunitària.

Per la seva banda, els més de **1.440 Polígons d'Activitat Econòmica** catalans no són aliens a aquests canvis i també pateixen problemàtiques aplicades al seu context concret. Resulta necessari dinamitzar aquestes àrees i afrontar els dèficits d'inversió que aquestes presenten. Algunes d'aquestes mancances són l'obsolescència dels seus equipaments, que no estan preparats per a afrontar els reptes de futur del sector empresarial com la inevitable transició energètica, la digitalització i una aposta per la millora de la sostenibilitat i l'economia circular. A més, els polígons es podrien beneficiar enormement d'un canvi en la gestió de l'espai.

2.2. Què és una APEU?

Les APEU, o Àrees de Promoció Econòmica Urbana, són una **eina de governança i col·laboració** entre el sector comercial i/o industrial privat dels municipis i les respectives administracions públiques. La finalitat de les APEU és la de **millorar la competitivitat de la zona** on s'hi estableixen i crear un entorn propici per al creixement econòmic, així com el d'evitar la seva degradació.

Aquest innovador **model de gestió publicoprivada** de zones d'activitat econòmica – ja siguin de caràcter comercial, industrial, turístic o de serveis – es troba regulat a la **Llei 15/2020, del 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana**, impulsada per la Direcció General de Comerç de la Generalitat de Catalunya. La llei va ser **aprovada l'any 2020** pel Parlament de Catalunya amb el suport del 88% de la Cambra (JuntsXCat, C's, Podem, ERC i PSC-Units per avançar), un 3% d'abstenció i un 9% dels vots en contra. La normativa aborda, per una banda, la **creació i model de gestió de les APEU a Catalunya** en un sentit genèric i, també, regula específicament la constitució d'aquestes dins els **Polígons d'Activitat Econòmica (PAE)**, considerant els seus trets diferencials respecte el teixit comercial urbà tradicional. Posteriorment a la seva aprovació, aquesta normativa ha estat modificada pel *Decret Llei 3/2021 de 12 de gener, de modificació de la Llei 15/2020, del 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana* i la *Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023*.

La llei defineix les APEU com a eines de col·laboració publicoprivada que, tot i ser **privades en un sentit jurídic**, persegueixen objectius públics i **aporten beneficis per als interessos generals** dels municipis com poden ser la modernització i promoció de determinades zones urbanes, millora de la qualitat de l'entorn urbà mitjançant actuacions sostenibles, consolidació del model de ciutat compacta, complexa, cohesionada, i mediambientalment eficient, i increment de la competitivitat afavorint la creació de l'ocupació. És per aquesta persecució de finalitats públiques que la normativa **atorga a les administracions un rol de tutelatge i acompanyament** durant la creació i gestió de les APEU. D'acord amb aquesta, les administracions són les encarregades **d'autoritzar i supervisar la constitució i funcionament de les APEU**, participen de les seves dinàmiques de democràcia interna i poden donar suport en la gestió de la recaptació de les quotes obligatòries, vehiculant la seva relació **mitjançant un conveni de col·laboració**.

Tot i que cada APEU és diferent de la resta, ja que compta amb un pla d'actuació específic per al context del municipi on es desenvolupa, es pot considerar que els **objectius que persegueixen les APEU** de la forma en què s'han concebut són, principalment, els següents:

1

Foment del desenvolupament econòmic local: contribueixen a dinamitzar l'economia local a partir de l'atracció d'empreses, inversions i ocupació dins de la comunitat.

2

Millora dels espais: modernitzar, innovar i promocionar les àrees comercials i els polígons millorar-ne la seva qualitat a través d'actuacions basades en la sostenibilitat.

3

Canvi del model urbanístic: consolidar el model de ciutat compacta, complexa, cohesionada i mediambientalment eficient.

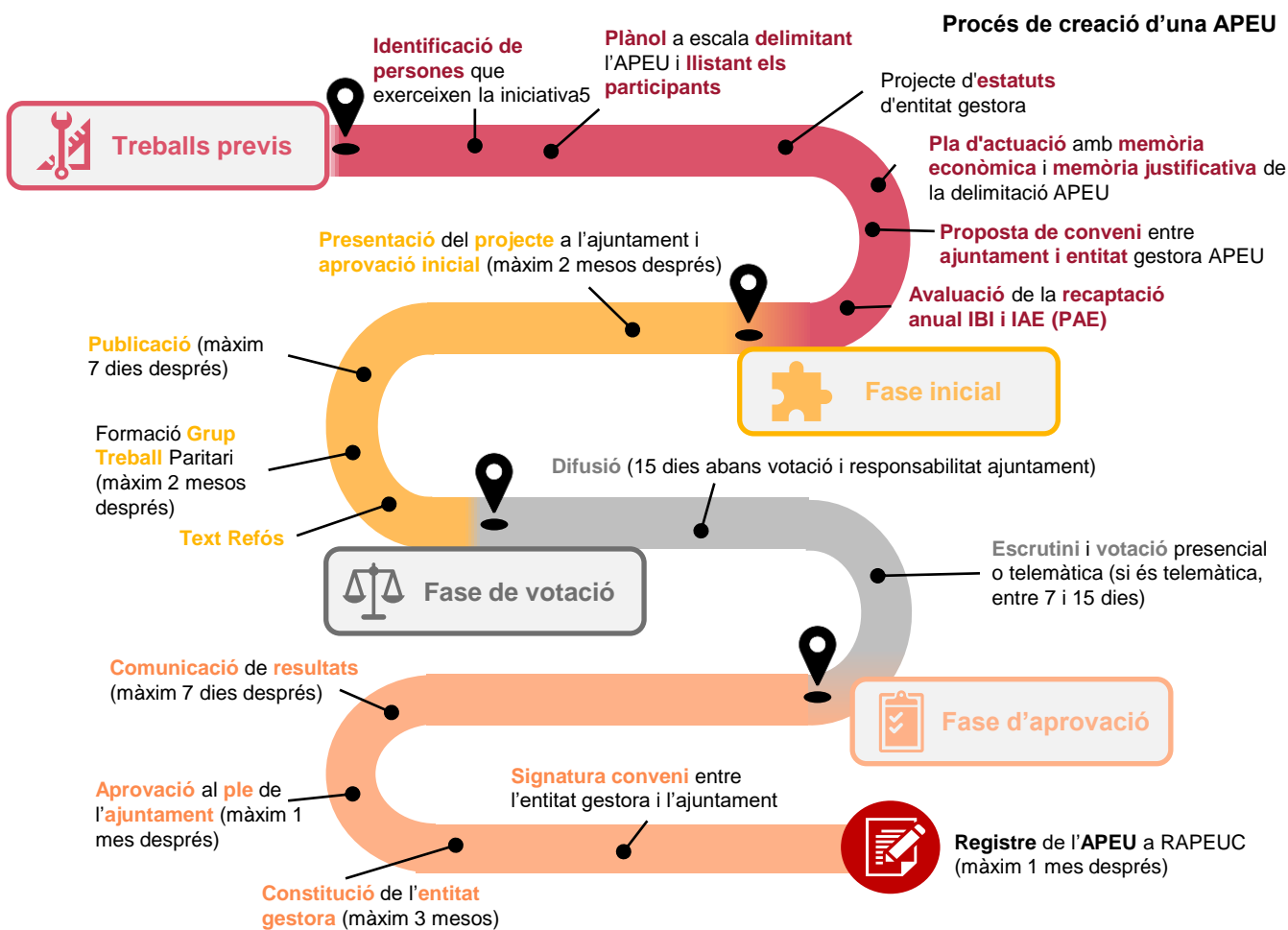
4

Promoció de sectors estratègics: aplicat a sectors econòmics específics que són clau per al desenvolupament de la regió, com la tecnologia, innovació, economia circular, energia o telecomunicacions.

Objectius perseguits per les APEU

D'acord amb la llei que les regula, el **procés de creació d'una APEU** en un municipi consta de quatre fases diferenciades, des del desenvolupament de tota la documentació relativa a la proposta d'APEU i que és necessària per a la introducció del projecte a l'Ajuntament per a la seva aprovació – o **fase de treballs previs** –, passant per la fase inicial de presentació del projecte, la fase de votació del mateix i, finalment, la fase d'aprovació definitiva i constitució de l'APEU.

Cadascuna d'aquestes etapes, excepte la de treballs previs, s'emmarca dins uns **terminis preestablerts** per tal de garantir que no es produeixin estancaments en el procés de constitució i que, comptabilitzats en el seu conjunt, mostren com el **període màxim de creació** d'una APEU és, d'aproximadament, **un any des de la seva presentació a l'Ajuntament** corresponent. En cas de no complir-se els terminis estipulats, s'entén el projecte com a desestimat.



La iniciativa per a la delimitació i constitució de l'APEU pot ser impulsada per un **grup promotor** de persones que acreditin que són **titulars del 25% dels drets de possessió** de locals, naus, parcel·les i parcel·les de servei dins l'àrea de delimitació proposada, per qualsevol associació empresarial que hagi desenvolupat la seva activitat dins l'àrea delimitada durant 5 anys ininterrompudament o **pel propi ajuntament del municipi** on es vol delimitar l'àrea, sempre en el cas que compti amb un informe favorable d'una de les organitzacions d'empresaris que representin la potencial àrea delimitada de l'APEU.

En el moment d'aprovar el projecte és necessària la **consecució d'una majoria doble**. Per una banda, ha de participar, com a mínim, el **50% dels titulars del dret de possessió** dels immobles i parcel·les incloses dins l'àrea delimitada que, a la vegada, representin el **50% de la superfície ponderada** de la totalitat dels locals, naus, parcel·les i parcel·les de servei. Si es materialitzen aquests condicionants i s'obté el vot favorable de la majoria de vots emesos, que representin a la vegada la majoria de l'àrea ponderada que ha votat, es considerarà el **projecte com a aprovat**.

El finançament de les APEU prové, majoritàriament de la **recaptació de les quotes que han d'abonar obligatòriament tots els membres** de l'àrea delimitada, hagin votat a favor, o no, de la constitució de l'APEU. Addicionalment, es contempen **fonts de finançament addicionals** com aquelles figures tributàries establertes per les hisendes locals, les aportacions en espècie, crèdits, donacions, patrocinis, rendiments de la venda o lloguer de patrimoni i les subvencions i ajuts públics a què es pugui acollir l'APEU.


La **durada del conveni no pot ser inferior a tres anys ni superior a cinc anys**, però es pot ampliar si totes les parts hi estan d'acord i si es fa abans de la seva finalització, per un **període màxim de quatre anys més**. Aquesta **pròrroga** només serà vàlida si la part interessada sol·licita l'ampliació a l'altra part durant el primer trimestre de l'últim any del conveni. Cal destacar que el conveni no es pot estendre automàticament en cap cas.

Pel que fa al procediment per a dur a terme les **contractacions de l'entitat**, aquest ha de garantir que es concedeixin els contractes en les millors condicions tècniques i econòmiques possibles. A més, s'ha de tenir en compte el contingut de la Llei 9/2017, del 8 de novembre, sobre contractes del sector públic, que incorpora al dret espanyol les directrius de la Unió Europea relacionades amb els **poders adjudicadors**.

Un dels punts a destacar de la normativa catalana de les APEU és el **pla d'actuació**. Aquest defineix els objectius de l'àrea de promoció econòmica urbana, així com els instruments, funcions i mesures necessàries per aconseguir-los, tot ajustant-se als objectius públics d'interès general establerts. Tot això requereix una clara identificació de les fonts de finançament disponibles.

Cal també establir les directrius per a la **recaptació de quotes**, i determinar els terminis de pagament. La **durada del projecte** també és un element clau, essent d'almenys **tres anys i no superior a cinc**, i es requereix un calendari per a la implementació de les diferents mesures proposades. A més, s'han de definir els mecanismes d'avaluació per a mesurar els resultats i l'assoliment dels objectius, garantint així l'eficàcia i l'èxit del pla en relació amb els beneficis i les millores previstes.

Resum dels elements essencials de model d'APEU català

 Àrees comercials

 Àrees industrials

IMPULSORS

Les persones que acreditin que són **titulars del dret de possessió del 25% dels locals, les naus o parcel·les sense construcció** i que representin el 25% dels vots, l'**associació empresarial territorial** o l'**Ajuntament** del municipi.

PARTICIPACIÓ I VOTACIÓ

Per aprovar el projecte, és necessari que almenys el **50% dels titulars** del dret de possessió participin, representant com a mínim **el 50% de la superfície construïda** ponderada de totes les propietats. La decisió s'aprova si obté la **majoria dels vots emesos**.

FINANÇAMENT

Contraprestacions econòmiques o **quotes que s'estableixin** obligatòriament, figures tributàries que la legislació reguladora de les hisendes locals estableixi a aquests efectes i prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari. A més, amb subvencions i ajuts públics.

PARTICIPACIÓ I QUOTES

Totes les **persones titulars** del dret de possessió **dels locals, les naus o parcel·les sense construcció** incloses dins de l'àmbit de l'àrea de l'APEU participen dels drets i les obligacions.

VIGÈNCIA

El període de vigència del Conveni no pot ser inferior a tres anys ni excedir els **cinc anys**.

PROCÉS DE CREACIÓ

Presentar el projecte amb els documents corresponents a l'**ajuntament**. Si s'aprova el projecte, es sotmet a **informació pública**. Als dos mesos, ha de ser **votat** per les persones titulars del dret de possessió dels locals. L'ajuntament verifica les dades i fa l'**aprovació definitiva**.

TEMPS DE CREACIÓ

El temps màxim de creació és de **nou mesos**.

ORGANITZACIÓ INTERNA

Com a mínim, els òrgans són l'**Assemblea General**, la **Presidència**, la **Secretaria** i la **Gerència**. També, pot dotar-se d'una Junta Directiva, una Vicepresidència i una Tresoreria.



2.3 Les APEU en un context internacional i nacional

Context internacional

L'origen de les APEU es pot trobar en els **Business Improvement Districts (BIDs)**, model provinent del món anglosaxó i impulsat per primera vegada el 1969 a Toronto, Canadà. Els BID, o àrees de millora empresarial, són zones geogràfiques especialment designades en una comunitat urbana (tant en zona comercial com industrial o polígon), on els **propietaris d'empreses i els residents paguen una taxa per finançar serveis i millora de la zona**. Aquesta taxa addicional es recull a través d'impostos o quotes especials, destinades a una organització gestionada pels mateixos propietaris d'empreses i residents de l'àrea. És a dir, el model es basa en un principi *quid pro quo*, ja que són els empresaris els qui paguen contribucions addicionals per rebre unes prestacions extres.

El model BID es troba consolidat en diversos països i en **expansió en moltes regions del món**, i actualment, existeixen més de **2.500¹ entitats assimilables als BID al món** concentrades principalment al Canadà, Estats Units i el Regne Unit.

Exemples de casos d'èxit internacionals



Estats Units - Pittsburgh

- Pittsburgh (Pennsilvània), compta amb el BID "*Pittsburgh Downtown Partnership*" creat en el **1997** pel propi Ajuntament. Aquest BID ha experimentat renovacions cada cinc anys, acumulat així **27 anys d'existència**.
- Altres ciutats del país, s'han emmirallat amb el model de Pittsburgh, pel seu bon funcionament i la bona organització.
- Les actuacions es centren en la millora de la neteja, ajuda a persones vulnerables i embelliment dels espais.



Canadà - Kelowna

- Kelowna, una ciutat de la província de la British Columbia, també compta amb Business Improvement Areas (BIA) "*Downtown Kelowna BIA*", formada l'any **1989**.
- Aquest BID està **format des de fa 35 anys**. S'adapta a cada moment i a les necessitats dels ciutadans (patis per a gossos, menjar vegà,...) per atraure a més població.
- Les actuacions es centren en la millora de la neteja, foment de la mobilitat sostenible i dinamització comercial.



Regne Unit – Londres (Waterloo)

- Waterloo pertany a Southward (districte de Londres). "*We are Waterloo*" és el BID que es va formar l'any 2006 i es troba en una zona on no hi havia inversió.
- A través del BID s'ha intentat millorar l'entorn, promoure els locals i connectar als membres. Waterloo atrau milions de visitants cada any.
- Les actuacions es centren en la promoció d'àrees verdes, fomentant el turisme cultural i celebració d'esdeveniments d'oci.

1: Llei 15/20, del 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana. DOGC núm. 8303, 21/12/2020. Gencat . Portal Jurídic de Catalunya

Un dels **punts forts d'aquest model és el seu sistema de finançament**. Això és degut al seu caràcter d'obligatorietat per a tots aquells subjectes que es beneficien de les actuacions dins de la zona geogràfica concreta, excepte els ens que tenen una activitat sense ànim de lucre i els que executen activitats no empresarials. Tot i això, la seva organització acostuma a anar lligada a les autoritats locals i altres actors de la comunitat, per tal d'identificar les **necessitats de la zona** i desenvolupar estratègies d'acció. També perquè en la majoria dels casos la contribució econòmica es recull en forma de tribut o contribució directa a les administracions locals, i aquestes traspassen íntegrament la quantitat al BID.

A més a més, l'obligatorietat de finançament **elimina la figura del free rider**, garantint la implicació dels afectats, ja que són ells qui gestionen la iniciativa. Per tant, els BIDs poden arribar a tenir un impacte positiu en el desenvolupament econòmic local, la revitalització urbana i la millora de la qualitat de vida en les àrees en les quals operen. És important destacar que **en cap cas el model BID substitueix les funcions de les administracions públiques**, ni busquen substituir els serveis públics que aquests ofereixen.

En l'àmbit europeu, el **Regne Unit i Alemanya** van ser els primers països a aplicar aquest model ja que tenen un sistema normatiu similar, i tal i com s'ha comentat anteriorment, són els països on els BID s'han estès en major mesura dins d'Europa. Part del seu èxit d'aquesta figura resideix en la **flexibilitat d'adaptació als diferents contextos** i necessitats de cada regió, així com a la legislació a la qual estiguin subjectes.

Al Regne Unit es va implementar a partir d'una voluntat política amb el *Local Government White Paper: 'Strong Local Leadership – Quality Public Services'* l'any 2002 en el que es nomenava la figura dels BID de manera explícita. La seva aplicació no va ser igual a tot el territori, a causa dels canvis normatius. A Anglaterra i Gal·les es va poder aplicar el 2003, a Escòcia el 2006 i Irlanda del Nord el 2013. La primera regió a fer un programa pilot va ser Anglaterra a Londres, entre els anys 2001 i 2006, el quan va finalitzar el 2005 amb la creació del primer BID del Regne Unit *Kingston-upon-Thames*.

Per altra banda, a Alemanya es van crear per primera vegada el 2005 a Hamburg, i és un model que es caracteritza pel paper del sector públic, primer, per dotar d'una legislació que reguli el format i segon, oferint programes de finançament. A escala federal, però, no s'ha dut a terme a tot el territori com també passa amb el model espanyol i les diferents comunitats autòniques.

A banda dels BID, s'han intentat **aplicar diferents models similars** per part d'administracions públiques d'arreu del món. Un exemple el trobem al Regne Unit durant la dècada dels noranta quan el govern Britànic va executar el model **Town Centre Management (TCM)**, un instrument per dinamitzar el comerç urbà de col·laboració publicoprivada. A diferència dels BID, el model TCM sorgia d'una iniciativa pública, així com el seu finançament. Aquest fet provocava que hi hagués dependència de finançament públic i no es garantia l'estabilitat dels ingressos. En canvi, els BID tenen un finançament obligatori i principalment privat, fent que hi hagi més estabilitat pressupostària i organitzativa

Actualment, hi ha **BIDs amb més de quaranta anys d'antiguitat**, el que demostra el seu èxit en determinades regions. No hi ha una fórmula estàndard pels serveis que ha de prestar el BID, ja que funcionen millor quan la combinació de serveis està en sintonia amb les necessitats i lideratge local.

Context nacional

El model de **Business Improvement Districts** (BID) no només ha **inspirat** les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU) a **Catalunya**, sinó que també s'han impulsat iniciatives similars en **altres comunitats autònomes d'Espanya** amb la voluntat de revitalitzar els comerços de barri, tot i el debat generat respecte a la seva efectivitat i els possibles impactes en la diversitat i autonomia dels comerços locals. **L'absència d'una normativa comuna desenvolupada des del govern de l'Estat** per al context nacional ha propiciat que diferents territoris hagin impulsat i regulat els seus propis models, amb resultats diversos i un grau variable d'èxit. Aquesta situació ha donat lloc a una diversitat de pràctiques i enfocaments en la implementació dels BID o altres models semblants a Espanya, reflectint les peculiaritats i les necessitats específiques de cada regió i ciutat.

La normativa pionera en la creació d'un model de gestió de polígons, tot i no seguir estrictament el model BID, el trobem a la **Comunitat Valenciana**. La *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunidad Valenciana*, va néixer amb l'objectiu d'impulsar les àrees industrials i dotar-les de les infraestructures i serveis necessaris per al seu desenvolupament eficient i sostenible. Des de l'aprovació de la llei, a la Comunitat Valenciana s'han creat més de **20 Entidades de Gestión y Modernización**, representant un 2,7% del conjunt dels 740² polígons registrats a la regió. A més, s'han fet avenços per a poder desenvolupar, també, una normativa de gestió de les zones comercials urbanes, tot i que actualment es troba en una fase molt preliminar.

A la vegada, territoris com la **Comunitat Foral de Navarra o l'Aragó** han intentat impulsar les seves respectives legislacions de models de gestió d'activitats econòmiques comercials, anomenats Àrees de Promoció Econòmica (APE) i Àrees de Promoció d'Iniciatives Econòmiques (APIE), respectivament. Aquests models queden recollits a l'*Anteproyecto de Ley Foral de Áreas de Promoción Económica de la Comunidad Foral Navarra* i l'*Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas*. Ambdós projectes van quedar **aturats en la fase d'exposició pública**, no podent superar l'estadi d'avantprojecte de llei, i actualment no es tenen notícies de la seva continuïtat.

Per contra, la **Comunitat Autònoma de les Illes Balears** va aprovar el 16 de març del 2023 la seva pròpia normativa per a la gestió de les Àrees Municipals d'Impuls Comercial (AMIC), com a model similar al que proposa l'APEU comercial catalana. A dia d'avui, no hi ha constància de què s'hagi pogut implementar cap AMIC, tot i que cal tenir en compte que la normativa és encara molt recent.

Perímetre de casos nacionals



L'anàlisi dels diferents models de regulació de les APEU a Espanya revela una notable similitud entre ells, fet que demostra que les **normatives han estat àmpliament replicades** d'un cas a un altre. Aquest fet posa de manifest la necessitat d'una major innovació i flexibilitat en el desenvolupament de les polítiques públiques relacionades amb la promoció econòmica local, ja que **una aproximació uniforme pot no ser la més eficaç** per abordar les necessitats i els reptes que enfronten els diferents entorns urbans i industrials a tot el país. Així mateix, la falta de diversitat en els models pot limitar les opcions disponibles per a les autoritats locals i empreses interessades en implementar iniciatives d'Àrees de Promoció Econòmica Urbana, **reduint la capacitat d'adaptació i innovació** en aquest àmbit.






Si **comparem els models de les diferents comunitats**, podem observar algunes petites diferències. La gran majoria dels models identificats tenen un període de vigència al voltant dels cinc anys menys la Comunitat Valenciana, que té un període de vint anys. Això, pot ser degut a què en el cas de les APEU industrials (C. Valenciana), la tipologia de projectes acostuma a tenir una duració superior a la de les àrees comercials. A més, també s'observa que Catalunya, C. Valenciana i Aragó requereixen d'una majoria absoluta de participació i vot favorable que representi la majoria de la superfície construïda ponderada per aprovar el projecte. En canvi, la normativa de la C.F de Navarra i les Illes Balears permet aprovar la creació de l'entitat en cas que el 25% dels participants no s'oposin a aquesta creació. Per la resta de variables analitzades, les normatives són força similars.

En la següent pàgina es mostra una **taula comparativa a nivell nacional** dels models d'àrees de promoció econòmica urbana. L'anàlisi de benchmarking s'ha realitzat tenint en compte les variables següents:

Variables comparatives dels models d'APEU

 Impulsors	 Vigència
Membres per a la delimitació i constitució d'una àrea de promoció econòmica.	Termini de vigència del conveni entre l'entitat i les administracions locals.
 Participació i votació	 Procés de creació
Suport necessari (%) per la constitució d'una àrea de promoció econòmica.	Fases i procediment de creació de l'àrea de promoció econòmica urbana.
 Finançament	 Temps de creació
Fons de finançament per a poder dur a terme totes les gestions d'acord amb les normes existents.	Temps màxim de creació d'una àrea de promoció econòmica urbana.
 Participació i quotes	 Organització interna
Participació obligatòria en quotes en l'àrea de promoció econòmica urbana.	Organització de l'entitat gestora.

Taula comparativa de normatives reguladores d'APEU a nivell nacional

	 Catalunya	 C. Valenciana	 C.F Navarra	 Aragó	 Illes Balears
IMPULSORS	<ul style="list-style-type: none"> Titulars del dret de possessió locals o naus i parcel·les Entitats pertinents preexistents a la zona d'implementació empresarial Ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars dels locals Entitats pertinents preexistents a la zona d'implementació empresarial Ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars de les activitats econòmiques de la zona Titulars dels locals susceptibles d'allotjar activitats econòmiques Ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars de les activitats econòmiques de la zona Titulars dels locals susceptibles d'allotjar activitats econòmiques Ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars dels locals Entitats pertinents preexistents a la zona d'implementació empresarial Ajuntament
PARTICIPACIÓ I VOTACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> Participació mínima del 50% dels titulars Vot favorable de la majoria de vots emesos que representin la majoria ponderada 	<ul style="list-style-type: none"> Participació mínima del 51% dels titulars Vot favorable de mínim 51% dels integrants 	<ul style="list-style-type: none"> Participació mínima del 40% dels titulars No oposició de mínim 25% dels integrants 	<ul style="list-style-type: none"> Participació mínima del 51% Vot favorable de mínim 51% dels integrants 	<ul style="list-style-type: none"> Participació mínima del 35% No oposició de mínim 25% dels integrants
FINANÇAMENT	<ul style="list-style-type: none"> Quotes obligatòries Ajudes públiques (subvencions) Aportacions voluntàries 	<ul style="list-style-type: none"> Quotes obligatòries Ajudes públiques (subvencions) Aportacions voluntàries 	<ul style="list-style-type: none"> Quotes obligatòries Ajudes públiques (subvencions) Aportacions voluntàries 	<ul style="list-style-type: none"> Quotes obligatòries Ajudes públiques (subvencions) Aportacions voluntàries 	<ul style="list-style-type: none"> Quotes obligatòries Ajudes públiques (subvencions) Aportacions voluntàries
PARTICIPACIÓ I QUOTES	<ul style="list-style-type: none"> Titulars del dret de possessió locals o naus i parcel·les (ponderada segons la superfície construïda) 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars dels locals (ponderada) 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars de les activitats econòmiques i dels locals (ponderada segons la superfície construïda) 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars de les activitats econòmiques i dels locals (ponderada segons la superfície construïda) 	<ul style="list-style-type: none"> Titulars de les activitats econòmiques i dels locals (ponderada segons la superfície construïda)
VIGÈNCIA	<ul style="list-style-type: none"> No pot excedir dels cinc anys 	<ul style="list-style-type: none"> No pot excedir els vint anys 	<ul style="list-style-type: none"> No pot excedir dels cinc anys 	<ul style="list-style-type: none"> No pot excedir dels quatre anys 	<ul style="list-style-type: none"> No pot excedir dels cinc anys
PROCÉS DE CREACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el projecte Es sotmet a informació pública Votació dels titulars i aprovació per part de l'ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el projecte Es sotmet a informació pública Votació dels titulars i aprovació per part de l'ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el projecte Realització del Pla d'Actuació Votació dels titulars i aprovació per part de l'ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el projecte Realització del Pla d'Actuació Votació dels titulars i aprovació per part de l'ajuntament 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el projecte Es sotmet a informació pública Votació dels titulars i aprovació per part de l'ajuntament
TEMPS DE CREACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> El temps màxim de creació és de nou mesos 	<ul style="list-style-type: none"> El temps de creació és màxim d'un any 	<ul style="list-style-type: none"> El temps de creació és màxim d'un any 	<ul style="list-style-type: none"> El temps màxim de creació és d'un any 	<ul style="list-style-type: none"> El temps màxim de creació és de sis mesos
ORGANITZACIÓ INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea General Presidència Secretaria Gerència Junta Directiva 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea General Junta Directiva Presidència Gerència Fòrum Consultiu 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea General Junta Directiva Presidència Gerència 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea General Junta Directiva Presidència Gerència 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea General Junta Directiva Presidència Gerència Vicepresidència

Context català

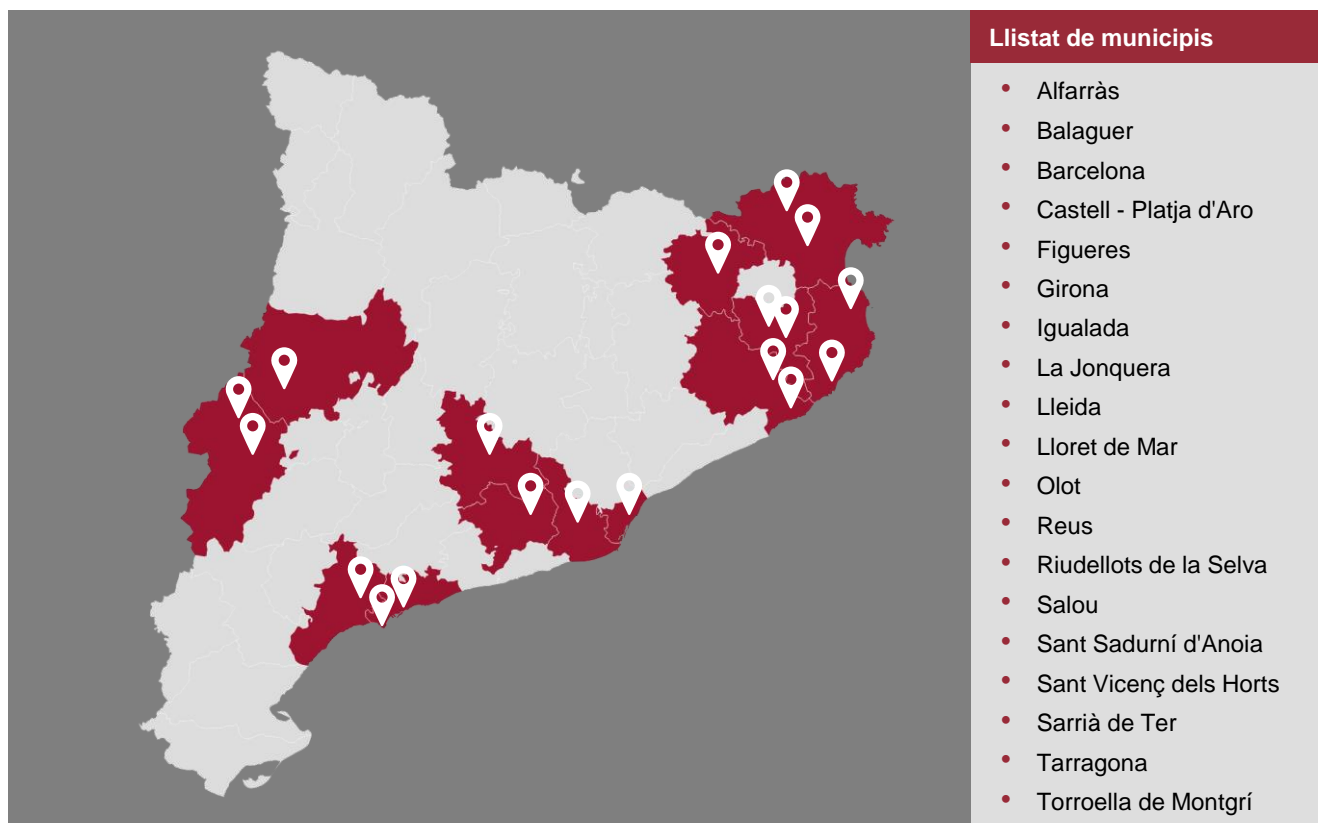
Paral·lelament a l'impuls de les APEU en els municipis participants de la prova pilot de la Diputació de Barcelona i que són avaluats en el present informe, a Catalunya **existeixen més de 20 iniciatives diferents de constitució d'APEUs en entorns comercials i PAEs** que s'estenen per totes les províncies catalanes. La Generalitat de Catalunya, a través de la Direcció General d'Indústria i la Direcció General de Comerç (mitjançant el Consorci de Comerç, Artesania i Moda de Catalunya), acompanya a diferents ajuntaments en la implementació d'aquest model arreu del territori.

Des d'aquest departament també **s'han impulsat en els darrers anys convocatòries de subvencions per tal de donar suport a la creació i definició de les Àrees de Promoció Econòmiques Urbanes**, a les quals s'hi pot presentar qualsevol municipalitat, associació o empresa del territori català.

Tot i l'impuls de diverses administracions, actualment **només hi ha constància de la creació d'una única APEU a Catalunya**. Aquesta es va crear recentment al polígon del municipi de **Les Preses**, a la Garrotxa. Més enllà d'aquest referent, s'identifica a La Jonquera – i la seva APEU de caràcter comercial dins el barri fronterer del Pertús-, Sarrià de Ter, Figueres o Riudellots de la Selva com a municipis on s'ha arribat a comptar amb projectes avançats, tot i que a Sarrià de Ter i Riudellots de la Selva no ha estat possible aprovar-los.

Aquests municipis, i especialment Les Preses, tenen una **gran rellevància com a models referents per la forma en què han afrontat els obstacles trobats durant el procediment de constitució**. Addicionalment, s'han identificat altres iniciatives d'APEU en els principals municipis catalans i les quatre capitals de província i, fins i tot, s'estan intentant crear múltiples APEU dins una mateixa localitat, com és el cas de Barcelona, on diferents carrers i barris es troben impulsant una APEU de comerç.

Iniciatives d'APEU identificades que no formen part de la prova pilot de la Diputació de Barcelona



2.3 La prova pilot de la Diputació de Barcelona

El maig del 2021 la Gerència de Serveis de Comerç de la Diputació de Barcelona, a través del Catàleg de la Xarxa de Governos Locals 2021-2023, va presentar la **prova pilot de les APEU com a resposta a les necessitats i problemàtiques del context comercial i dels polígons exposades anteriorment, i per tal de poder valorar l'aplicabilitat del model de gestió innovador proposat per la nova normativa**. Aquesta prova pilot es va dirigir tant a les zones comercials com els PAE dins els municipis de la província de Barcelona, que són les zones d'activitat econòmica a què fa referència la Llei 15/2020 de les APEU. L'avaluació realitzada en aquest informe es centra exclusivament en l'avaluació de les **APEU finançades i impulsades per la Diputació de Barcelona**, sense incloure les altres iniciatives esmentades anteriorment i que queden fora d'aquest àmbit.

Per tal de donar impuls a aquestes iniciatives, des de la Diputació de Barcelona es va obrir una **línia d'ajuts de concurrència competitiva** dirigida a un **màxim de 20 ajuntaments de la província de Barcelona** per al desenvolupament de proves pilot de delimitació d'APEUs, reservant, com a mínim, quatre ajuts per a proves pilot en PAE, tant de tipus industrial com de serveis. A més, la Diputació va oferir assessorament i acompanyament als municipis a través d'una **oficina tècnica** de la qual s'ha dotat durant la duració de la prova pilot. Un total de **21 ajuntaments, entre projectes en PAE i de tipus comercial, van sol·licitar aquesta subvenció** i només 3 peticions van ser desestimades, pel que es va aprovar la concessió de l'ajut a 18 dels sol·licitants, tot i que finalment han estat **16 els participants de la prova pilot**.

L'import màxim establert per a cadascun dels potencials beneficiaris va ser de **40.000€³ en dos anys** (20.000€ per al 2021 i 20.000€ per al 2022) i les despeses elegibles per a l'ajut eren les relatives al Capítol 1, Capítol 2 (exceptuant les despeses de compra i lloguer de parament, dinars, dietes, trenets i activitats) i Capítol 4. El pressupost màxim destinat a l'ajut era de 800.000€, no obstant, arrel del desistiment d'un dels ens locals i algunes sol·licituds inferiors a la quantitat màxima, aquesta xifra es va reduir lleugerament fins als **620.800€ com a import total atorgat per la Diputació al conjunt d'ajuntaments**.

El període d'execució es va definir entre **l'1 de gener de 2021 i el 31 de desembre de 2022**, amb un termini de justificació final comprès entre el 2 de febrer de 2023 i 31 de març del mateix any. Les justificacions presentades pels ajuntaments seleccionats han format part de la documentació usada per a l'avaluació i a què es farà referència en els propers apartats.

Els **9 ajuntaments amb zones comercials** que van rebre aquest ajut i que han participat a la prova pilot objecte de l'avaluació han estat: l'Ajuntament de Berga, l'Ajuntament de Cardona, l'Ajuntament de Granollers, l'Ajuntament de Mataró, l'Ajuntament de Mollet del Vallès, l'Ajuntament de Sabadell, l'Ajuntament de Sitges, l'Ajuntament de Terrassa i l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú. A més, també es van presentar a la convocatòria el Masnou i Badalona, però van acabar renunciant a la prova pilot.

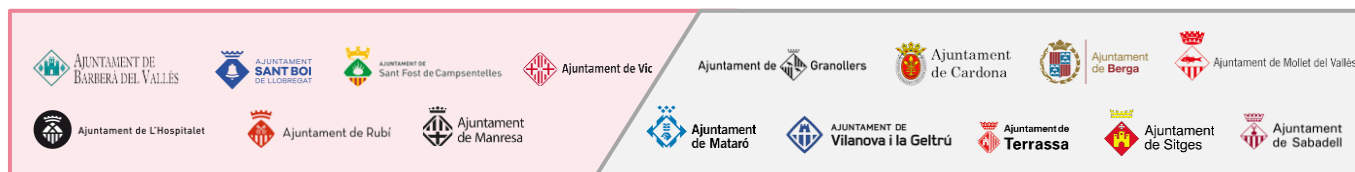
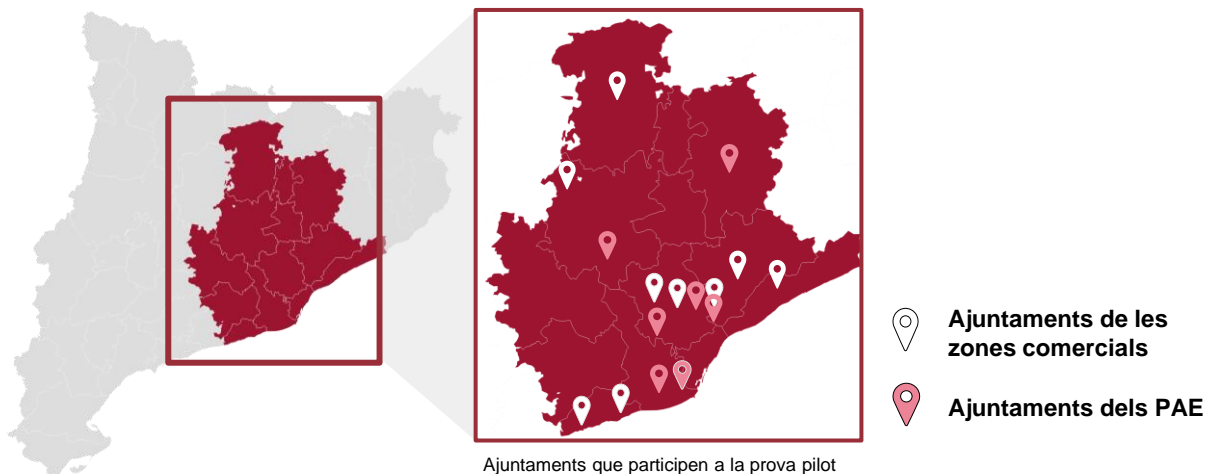
En tots els casos excepte Mollet del Vallès, a més, els comerços participants comptaven prèviament amb una associació empresarial de referència, dotant l'espai d'una estructura organitzativa preexistent que ha servit per a vehicular les tasques relatives al projecte i ha actuat d'interlocutora entre l'Administració i les empreses associades.

Per altra banda, es va atorgar aquesta subvenció a **7 municipis més**, de la demarcació de Barcelona per a **l'impuls d'APEUs en diferents PAE**: Barberà del Vallès, l'Hospitalet de Llobregat, Manresa, Vic, Sant Fost de Campsentelles, Sant Boi de Llobregat i Rubí. En total, han **participat al projecte 16 ajuntaments de la província**.

3: Desenvolupament de la prova pilot de les APEU. Catàleg de serveis. Seu Electrònica. Diputació de Barcelona

La prova pilot enfocada a aquells municipis amb un Polígon d'Activitats Econòmiques **s'ha impulsat en un total de 12 polígons**, ja que en casos com el de Rubí o Vic, s'han involucrat múltiples PAE en el procés de constitució. En tots els casos, a més, els PAE participants comptaven prèviament amb una associació empresarial de referència, dotant l'espai d'una estructura organitzativa preexistent que ha servit per a vehicular les tasques relatives al projecte i ha actuat d'interlocutora entre l'Administració i les empreses associades. A continuació es detallen algunes dades bàsiques **dels PAE i dels municipis participants en la prova pilot**.

Municipis participants en les proves pilot d'APEU de la Diputació de Barcelona



Municipis amb prova pilot PAE

Municipis amb prova pilot comercial

Adicionalment a la subvenció esmentada, l'any 2021 la Diputació de Barcelona va rebre una **subvenció de 786.900€** a través de la convocatòria d'ajuts al comerç "Innovació en les àrees comercials urbanes (APEU)", finançada amb **Fons Next Generation** i atorgada pel Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme del Govern d'Espanya, en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. Part d'aquesta subvenció s'ha destinat a **l'increment del suport econòmic prestat als 9 municipis** que han impulsat APEUs a les seves respectives zones comercials.

Aquests fons s'han vehiculat a través de la creació de convenis de col·laboració entre els ajuntaments i la Diputació on els primers es comprometen a dur a terme **actuacions dins les àrees delimitades per a les APEU** vinculades a la millora de l'eficiència energètica, el reciclatge i la identificació de les àrees comercials. És necessari apuntar que la Diputació **no va vincular la transferència dels fons a la creació de l'APEU** sinó als esforços en pro de la seva constitució. Els ajuntaments han rebut un total de 500.000€⁴ a través d'aquesta subvenció i se'ls hi ha destinat quantitats d'entre 25.000€ i 90.000€. Aquests han executat gairebé 360.564,27€, el que representa el 72% de la quantitat rebuda. Tot i la complexitat afegida per la gestió dels fons NextGenerationEU, els ajuntaments han estat capaços d'impulsar diverses actuacions en els seus municipis com la instal·lació d'il·luminació, elements de senyalització o mobiliari públic.

3. INTRODUCCIÓ A L'AVAUACIÓ

3. Introducció a l'avaluació

3.1. Objectius de l'avaluació

La definició dels objectius és essencial per a la vertebració de l'avaluació i proporciona un marc de referència sobre el que basar l'anàlisi de resultats.

Els objectius de la present avaluació són múltiples i abasten diverses àrees de preocupació i interès. En primer lloc, l'avaluació pretén **comprendre amb profunditat les raons específiques que han impedit la constitució de les APEU** dins dels terminis establerts. Aquest objectiu inclou identificar les dificultats legals, operatives, administratives o logístiques que han sorgit en el procés.

A més, l'avaluació aspira a proporcionar una anàlisi crítica de les pràctiques i dels **procediments utilitzats en el procés de creació de les APEU, en el marc de les proves pilot**. Aquesta anàlisi pot revelar àrees d'ineficiència, mancances o debilitats que necessiten millora.

Un altre objectiu és el de generar **recomanacions i propostes de millora** concretes i pragmàtiques per abordar els problemes identificats mitjançant una millora de la regulació i de la planificació i implementació de les futures iniciatives relacionades amb les APEU. Això pot incloure suggeriments sobre canvis en les normatives, polítiques, procediments, recursos o capacitat del personal implicat.

En definitiva, es tracta d'un enfocament proactiu i constructiu que busca no només comprendre què ha passat sinó també **millorar, inspirar i preparar-se per afrontar els reptes que puguin sorgir** en el camí cap a l'establiment de les futures APEU.

Objectius de l'avaluació



Objectiu 1 - Quins són els principals problemes que han impedit la creació de l'APEU?



Entendre els factors que han causat que no s'hagi aconseguit constituir l'APEU als diferents municipis on s'ha impulsat el projecte



Objectiu 2 - Què cal canviar per aconseguir implementar les APEU?



Formular recomanacions i propostes de millores amb l'objectiu de garantir un èxit superior a l'actual en la implementació d'APEUs en el futur.

3.2. Metodologia i tipologies d'avaluació

A continuació, s'expliquen els diferents **models d'avaluació escollits** per a avaluar la implementació de la prova pilot de la Diputació de Barcelona i les **preguntes d'avaluació** que articulen l'anàlisi. Aquestes avaluacions estan realitzades en base a la Teoria del Canvi de la intervenció, que és una descripció del funcionament esperat d'una política, posant en relació diferents elements que constitueixen la prova pilot

L'avaluació realitzada és una avaluació **"en procés"**, ja que està duta a terme en un programa que està en funcionament. Les tipologies d'avaluació seleccionades són: l'avaluació de la necessitat, l'avaluació del disseny i l'avaluació de la implementació. Gràcies a l'ús d'aquestes 3 avaluacions, és possible **entendre de forma conjunta els elements i interaccions** que donen resposta als objectius plantejats en l'avaluació.

Avaluació de la necessitat

L'avaluació de les necessitats permet identificar les insatisfaccions o problemes que es pretenen corregir i que justifiquen la implementació de la política, en aquest cas, els reptes presents als municipis avaluats. Aquestes necessitats no necessàriament es mantenen estables en el temps sinó que poden canviar, fet que és també avaluable. L'avaluació de necessitats en el marc de la prova pilot consisteix de tres fases:



1. Identificació de la problemàtica

Analitzar la situació actual i les problemàtiques que justifiquen la política, les seves causes i la població afectada.



2. Anàlisi de la demanda de serveis

Estimar les necessitats i la demanda de serveis i si aquestes compleixen les necessitats del públic objectiu.



3. Anàlisi de l'oferta disponible

Avaluar l'ús de serveis actuals, i si aquests cobreixen les necessitats inicials plantejades o han canviat.

Per aquest motiu, és essencial copsar la necessitat real dels potencials beneficiaris d'aquesta política pública, els integrants de les zones comercials i dels PAE, per després observar si existeix una demanda de serveis expressada i com aquesta és abordada actualment.

La pregunta que articula l'avaluació de la necessitat és la següent:



Existeixen les necessitats que justifiquen la creació d'una APEU? I en cas d'existir, han estat expressades?

Avaluació del disseny

Aquest tipus d'avaluació permet analitzar el disseny de la política pública plantejada, per tal de veure la **lògica i coherència de la intervenció**, així com la solidesa actual d'aquesta. Permet, a més, observar quins objectius s'havien fixat en el disseny, així com si tots els actors implicats esperen el mateix, o si hi ha hagut canvis que no s'havien tingut en consideració en un inici.

L'objecte de l'estudi, en aquest cas, és la **Llei 15/2020** com a legislació de referència on es reflecteix el disseny del model d'APEU català. Aquesta anàlisi no és la central de l'avaluació en el seu conjunt sinó que té un caràcter intrínsec i complementari, no obstant, donada la realitat de la prova pilot, s'ha modulada la seva rellevància donant-li un paper més important.

La pregunta que articula l'avaluació del disseny és:



La Llei 15/2020 és adequada i aplicable al context actual de les zones comercials i els PAE?

Avaluació de la implementació

L'avaluació de la implementació permet analitzar que **l'execució del programa s'hagi gestionat de forma adequada** així com les possibles desviacions que puguin produir-se entre el disseny inicial i la implementació real. D'aquesta manera es pot portar un control sobre si el programa s'està implementant tal com s'havia plantejat, així com els resultats directes i indirectes que poden sorgir en les diferents fases.

L'avaluació de la implementació proporciona informació molt rellevant del funcionament i organització interna del projecte, **permetent orientar els resultats a la millora del programa** amb l'objectiu d'aconseguir un major èxit en futures proves pilot o qualsevol altra tipologia de projecte plantejats dins els municipis analitzats.

En el cas de les proves pilot avaluades, l'anàlisi **s'ha centrat en el procés de constitució de les APEU**, i concretament en la fase de treballs previs, ja que cap APEU ha estat implementada com a tal. Aquesta anàlisi s'ha realitzat en base a **diferents elements que condicionen la implementació** d'una política pública. Cadascun d'aquests elements s'examina des de diferents angles per oferir una visió integral que permeti el desgranament i la major comprensió de la realitat complexa que és objecte d'estudi. Tanmateix, possibilita la individualització dels fenòmens més rellevants i explicatius de l'avaluació, el seu impacte en el resultat agregat de la prova pilot i una identificació acurada dels factors més problemàtics, independentment de la resta dels elements.

Els elements que s'han analitzat durant l'avaluació de la implementació són els recursos econòmics, cognitius i materials, els recursos humans o personal, els processos de provisió i producció, les estructures organitzatives, la planificació, les relacions interorganitzatives i la gestió de la qualitat. A continuació s'aborden amb major detall:



La pregunta que articula l'avaluació de la implementació és:

El funcionament i organització interna de les proves han estat adequades?

Adicionalment i tenint en compte el gran nombre d'elements que influeixen en la implementació i que han estat presentats anteriorment, és necessari abordar les següents qüestions:

S'han destinats els recursos econòmics i humans necessaris a la prova pilot?

Fins a quin punt ha estat possible completar les tasques previstes pels actors?

La prova pilot ha seguit una organització estructurada i correctament planificada?

Com ha sigut la relació entre els actors i quins problemes han sorgit entre ells?

3.3 Calendari de l'avaluació

El procés d'avaluació de les APEU ha tingut una **durada aproximada de sis mesos en dues etapes** que han anat d'entre novembre de 2023 i gener de 2024 en el cas dels PAE i entre gener i març de 2024 en el cas de les comercials. Durant el mes de primer mes es va dur a terme la **presentació de les tasques de preparació i plantejament de l'avaluació** al personal de la Diputació, es va finalitzar l'**anàlisi de la documentació** traspassada per la Diputació relativa a les proves pilot de cadascun dels ajuntaments i es van realitzar les **entrevistes amb la Diputació**. En el segon mes de l'avaluació es va **planificar i enviar el qüestionari** per a ajuntaments i associacions i es va celebrar la **sessió de focus group** amb els actors implicats. Finalment, al darrer mes es va completar l'**entrega dels informes de resultats**.

Tasca	Mes 1				Mes 2				Mes 3			
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4
Preparació i plantejament de l'avaluació	S1 Preparació i plantejament											
Recollida de la informació	S1 Anàlisi documentació traspassada		S3/S4 Entrevista amb la Diputació		S5 Enviament del qüestionari		S7/S8 Sessió de focus group					
Anàlisi de la informació	Anàlisi de la informació recollida a través les tècniques esmentades								S10			
Informe final de resultats i conclusions											S12 Elaboració i presentació de l'informe final d'avaluació	

Cronograma d'avaluació de la prova pilot

3.4 Tècniques de recollida de dades

La fase de recollida de la informació ha comptat amb la **participació de totes les parts implicades** en la prova pilot. Aquest fet ha estat essencial ja que la seva visió de les APEU i experiència durant el desplegament del programa són necessaris per respondre als objectius de l'avaluació. Per tal de poder extreure la informació amb la major qualitat possible i **garantir una anàlisi exhaustiva que inclogui tots els punts de vista**, s'han emprat diverses tècniques de forma seqüencial i seguint una lògica incremental. Tot i que les tècniques de recollida de dades han estat les mateixes tant per les proves pilot dels PAE com de les zones comercials, durant tot aquest procés, s'ha anat analitzant la informació recollida per a **acotar les tècniques esmentades a l'experiència dels participants**. A continuació es resumeixen les tècniques emprades.



Anàlisi documental

Sol·licitud de documentació associada a les proves pilot i anàlisi d'aquesta per tal d'obtenir una visió més detallada del diagnòstic de la situació actual i delimitar la informació a demanar



Entrevistes

Entrevistes individuals i grupals amb diferents membres de la Diputació de Barcelona per copsar la visió externa del procés de constitució i els possibles motius pels quals no s'ha materialitzat.



Qüestionari

Enviament d'un qüestionari als ajuntaments i associacions comercials/empresarials participants en les proves pilot dividit per temes, els quals s'han identificat com a especialment rellevants durant l'avaluació.



Focus group

Organització de sessions de *focus group* amb l'objectiu de presentar els temes rellevants i observar tant les conclusions a què arriben els actors com les interaccions entre ells.

Tècniques de recollida de dades per a l'avaluació

A la vegada que s'ha anat recollint la informació necessària per a l'avaluació, s'han anat confeccionant i distribuint als actors involucrats els diferents **informes de resultats derivats de l'anàlisi individualitzat de les activitats proposades**. Aquests informes, tot i oferir una visió parcial dels elements analitzats, han permès delimitar la resta de tècniques de recollida i enfocar de forma contínua l'avaluació cap a les temàtiques i fenòmens més rellevants i indicatius.

3.4.1 Anàlisi documental

Durant les primeres setmanes del procés de l'avaluació s'ha realitzat una **anàlisi exhaustiva de la documentació relativa a la prova pilot** que els ajuntaments participants han generat durant el transcurs d'aquesta i que van presentar en la justificació de l'ajut del Catàleg rebut per part de la Diputació.

D'entre els documents analitzats destaquen: la normativa reguladora, els diferents **plans d'actuació per a cadascuna de les APEU** projectades amb els seus respectius pressupostos preliminars; les enquestes realitzades als potencials membres de les APEU en el marc de les proves pilot i, fins i tot, anàlisis detallades de l'actual normativa i les problemàtiques que se'n deriven elaborats per alguns ens participants.

A partir d'aquesta informació s'ha pogut generar una anàlisi comparativa, en primer lloc, del **grau d'assoliment de les tasques** prèvies a la introducció del projecte a l'Ajuntament que s'ha emprat com a referent per enfocar l'avaluació cap a la implementació parcial de l'APEU. Aquesta anàlisi s'ha realitzat tant de forma individual com agregada.

De forma addicional s'han identificat els principals riscos i properes passes que es van plantejar des del moment creació de la documentació, elements indicatius dels **reptes i obstacles** amb què s'han hagut d'enfrontar els municipis participants i la presència d'aquests a través del procés de constitució.

Mitjançant aquesta recollida i anàlisi de documents ha estat possible copsar de forma acurada la **realitat de cadascun dels municipis** involucrats en la prova pilot i ha proporcionat una imatge més definida de les seves experiències individuals.

Documentació analitzada



Normativa



Pla d'actuació



Memòries



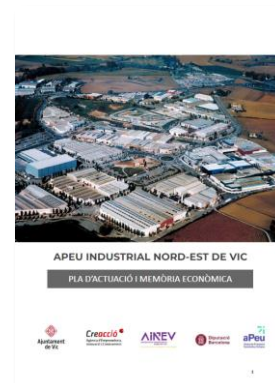
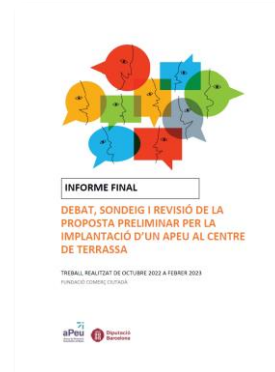
Convenis ajuntaments



Documents tècnics



Informes interns de treball



Exemples de la documentació analitzada

3.4.2 Entrevistes amb la Diputació

La segona de les tècniques de recollida de dades emprades ha estat la realització de diverses entrevistes amb el personal de la Diputació involucrat en les proves pilot, tant a nivell tècnic com directiu. Respecte les proves pilot al PAE, l'entrevista va ser realitzada a la **Montserrat Rico i la Yolanda Larrubia**, tècniques de la Subsecció de Sectors Productius. En el cas de les proves pilot a les zones comercials, es van realitzar a la **Georgina Xufre, l'Albert Mitjà**, tècnics de l' Oficina de Suport al Teixit Comercial Local i a l'**Encarna Perán**, cap de la mateixa Oficina. Addicionalment, es va realitzar una entrevista a en **Sergi Vilamala**, Gerent de Serveis de Comerç.

La Diputació, com a entitat impulsora i diferenciada dels ajuntaments i associacions, proporciona a l'avaluació **una perspectiva externa i a un nivell superior** que és necessària per a obtenir una visió integral de la prova pilot.

El format de les entrevistes a nivell tècnic ha estat semi-estructurat, seguint un guió basat en els elements a analitzar presentats anteriorment, a partir dels quals, **s'han desenvolupat 29 preguntes** que faciliten la recollida de les dades de forma sistematitzada. En canvi, l'entrevista al Gerent de Serveis de Comerç, tot i disposar d'un breu guió sobre els temes principals de la prova pilot, ha estat plantejada de forma més oberta, per tal de copsar millor la **seva visió estratègica del programa**. Els documents de referència de les entrevistes poden ser consultats a l'annex del present document.

Gràcies a aquestes entrevistes s'ha pogut copsar la visió de la Diputació de Barcelona respecte a la implementació de les proves pilot en els 16 municipis participants, així com identificar, de forma preliminar, les primeres respostes a les qüestions que s'havien plantejat com a objectius a assolir.

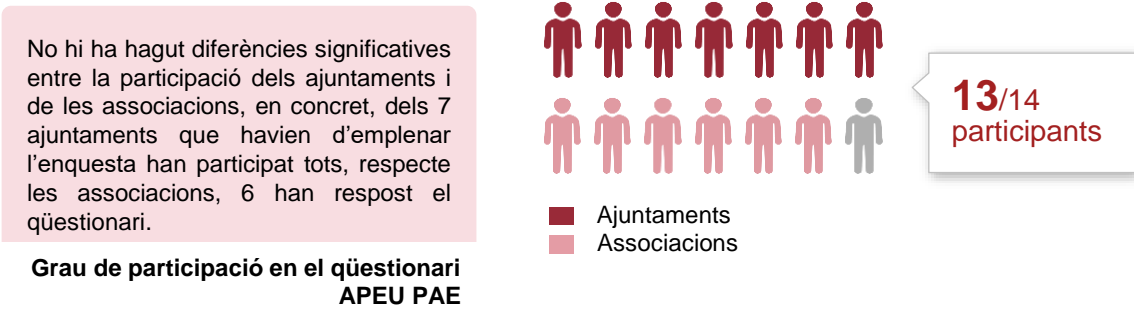
3.4.3 Qüestionaris

La tercera tècnica de recollida de dades emprada ha sigut l'elaboració d'un **qüestionari a través de l'eina Google Forms** per a recollir la perspectiva dels participants en una gran varietat d'elements relacionats amb les necessitats el disseny de l'APEU, en un primer bloc, i el seu procés d'implementació en les proves pilot, en un segon bloc.

Donada la participació de dos actors principals dins els municipis com són els Ajuntaments i les associacions empresarials dels polígons i tenint en compte que poden proporcionar visions diferents entre ells, s'ha considerat necessària la creació de **dos qüestionaris enfocats a aquests dos públics objectiu diferents** (més enllà de la divisió entre prova pilot PAE i prova pilot a zones comercials). Aquesta segmentació permet obtenir una visió integral de l'experiència dels participants respecte els mateixos àmbits avaluats, ressaltant el **grau d'alineament entre ambdues parts**. Per als Ajuntaments, s'han formulat 47 preguntes mentre que per a les associacions el nombre ha sigut lleugerament superior, situant-se en les 53. Aquesta diferència entre la quantitat de qüestions respon a l'adaptació que s'ha fet als públics objectiu i la capacitat, o manca d'aquesta, per donar resposta a determinades preguntes.

Amb l'objectiu d'aconseguir una participació el més alta possible, l'enquesta ha comptat amb el suport d'un exhaustiu **pla de comunicació** aplicat durant les setmanes prèvies a l'enviament del qüestionari així com durant els dies en què s'ha permès la recepció de respostes. Els Ajuntaments, a petició dels avaluadors, han traslladat aquesta entrevista a les associacions representatives dels seus respectius PAE i zones comercials així com els diferents recordatoris que s'han anat generant i tota aquella informació relativa a l'avaluació per a mantenir-los informats de les novetats sorgides durant aquest procés.

Donat que la prova pilot de les PAE s'ha desplegat en 7 municipis, l'enquesta estava dirigida a 14 entitats diferents, entre l'Ajuntament i l'associació majoritària al polígon. El qüestionari ha comptat amb 13 respostes, el que representa una **participació del 93% del total de respostes esperades**.

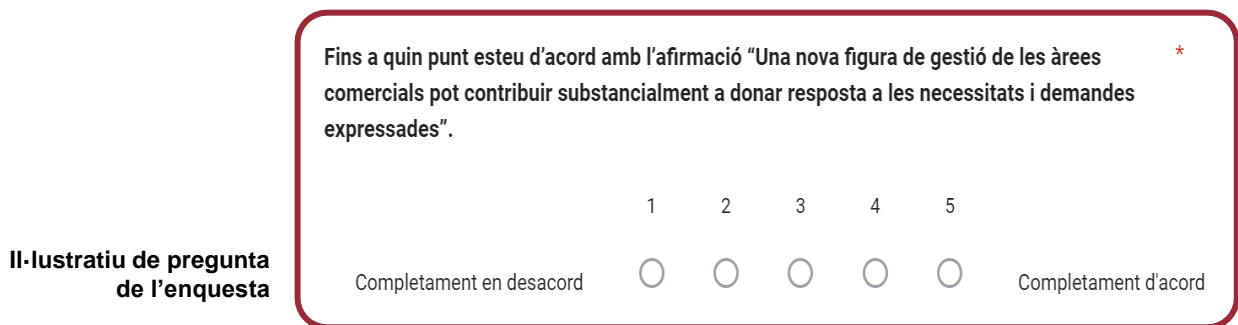


Per altra banda, l'enquesta relativa a les proves pilot de les zones comercials s'adreçava a 18 entitats diferents, entre l'Ajuntament i les associacions principals implicades. S'han obtingut 16 respostes, el que representa **una participació del 89% del total de respostes esperades**. Per tant, la taxa de resposta dels enquestats també ha estat molt bona en aquesta part, i s'ha pogut aconseguir una representació gairebé total dels participants.



La resposta per part dels enquestats ha estat molt bona (un 91% del total) i **s'ha estat a punt d'aconseguir una participació completa** a la vegada que la paritat en la participació indica un grau d'implicació alt per part d'ambdues tipologies de participants, especialment pel que respecta a les associacions a causa de la major dificultat de comunicació amb aquesta tipologia d'actor. El termini d'obertura de l'enquesta en ambdós casos s'ha establert, inicialment, en 5 dies laborables per tal de donar marge a tots els potencials participants a poder respondre. No obstant, en les dues enquestes **s'ha decidit concedir una extensió de 10 dies laborables addicionals** per permetre que aquelles entitats que no han pogut emplenar-la, hagin estat capaces de fer-ho dins el període extraordinari de resposta.

L'alt grau de detall i nombre d'elements analitzats han permès acabar d'estructurar la resta d'activitats i reforçar les conclusions preliminars extretes de les entrevistes realitzades a la Diputació.



Exemple de pregunta del qüestionari

3.4.4 Focus groups

La darrera tècnica de recollida de dades emprada a l'avaluació ha sigut la celebració de dues sessions de *focus group*, una per a cadascun dels tipus de prova pilot, amb la participació de la Diputació de Barcelona, els ajuntaments participants a la prova pilot així com l'associació majoritària de cadascun dels polígons o zones comercials involucrades. L'objectiu de la sessió s'ha basat en, per una banda, **aprofundir en les temàtiques identificades** com a prioritàries al llarg del procés d'avaluació i, per altra banda, identificar les diferents dinàmiques presents en les **relacions entre els actors**.

La durada prevista de les sessions ha estat de dues hores en el cas del *focus group* dels PAE i d'una hora i mitja en el cas de les zones comercials. Aquesta diferència s'explica pel menor grau de disponibilitat a causa de la dependència de l'horari comercial dels representants de les associacions. En ambdós casos, donada la necessitat de disposar de més temps per a poder completar alguna de les activitats a causa de la gran varietat de debats creats, les sessions s'han estès fins a 45 minuts més enllà de la durada prevista amb els participants que han pogut seguir dins la reunió.

L'organització de les sessions s'ha dut a terme amb el suport de l'eina *Google Meet*, per coordinar les diferents interaccions proposades a la reunió, i la plataforma *Mural* com a lloc de treball i col·laboració en temps real i amb visibilitat per a tots els assistents. Als *focus group* s'han plantejat **quatre dinàmiques diferenciades**, les quals aborden els temes que s'han considerat com a més rellevants per part dels participants. Aquests temes s'han adaptat als dos tipus de prova pilot ja que les seves experiències han estat diferents. S'ha proposat, a més, l'obertura d'un espai de debat respecte a la viabilitat i perspectives de futur del model APEU actual.

La selecció dels participants en els grups no ha sigut establerta de forma aleatòria sinó que s'han creat **grups formats per representants d'Ajuntaments i de les associacions** amb la voluntat de que no coincidissin els participants d'un mateix municipi per a fomentar que els assistents poguessin expressar-se de la forma més oberta i lliure possible sense el condicionant de la presència del seu interlocutor tradicional. Aquesta iniciativa ha demostrat ser molt útil per a poder aconseguir apreciacions i informació que no es podria haver copsat de cap altra forma.

El primer *focus group* celebrat va ser el de les PAE, amb l'assistència de **10 participants** que es van dividir en dos grups separats per a fomentar la participació i la diversitat de perspectives presentades en les activitats. Malgrat que el nombre de participants en la primera sessió ha resultat menor a l'esperat, s'han generat diversos debats al voltant de les temàtiques plantejades així com de problemes i solucions estructurals del propi model de gestió de les àrees comercials i la seva trajectòria. La possibilitat d'establir un fòrum comú per a que els actors implicats hagin estat capaços de compartir les seves experiències amb els seus homòlegs d'altres municipis els han permès, per una banda sentir-se acompanyats en les seves vivències i compartir recursos i solucions innovadores per als problemes comuns que han afrontat.

Respecte al segon *focus group*, enfocat a les àrees comercials urbanes, hi ha assistit **36 persones**, sense comptar amb el personal de la Diputació i els facilitadors de la sessió, les quals es van dividir en cinc grups. Han estat representats tots els municipis, tant per la pública com en la privada, amb l'excepció dels comerciants de Mollet i Cardona, que no van poder assistir-hi. Aquesta alta participació s'explica per l'assistència de diversos membres dels ajuntaments i la multiplicitat d'associacions d'un mateix municipi que han participat a la prova pilot.


En definitiva, **la participació ha estat un èxit i ha sigut possible extreure conclusions** molt enriquidores sobre els problemes plantejats i la gestió dels mateixos. A causa de les limitacions d'horari i els debats plantejats, no s'han pogut dur a terme totes les activitats programades per a aquest segon *focus group*. Per aquest motiu s'ha decidit prioritzar les dinàmiques enfocades a l'anàlisi de les problemàtiques detectades i el debat sobre el futur de les APEU i el teixit comercial, per extensió.

3

Dinàmica 1

Resolució dels problemes trobats amb la normativa actual.

🕒 25 minuts



Poder adjudicador

Equitat quota

Cens

Quotes

Vigència APEU

Altres

Quina seria la millor fórmula per dur a terme la contractació per part de l'APEU?

Privada amb requisits

Procurement privat. Transparent, garantista i recollit als estatuts o reglaments de regim intern de les entitats.

Com es podria garantir l'equitat de la quota i la participació?

Multicriteris (sectors, facturació, treballadors...)

La Junta directiva ha de ser sobirana per decidir el repartiment de quotes en cada servei que proposi l'APEU, amb la ratificació de la junta directiva.

Possibilitat de delegar el vot als propietaris.

Com es podria aconseguir un cens detallat i que es pugui actualitzar periòdicament?

Incorporació BigData a les Administracions públiques (intercanvi entre departaments).

Corresponsabilitat dels privats (Associacions, empresaris)

Que la llei sigui clara i tots els ajuntaments tinguin un mateix criteri.

Com articularíeu la recaptació de les quotes?

Excloure l'Ajuntament. Gestionar tot a través de l'APEU.

De forma privada.

Quin seria un termini de vigència de l'APEU adequat?

3 - 5 anys és raonable, depenent del projecte.

L'entitat hauria de ser indefinida i treballar per projectes, consensuats entre ajuntament i entitat.

Altres

Formació en cessió de dades.

Incloure ordenança municipal i fiscal si l'ajuntament cobra una part de les quotes

Falta definir millor els serveis en espais oberts (aparcaments)

Exemple de dinàmica Focus Grup APEU PAE


Exemple de dinàmica Focus Grup APEU zones comercials

3

Dinàmica 1

Resolució dels problemes trobats amb la normativa actual.

🕒 25 minuts



Poder adjudicador

Governança

Votacions

Quotes

Cens

Altres

Quina seria la millor fórmula per dur a terme la contractació per part de l'APEU?

Contractació mitjà amb participació col·laboració pública privada

Contractació privada

Contractació pública

Contractació privada

Contractació privada amb criteris ètics i de transparència

Quin model de governança establiríeu per gestionar l'existència de l'APEU i les associacions?

Consorci: Les associacions fan el manteniment i l'ajuntament cobra una part de les quotes

CONVENI REGULADOR

acords de col·laboració d'acord a la realitat de cada municipi

Coexistència de l'APEU i les associacions, mitjançant un funcionament simbiòtic

Funcions diferents entre APEU i Associacions

Que ambdues paguin sol·licitar subvencions

APEU paga quota de l'associació?

APEU fa aportacions a l'associació per compensar quotes

APEU contracta l'associació per fer tasques de dinamització

Quin seria un format de votació just i adequat per a l'APEU?

El sistema actual de votació és molt idealista

El format existent a la llei actual. Sobretot informar bé els drets i obligacions

DE MOMENT EL QUE HI HA A LA LLEI

Com articularíeu la recaptació de les quotes?

L'APEU HA DE RECAPTAR LES QUOTES

La Gestora de l'APEU ha de recaptar les quotes. Els propietaris en gestió (Ajuntament i FORGT)

Quotes pagades per la propietat dels locals

Suport imprescindible de l'administració per garantir el cobrament en recollir les quotes (engular de la llei)

Com es podria aconseguir un cens detallat i que es pugui actualitzar periòdicament?

Actualitzant la base de dades existent. Menys actualitzacions cada 3 mesos.

Altres

4. RESULTATS

4. Resultats

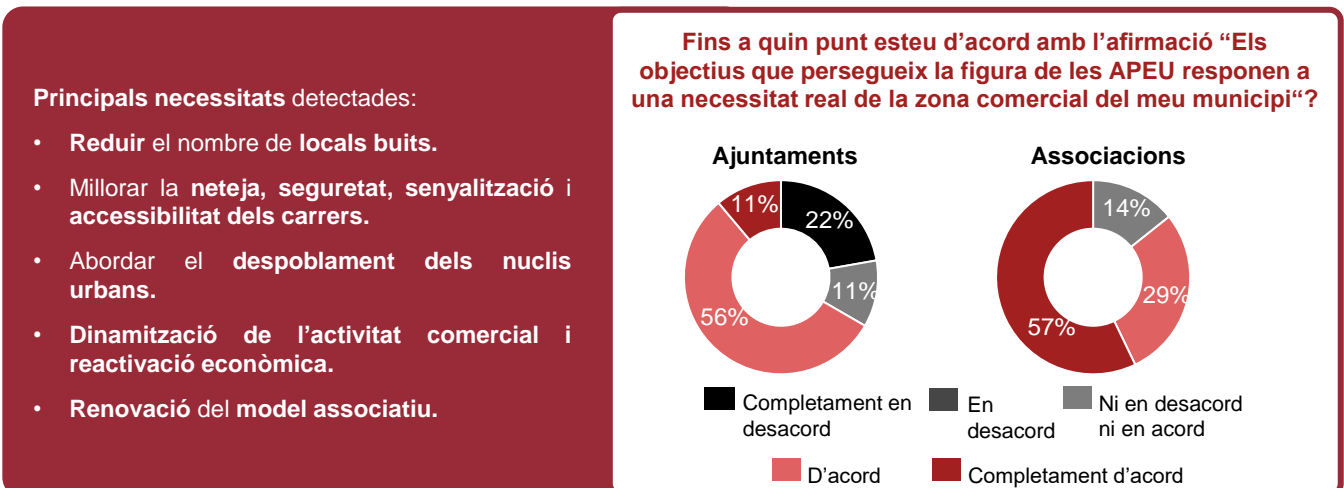
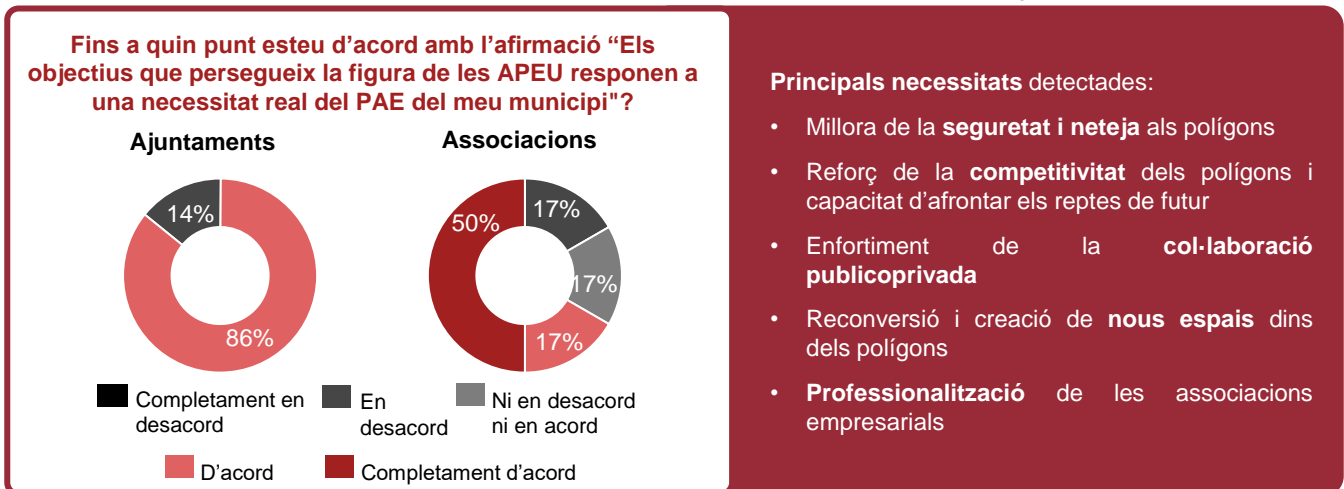
Durant els darrers dos anys la Diputació de Barcelona, els Ajuntaments i les associacions implicades en la prova pilot han realitzat **grans esforços per crear una APEU als seus respectius PAE i zones comercials**. No obstant, a dia d'avui, cap prova pilot ha aconseguit superar la fase de tasques prèvies, i per tant, **cap APEU ha estat constituïda**. Els motius pels quals no s'han pogut arribar a crear aquestes entitats, així com les propostes de com abordar millor la situació, es presenten a continuació.

4.1 Existeixen necessitats que justifiquin la creació d'una APEU? I en cas d'existir, han estat expressades?

L'objectiu de tota política pública consisteix a **modificar l'estat actual de les coses**, mitjançant el conjunt d'intervencions que es prevegin en cada cas, per tal d'aproximar-nos a la **situació desitjada**. Així doncs, la correcta **identificació i delimitació de la necessitat** o problemàtica sobre la qual es sustenta la teoria del canvi de la intervenció és bàsica per poder definir adequadament les accions per redreçar-la.

A banda de les problemàtiques, cal analitzar també la **necessitat de serveis** que requereixen les persones que les pateixen. Això passa per identificar clarament quina és la **demanda i l'oferta actual de serveis** orientats a resoldre la necessitat concreta. Les polítiques públiques s'han d'orientar doncs a **resoldre necessitats no cobertes**, existeixi una demanda expressada o no. La implementació d'actuacions públiques sobre demandes no necessàries i la oferta de serveis innecessaris sense demanda són situacions problemàtiques que poden explicar el fracàs d'una política pública.

Percepció de les necessitats que justifiquen l'APEU als PAE

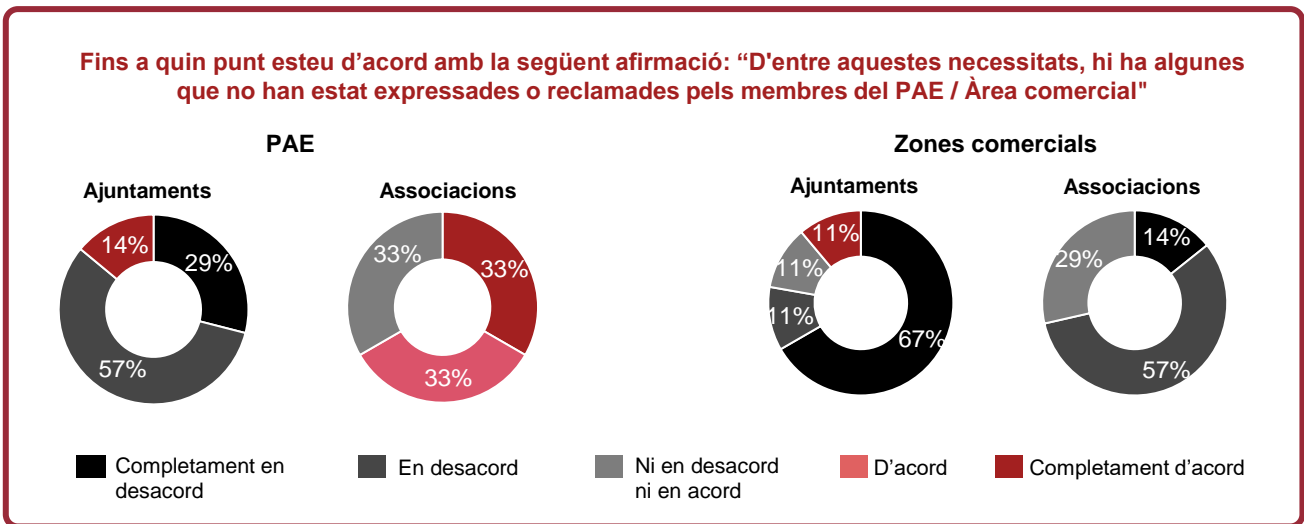


Percepció de les necessitats que justifiquen l'APEU a les zones comercials urbanes

Existeix un important consens entre les parts tant als PAE com a les zones comercials urbanes en què **existeixen necessitats reals als municipis** participants en la prova pilot que es troben alineades amb els objectius que persegueixen les APEU, tot i que aquesta percepció és més accentuada en les associacions de les zones comercials i dels PAE.

Les necessitats identificades als PAE i a les zones comercials urbanes són força diferents. Mentre que les necessitats identificades als PAE es centren en la millora de la **seguretat i neteja**, el reforç de la **competitivitat** i capacitat d'afrontar els reptes de futur, **l'enfortiment de la col·laboració públicoprivada**, la reconversió i creació de **nous espais** dins dels polígons i la **professionalització de les associacions** tradicionals. A les zones comercials, es detecten necessitats com la **renovació del model associatiu**, reduir el **nombre de locals buits**, abordar el **despoblament dels nuclis urbans** i la **dinamització de l'activitat econòmica**. Pel que fa a ajuntaments i associacions, es pot apreciar com tot i que l'existència de necessitats a abordar és compartida de forma generalitzada, els actors no identifiquen la mateixa tipologia de necessitats en el moment d'enumerar-les.

Si s'analitza la **demanda actual de serveis** que donin resposta a les necessitats identificades, la visió entre les parts és força diferent.

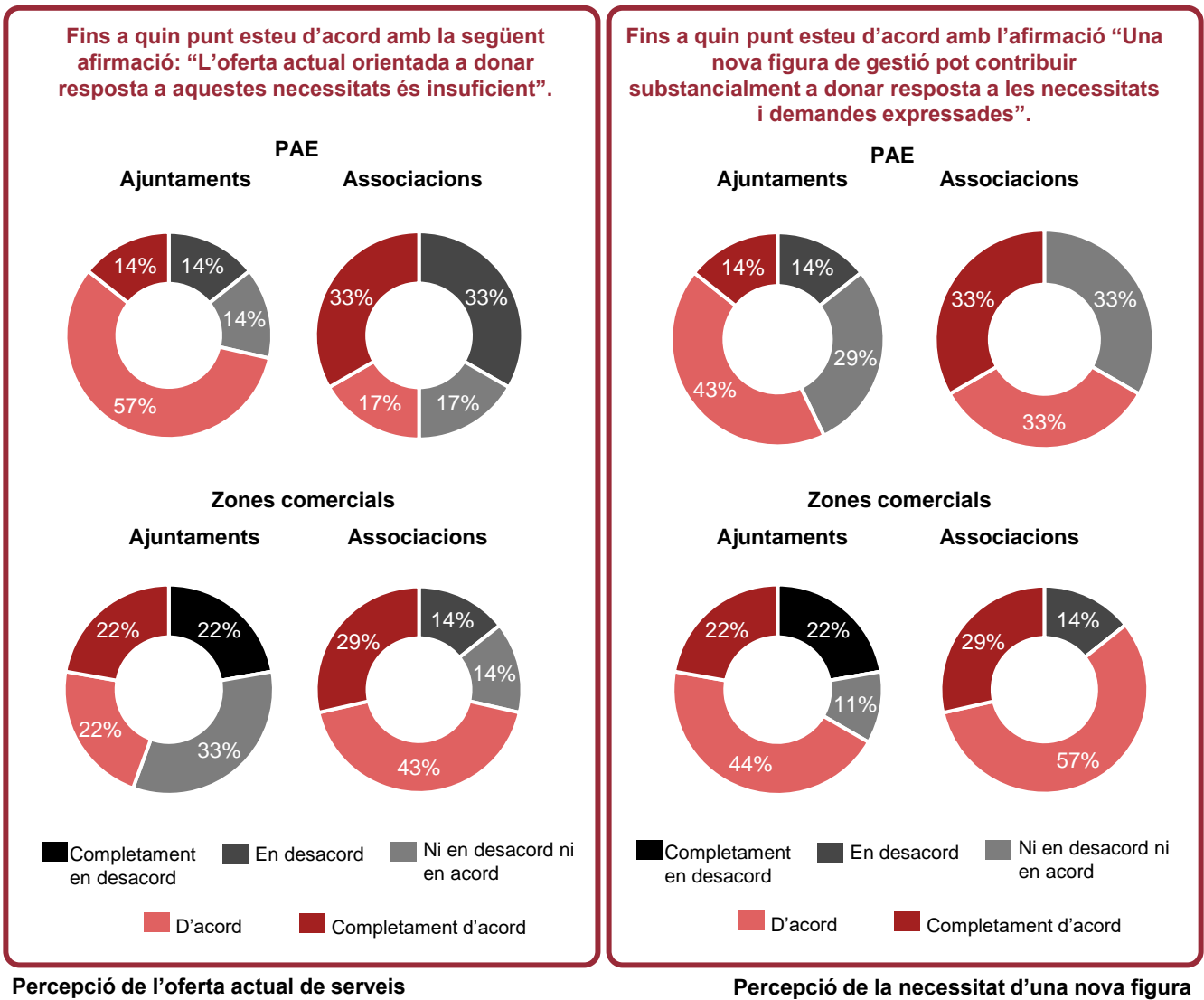


Percepció de la demanda de serveis

Mentre que els ajuntaments i associacions de les zones comercials mostren consens en que existeix una demanda de serveis que ha estat àmpliament expressada pel sector, en els PAE es produeix una situació diferent. En aquest cas, les associacions no perceben que hi hagi una demanda clara de serveis en aquest àmbit, visió que dista de la dels seus ajuntaments i que dona a entendre una possible **situació de necessitats sense demanda expressada per part del sector**. Aquest punt es contraposa amb l'opinió que algunes associacions han posat de manifest al *focus grup*, de què no es destinen la mateixa quantitat de recursos i finançament als polígons dels municipis respecte als eixos comercials dels nuclis urbans i, per aquest motiu, es produeixen **deficiències en matèria de serveis i infraestructures als PAE**.

Pel que fa a l'**oferta de serveis actual**, existeixen també discrepàncies entre els actors. Mentre que els ajuntaments dels PAE i les associacions de les zones comercials tenen força clar que **no hi ha una oferta suficient** que doni resposta a les necessitats que s'han detectat, les associacions dels PAE i els ajuntaments de les zones comercials **no detecten la mateixa manca d'oferta** de serveis actual. En tots els casos, però, els participants estan majoritàriament d'acord en què **cal una nova figura de gestió** per donar resposta a la seva situació. No obstant, quan s'ha preguntat si el model d'APEU regulat per la Llei 15/2020 és l'instrument adequat per fer-ho, l'opinió negativa o lleugerament negativa és àmpliament majoritària per part de gairebé tots els enquestats, mostrant un **rebuig generalitzat a la normativa actual de les APEU**, independentment del tipus o origen de l'entitat preguntada.

Tot i el rebuig general, la visió respecte l'adequació i aplicabilitat del model d'APEU regulat a Catalunya és **lleugerament més positiva** en les associacions que en els ajuntaments. En aquest sentit, durant l'avaluació s'ha detectat la percepció en alguns àmbits públics que **la iniciativa de creació d'APEUs s'ha impulsat des de l'esfera política** sense el necessari recolzament ni inclusió del personal tècnic de les administracions ni del sector privat. Aquesta desconexió entre l'àmbit polític i els àmbits tècnic i privat ha suposat que aquelles persones que havien d'aplicar la normativa a la realitat no confiïn en la iniciativa i no la sentin pròpia ni viable.



Els resultats mostren un **important consens en que existeixen necessitats de base en els PAE i les zones comercials**. En ambdós casos existeix un consens sòlid respecte la necessitat d'una nova figura de gestió per abordar les necessitats i demandes dels municipis en aquests àmbits. Si bé és cert que no existeix el mateix consens en què hi hagi una demanda de serveis expressada, **l'existència d'una necessitat sobre la que es sustenti la política pública és suficient per justificar-la**. Si la necessitat ha estat ben definida i la població diana ben acotada, el fet que existeixi demanda o no és irrellevant.

És important remarcar que l'avaluació realitzada es basa en les tècniques de recollida de dades esmentades a l'apartat 3.4 Metodologia i tècniques de recollida de dades, i per tant s'han analitzat les necessitats a través de les **opinions i visions subjectives de les parts implicades** en les proves pilots. En cap s'ha realitzat un anàlisi extern que permeti determinar, quantificar i contrastar les problemàtiques i necessitats i problemàtiques reals als PAE, les seves causes i serveis requerits per donar-hi resposta.

4.2 La Llei 15/2020 és adequada i aplicable al context actual de les zones comercials i els PAE?

Les intervencions públiques poden ser concebudes com un **conjunt d'hipòtesis** sobre com i per què se suposa que assoliran els seus objectius, això és, **solucionaran o mitigarán el problema** que els dona raó de ser. La **teoria del canvi** d'una intervenció pot ser correcta o equivocada; pot reflectir el coneixement existent sobre quina és la manera més eficaç d'adreçar un determinat problema social; o pot estar mal concebuda, de manera que, per ben gestionada i acuradament implementada que estigui, difícilment mitigarà el problema que li dona raó de ser.

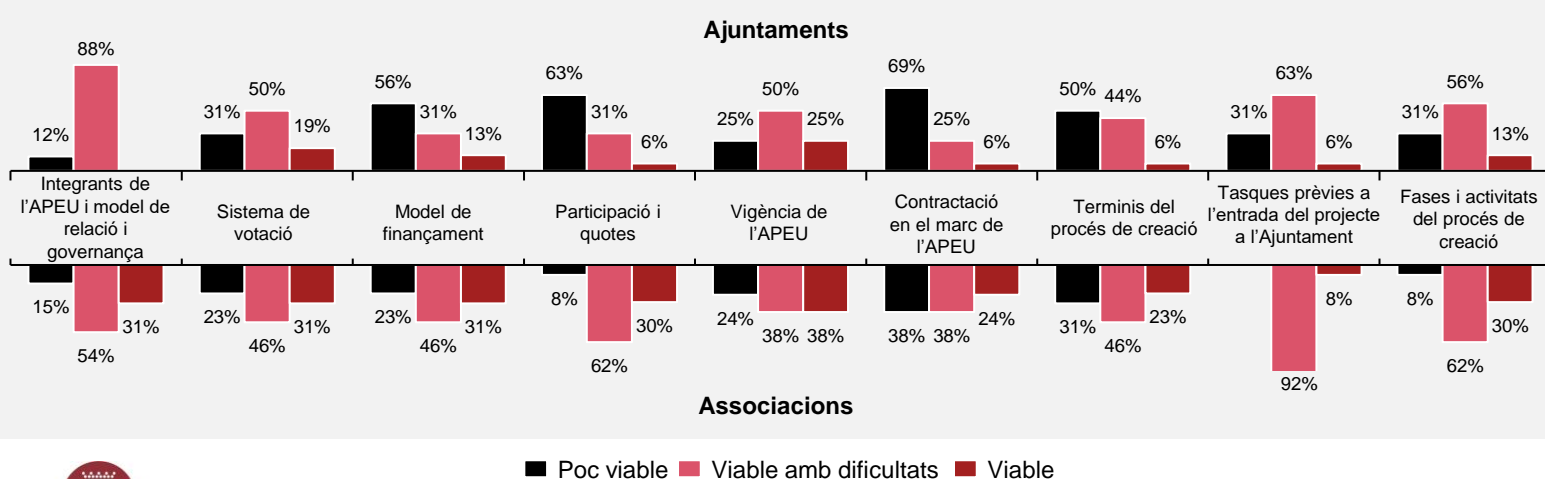
El **disseny del model d'APEU català** es troba plasmat a la **Llei 15/2020**, del 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana. La norma estableix l'objecte de la nova figura de gestió de les zones d'activitat comercial i defineix els seus **elements vertebradors**, com són els integrants, participació i quotes, i el model de finançament. També regula el procés, les fases i activitats necessàries per tal de poder constituir una APEU.

Per tal de poder **determinar si aquest disseny és adequat i viable** en el context actual dels municipis, la Llei 15/2020 ha estat objecte de l'escrutini i la revisió exhaustiva de la present avaluació. Per fer-ho, s'ha desgranat la norma en els diferents elements que la componen. Per a cada element, s'analitza la seva viabilitat, les **principals problemàtiques** que ha suscitat en la pràctica i algunes **propostes de millora identificades** per part dels actors participants durant el procés d'avaluació.

Els resultats de l'anàlisi mostren **nombroses dificultats que tenen com a origen la normativa** de les APEU. De tots els elements que componen el model regulat, en tots ells es perceben per part dels participants en la prova pilot problemàtiques que dificulten la seva viabilitat i adequació. És important destacar que no s'aprecien diferències rellevants entre la visió de la seva aplicabilitat als PAE i a les zones comercials. Ajuntaments i associacions d'ambdós entorns identifiquen el **model de finançament**, la **contractació** i el model de **participació i quotes** com els elements més problemàtics i aturadors de la Llei. No obstant, és important destacar que es produeixen algunes diferències en la percepció respecte el grau de viabilitat d'alguns elements, com el model de finançament, on els ajuntaments es mostren més pessimistes que les associacions però, per contra, aquestes expressen una visió més reticent que els ajuntaments respecte la viabilitat de la realització de les tasques prèvies.

Si bé és cert que aquest pessimisme generalitzat pot ser producte del desencís provocat pel fracàs de les proves pilot, no per això resulta menys rellevant observar que **la normativa**, en les seves principals facetes, **no es percep com a viable o aplicable** al context actual dels municipis analitzats. Per aquest motiu, resulta necessari profunditzar en els elements que han provocat un major rebuig i que els ajuntaments i associacions han identificat com a majors **obstacles per a la constitució de les APEU**.

Grau d'adequació i viabilitat dels diferents elements del model d'APEU regulats a la Llei 15/2020 als municipis



Model de relació i governança

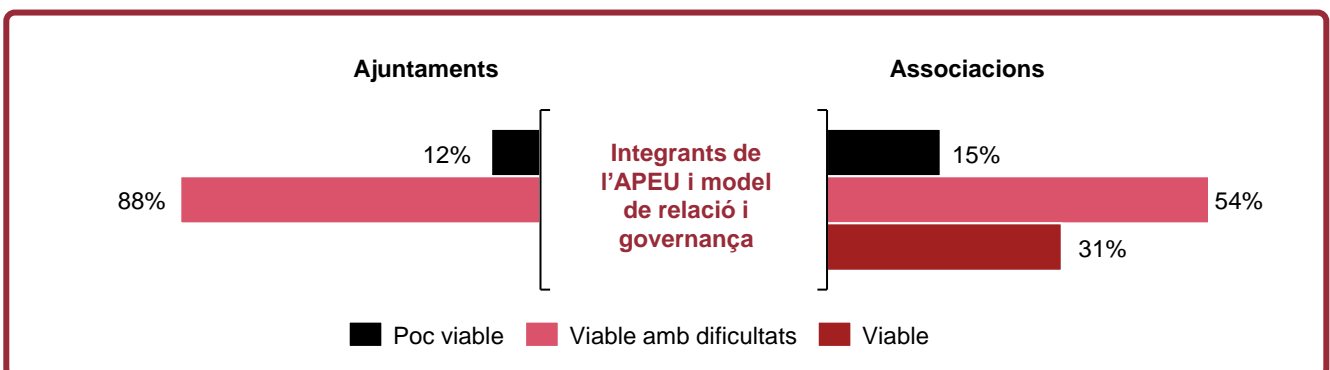
La creació d'una nova entitat de gestió de les zones amb activitat econòmica amb **objectius, integrants i abast geogràfic similars** als de les associacions empresarials i comercials actuals pot generar, a priori, determinats riscos i problemàtiques. La normativa reguladora de les APEU no aprofundeix en les **fórmules de convivència, governança i relació entre l'APEU constituïda i l'associació** o associacions presents a l'àrea. Durant el procés d'avaluació s'han identificat tres elements que cal considerar a l'hora de definir com articular la relació entre l'associació i la potencial APEU, i que poden ser problemàtics.

En primer lloc, és necessari definir la forma en què es gestiona el pagament de les quotes per part dels membres de l'APEU que també formen part de l'associació, ja que de forma general, els empresaris i comerciants **no estan disposats a assumir el pagament de dues quotes**, especialment quan una és obligatòria. En cas d'exigir-se una doble quota, és possible que alguns associats deixin de pagar la quota a l'associació i aquesta corri el risc de desaparèixer. En segon lloc, algunes associacions expressen certa preocupació respecte la creació d'una APEU ja que les perceben com una **amença a la continuïtat i supervivència de l'associació** –que compta amb un bagatge històric al municipi- davant el potencial solapament de funcions entre les entitats. Addicionalment, s'ha detectat que aquesta reticència pot respondre, també, a què l'existència d'una nova entitat **posa en risc la influència d'aquestes associacions**, i les persones que les formen, sobre la zona delimitada i pot produir un canvi en les relacions de poder actuals. Per tal de poder trobar una solució satisfactòria per abordar aquestes problemàtiques, ha estat possible identificar diverses **propostes de governança** que permetin la continuïtat d'ambdues entitats:

- 1** **Eliminació de la quota a abonar a l'associació** per part de les empreses incloses en ambdues entitats a canvi de què **es contracti a l'associació per a dur a terme les actuacions de l'APEU** i així poder recuperar els fons perduts.
- 2** **Eliminació de la quota a abonar a l'associació** per part de les empreses incloses en ambdues entitats a canvi de què **l'Ajuntament subvencioni l'associació** per a què aquesta pugui continuar la seva activitat.
- 3** **Pagament d'una quota simbòlica a l'associació per part de les empreses** per a poder mantenir l'estructura mínima durant el període de vigència de l'APEU.
- 4** **Establiment de convenis i/o acords de delimitació de les funcions** de cada entitat per a evitar conflictes en l'abast de les funcions que han de desenvolupar.
- 5** **Assumpció del pagament d'ambdues quotes** amb l'objectiu de què cadascuna de les entitats pugui desenvolupar la seva activitat sense problemes.

Propostes de convivència entre les entitats

És necessari apuntar que totes aquestes propostes demanen d'una tasca de **comunicació exhaustiva entre els titulars** inclosos dins d'ambdues entitats i aquells que només pertanyen a una d'elles per evitar greuges comparatius, per a poder transmetre tant la tasca desenvolupada per cadascuna de les entitats així com trobar **consens respecte l'articulació de la relació entre aquestes**.



Percepció de la viabilitat de la convivència entre APEU i associació

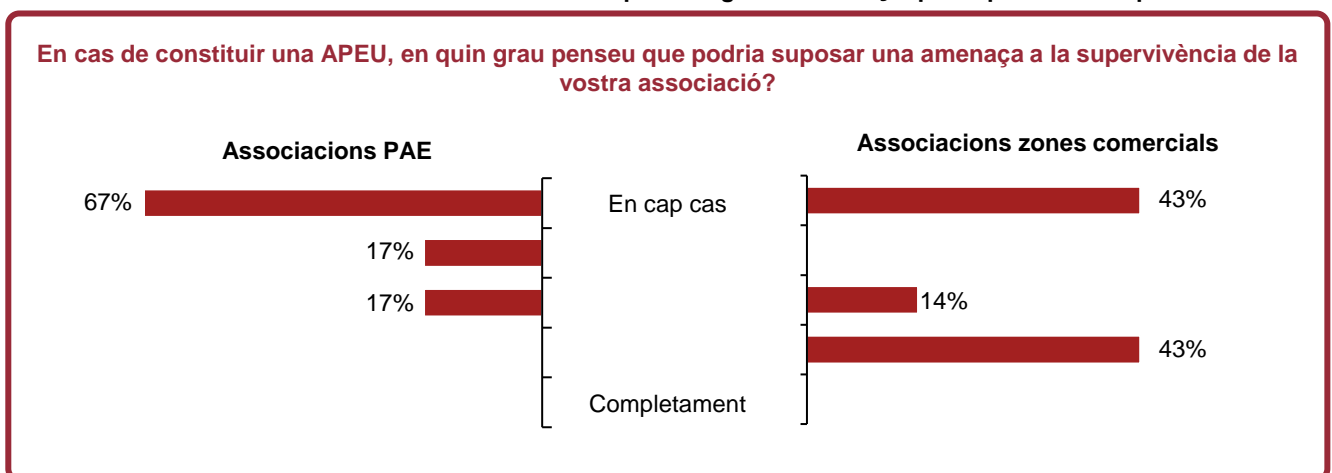
En aquest sentit, resulta rellevant fer èmfasi en què l'abandonament o manca de finançament de l'associació empresarial tradicional no és recomanable tenint en compte que **l'APEU compta amb terminis d'existència delimitats** (prorrogables, això sí) i no existeixen garanties que assegurin la seva continuïtat un cop finalitzat el seu mandat. Per tant, en cas de què l'APEU acabi desapareixent, no disposar d'una estructura organitzativa sòlida establerta a l'àrea implicaria, no només perdre els avenços realitzats durant els anys d'activitat de l'associació, sinó un afebliment de la coordinació i la relació entre les empreses que podria portar anys a recuperar.

El 84% de les associacions dels PAE no senten que l'APEU suposi un amenaça per a la continuïtat de la seva associació davant el 43% de les associacions comercials

A l'enquesta traslladada a ajuntaments i associacions es va plantejar a les segones quina era la seva visió respecte l'existència d'una nova entitat i les implicacions que aquesta podia tenir a la seva realitat. **Les associacions dels PAE no identifiquen l'APEU com una amenaça** per a la seva continuïtat sinó que comprenen la diferència entre ambdues entitats, tant en funcions i objectius com en el seu abast geogràfic i, fins i tot, algunes la veuen com a una **oportunitat de millora de les pròpies associacions** per a realitzar tasques que aquesta no assumeix actualment.

Per contra, les associacions de les zones comercials veuen amb més reticència la creació d'aquestes noves figures, amb **un 43% dels enquestats que la perceben com una amenaça**. Cal apuntar, però, que hi ha una polarització rellevant en aquesta opinió ja que un 43% d'aquestes no perceben l'APEU, en cap cas, com a un perill per a la seva existència. Aquesta dualitat de respostes es podria explicar per una **manca d'informació de les associacions respecte el possible encaix** que poden tenir amb l'APEU o per un **rebuig motivat pel temor a la pèrdua de poder i influència**, tal i com s'ha mencionat anteriorment. En qualsevol cas, queda clar que tasques pendents per als municipis són la gestió de la governança i la sensibilització a les associacions en aquest aspecte.

Percepció del grau d'amenaça que suposa l'APEU per l'associació



Les associacions comercials expressen que **l'obligatorietat de les quotes, la capacitat d'assolir majors consensos entre actors i l'augment del pressupost disponible són els principals atractius de l'APEU** ja que no es poden dur a terme moltes actuacions de revitalització comercial i inversions en infraestructura per la manca de recursos actual. Les associacions dels PAE reconeixen, també, la importància de l'APEU en **l'aportació de quotes obligatòries i l'eliminació de la problemàtica dels free riders**, especialment en aquelles associacions que compten amb una alta proporció d'empreses dins els polígons industrials. A més, destaquen la possibilitat de **generar i promoure més eficaçment propostes de millora** per al desenvolupament del polígon com a factors clau que incentivarien la creació d'una APEU.

Per tant, tot i la reticència d'algunes associacions, de forma general tots els actors coincideixen de forma majoritària en que l'APEU **es presenta com un complement a l'activitat de les associacions ja existents**. En lloc de competir, s'apunta que pot col·laborar i enfortir les seves funcions, aportant un valor afegit a les zones d'activitat econòmica que actualment no es pot assolir amb les estructures associatives tradicionals i els recursos disponibles. Així, la creació d'una APEU es percep com una **oportunitat per a millorar la coordinació i l'eficàcia** en les accions de millora dels espais, augmentar la capacitat d'arribar a consensos entre un gran nombre d'actors i en el foment de l'activitat econòmica local. S'apunta, però, que és possible que per a aconseguir un encaix satisfactori, algunes associacions hagin de replantejar els seus objectius i actuacions per a poder donar l'espai necessari a les APEU per a prosperar.

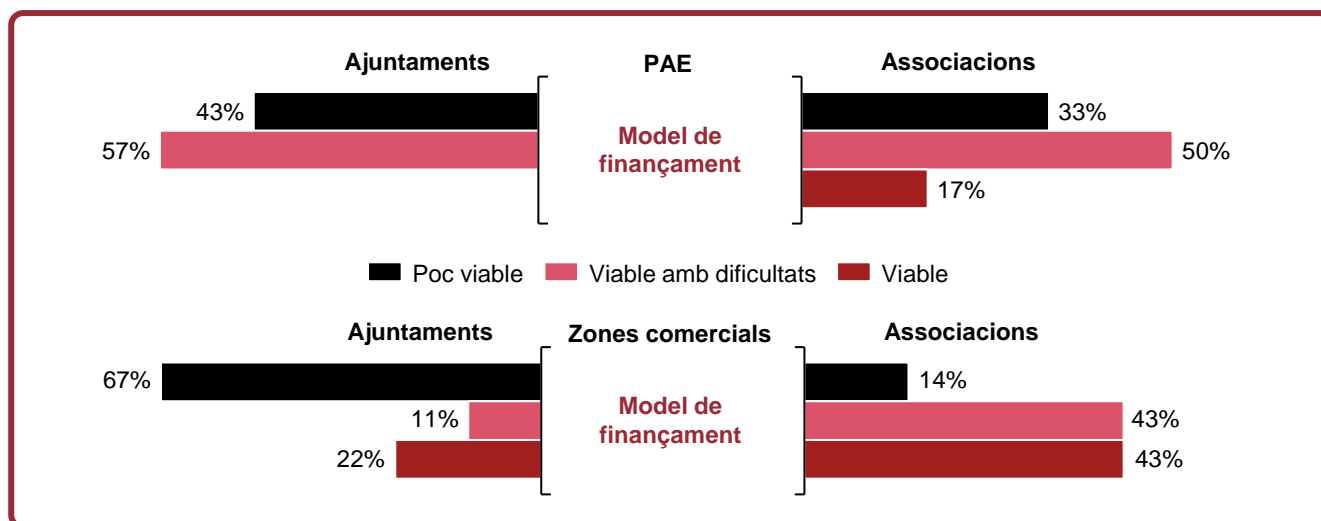
Model de finançament

El model de finançament proposat per la normativa, principalment basat en la **recaptació de quotes obligatòries** per part dels membres de les APEU, presenta, en si mateix, un gran nombre de dubtes i problemàtiques tant pel seu càlcul com recaptació que els ajuntaments i associacions no poden abordar en l'actualitat.

En primer lloc, existeix un alt grau d'inseguretats jurídica davant la **naturalesa d'aquestes contribucions obligatòries**, que s'identifiquen com a prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari, figura que no només provoca confusió als ajuntaments, com a entitats que han d'aprovar-les mitjançant ordenança municipal, sinó que és **qüestionada dins l'àmbit jurídic** per la seva potencial inconstitucionalitat i genera dubtes a les organitzacions encarregades de la seva recaptació.

La inseguretats dels ajuntaments a l'hora de poder impulsar l'aprovació de les ordenances municipals que regulin aquesta figura deriva de la manca de confiança mostrada per alguns secretaris i interventors municipals en un sistema que implica la **recaptació de quotes per part d'un ens públic per al seu posterior traspàs a una entitat privada**, com seria l'entitat gestora de l'APEU.

Adicionalment, els ajuntaments i associacions han reiterat en diverses ocasions la **necessitat de disposar de models** o orientacions clares respecte a **l'ordenança municipal a aprovar** donada la manca de referents i d'experiència en el desenvolupament d'ordenances que regulin la recaptació d'aquestes prestacions. Tot i que aquesta demanda ha estat traslladada a diverses administracions, especialment l'autonòmica, com a ens que ha desenvolupat la normativa, no s'ha obtingut una resposta satisfactòria. Aquesta necessitat no resolta ha propiciat que de forma generalitzada els municipis hagin optat per **l'aturament del procés fins a disposar dels models demandats** i una major seguretats jurídica respecte els procediments a seguir en la recaptació i gestió de les quotes.



Percepció de la viabilitat del model de finançament de l'APEU

Una altra problemàtica identificada respon a la gran incertesa respecte a **com afrontar les despeses derivades de les actuacions aprovades** i les retribucions per al personal professional de l'APEU durant els primers mesos en què l'entitat gestora entri en funcionament. En aquesta fase inicial de l'APEU, l'entitat **encara no disposaria dels recursos necessaris com per a poder finançar-se ja que no s'haurien pogut recaptar quotes per disposar d'un pressupost suficient.**

Per tant, es pot produir l'escenari en què s'aconsegueix crear una formalment **una APEU virtualment sense fons** amb els quals desenvolupar la seva acció, deixant a l'entitat sense la capacitat d'abordar les necessitats per les quals ha estat creada, amb el desgast que aquesta situació provocaria als seus membres. Per tal de poder pal·liar aquesta situació, des de les associacions s'ha posat de manifest la necessitat d'obtenir **subvencions públiques que permetin l'arrencada de l'APEU.**

Un altre aturador detectat en relació al finançament es deu la **dificultat de gestionar la recaptació de les quotes obligatòries** si es produeix una situació d'impagament per part d'algun membre de l'APEU. Si bé és cert que l'entitat gestora disposa de la capacitat de realitzar la recaptació voluntària, no compta amb els **mitjans coercitius per dur a terme la recaptació executiva** de les mateixes per via de constrenyiment. La normativa contempla que, en aquest cas, hauria de ser l'ajuntament qui, a petició de l'entitat gestora, iniciï la recaptació executiva.

Existeix una gran inseguretats respecte la gestió de la recaptació executiva en el cas de què es produeixin impagaments ja que, ni l'entitat ni l'ajuntament disposen de la capacitat efectiva per a poder dur-la a terme

La **inseguretats davant la capacitat real de recaptació executiva** de les quotes ha estat un element clarament dissuasiu per a la constitució de les l'APEU, doncs es produeix un alt risc de potencials impagaments i no garanteix una resposta a un dels principals objectius de l'APEU; acabar amb els *free riders*. Aquesta situació pot deixar a l'entitat gestora **sense recursos econòmics** per a la realització de les actuacions contemplades al pla d'actuació i, fins i tot, posa en entredit la capacitat de funcionament de l'entitat per la impossibilitat d'afrontar el pagament de sous o despeses estructurals, com d'espai o subministraments.

Algunes associacions **han posat de manifest el seu malestar** en que aquesta problemàtica de caràcter administratiu no hagi estat resolta amb anterioritat per part de les administracions públiques implicades.

Davant aquesta situació, a la sessió de *focus group*, els participants van oferir diverses propostes per a la resolució d'alguns dels problemes plantejats en el present apartat. Els participants de les APEU comercials advoquen perquè sigui l'entitat gestora de l'APEU qui recapti les quotes però que els impagaments siguin gestionats per l'ajuntament o alguna entitat supramunicipal. En aquest cas, però, no s'aborda el problema de la inexistència de fons en la fase inicial de funcionament de l'entitat gestora.

En el cas dels PAE, de forma majoritària, aquests opten per **l'exclusió total de l'Ajuntament de les tasques de recaptació de les quotes i l'adopció d'un format completament privat de gestió d'aquestes**. No obstant, aquesta solució no dona resposta al gran aturador que suposa la inexistència d'un mecanisme clar de recaptació executiva que abordi el risc d'impagament de les quotes ni, tampoc, a la manca de recursos en la fase inicial d'activitat de l'APEU.

Procés de contractació

El **model de contractació** en el marc de l'APEU, tal i com l'estableix la normativa després de la modificació introduïda per la *Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023*, **representa un gran aturador i presenta reticències importants** per part de les associacions i els ajuntaments. L'article 8 de la Llei 15/2020, apartat g), exposa que la contractació ha de tenir en compte "si escau, el que estableix per als poders adjudicadors la Llei 9/2017, del 8 de novembre". Aquest precepte posa sobre la taula una **potencial condició de poder adjudicador** a l'APEU i la subsegüent obligació de regir-se per la Llei de contractes del sector públic.

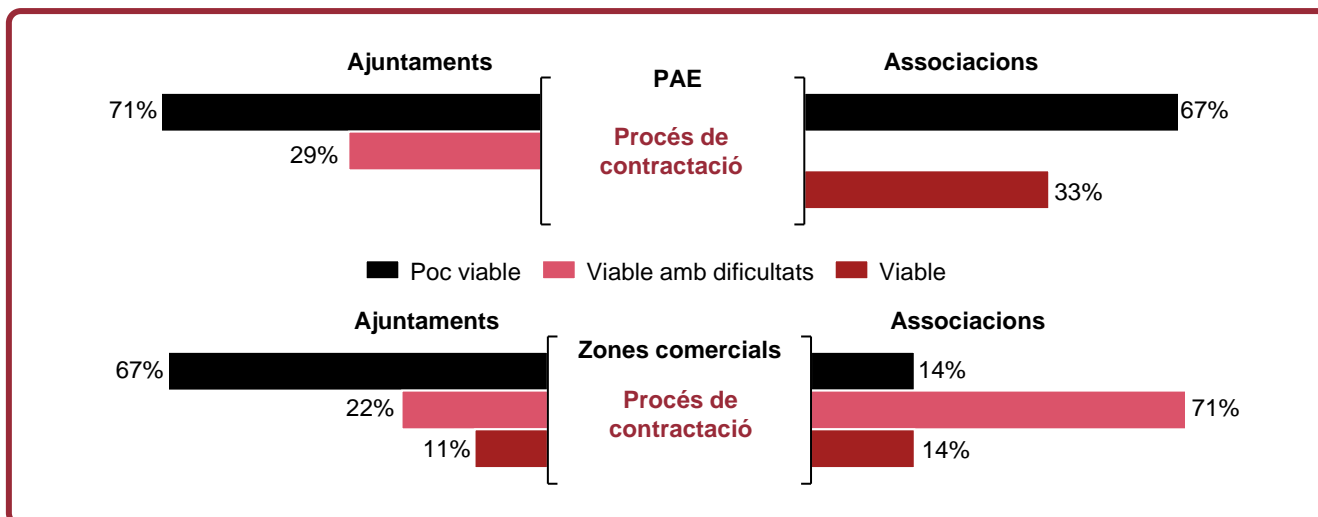
Haver de seguir criteris de contractació pública suposaria un gran obstacle per a les APEU tant per l'alentiment en la contractació com per la dificultat de gestió

L'ambigüitat que genera aquesta modificació legislativa davant si l'APEU hauria de seguir criteris de contractació pública o no **provoca una gran inseguretats jurídica** i és problemàtica en dos sentits. Per una banda, si la filosofia de l'APEU és la de dotar als PAE i zones comercials de mecanismes de gestió àgils i innovadors, que s'adaptin a la realitat canviant dels sectors comercial i industrial i els permetin competir amb àrees de gestió privada, la contractació pública – per la seva naturalesa garantista – pot **dilatar de manera important qualsevol actuació de l'APEU**, inhabilitant la seva pròpia raó de ser i deixant-la buida de sentit. Per altra banda, no sembla realista exigir a entitats privades de què disposin dels **recursos i coneixements necessaris** per a la correcta gestió d'un procés complex com el de contractació pública, quan aquesta ja presenta, a vegades, dificultats per a les administracions públiques, entitats molt més versades en aquest camp.

De forma addicional, s'identifiquen dues problemàtiques afegides derivades d'aquest fenomen. En primer lloc, donada la potencial participació de l'Ajuntament en el procés de recaptació de les quotes, independentment de la forma en què aquesta s'estableixi, aquests contempen el **risc de què se'ls hi exigeixin responsabilitats com a ens públic** davant el supòsit de què es produeixin contractacions irregulars per part de les APEU.

A més, en el cas dels PAE i seguint un criteri basat en la realitat dels polígons, els empresaris es mostren **reticents a haver de seguir els criteris d'equitat de la contractació pública** per a contractar serveis com la seguretat, que en moltes ocasions es poden proveir per empreses ja establertes dins el polígon, amb el consegüent **impacte econòmic positiu** que representa pel propi PAE. No tindria sentit, doncs, contractar empreses externes al polígon per dur a terme funcions que ja es realitzen de forma tradicional per empreses que en formen part.

Percepció del model de contractació en el marc de l'APEU

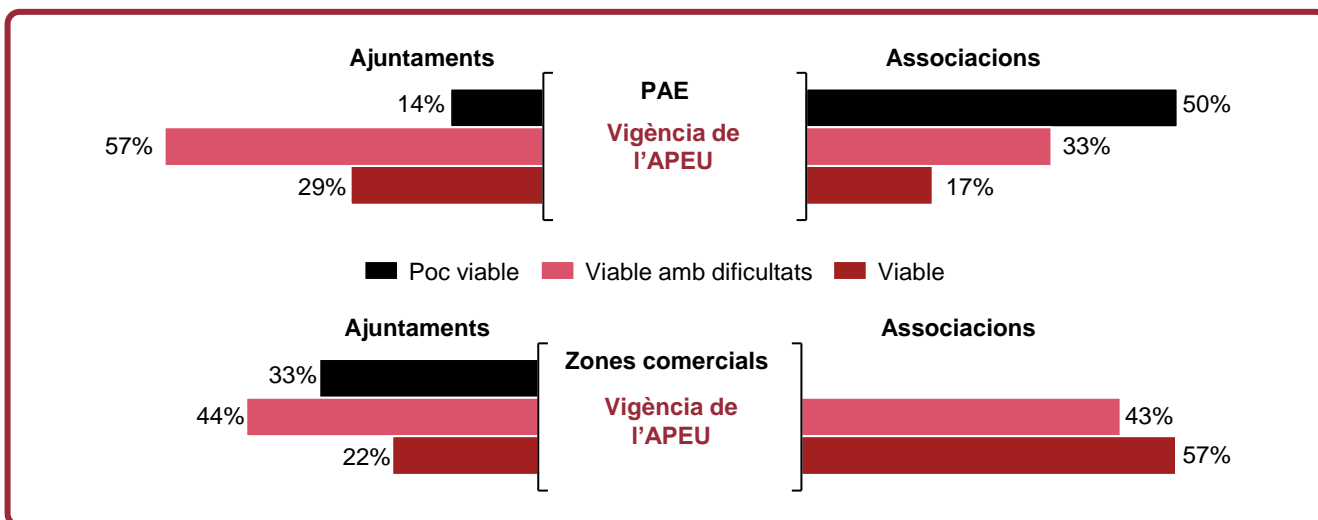


La condició de poder adjudicador és, de nou, un element aturador **que desincentiva qualsevol procés de constitució d'una APEU**. Davant aquest obstacle, a la sessió de *focus group*, ajuntaments i associacions de les zones comercials i dels PAE van expressar la necessitat de què **la contractació es regís per criteris exclusivament privats** amb requisits de transparència i garanties recollides pels estatuts de les entitats gestores amb l'objectiu d'aconseguir un equilibri entre l'eficàcia i el pragmatisme que representés una alternativa viable a la normativa actual.

Vigència

La normativa contempla un termini màxim de vigència de l'APEU de **5 anys prorrogables sota votació**, independentment de si l'APEU és constituïda en un PAE o un nucli urbà, o la finalitat de la mateixa. En el cas de les APEU enfocades al teixit comercial aquest termini pot ser considerat com a adequat i ajustat a la realitat ja que les actuacions plantejades no tenen una durada gaire llarga sinó que s'enfoquen a temes concrets i assolibles a curt i mitjà termini. Donada la naturalesa de les actuacions a realitzar en els PAE, els ajuntaments i, especialment, les associacions expressen que un termini tan limitat **no és propici per al desplegament de plans i inversions ambiciosos que es requereixen en aquests entorns**.

Percepció de la viabilitat del termini de vigència de l'APEU



Actuacions com els plans de reconversió industrial, digitalització empresarial, canvis de model energètic o projectes en matèria de sostenibilitat necessiten de marcs temporals extensos per a la seva correcta definició, desplegament i gestió. La **manca de garanties d'una duració suficient** com per obtenir l'estabilitat i el compromís d'execució necessaris, dificulta que cap entitat gestora estigui disposada a impulsar projectes de gran abast atenent a la possibilitat de què aquests no es mantinguin passats els 5 anys de vigència de l'APEU.

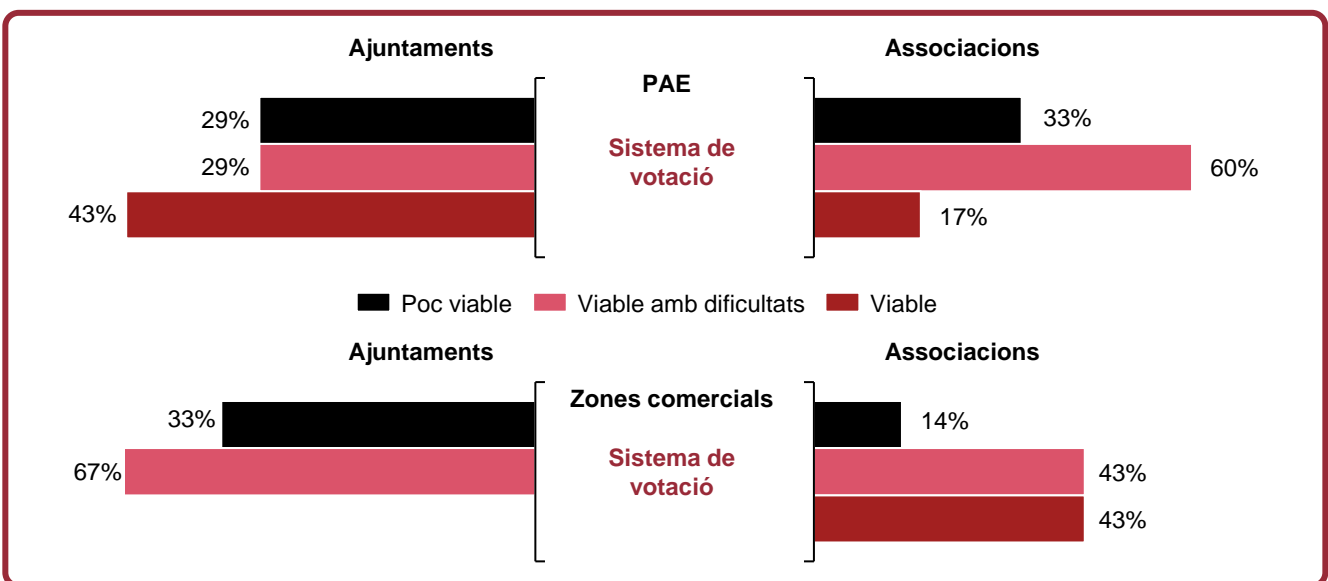
En aquest sentit, les entitats participants en la prova pilot dels PAE traslladen una proposta de revisió del termini de vigència de l'APEU propera a la normativa de la Comunitat Valenciana, la qual **determina el termini de vigència en 20 anys** i s'adequa millor a la realitat i necessitat dels polígons.

Sistema de votació i majories necessàries per a l'aprovació de l'APEU

El sistema de majories vehiculat per la normativa catalana presenta problemàtiques per l'**alt nivell de consens que exigeix** als potencials membres de l'APEU a l'hora de constituir la mateixa. Per una banda, el criteri de repartiment del pes del vot basat en el tamany permet que aquells locals, naus o parcel·les de grans dimensions puguin, de forma efectiva, **bloquejar els processos de votació** si es produeix un nivell d'acord suficient. Aquest escenari, en si, posa en entredit la democràcia interna de les APEU abans, fins i tot, de què s'hagin arribat a constituir doncs pocs titulars de dret de possessió poden arribar a concentrar una gran quantitat de poder de decisió.

Per altra banda, **immobles buits o que no tenen un propietari amb el que s'ha pogut contactar** tenen una incidència directa en la votació tot i no participar-hi i poden minar la legitimitat del procés i decidir el propi resultat d'aquest. Aquest fenomen, de major incidència en les zones comercials, es converteix en un element aturador rellevant en l'intent de constitució de l'APEU. Els locals buits són una problemàtica estesa en algunes de les àrees comercials en les que s'ha impulsat la prova pilot, fins al punt de suposar més del 40% dels locals totals en algun municipi. En aquests contextos en què els propietaris de locals buits es troben molt desmobilitzats, caldria una participació gairebé plena de la resta de titulars dels locals per poder garantir el mínim de participació i de vots favorables, fet que presenta una alta dificultat.

Percepció de la viabilitat del sistema de votació de l'APEU



Definició del pes de la participació en la votació i les quotes

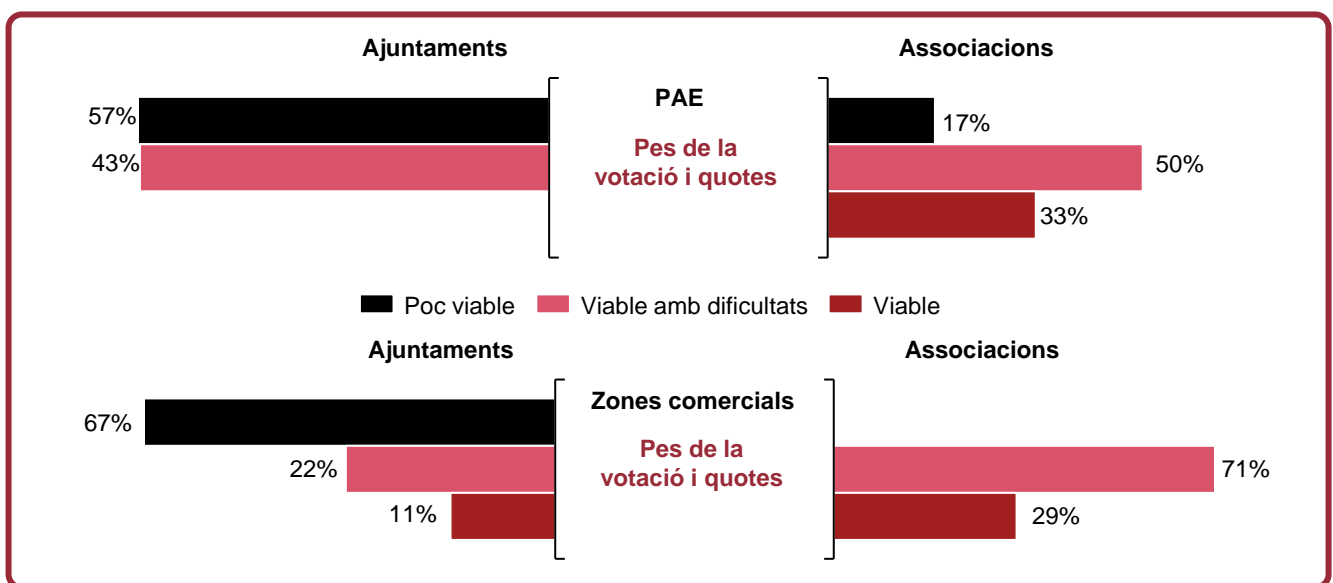
L'establiment de **quotes obligatòries** esdevé un dels elements troncals del model d'APEU i alhora, un dels més problemàtics. La definició del pes de la participació i la quantitat a abonar per part dels membres de les APEU a les zones d'activitat econòmica ha estat objecte de confusió i necessitat d'aclariment per part dels òrgans que han desenvolupat la legislació de les APEU. El **sistema de càlcul de la participació i les quotes** proposat per la normativa no només és molt complex d'entendre i aplicar, sinó que denota carències en la seva concepció i incongruències que generen dificultats als membres de l'APEU, tal i com ha remarcat l'associació Bufalvent en un informe publicat l'any 2022⁵.

La principal problemàtica identificada, que té una major incidència en els PAE, ve donada pel fet que el criteri per a la definició de les quantitats a abonar pels membres **es basa en les dimensions de les naus i/o parcel·les** presents dins l'àrea delimitada i **no seguint criteris econòmics**, com la facturació anual. Així, es poden produir escenaris on empreses que pel seu model de negoci necessiten d'instal·lacions de grans dimensions per a l'emmagatzematge de mercaderies però que facturen quantitats reduïdes en comparació a d'altres empreses dels polígons afrontin unes **quotes amb un pes relatiu a la seva facturació superior** a l'empresa de menor tamany.

El sistema de definició del pes de la participació en la votació i les quotes a abonar no és coherent ni just

Per altra banda, no totes les possibles actuacions tenen un **impacte proporcional al tamany dels locals, naus i/o parcel·les** sinó que en alguns casos proporcionen un benefici igual per a tots els membres, com poden ser la seguretat, il·luminació o neteja. En aquests casos, un cobrament desigual **no s'ajustaria al benefici obtingut** per les actuacions de l'APEU.

Es presenta, doncs, una **problemàtica de proporcionalitat de les quotes** amb conseqüències negatives per a l'àrea econòmica tant per la major dificultat per afrontar quantitats excessives de contribucions obligatòries (i el risc gentrificador que se'n deriva, ja molt present als centres de les ciutats) com per la manca de **coherència en la imposició de quotes** sense considerar les tipologies d'actuacions. Donat que el sistema per a assignar el pes del vot de cada membre o potencial membre es regeix pel mateix criteri, les problemàtiques presentades es reproduïxen també en aquest sentit.



Percepció de la viabilitat de la definició del pes de la votació i quotes de l'APEU

5: Informe motivat pel projecte APEU Bufalvent. (2022) Bufalvent

És aparentment evident que aquelles empreses que per tamany hagin d'afrontar quotes excessivament altes **no mostraran el seu suport a l'aprovació de l'APEU** en cas de què el sistema de participació i establiment de les quotes no sigui considerat just i, gràcies al major pes del seu vot, suposaran un component aturador molt rellevant per al projecte. Cal recordar que l'aprovació de l'APEU queda supeditada a una **majoria doble elevada i ponderada** segons el tamany de la nau/parcel·la, per tant qualsevol immoble de gran tamany tindrà la capacitat, si les condicions es donen, de condicionar de forma desproporcionada el procés de votació en el seu favor.

Davant aquest fet, les associacions proposen una adaptació de la normativa valenciana dels EGM per a la legislació catalana. En aquesta, **es contempla el canvi del format de càlcul de les quotes i el pes dels vots** prèvia aprovació dels membres, el que facilitaria obtenir un consens i suport major per part de les empreses perjudicades tenint en compte que podrien revertir la seva situació un cop constituïda l'APEU i els seus òrgans de govern. Aquest nou format de definició del pes del vot i les quotes es podria definir seguint un criteri regit per elements com la **facturació anual de les empreses participants** o el **nombre de treballadors d'aquestes**, criteris més redistributius i que es poden percebre com a més justos que no els actuals. Alternativament, els participants de l'avaluació han presentat una proposta mixta, amb una **part de la quota variable segons els criteris esmentats i una part fixa**, independentment de les característiques de l'empresa.

Confecció d'un cens acurat i actualització del mateix

La normativa reguladora de les APEU requereix, com a documentació necessària per a la introducció del projecte a l'Ajuntament, un **plànol a escala en què s'identifiqui la delimitació de l'àrea, els immobles inclosos, les persones titulars** del dret de possessió i la superfície construïda cadastral ponderada de cadascun dels titulars de dret de possessió. Els ajuntaments i associacions han traslladat la preocupació de què **l'obtenció d'aquesta informació presenta diverses dificultats**.

Tot i que la Llei 15/2020 especifica que *"l'ajuntament ha de facilitar les dades de què disposi, amb la finalitat de completar el projecte"*, diversos ajuntaments han expressat dubtes respecte la seva capacitat per complir-ho. Això és degut a que **els ajuntaments no necessàriament disposen de les dades** dels titulars d'activitats econòmiques, que poden ser els titulars del dret de possessió a diferència de les dades dels propietaris dels immobles que, de forma generalitzada, sí que les tenen. Per altra banda, també s'han manifestat dubtes respecte la legalitat de facilitar aquestes dades d'acord a les obligacions derivades de la **normativa en matèria de protecció de dades**. Aquest escull i la inseguretats jurídica que se'n deriva dificulten l'elaboració del cens, un dels treballs previs necessaris per a la introducció del projecte a l'Ajuntament.

Els ajuntaments no sempre disposen de les dades actualitzades ni les poden proporcionar a l'APEU

Una altra dificultat identificada rau en què el cens presenta la **necessitat de ser actualitzat de forma regular**, ja que es poden produir canvis en la titularitat dels immobles i les activitats econòmiques i el seu contingut té implicacions en el pes de la participació i les quotes a abonar. Aquesta actualització implica que la gestió i manteniment del cens hauria de fer-se de manera coordinada entre l'entitat gestora de l'APEU i l'administració, afegint traves logístiques a la tasca.

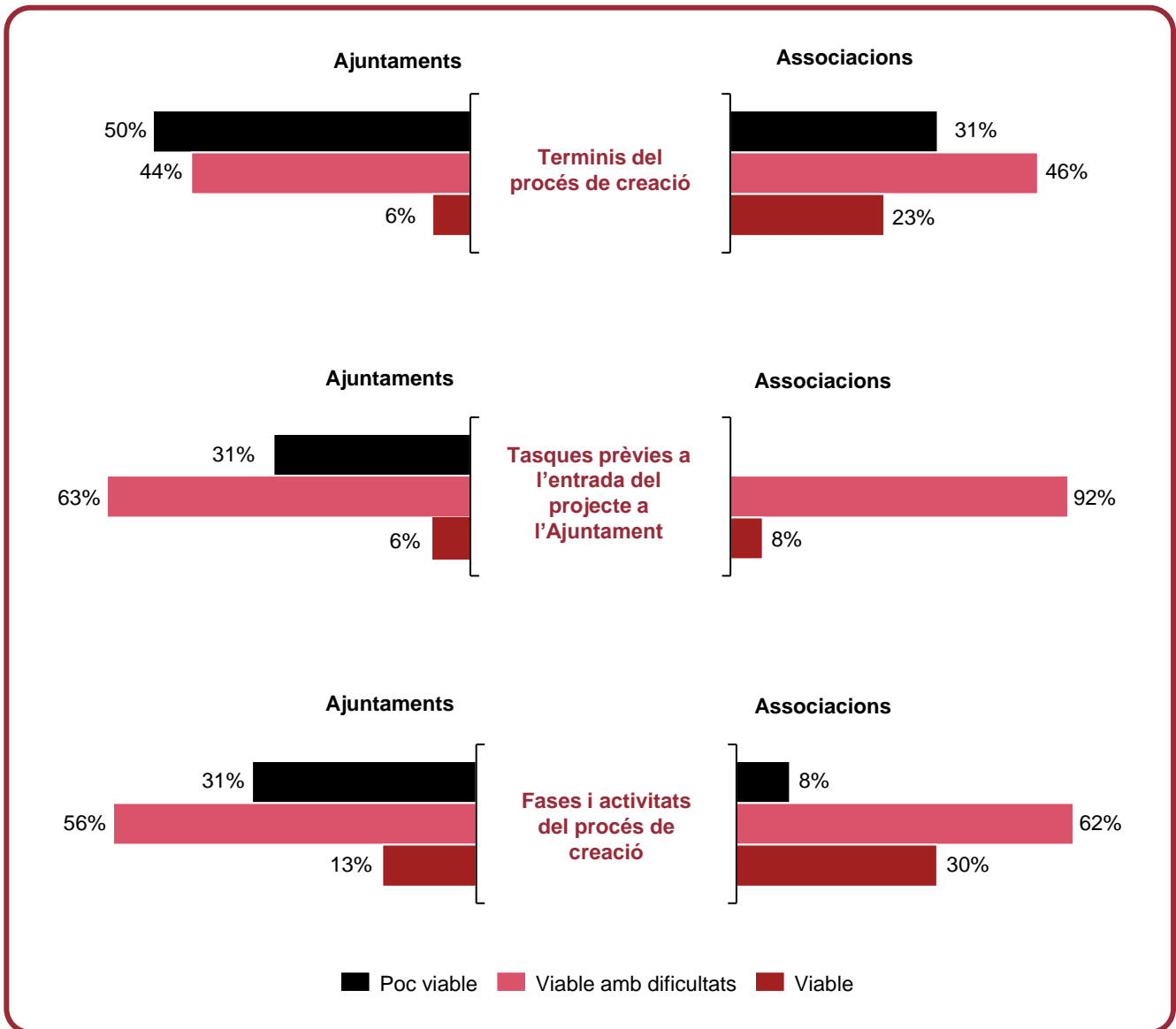
Per tal de millorar aquesta situació, ajuntaments i associacions han manifestat com a necessari un aclariment normatiu que permeti una **unificació del criteri a seguir per part de les administracions locals** a l'hora de proporcionar aquestes dades, així com una major implicació del grup promotor en la cerca i recollida d'aquestes. Per altra banda, és necessari considerar una solució per a obtenir les dades de contacte dels propietaris quan no es disposi d'aquestes per part de l'ajuntament, ja que és una situació que es pot produir en multitud de contextos, especialment quan la titularitat no recau sobre particulars sinó que són propietat, per exemple, d'entitats financeres o cadenes comercials.

És a causa d'aquestes dificultats esmentades que, tot i que molts ajuntaments han expressat que compten amb els censos tal i com demana la normativa, **s'han pogut identificar casos en què aquests no complien amb totes les especificacions estipulades** i haurien de ser revisats i actualitzats per a ser vàlids. Aquest fet té un impacte directe sobre el posterior anàlisi de les tasques prèvies completades i és imprescindible de tenir en consideració a l'hora d'analitzar aquest element de la implementació.

Procés de creació de l'APEU

Tenint en compte que l'experiència dels ajuntaments respecte l'APEU s'ha centrat en les tasques prèvies a la introducció del projecte a l'Ajuntament, un dels ítems relatius a la normativa analitzats ha estat la viabilitat respecte els terminis del procés de creació, les tasques prèvies d'entrada del projecte a l'Ajuntament i les fases i activitats del procés de creació.

Tal i com s'ha anat mostrant durant el present apartat, els participants de la prova pilot han expressat un grau considerable de dificultat en aquestes tasques prèvies a causa dels obstacles que han hagut d'afrontar de forma constant durant la prova pilot i que són objecte d'estudi de la present avaluació.



Percepció de la viabilitat del procés de creació de l'APEU

4.3 El funcionament i organització interna de les proves pilot han estat adequats?

Donades una determinada problemàtica social i una intervenció pública dissenyada per donar-hi resposta, el següent pas consisteix a passar a l'acció i assegurar que **la intervenció s'executa de forma adequada** per tal de poder assolir els resultats esperats. L'avaluació de la implementació tracta d'avaluar si el programa s'organitza i gestiona correctament, és a dir, si el conjunt de **factores de producció del programa** o funcions crítiques de l'organització operen amb la consistència i la coherència idònies per produir els resultats previstos. Existeixen múltiples factors, tant interns com externs, que poden posar en risc l'èxit d'una implementació.

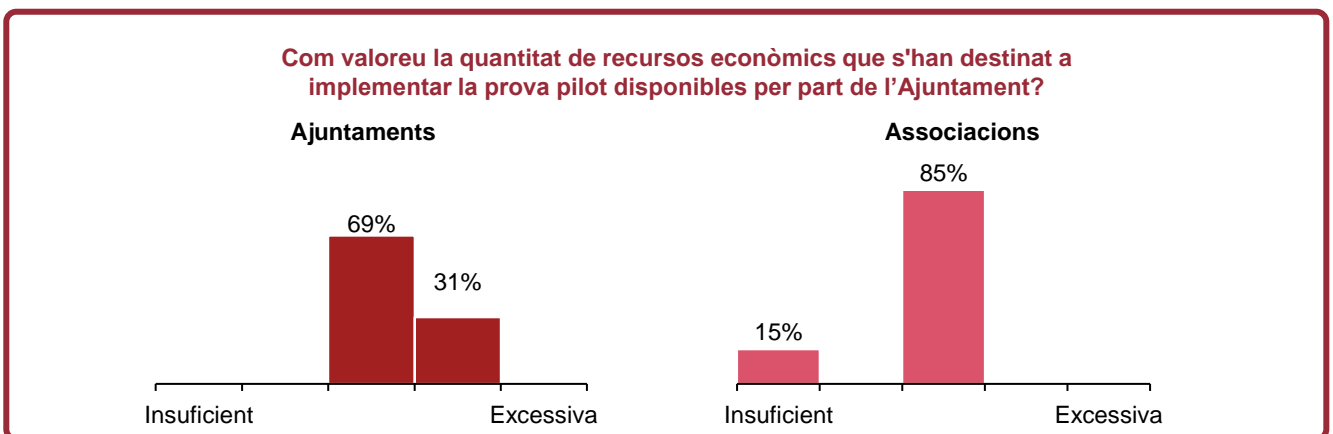
És important esclarir que la implementació objecte de **la present avaluació es centra en les proves pilot** executades en els municipis i coordinades per la Diputació de Barcelona. Aquest enfoc, tal com s'ha esmentat anteriorment, s'ha adoptat degut a que **cap APEU ha estat constituïda**, i per tant no és possible avaluar-ne el funcionament. L'avaluació es centra doncs en el seu procés de creació.

En aquest sentit, l'avaluació pretén investigar si el **funcionament i l'organització interna** de les proves pilot que s'han realitzat amb l'objectiu de constituir les APEU han estat els adequats. A continuació, es presenten els resultats per a les diferents dimensions clau de la implementació per tal de proporcionar una anàlisi detallada sobre la seva adequació, eficàcia i eficiència, i per tal d'identificar possibles modificacions de cara a futures proves pilot.

S'han destinats els recursos econòmics i humans necessaris a la prova pilot?

Els recursos econòmics destinats a qualsevol projecte són essencials per a la correcta implementació del mateix, ja que doten als participants dels instruments necessaris per al desplegament de totes aquelles tasques a realitzar. Tal i com s'ha esmentat prèviament, la Diputació de Barcelona ha subvencionat l'impuls de les proves pilot amb **580.800€ dividits en ajuts de 40.000€ per municipi**, traslladats en dues anualitats de 20.000€ cadascuna i, en el cas de les comercials, s'ha afegit la subvenció provinent dels fons Next Generation. En la majoria dels casos han sigut els propis ajuntaments els que han gestionat l'ús dels recursos però, en algun municipi, s'han transferit les quantitats a les pròpies associacions mitjançant un conveni per a què aquestes les destinin a les accions que considerin més oportunes.

De forma addicional al finançament per part de la Diputació, els ajuntaments han pogut optar a les **subvencions d'altres administracions públiques** com la Generalitat de Catalunya a través dels ajuts de la CCAM i la Direcció General d'Indústria i, en el cas dels ajuntaments de les zones comercials, han rebut fons NextGenerationEU, també esmentats anteriorment. No obstant, els condicionants a l'hora de rebre aquestes ajudes difereixen dels que marcava la Diputació al Catàleg i no seran objecte de consideració en el present apartat sinó que s'acotarà l'anàlisi als fons estrictament relatius a la prova pilot.



Valoració dels recursos econòmics destinats per la Diputació a la prova pilot

La postura de la Diputació, com a ens que ha proporcionat una part important dels recursos econòmics, és que **els fons destinats han estat adequats** i apunten a que una major inversió no hagués tingut un impacte prou significatiu com per poder haver permès seguir impulsant la constitució de les APEU. Aquesta percepció es troba **alineada amb la visió dels ajuntaments**, que en el 69% dels casos valoren la quantitat rebuda com a adequada (i algun l'ha valorat com a excessiva) i suficient a les necessitats del projecte, i **de les associacions**, on el 85% mostren la mateixa consideració.

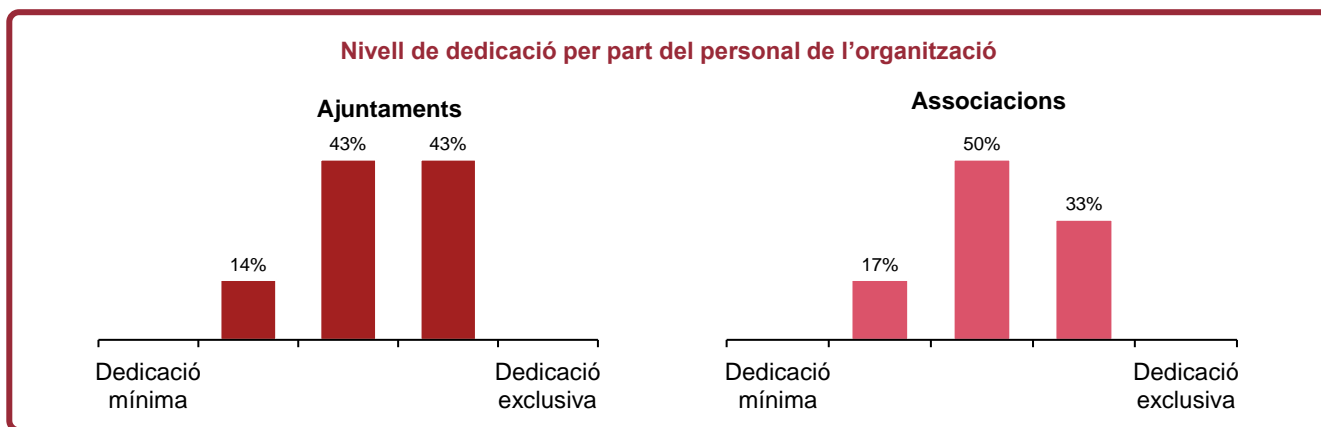
Generalment, els fons han estat utilitzats per finançar els treballs necessaris per a la **confecció del cens, el desenvolupament del pla d'actuació i les diferents accions de comunicació** i sensibilització que s'han realitzat durant el període de treballs previs per a augmentar el coneixement i suport a la figura per part dels potencials membres.

Tot i el consens respecte l'adequació dels fons rebuts, es detecten propostes de canvi en la gestió dels recursos econòmics per part de les entitats, relatives a una **major flexibilitat en les despeses elegibles de la subvenció** per poder finançar activitats destinades a la constitució de l'APEU, a **ampliar el període d'execució de la subvenció**, dotar de **majors recursos al personal tècnic dels ajuntaments i associacions** així com a les tasques de sensibilització i, també, que siguin les **associacions les beneficiàries de les subvencions** i no els ajuntaments.

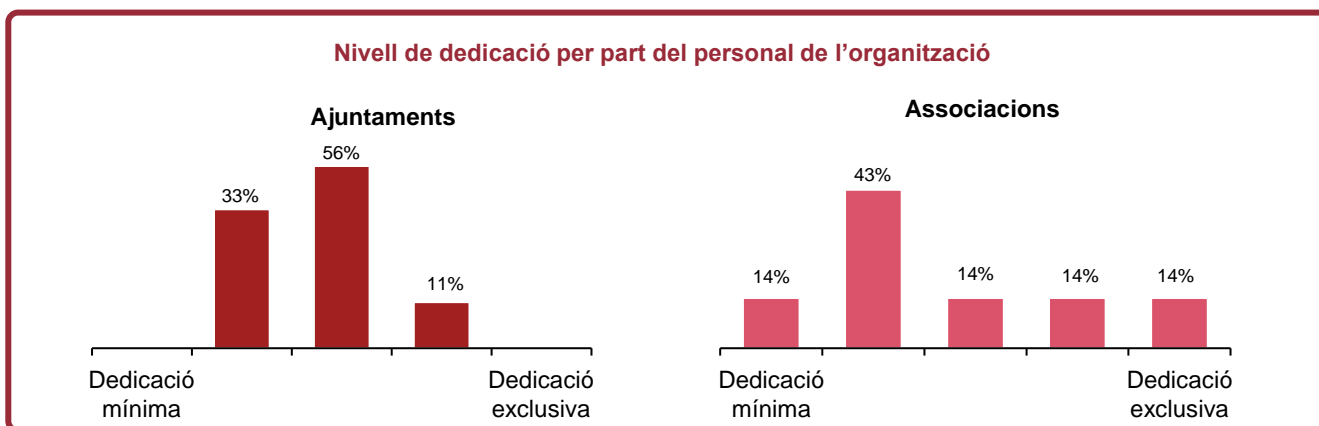
El nivell de dedicació a la prova pilot per part d'ajuntaments i associacions ha estat mitjà i mitjà-alt i s'ha destinat una mitja de 2 persones per entitat al projecte

En segon lloc es consideren els recursos humans i la seva implicació en el projecte com a peça fonamental de les proves pilot. Tant els ajuntaments com les associacions han destinat al voltant de **dues persones al projecte** (2,3 persones i 2,5 respectivament) amb una **dedicació similar als PAE** entre les entitats, entre mitjana i mitjana-alta però inferior en el cas de les zones comercials, entre mitjana i mitjana-baixa. Addicionalment, és necessari valorar els recursos cognitius, és a dir, la **capacitat i els coneixements de les persones involucrades** per a poder realitzar les tasques encomanades. En aquest cas, ha resultat molt clar que el **desconeixement de la figura de l'APEU** i la normativa per part dels ajuntaments i les associacions ha tingut un impacte negatiu en l'execució de la prova pilot i ha provocat un desplegament més lent de les activitats relatives als treballs previs.

A banda dels recursos interns, en el marc de les PAE, el 71% dels ajuntaments ha comptat amb el **suport d'una consultora externa** durant la prova pilot per fer front a la càrrega de treball derivada del projecte, mentre que en el cas de les àrees comercials urbanes aquest percentatge s'eleva fins al 89% dels ajuntaments. Aquestes dades posen de manifest l'alta complexitat i dedicació necessària de les tasques plantejades, reforçant l'argument de la manca de recursos cognitius del personal intern destinat a la prova pilot. La Diputació per la seva banda, també ha comptat amb el suport de dues consultores externes de suport a l'impuls, **coordinació, seguiment i assegurament de la qualitat** de les proves pilot.



Valoració de la dedicació del personal a la prova pilot de les PAE



Valoració de la dedicació del personal a la prova pilot a les àrees comercials urbanes

En cap cas s'entén que hi hagi hagut manca de dedicació de personal per part dels ajuntaments, però sí es reconeix que, quan es produïen problemes o es trobaven amb aturadors, aquests externalitzaven les tasques. La Diputació indica que si bé és cert que, de forma general, la implicació de les persones ha estat adequada tant per part de l'ajuntament com de l'associació, s'ha produït la situació en què algunes persones podien dedicar-se al complet al projecte (sobretot en el cas dels ajuntaments) mentre que **altres ho feien de forma voluntària** (especialment a les associacions), motiu pel qual no es pot esperar el mateix compromís ni exigir un alt nivell de participació. A més, la Diputació reconeix que en molts casos, el personal dels ajuntaments es troba sobrecarregat de funcions i, per tant, no és possible que puguin dedicar-se tant com voldrien a aquestes tasques.

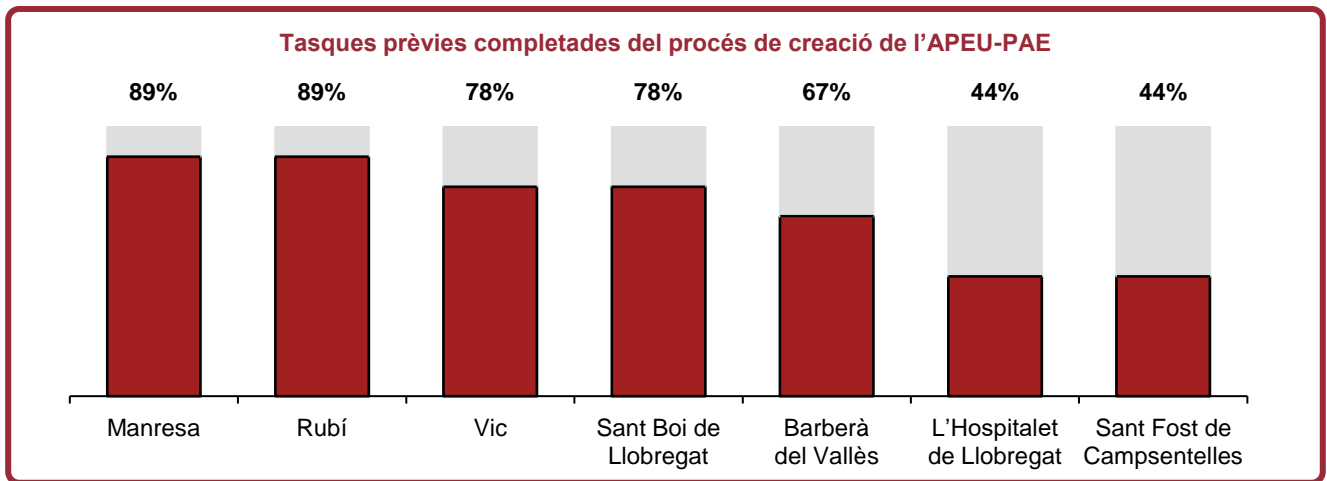
Tot i això, cap dels actors enquestats mostra la percepció que **el nombre i implicació de persones involucrades** hagi suposat un problema per a la consecució de la prova pilot, sinó que **ha estat adient a les necessitats del projecte**.

Fins a quin punt ha estat possible completar les tasques previstes pels actors?

La Llei estableix les **tasques, activitats i fites associades a la fase de treballs previs** a la constitució de l'APEU. Aquestes tasques, que han estat detallades a l'apartat 1 de l'informe, han estat abordades per part dels ajuntaments i associacions en el marc de les proves pilot.

Respecte els municipis que han impulsat proves pilot als PAE, aquests han completat entre el 44% i el 89% dels treballs previs contemplats a la llei però, de forma generalitzada, **hi ha hagut algunes fites que no s'han aconseguit assolir**. Entre les tasques que no s'han completat es troben la **proposta de conveni**, un pla de comunicació adient i **l'esborrany d'ordenances municipals** per la manca de referents i models sobre els que guiar-se respecte aquestes tasca així com la perspectiva poc encoratjadora derivada de la resta de problemàtiques tractades en el present apartat.

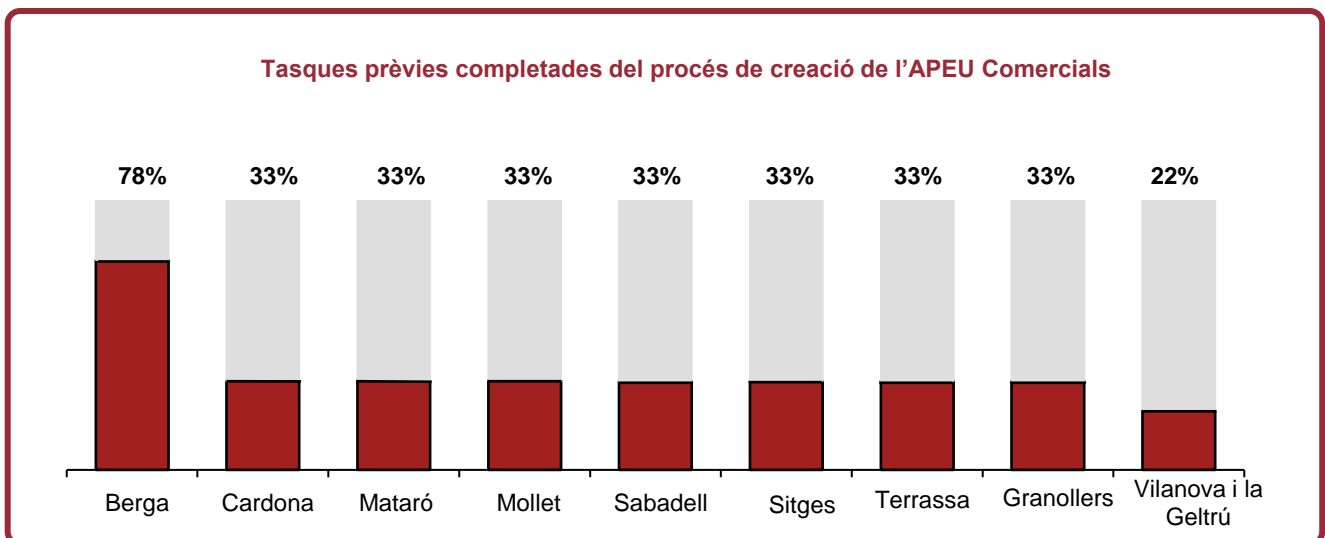
Respecte el **pla de comunicació**, necessari per a obtenir un major suport per part dels potencials membres en el supòsit de celebrar-se una votació per constituir l'APEU, no s'ha pogut implementar en alguns casos per falta de recursos així com manca de prou impuls a l'APEU en el moment que s'hauria de desenvolupar. Aquesta segona tasca de comunicació va ser el focus de la majoria dels enquestats dels PAE a la fase final de la prova pilot.



Percentatge d'assoliment de les tasques prèvies per la consolidació de les PAE

Sobta la gran **diferència entre el conjunt de tasques realitzades en alguns municipis** tot i haver disposat d'un suport i recursos similars en tots els casos. Aquesta es podria explicar pels canvis de personal experimentats tant a nivell directiu com tècnic.

Per altra banda, a les àrees comercials urbanes, el nivell d'assoliment de les tasques prèvies és molt més baix que als PAE. Aquesta diferència es podria explicar pel menor suport a la figura de l'APEU i el fet que **el focus s'hagi posat en la sensibilització i la pedagogia** i no tant en la resta de tasques més operatives. A més, en molts dels ajuntaments s'han produït **canvis de personal** i de prioritització política arrel de les **eleccions municipals** de 2023, el que ha endarrerit i, en alguns casos, aturat, els esforços destinats a la constitució de l'APEU.



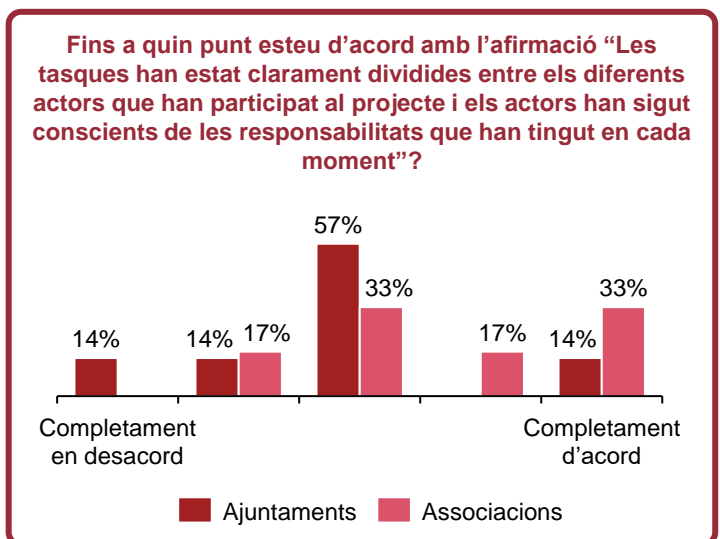
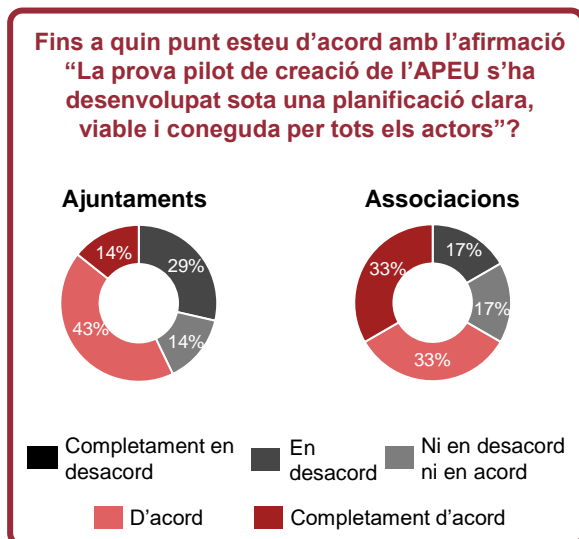
Percentatge d'assoliment de les tasques prèvies per la consolidació de les àrees comercials

Entre les tasques no assolides en les àrees comercials es troben l'**elaboració del cens, proposta de conveni, pla de comunicació, projecte d'estatuts de l'entitat gestora, esborrany d'ordenances municipals i presentació del projecte a l'Ajuntament**. Tot i haver complert part de les tasques prèvies a l'APEU, els municipis no han pogut progressar a causa dels obstacles derivats de la normativa i les dificultats a l'hora de trobar el consens i sensibilitzar als potencials membres de l'APEU. D'entre tots els municipis, el que més ha pogut avançar ha estat el de Berga, arribant a assolir un 78% de les tasques prèvies completades, essent el municipi que ha actuat de referent per a la resta en diverses ocasions.

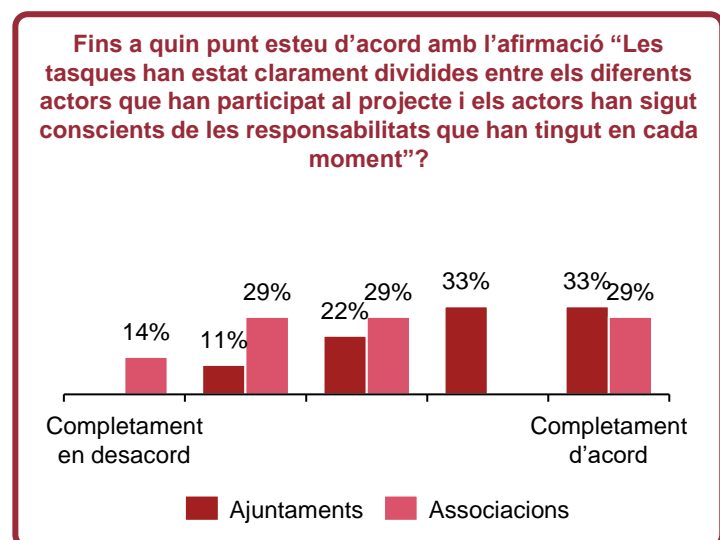
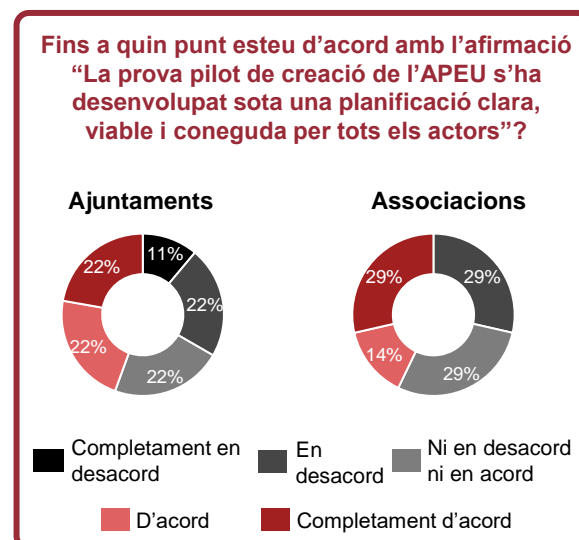
La prova pilot ha seguit una organització estructurada i correctament planificada?

Les proves pilot s'han realitzat, de manera general, sense una **planificació definida i estructurada** en terminis concrets que permetin gestionar adequadament els projectes i fer seguiment de forma més clara dels **progressos i desviacions**. L'avaluació revela que la majoria de proves pilot s'han dut a terme amb un **cert grau d'improvisació** i sense un calendari clar que fixés **terminis i fites** i que alineés a tots els actors implicats. No obstant, donada la novetat de la norma i l'enfocament de la prova pilot, aquesta probablement no hauria pogut ser complerta per la multiplicitat d'obstacles a què les entitats han hagut de fer front.

La visió constatada és diferent quan s'ha preguntat als ajuntaments i associacions respecte el grau de planificació de la prova pilot, la viabilitat i coneixement d'aquesta per part dels actors involucrats. Les associacions dels PAE mostren una perspectiva lleugerament més optimista respecte el **grau d'organització i la divisió de tasques** en el marc de la prova pilot que els ajuntaments, on un terç estava en desacord respecte l'adequació de la planificació. Aquesta diferència entre respostes es podria explicar donada la **visió més global dels ajuntaments** pel que fa a la prova pilot ja que ha estat el punt central de les interaccions entre els actors, a través de la qual han pogut constatar un major nombre de dificultats en la implementació de les tasques de constitució de l'APEU. En canvi, en el cas de les APEU a les zones comercials, el grau de consens és lleugerament superior i no es produeix aquesta diferenciació.



Valoració de la planificació i distribució de tasques a la prova pilot als PAE



Valoració de la planificació i distribució de tasques a la prova pilot a les zones comercials urbanes

La Diputació ha apuntat que hi ha hagut un **gran nombre de dubtes i ambigüitats** que ha sigut necessari anar esbrinant a mesura que avançava el projecte així com formant a les parts interessades en la figura de l'APEU i, en el cas dels polígons en la naturalesa dels PAE, doncs és un element sobre el qual no s'acostuma a disposar d'un alt grau d'informació. Aquesta necessitat d'aprenentatge continu ha endarrerit tots els treballs i dificultat una execució àgil de les tasques.

Problemàtiques detectades

Ajuntaments

- Falta de definició entre l'abast de les competències de l'APEU i l'Ajuntament.
- Discrepàncies en la definició de l'APEU.
- Dificultat per obtenir les dades dels cens de propietaris.
- Manca de temps i recursos d'alguns departaments dels ajuntaments per proporcionar les dades requerides.
- Manca puntual d'implicació de les associacions per la visió negativa de l'APEU.
- Manca de lideratge del projecte per part de les entitats.
- Reticència dels comerciants als sobre costos sense un retorn immediat.
- Dificultat d'adoptar un model de gestió estranger.

Associacions

- Falta de definició entre l'abast de les competències de l'APEU i l'Ajuntament.
- Discrepàncies en la definició de l'APEU
- Falta de comunicació entre les parts.
- Model de governança insatisfactori que desincentiva l'acció de l'associació.
- Manca de flexibilitat de l'ajuntament.

Solucions proposades

Ajuntaments

- Reunions periòdiques entre les parts per abordar cadascun dels problemes que sorgeixen.
- Reunions internes dels ajuntaments per aclarir les responsabilitats de cada departament.
- Coordinació amb les associacions constant per fer seguiment de totes les sol·licituds de dades i el recorregut d'aquestes.
- Animant a l'associació a participar de forma activa en les tasques de constitució.

Associacions

- Reunions periòdiques entre les parts per abordar cadascun dels problemes
- Coordinació i diàleg.
- Assessorament jurídic per part de l'ajuntament.
- Esperar fins a l'entrada d'un nou govern més conciliador.

Problemes i solucions identificats durant la prova pilot

Com ha sigut la relació entre els actors i quins problemes han sorgit entre ells?

En un projecte on **han participat multiplicitat d'actors**, les interaccions que es produeixen entre ells són molt rellevants per a la consecució dels objectius plantejats i poden explicar tant l'èxit com el fracàs d'una política pública. En aquests casos, la relació entre les diferents entitats, vehiculada a través de la comunicació establerta entre aquestes, s'erigeix com a element a ser analitzat i en el qual es posa un focus específic.

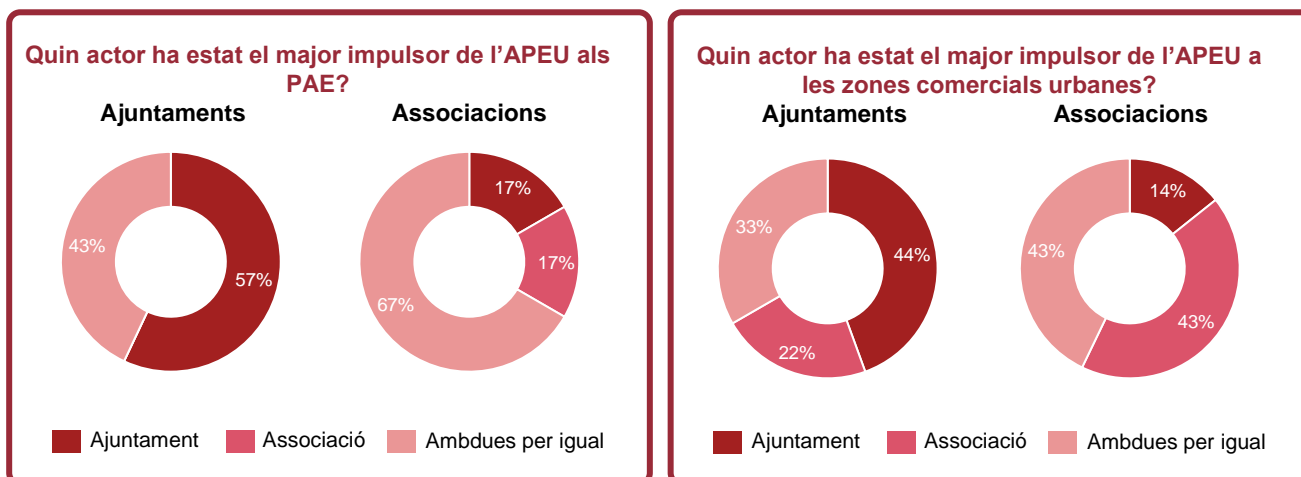
En primer lloc, resulta necessari comprendre com ha sigut la **relació entre els 3 actors principals** i les dinàmiques que han establert. La Diputació expressa que, de forma gairebé unànime, la relació entre els ajuntaments i les associacions **ha estat molt bona i s'ha mantingut de forma estable** durant el temps i, fins on tenen constància, aquesta es manté actualment. Aquesta visió es confirma quan s'ha preguntat a l'enquesta si la relació entre els actors havia estat bona i tant ajuntaments com associacions han respost afirmativament, valorant la feina de les 3 entitats com a bona o molt bona.

En el cas de la Diputació, aquesta ha rebut una valoració més alta per part dels ajuntaments, diferència que es podria explicar pel major grau de col·laboració entre les entitats i perquè les associacions no necessàriament l'han tingut tant present durant la prova pilot i no poden valorar acuradament la tasca desenvolupada.



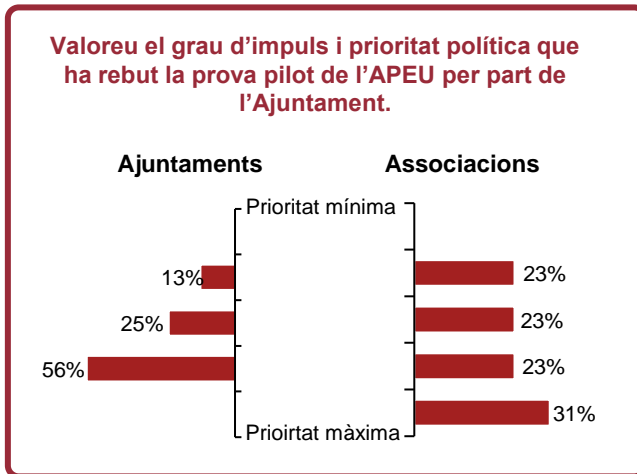
Valoració global rebuda pels actors principals de les proves pilot (sobre 5 punts)

Tot i la bona valoració generalitzada de tots els actors implicats, ajuntaments i les associacions mostren visions diferenciades a l'hora d'identificar **l'impulsor principal de l'APEU**. En el cas dels PAE, si bé és cert que ambdues entitats indiquen que, l'impuls ha estat compartit, les associacions expressen que el seu paper ha sigut més prominent respecte el que contempen els ajuntaments, que minimitzen aquest rol (cap dels ajuntaments pensa que l'associació hagi estat impulsora, a diferència d'una de les associacions). En canvi, en el cas de les zones comercials, la disparitat és màxima ja que de forma gairebé majoritària, les entitats s'autoperceben com a impulsors principals, visió que confronta directament la valoració d'alguns ajuntaments de què les associacions no han liderat el procés ni s'han implicat prou en la prova pilot. Aquesta divergència de visions és molt destacable i podria indicar mancances en la comunicació entre les entitats.



Valoració del major impulsor de l'APEU segons tipus d'entitat

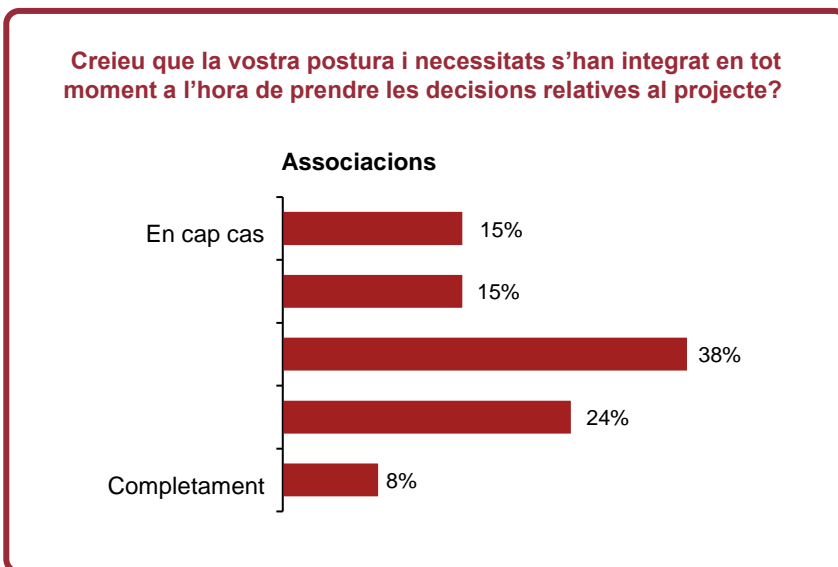
En ambdós tipus de prova pilot, les associacions perceben, per altra banda, una **major prioritats política i impuls per part de l'Ajuntament**, sobreestimació que es podria explicar ja que ambdues entitats tenen graus diferents de coneixement sobre la realitat interna de l'ajuntament i per la bona relació esmentada entre les parts, la qual ha estat valorada com a bona o molt bona per gairebé un 80% dels enquestats.



Valoració de l'impuls i prioritats política que ha donat l'ajuntament a l'APEU segons entitat

Una problemàtica rellevant detectada és l'existència de la percepció per gran part de les associacions de què **la seva postura no ha estat integrada a l'hora de prendre decisions** relatives al projecte. El sentiment d'inclusió i pertinença dins el projecte s'ha detectat com una condició de gran importància a l'hora de millorar les possibilitats d'establir una APEU en un municipi. La visió dels ens públics contrasta amb la de la part privada, doncs expressen que les necessitats de les empreses locals sí han estat completament integrades en la prova pilot de l'APEU. En aquest sentit, la manca d'integració de les opinions i visions de tots els actors pot comportar, per una banda, **desafecció i falta d'impuls per la part que no se sent inclosa** i, a la vegada, que no es reflecteixen correctament les necessitats de l'àrea i es poden produir desalineaments entre la realitat i la percepció dels decisors.

Val a dir que la fluïdesa de les relacions i l'enteniment entre les parts ha estat **major en àrees on existeix una sola associació amb un paper predominant**, fet que es considera facilitador per a la creació d'una APEU respecte situacions on existeixen múltiples associacions, i on es poden produir més problemes en les relacions interorganitzatives entre les parts.



Una bona part de les associacions té la sensació que la seva postura no ha estat integrada a l'hora de prendre decisions relatives al projecte

Nivell d'inclusió de la postura de les associacions en els processos de decisió

A continuació es mostren algunes **propostes de millora** identificades pels propis participants en l'actuació que ha tingut cada actor involucrat en les proves pilot:

Propostes de millora per a cada actor

Ajuntament

- Demora a l'hora de proporcionar les dades requerides per manca de coneixement dels procediments legals
- Augmentar els recursos a destinar al projecte.
- Aplicar la possibilitat de traspasar la subvenció directament a l'associació.
- Major implicació política i seguiment tècnic.
- Participar en les tasques de sensibilització amb els comerços.
- Realitzar un acompanyament de les associacions enlloc d'impulsar un projecte polític propi.

Diputació de Barcelona

- Ampliació de les categories de despeses elegibles.
- Proporcionar espais de col·laboració entre els Ajuntaments participants.
- Tenir un contacte més directe amb les associacions i menys a través dels ajuntaments.
- Haver mantingut l'empresa consultora durant el segon any del projecte.
- Definir des d'un principi el procediment de constrenyiment.
- Millorar el suport tècnic en matèria d'enviament de models d'instruments jurídics.

Associació

- Millorar les tasques de sensibilització i comunicació dirigides a les empreses i comerciants.
- Detallar de forma més acurada les necessitats reals de l'àrea econòmica.
- Assumir un rol més proactiu i participatiu com a representants del sector privat.

A l'hora d'entendre la relació entre els actors durant el desenvolupament de la prova pilot, resulta necessari aprofundir en **com s'ha vehiculat la comunicació**, posant el focus en la que s'ha dut a terme entre els ajuntaments i les associacions i entre les associacions i els potencials membres de l'APEU.

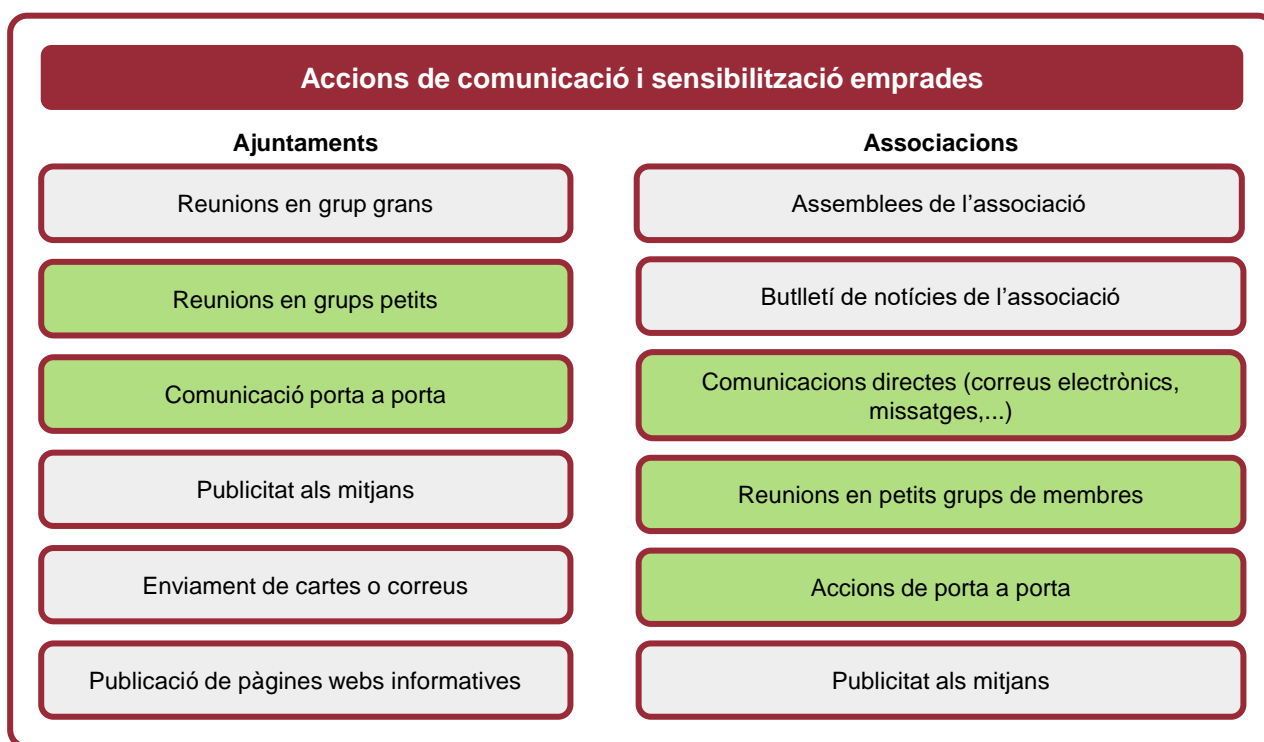
En primer lloc s'explora la comunicació que s'ha produït entre l'ajuntament i l'associació emmarcada en el moment inicial de **donar a conèixer la figura de l'APEU als potencials interessats**. La fase de pedagogia i sensibilització per a donar a conèixer l'APEU ha estat la tasca central en què s'han enfocat els municipis participants de la prova pilot a les zones comercials i segueix sent el punt que segueixen intentant assolir, doncs expressen que els potencials membres són encara molt desconeguts de l'APEU. Als PAE, aquesta etapa ha estat ja superada. Durant aquest període, la periodicitat de les comunicacions ha oscil·lat des de la comunicació més intensa, realitzada de forma setmanal fins a aquella molt més dilatada en el temps i que s'ha produït trimestralment. De forma majoritària, la periodicitat de les comunicacions entre ajuntaments i associacions és la que s'ha dut a terme de forma **mensual/trimestral**, amb només un 20% dels enquestats expressant que aquesta s'havia produït setmanalment.

Ha resultat evident que **una comunicació exhaustiva resulta imprescindible** per a poder traslladar a les associacions tota la informació imprescindible per a aconseguir el suport i impuls necessari per a poder intentar constituir una APEU i, en algun dels casos, s'ha comprovat que no ha estat així.

La segona fase de comunicació, iniciada per alguns municipis del PAE, no tant basada en donar a conèixer l'APEU sinó en **aglutinar el suport necessari com per poder impulsar-la, no s'ha pogut desplegar de forma integral** i seria la següent de les tasques a abordar per part dels impulsors de la prova.

Per altra banda, resulta rellevant entendre els **canals a través dels quals s'ha produït aquesta comunicació**, doncs el grau d'efectivitat de la mateixa varia depenent de la forma en que aquesta es transmet. Una situació on s'ha posat el focus ha estat la de poder arribar a transmetre la informació necessària als comerciants i empreses **que, tot i formar part de la zona d'activitat econòmica, no formaven part de l'associació** i, per tant, la dificultat de captació i comunicació era doblement complicada.

Tant ajuntaments com associacions coincideixen en què la **forma més efectiva a l'hora de comunicar** i transmetre la informació relativa als potencials membres de l'APEU i als associats actuals han estat aquelles **accions individualitzades i en persona**, especialment les tasques d'informació porta a porta i les reunions en grups petits. Els temes tractats durant aquestes reunions s'organitzaven al voltant de la necessitat de poder aterrar la normativa a la realitat dels les àrees d'activitat econòmica, especialment pel que respecta a la figura del poder adjudicador, les ordenances i la resta de punts conflictius que han estat identificats anteriorment. En canvi, **les accions impersonals i de difusió massiva no semblen haver tingut un impacte rellevant en el públic objectiu**.



En les dues fases de comunicació descrites, les associacions s'han trobat amb un gran nombre de problemes que no han pogut abordar, possiblement per la pròpia impossibilitat de donar resposta a les inquietuds dels membres de les associacions així com la resta de membres dels PAE. D'entre les dificultats identificades destaquen especialment la **manca de participació en les sessions informatives** i d'interès dels potencials membres en la figura de l'APEU i la **falta de canals per contactar amb els no associats**. A més, la resistència activa d'algunes empreses i comerços a la creació de l'APEU, materialitzada en el sorgiment de lideratges subversius, han suposat un gran escull per a la sensibilització. La solució proposada per les associacions comercials i empresarials a aquests problemes passa per una comunicació més intensa, personal i enfocada en els beneficis que aporta l'APEU.

A la sessió de *focus group* es va plantejar la possibilitat als participants de poder **crear un pla de comunicació** seguint criteris d'eficàcia i basant-se en la seva pròpia experiència durant el procés de constitució de l'APEU. En aquest cas, només s'ha pogut recollir la retroacció dels municipis dels PAE ja que els de les zones comercials no van poder completar aquesta tasca. No obstant, les conclusions són assimilables i coincideixen amb allò expressat pels municipis comercials durant la prova pilot.

Propostes per a l'elaboració de plans de comunicació de l'APEU



D'aquest exercici es van desprendre dues conclusions principals: en primer lloc, la **necessitat de ser constants i actius** en les tasques de comunicació com a única manera de poder tenir l'abast necessari per a poder convèncer i engrescar les empreses dels PAE, tal i com s'havia detectat anteriorment i, en segon lloc, **l'adopció d'un llenguatge clar i una estructuració de la comunicació** on es prioritzi el què (les actuacions proposades) abans que el com (l'APEU) com a forma per a poder captar el suport dels potencials membres.

5. CONCLUSIONS

Conclusions

Un cop **finalitzades les proves pilot** per a la implementació de les APEU esdevé necessari realitzar una avaluació exhaustiva per a **comprendre els motius dels desafiaments experimentats** i identificar **oportunitats de canvi i millora**. A través d'aquesta avaluació, on s'ha pogut comptar amb multiplicitat de visions i postures diferenciades entre tipologies d'actors diverses, ha estat possible copsar la realitat dels municipis de la prova pilot de la Diputació de Barcelona i aquelles entitats que la conformen, entendre les seves necessitats, dificultats que afronten i experiències viscudes. A continuació es destaquen les principals troballes i tendències emergents que han sorgit dels resultats obtinguts. Aquestes conclusions no només responen a les preguntes i objectius plantejats, sinó que també obren la porta **propostes de millora i a alternatives dels models actuals de gestió**.

Respecte el primer objectiu de l'avaluació; **identificar els obstacles que han impedit la constitució d'una APEU** als municipis participants, han estat plantejades tres preguntes. Pel que fa a la primera, que fa referència a si realment **existeix una necessitat o problemàtica que justifiqui la creació d'una APEU** als municipis estudiats, s'ha pogut comprovar que aquesta existeix i és reconeguda per part de tots els actors, tot i que en graus diferents. En el cas dels PAE, s'ha identificat una situació de necessitats sense demanda expressada per part de les associacions.

No obstant, **no hi ha un clar consens entre ajuntaments i associacions en el tipus de problemes que es presenten en els municipis**. Les problemàtiques també difereixen en els dos àmbits analitzats. A les zones comercials els problemes detectats fan referència a la **reducció de locals buits, millora dels serveis actuals** (neteja, seguretat, senyalització) **abordar el despoblament i dinamitzar el sector comercial i el model associatiu actual**. Per altra banda, en els PAE, aquests estan enfocats en una **millora de la neteja i la seguretat** així com la voluntat d'adaptar els PAE als reptes de futur en matèria de **transició energètica, renovació d'espais degradats** i una aposta per la **professionalització** de la gestió. Clarament, la realitat en aquests dos espais és molt diferent i així ho denoten les seves respectives necessitats i objectius.

De la mateixa manera, de forma generalitzada, s'entén que una nova figura de gestió pot donar resposta a les necessitats i demandes expressades però que no necessàriament ha de ser l'APEU la solució a aquestes.

La segona pregunta ha versat sobre si la **Llei 15/2020 és adequada i aplicable** al context real dels municipis. En aquest cas, la resposta és rotunda en la seva negativa i s'erigeix com a un dels **punts centrals i més explicatius del fracàs en la constitució de les APEU**. Clarament la normativa presenta una sèrie d'ambigüitats i obstacles a què els ens locals, les empreses privades i els comerciants, organitzats en associacions, no poden fer front no només per la **inseguretat jurídica derivada d'alguns elements** sinó per les **incongruències i dificultats pràctiques** que aquesta presenta. En concret, s'han identificat la condició de les potencials APEU com a **poder adjudicador** i la conseqüent **subordinació al règim públic de contractació pública**, la **iniquitat i manca d'adequació en el càlcul de les quotes i la participació** de cadascun dels locals o naus i/o parcel·les, la **recaptació executiva** de les quotes i, en definitiva, la **manca de precedents i garanties** en un gran nombre d'aspectes normatius, com a principals obstacles trobats durant la prova.

Per a poder abordar la governança entre entitats es proposen diverses fórmules amb les que mitigar el risc de què les associacions existents a les zones comercials i PAEs es sentin amenaçades per l'arribada de l'APEU. Aquestes propostes es basen, principalment, en la **distribució del pagament de les quotes** entre els membres de les associacions i les APEU o l'establiment d'**acords d'abast de les actuacions de cada entitat** i, fins i tot, en la **subcontractació de funcions** entre associació i APEU.

No obstant, s'ha expressat com l'APEU també pot comportar beneficis com l'obligatorietat en el pagament de quotes, l'eliminació de *free riders* i l'oportunitat de millorar la coordinació i eficàcia en les accions de millora dels espais.

Un altre problema que han afrontat els participants de la prova pilot ha estat la gestió de la recaptació de les quotes per la **manca de normativa definida en què basar-se i els mecanismes corresponents per a fer-ho**, doncs molts ajuntaments no disposen de la capacitat efectiva per a dur a terme la recaptació executiva. De forma addicional a aquesta inseguretats, **no hi ha claredat respecte el finançament de l'APEU durant el seu primer any de funcionament** mentre no es duu a terme la recaptació de quotes inicial.

Adicionalment, la inseguretats davant el model de contractació establert per l'APEU, que potencialment estableix les **APEU com a poder adjudicador**, desincentiva la seva creació ja que les noves figures de gestió haurien de regir les seves contractacions a través de la Llei de contractes del sector públic. Aquesta possibilitat no només presenta obstacles per la durada de la contractació i la complexitat d'aquesta sinó que contradiu els principis d'agilitat i innovació pels quals es regeix l'APEU. Davant aquesta situació, els participants han expressat la necessitat de què la **contractació sigui completament privada** tot garantint la transparència dels procediments.

A més, el sistema de votació i les majories necessàries per a l'aprovació de l'APEU, que exigeix de gran consens entre els potencials membres de l'APEU, permet que els immobles o parcel·les de gran tamany disposin de la **capacitat de bloquejar els processos de votació** pel seu gran pes en el vot. En aquest sentit, s'entén el criteri de definició de la participació en la votació i les quotes com a molt complex i poc just, ja que es determina segons tamany i no per altres factors com la facturació o el nombre de treballadors de les empreses dins la zona. Per aquest motiu, s'identifica un problema de proporcionalitat de les quotes per la major dificultat d'afrontar quotes massa altes i d'incoherència al no considerar les tipologies d'actuacions o criteris alternatius a l'hora de determinar el pes del vot i la quota a abonar.

Per altra banda, s'han identificat dificultats a l'hora de confeccionar un cens precís i que es pugui actualitzar de forma constant per la **inseguretats jurídica en el moment de traslladar les dades dels propietaris dels locals, naus i parcel·les a l'entitat promotora**. A més, en el cas dels PAE, la vigència de 3-5 anys no és la més adequada per a impulsar el tipus de projecte que es plantegen en aquestes zones doncs necessiten d'una finestra temporal més ampla.

De les respostes dels participants en aquest apartat i l'experiència adquirida durant tot el procés d'avaluació, se'n desprèn la percepció de que les entitats que han impulsat APEUs dins els seus polígons **expressen opinions més pessimistes respecte l'APEU** i els elements que la conformen. Aquesta percepció es podria explicar donat que **han avançat més en les tasques de creació de l'APEU i han profunditzat en aspectes on les comercials no han arribat encara**. En molts casos, els ajuntaments, i especialment les associacions de les zones comercials, tenen visions més optimistes respecte la viabilitat de diversos aspectes de la normativa, possiblement perquè no han hagut d'enfrontar-s'hi a dia d'avui.

La tercera de les preguntes, referida a si el **funcionament i l'organització interna de la prova pilot**, és a dir, el procés de la seva implementació, ha sigut adequat, no fa sinó reforçar la postura de què la impossibilitat de constituir l'APEU és conseqüència d'una normativa amb dificultats per ser aplicada.

Tot i que **s'han destinat recursos humans i materials suficients** per a impulsar la prova pilot i s'ha constatat, en general, una **bona relació entre les associacions i els ajuntaments**, no s'han pogut superar els problemes de disseny anteriorment esmentats, malgrat els esforços per part de les administracions i entitats privades per resoldre aquestes dificultats. En cap cas s'ha identificat una manca de dedicació del personal sinó que, arrel del **desconeixement sobre la figura de l'APEU** per part dels ajuntaments i associacions ha provocat un desplaçament més lent de les activitats realitzades.

Si bé és cert que s'han trobat problemàtiques pròpies de la implementació de la prova pilot pel que fa a la **planificació i distribució de les tasques, la comunicació entre entitats** i d'altres adversitats comunes a qualsevol tipus de projecte que involucren multiplicitat d'actors, es considera per part dels diferents actors que una millora substancial en qualsevol de les àrees analitzades no s'hauria traduït en un resultat diferent al que s'ha arribat a les 16 proves pilots estudiades. En aquest punt hi ha una coincidència gairebé total per part de totes les parts implicades en el desplegament de la prova pilot.

No obstant, s'ha pogut identificar una problemàtica rellevant que havia passat desapercibuda en la percepció d'una part important de les associacions de què la **seva postura no havia estat integrada a l'hora de prendre decisions** relatives al projecte. Aquest fet podria haver provocat un sentiment de desafecció i manca d'impuls en el projecte per part de les associacions i un desalineament entre la percepció dels decisors i la realitat de les àrees econòmiques.

Tot i que **l'obstacle principal a la constitució d'una APEU deriva d'una normativa amb carències** i amb elements troncats confusos, durant l'avaluació s'han pogut identificar altres elements que, tot i no representar part de l'objecte d'estudi inicial, han demostrat un grau de rellevància suficient com per a ser considerats a l'hora d'iniciar un procés d'implementació d'una figura de gestió de les àrees comercials com l'estudiada. El primer d'aquests, i més important, és sense dubte la condició de què la iniciativa i **l'impuls d'un projecte d'aquest tipus emani de la part privada**, bé siguin els propis comerços o les empreses dels polígons de forma directa o coordinant-se a través d'una entitat associativa com les que han participat en les proves pilot de la Diputació.

S'ha pogut comprovar a la present prova pilot, i l'experiència internacional així ho testimonia, que **les possibilitats d'èxit a l'hora d'implantar un APEU són majors quan és la part privada la que lidera el procés** i l'administració pública adopta un rol basat en l'acompanyament i l'assessorament quan aquest és requerit. D'aquesta forma, es garanteix una **major implicació i identificació dels potencials beneficiaris** de la política pública amb el projecte, produint-se una alineació total entre necessitats i objectius a abordar. En el cas avaluat, s'ha identificat que tant les administracions com **les empreses i comerciants perceben l'APEU com a iniciativa política que no ha estat consensuada i validada amb el món tècnic local i privat**.

En el cas de les zones comercials, a més, la **percepció de les necessitats que aborda l'APEU ja són en moltes ocasions cobertes pels serveis públics que presta l'ajuntament**, ha provocat un menor incentiu a l'hora de recolzar aquesta figura. No ha estat possible, en molts casos, separar les funcions potencials de l'APEU dels serveis de l'ajuntament tot i els intensos esforços en comunicació i sensibilització, el que podria indicar que sense una diferenciació integral i clara de funcions d'ambdues entitats no hi haurà la prou confiança per part del sector privat de què l'APEU és una eina pensada per al seu benefici.

En segon lloc, s'identifica el **grau d'associacionisme com a element determinant** a l'hora de poder impulsar una APEU. En aquells casos en què l'associació de referència tingui una representativitat baixa, haurà de fer front a multiplicitat d'obstacles a l'hora de poder posar-se en contacte, comunicar i aconseguir el suport de la majoria no associada així com poder aconseguir un sentit d'unitat davant la complexa tasca de constituir una nova figura de gestió. Per contra, no resulta recomanable, tampoc, que el grau d'associacionisme sigui excessivament gran o gairebé total ja que en aquest cas, el teixit organitzatiu resulta prou sòlid i establert i la necessitat de l'APEU queda diluïda. A més, en els casos on la penetració de l'associació és molt elevada, el problema dels *free riders* queda minimitzat, el que de nou redueix la raó de ser de l'APEU.

Per tant, una APEU podrà prosperar més en aquells contextos on **existeixi una única associació i aquesta sigui prou forta** com per poder convèncer a part de les persones no associades, entenent que les associades ja estiguin alineades amb el projecte, però no suficientment gran com per deixar sense sentit la creació d'un nou model de gestió.

Un tercer condicionant a tenir en compte és el **nombre de locals, naus o parcel·les buides o sense propietari** a què es pugui contactar. Si bé és cert que un objectiu de la creació d'APEUs pugui ser el de, precisament, abordar aquesta problemàtica, en els municipis on el nombre de locals buits sigui elevat no serà possible constituir una APEU per tres motius principals. En primer lloc, els propietaris, en cas de què siguin identificats, **difícilment es mostraran favorables a assumir una despesa obligatòria** per uns beneficis que no percebran de forma directa i a curt termini. En segon lloc, donades les **majories estipulades a la normativa** on és necessària una participació mínima, aquesta pot no assolir-se quan el nivell d'immobles buits o manca de propietaris contactats és elevat. Per últim, en el cas de què pogués ser creada l'APEU, un alta presència d'immobles on la titularitat no és clara o no pot ser identificada, es podria traduir en **alts percentatges d'impagaments de la quota** que deixaran sense capacitat d'acció la nova APEU. En els municipis on es produeix aquesta casuística, i que són presents a la prova pilot, és preferible abordar, en primer lloc, la presència de locals, naus i parcel·les buides com a pas previ a la implantació d'una APEU per tal de no malbaratar recursos materials i humans en les tasques prèvies.

En quart lloc, i tot i que ha estat analitzat prèviament, resulta essencial fer èmfasi en la gran capacitat de consecució de canvis substantius el fet de **disposar d'un pla de comunicació curosament planificat i executat**. Sense una comunicació constant i exhaustiva, adaptada als contextos individuals i les fases del projecte, resulta molt difícil tenir la capacitat d'implementar una figura tan innovadora i poc coneguda a l'àmbit nacional com és l'APEU. En aquells contextos on s'ha prioritzat la comunicació i s'han destinat recursos materials i humans suficients per **realitzar una comunicació personalitzada**, s'ha aconseguit un nivell de consens i acord que ha transcendit, fins i tot els límits del propi municipi. Una comunicació ben enfocada en el seu contingut, forma i objectiu és capaç de tenir un impacte positiu molt superior als esforços destinats i ha de ser un element cabdal en aquest i qualsevol altra projecte d'aquest tipus.

Adicionalment, és necessari fer esment a un condicionant derivat de l'actuació política tradicional als municipis tal i com han expressat els participants; la **visió de manca d'inversió pública a la que es sotmeten els PAE** per part dels seus respectius ajuntaments respecte a les zones comercials. S'ha pogut constatar que com major és aquesta percepció de què no es destinen prou recursos a les zones de polígons, major serà la **necessitat i oportunitat de buscar alternatives** i aquest context pot ser propici per a l'impuls d'una APEU. Tenint en compte l'experiència real de diferents PAE on, donada aquesta falta de recursos i sensació de manca de preocupació per part dels ens locals a l'hora de destinar-hi recursos suficients, aquests han optat per models substitutius dels serveis prestats pels ajuntaments, amb casos que oscil·len des de la contractació de seguretat privada fins a la creació de centres educatius dins l'àrea del PAE. Ha estat possible percebre com en les zones comercials les necessitats i demandes no gaudien del nivell de profunditat i concreció de què disposaven els PAE, possiblement perquè no han experimentat el mateix tipus de greuge de forma continuada sinó que tenen realitats diferents i altament canviants.

En definitiva, el primer dels objectius de la present avaluació es pot considerar com a assolit ja que ha estat possible **identificar en l'actual normativa el principal obstacle** a què s'han enfrontat els participants de la prova pilot i que, finalment, ha impedit la consecució de la creació de l'APEU en els municipis que ho han impulsat. A més, ha sigut possible identificar els **condicionants contextuais** que poden facilitar o dificultar la implantació d'aquesta en el supòsit de què els problemes derivats de la normativa poguessin ser superats i els elements propis de la implementació fossin adequats, tal i com ho han estat en la present prova pilot.

Si ens adrecem al segon objectiu, directament derivat del primer, la resposta depèn d'una elecció cabdal: **seguir destinant recursos i esforços a la constitució d'una APEU o bé cercar solucions alternatives** que donin resposta a les necessitats i problemes dels polígons del territori. Si s'escull la primera opció, la solució passa obligatòriament per una **modificació substancial de la legislació actual** seguint l'assessorament de les parts directament implicades, com són les associacions de comerciants i dels polígons i els ajuntaments dels municipis on aquests s'han establert ja que disposen d'una major consciència de la realitat a què s'adreça aquesta política pública.

Un bon exemple, segons apunten alguns participants, seria emmirallar-se a la legislació de la Comunitat Valenciana, la qual dona una resposta més satisfactòria a inquietuds expressades pels participants com la gestió de les quotes i el pes del vot i el termini de vigència mínim, especialment per als PAE.

Sigui quina sigui la proposta normativa escollida, serà necessària una **tasca de sensibilització profunda per tornar a mobilitzar aquelles entitats** que han viscut l'APEU com a quelcom frustrant per tal de què estiguin disposades a destinar els esforços corresponents a la implementació d'un nou sistema de gestió així com establir un gran èmfasi en la gestió de les expectatives, com a element que no ha estat suficientment prioritzat en la present experiència.

Per altra banda, si es decideix prescindir del model de gestió proposat per la Llei 15/2020, que **és la opció que actualment s'ha erigit com a més probable** tal i com s'ha traslladat àmpliament durant les sessions d'avaluació, es proposen sistemes de gestió basats en convenis de col·laboració entre associacions i ajuntaments, creació de plans de barri específics o la creació de gerències cofinançades amb objectius comuns i revisió periòdica dels acords. En última instància, es proposa, fins i tot, una nova llei de comerç aplicable i actualitzada als reptes actuals dels municipis. Serà necessari aprofundir i desenvolupar en aquestes propostes per a què esdevinguin alternatives reals al model APEU però ha quedat demostrat que **el futur del comerç i els PAE no passa, necessàriament, pel model proposat per la Llei 15/2020.**

No obstant, és necessari apuntar que, tot i que no s'hagi pogut constituir cap APEU en els 16 municipis participants de la prova pilot, totes **les tasques i esforços que s'han destinat al projecte han permès establir fonaments sòlids en matèria de plans de treball i d'enfortiment de les relacions dins el municipi** i entre entitats que tenen el potencial de facilitar el desenvolupament de projectes futurs ambiciosos i en àmbits diversos. Gràcies als treballs previs a la implementació de l'APEU, les associacions i ajuntaments disposen d'un gran nombre de dades actualitzades dels seus respectius municipis, que podran ser reaprofitades per a multitud d'usos i esdevenen un recurs valuós per afrontar els reptes de futur d'aquests espais i impulsar noves iniciatives.



En definitiva, els dos objectius pels quals es regia aquesta avaluació han estat resolts gràcies a l'experiència transmesa pels participants a través de la prova pilot. Un cop aquests es consideren assolits, es planteja una pregunta addicional: **la prova pilot ha estat exitosa o, almenys, ha valgut la pena?** La resposta, de nou, és evident. La Diputació de Barcelona, mitjançant aquesta prova pilot tenia com a objectiu testejar l'aplicabilitat de la normativa al context real per a poder veure els punts forts i les deficiències d'aquesta. Prenent en consideració aquesta finalitat, **la prova pilot no només ha aconseguit allò que es proposava sinó, que a més, s'han generat beneficis afegits** que no es preveien inicialment.

6. ANNEXOS





DADES RELATIVES A LES APEU COMERCIALS I LES APEU ALS PAE

Dades bàsiques APEU comercial

DADES ZONA COMERCIAL

-  Localització zona comercial
-  Locals disponibles
-  Locals amb activitat
-  Locals buits


DADES APEU

-  Associació majoritària
-  Percentatge associacionisme
-  N° d'empreses que formen l'APEU
-  Actuacions previstes al PA





Berga



DADES ZONA COMERCIAL

-  Casc antic – Berga Central 2.0
-  225 locals
-  132 locals amb activitat
-  93 locals buits

DADES APEU

-  Bergacomercial
-  43 %
-  163 empreses
-  Millora de l'espai urbà, impuls de marca comercial, reactivació dels locals buits i foment de l'emprenedoria





Cardona

UBIC

DADES ZONA COMERCIAL

-  Centre històric i del barri nou
-  180 locals
-  104 locals amb activitat
-  76 locals buits

DADES APEU

-  UBIC Cardona
-  36 %
-  80 empreses
-  Comerç de proximitat, millora de la competitivitat, ocupació de locals buits, habitatge i creació de llocs de treball





Granollers



DADES ZONA COMERCIAL

-  Zona de l'antiga carretera
-  139 locals
-  127 locals amb activitat
-  12 locals buits



DADES APEU

-  Associació de Comerciants Gran Centre
-  34 %
-  200 empreses
-  Experiència d'estada, serveis de neteja i seguretat, màrqueting de marca i actes i esdeveniments





DADES RELATIVES A LES APEU COMERCIALS I LES APEU ALS PAE

Dades bàsiques APEU comercial

DADES ZONA COMERCIAL

-  Localització zona comercial
-  Locals disponibles
-  Locals amb activitat
-  Locals buits

DADES APEU

-  Associació majoritària
-  Percentatge associacionisme
-  N° d'empreses que formen l'APEU
-  Actuacions previstes al PA





Mataró



DADES ZONA COMERCIAL

-  Carrer de la Riera
-  351 locals
-  321 locals amb activitat
-  30 locals buits





DADES APEU

-  Negoci Empresa Mataró (NEM), Gremi Hostaleria i Turisme Mataró i Maresme, i Associació Pl. Gran Casc Antic
-  40 %
-  313 empreses
-  Millora percepció seguretat, neteja i manteniment, accessibilitat i aparcament clients i promoció econòmica comercial





Mollet



DADES ZONA COMERCIAL

-  APEU de l'Illa
-  188 locals
-  162 locals amb activitat
-  27 locals buits

DADES APEU

-  ADHEC
-  -
-  200 empreses
-  Dinamització cultural de l'espai, dinamització comercial, activar els espais buits i aconseguir un espai públic amable





Sabadell



DADES ZONA COMERCIAL

-  Barri Ca n'Oriac
-  233 locals
-  201 locals amb activitat
-  32 locals buits





DADES APEU

-  Ca N'Oriac Comerç
-  19 %
-  69 empreses
-  Reactivació econòmica, millora espai públic, digitalització, professionalització sector i sinèrgies amb altres actors





DADES RELATIVES A LES APEU COMERCIALS I LES APEU ALS PAE

Dades bàsiques APEU comercial

DADES ZONA COMERCIAL

-  Localització zona comercial
-  Locals disponibles
-  Locals amb activitat
-  Locals buits



DADES APEU

-  Associació majoritària
-  Percentatge associacionisme
-  N° d'empreses que formen l'APEU
-  Actuacions previstes al PA





Sitges



DADES ZONA COMERCIAL

-  Basic-Creu
-  325 locals
-  305 locals amb activitat
-  20 locals buits

DADES APEU

-  Sitges Comerç
-  -
-  60 empreses
-  Millora de l'entorn comercial, guanyar notorietat i captar més visitants i millora de façanes comercials





Terrassa



DADES ZONA COMERCIAL

-  Centre de Terrassa
-  361 locals
-  317 locals amb activitat
-  44 locals buits





DADES APEU

-  Terrassa Centre
-  31 %
-  151 empreses
-  Millorar l'atractivitat zona, facilitat d'accés al client, millora del mix comercial i dinamització





Vilanova i la Geltrú



DADES ZONA COMERCIAL

-  Centre ciutat
-  324 locals
-  293 locals amb activitat
-  31 locals buits

DADES APEU

-  Clúster de Desenvolupament Econòmic de Vilanova i la Geltrú
-  34 %
-  216 empreses
-  Captar nous clients, dinamitzar activitat comercial, governança i gestió, garantir experiència atractiva

DADES RELATIVES A LES APEU COMERCIALS I LES APEU ALS PAE

Dades bàsiques dels PAE, les APEU i les proves pilot

DADES PAE



Nom polígon



Any de creació



Superfície (ha)



Naus dins el polígon

DADES APEU



Associació majoritària



Percentatge associacionisme



Nº d'empreses que formen l'APEU



Actuacions previstes al PA

Barberà del Vallès



DADES PAE



Santa Maria



1996



70 ha



199 naus

DADES APEU



Associació Empresarial Polígon Santa Maria (ASEMPIAB)



14 %



29 empreses



Gestió residus, sostenibilitat, accessibilitat, mobilitat, seguretat i urbanisme

Hospitalet de Llobregat



DADES ZONA PAE



Districte econòmic (Plaça Europa, Gran via Sud i Pedrosa)



1994



171 ha



100 naus

DADES APEU



AEBALL (Agrupació d'empreses de la zona del districte econòmic)



-



90 empreses



Gestió residus, sostenibilitat, accessibilitat, mobilitat, seguretat i urbanisme

Manresa



DADES PAE



Bufalvent



1990



91,58 ha



370 naus

DADES APEU



Associació Empresaris del Polígon Industrial de Bufalvent



90%



201 empreses



Seguretat, accions socials, senyalització i jardineria

DADES RELATIVES A LES APEU COMERCIALS I LES APEU ALS PAE

Dades bàsiques dels PAE, les APEU i les proves pilot

DADES PAE



Nom polígon



Any de creació



Superfície (ha)



Naus dins el polígon

DADES APEU



Associació majoritària



Percentatge associacionisme



Nº d'empreses que formen l'APEU



Actuacions previstes al PA

Rubí



DADES PAE



PAE La Llana - Can Serra, Carretera de Terrassa, Molí de la Bastida



1973



120,48 ha



300 naus

DADES APEU



Fòrum CECOT Rubí, Ass. Propietaris i Industrials PAE La Llana, Ass. d'Empreses PAE Molí de la Bastida



18%



22 empreses



Seguretat, mobilitat sostenible, transició energètica i digitalització

Sant Boi de Llobregat



DADES PAE



Polígon Prologis Parc Sant Boi



2001



36,79 ha



37 naus

DADES APEU



Sant Boi Empresarial



-



60 empreses



Millora de serveis bàsics, serveis avançats i digitalització, transició energètica

Sant Fost de Campsentelles



DADES PAE



Polígon 20901 (Can Baliarda)



2007



32,91 ha



110 naus

DADES APEU



Agrupació Industrial Baix Vallès (AIBV)



-



76 empreses



Millora comunicació, promoció del territori i sensibilització a les empreses



DADES RELATIVES A LES APEU COMERCIALS I LES APEU ALS PAE

Dades bàsiques dels PAE, les APEU i les proves pilot

DADES PAE



Nom polígon



Any de creació



Superfície (ha)



Naus dins el polígon

DADES APEU



Associació majoritària



Percentatge associacionisme



Nº d'empreses que formen l'APEU



Actuacions previstes al PA

Vic



DADES PAE



Malloles, les Casasses i el Bruguer



1989



50,8 ha



237 naus

DADES APEU



Associació Industrial Nord Est Vic



36%



78 empreses



Mobilitat, manteniment de l'àrea industrial, seguretat, ecopolígon i gestió

PREGUNTES PER A L'ENTREVISTA AMB LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA DEL 10 DE NOVEMBRE DE 2023 I EL 24 DE GENER DE 2024

Objectius a respondre:

- Quins són els principals problemes que han impedit la creació de l'APEU-PAE?
- Què cal canviar per aconseguir implementar les APEU-PAE?

Recursos econòmics i materials	
Pregunta	Resposta
Quins recursos financers es van destinar a aquesta implementació? En quines quantitats?	
A què es destinaven aquests recursos financers?	
Han mancat recursos per impulsar l'APEU? En quines àrees?	
Quins canvis realitzaríeu respecte l'ús dels recursos econòmics/materials?	

Personal	
Pregunta	Resposta
Quins rols principals s'han implicat en l'impuls de les APEU? De quins actors depenien?	
El personal tècnic tenia dedicació exclusiva o parcial? Quina ha estat la seva implicació?	
Quantes persones, de mitjana, participaven en l'impuls a cada municipi?	
Creieu que hi ha hagut manca de dedicació del personal?	

Processos de provisió i producció	
Pregunta	Resposta
Creieu que la normativa actual és coherent i aplicable al context real? Quins canvis veieu necessaris?	

Estructures organitzatives	
Pregunta	Resposta
Les tasques estaven clarament dividides entre els diferents actors de participaven al projecte?	
Els actors eren conscients de les responsabilitats que tenien en cada moment?	

Planificació	
Pregunta	Resposta
Quins eren els objectius principals de la implementació de les APEU als polígons d'activitat econòmica més enllà de la constitució de l'APEU?	
Es va realitzar alguna anàlisi prèvia per avaluar la viabilitat de les APEU?	
Quins obstacles o reptes s'han identificat durant la implementació?	
Es va poder donar resposta a tots els reptes?	
Es van prendre en consideració les necessitats específiques de les empreses locals en el procés?	
Quins plans o mesures s'han pres per millorar l'èxit de les APEU en el futur?	
S'ha detectat alguna conseqüència externa o derivada de la implementació de les APEU que no estava prevista? Com una major col·laboració en altres projectes?	

Relacions interorganitzatives	
Pregunta	Resposta
Com es va gestionar la comunicació i la informació relacionada amb les APEU? Mitjançant quins canals?	
Amb quina periodicitat us comunicàveu amb els ajuntaments?	
Van sorgir problemes de comunicació interns (entre Ajuntament i associació) o externs (entre Ajuntament i Diputació)? Com es van abordar?	

Com es van implicar les organitzacions empresarials en aquest procés?	
Quins eren els principals temes que es tractaven a les reunions?	
Com era la relació entre els ajuntaments i les associacions?	

Gestió de la qualitat	
Pregunta	Resposta
Quin va ser el rol de la Diputació de Barcelona en el procés d'implementació? Seguiment? Seguiment i assistència?	
Es van realitzar avaluacions periòdiques per fer seguiment del progrés?	
Quin tipus d'assistència s'ha pogut oferir? Jurídica, normativa, procedimental?	

Altres	
Pregunta	Resposta
Quina és la visió a futur i les accions que es preveuen per a millorar la implementació de les APEU als polígons?	

PREGUNTES PER A L'ENTREVISTA AMB EL GERENT DE SERVEIS DE COMERÇ SERGI VILAMALA DEL 14 DE FEBRER DE 2024

Objectius a respondre:

- Quins són els principals problemes que han impedit la creació de l'APEU-PAE?
- Què cal canviar per aconseguir implementar les APEU-PAE?

Preguntes

1. Quins són els reptes del comerç a Catalunya i les seves perspectives de futur.

- a. Quines perspectives té l'associacionisme comercial tradicional al territori?
- b. Per on passa el futur del comerç local? Major privatització o enfortiment de la col·laboració públicoprivada?

2. Quina és la seva visió de l'APEU. Profunditzar en els antecedents, els partits impulsors, el procés de tramitació, els motius darrera de l'impuls polític i la participació del component tècnic i dels actors interessats.

- a. Quina és la visió estratègica darrera de la implementació de les àrees de promoció econòmica urbana i com s'alinea amb els objectius de desenvolupament econòmic dels municipis? Quins són els problemes que es pretenen abordar?
- b. Quin és el pla a llarg termini per a l'expansió i la sostenibilitat d'aquestes àrees després de la conclusió de la prova pilot?
- c. S'han considerat i està planejada la mitigació dels riscos derivats de les APEU com són la gentrificació i una pujada dels lloguers a les zones participants?

3. Com ha sigut l'impuls de l'APEU per part de la Diputació i el seu rol durant la prova pilot.

- a. Quina ha estat la prioritat política i tècnica que s'ha donat a l'APEU des de la Diputació i com ha canviat aquesta des de 2020-2021?
- b. Quin és el compromís continu de la Diputació per recolzar i enfortir aquestes àrees després de la conclusió de la prova pilot, especialment en termes de finançament i recursos humans?

PREGUNTES PER A L'ENTREVISTA AMB EL GERENT DE SERVEIS DE COMERÇ SERGI VILAMALA DEL 14 DE FEBRER DE 2024

- c. Quins són els principals reptes polítics i reguladors que han sorgit durant la planificació i la implementació de la prova pilot d'aquestes àrees? Es poden solucionar i de quina forma?
- d. Quin és l'enfocament per mesurar l'èxit de la prova pilot de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana?

4. Motius pels quals ha fracassat l'APEU i quines són les perspectives de futur o respostes alternatives que l'Administració pot aportar al sector.

- a. Si la iniciativa de l'APEU no funciona a Catalunya quines alternatives es contemplen per abordar els problemes que justifiquen l'impuls de l'APEU?
- b. Quines són les lliçons apreses fins ara de la prova pilot i com s'estan fent servir per a futures iniciatives de desenvolupament econòmic?
- c. Per què a Catalunya, i Espanya, no s'ha pogut establir el model de les APEU i als països anglosaxons sí?