



## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ÁREAS DE PROMOCIÓN DE INICIATIVAS ECONÓMICAS**

### **I - NECESIDAD DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Esta memoria se realiza en cumplimiento del punto 3 del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón el cual establece lo siguiente: *“El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento.”*

### **II - JUSTIFICACIÓN Y MOTIVOS**

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71. 25.<sup>a</sup> y 47.<sup>a</sup>, reconoce a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de comercio y mercados interiores.

El desarrollo de la actividad comercial, históricamente ha estado marcado por una importante labor de emprendimiento individual. Así ha crecido y evolucionado, buscando sin embargo, nuevas fórmulas de actuación a través de soluciones gremiales o asociativas cuando esa actuación individual ha encontrado límites en su crecimiento.

La aparición de entornos que agrupan un amplio número de actividades comerciales y otros negocios, ha puesto de manifiesto las dificultades que deben afrontar los comercios, cuando dichos establecimientos desarrollan sus actividades sin establecer un modelo integral de gestión. En este sentido desde los años 60, se han explorado iniciativas basadas en la colaboración público privada entre administraciones y comerciantes, para un mejor desarrollo de estas áreas.



Desde el año 2010, se han sucedido estudios e intentos de establecer un marco legislativo, que de amparo a la implantación de los modelos BID en España. Se ha cuestionado la compatibilidad del modelo, con la regulación del derecho de asociación y del establecimiento de tributos en nuestro ordenamiento jurídico, considerando sin embargo que existe amparo jurídico y jurisprudencial.

### **III – CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

#### **3.1. Contenido y estructura**

El objeto de la norma es la regulación jurídica, de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas ubicadas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, son un instrumento de colaboración público-privada para la creación, desarrollo y fortalecimiento de la actividad económica en entornos urbanos. Estas entidades, buscan generar un mayor tráfico de clientes mediante la provisión de servicios que la Administración competente no presta o que se pueden complementar, junto con el desarrollo de acciones de promoción comercial, lo cual revierte en una mejora del entorno comercial donde se desarrollan.

La norma exporta un modelo de gestión denominado BID por sus siglas en inglés. Las primeras actuaciones al respecto se produjeron en Canadá, en la ciudad de Toronto, siendo en las décadas posteriores un modelo que fue exportado con éxito tanto a Estados Unidos, como a Alemania. Los Business Improvement District, han sido definidos como organizaciones dirigidas privadamente y autorizadas públicamente que prestan servicios públicos complementarios dentro de un área geográfica determinada, gracias a la generación de ingresos anuales provenientes del pago de contribuciones de manera obligatoria por parte de los propietarios de los locales o de quienes ejercen actividades en ellos.

En cuanto a la estructura del texto está compuesto por dos títulos, con cinco capítulos el segundo de ellos. Dentro de los mismos se integran veintiocho artículos, una disposición adicional, otra derogatoria y dos finales.

El Título Preliminar regula el objeto y ámbito de aplicación de la Ley y definición del Área de Promoción de Iniciativas Económicas.



El Título I regula el régimen general a aplicar por todas las entidades de gestión que se constituyan bajo los criterios y denominación de Área de Promoción de Iniciativas Económicas. Dentro de él, el Capítulo I fija la naturaleza y régimen jurídico de las entidades reguladas, estableciendo que serán organizaciones privadas sin ánimo de lucro, de base privada, pero con finalidad pública. Recoge también sus objetivos, entre los que se encontrarán, la mejora de la actividad económica de los agentes económicos miembros de la misma, del entorno en que desarrollen su actividad y la colaboración con las administraciones públicas. Por último, detalla sus funciones, las cuales serán complementarias de los servicios municipales que presten los ayuntamientos, no pudiendo ser sustitutivos de los mismos.

En el Capítulo II se regulan los requisitos para la constitución de un Área de Promoción de Iniciativas Económicas. La iniciativa le corresponde a una comisión promotora, integrada por titulares de las actividades económicas de la zona, pudiendo incorporarse también como promotores los propietarios de los locales susceptibles de poder alojar una. Deberá formalizarse mediante solicitud dirigida al Alcalde del Ayuntamiento, en la que se incluya la delimitación geográfica donde desarrolle sus actividades. En el plan de actuación, se reflejarán los trabajos e iniciativas a llevar a cabo durante los cuatro años de vigencia del mismo. La solicitud y formalización contará de una fase provisional y otra definitiva y se formalizará en un Convenio con el ayuntamiento, dándose publicidad a todas estas fases y siendo posteriormente registrado el documento final.

El Capítulo III, regula los órganos y el funcionamiento interno de las Entidades de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, las cuales deberán respetar los principios democráticos en la adopción de sus acuerdos.

El capítulo IV regula las vías de financiación y presupuesto, lo que constituye uno de los elementos esenciales y definidores de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, al incluir una prestación patrimonial no tributaria de carácter obligatoria para todos sus miembros, elemento caracterizador de los Business Improvement Districts, como elemento de cohesión en sus actuaciones. En cuanto al cálculo de la cuota, se establecen dos medios de cálculo, bien proporcional o progresivo que deberán ser concretados en los estatutos de la propia entidad y en el Convenio con el ayuntamiento. El APIE, deberá contar con un presupuesto que pauté y sufrague sus actuaciones, estableciéndose su contenido en este capítulo.



Por último, el Capítulo V, recoge la vigencia del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, que estará limitada a cuatro años, pudiendo posteriormente ser renovada o procederse a su liquidación, según se detalla en el capítulo.

### **3.2 Análisis jurídico e inserción en el ordenamiento jurídico.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

En el seno de la Administración autonómica, la competencia en comercio interior corresponde en la actualidad al Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial en virtud de lo dispuesto por el Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se designan competencias a los Departamentos y del Decreto 18/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.

El titular del Departamento es competente, por lo tanto, para llevar a cabo las actuaciones de fomento y promoción incluyendo las actividades denominadas de urbanismo comercial. El comercio es una actividad íntimamente ligada al desarrollo y configuración de los entornos urbanos, con cuyas administraciones tradicionalmente han colaborado, siendo de vital importancia incentivar su actividad y dotarle de unos mejores mecanismos de gestión integral.

### **3.3. Descripción de la tramitación.**

Con el fin de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, se procedió a efectuar el trámite de consulta pública entre el 10 y el 22 de marzo, siendo publicada la misma en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es/>, bajo el siguiente título “Consulta Pública previa para elaborar el Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Empresariales”. Dicha consulta fue certificada, el 26 de marzo de 2020, por el Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, habiéndose recibido aportaciones por parte de UPTA Aragón y de Zaragoza Centro.

Posteriormente, mediante Orden del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de 23 de junio de 2020, se inició la tramitación del expediente del Anteproyecto



de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, encargando la elaboración del mismo a la Dirección General de Comercio Ferias y Artesanía.

El Anteproyecto de ley, según la previsión contenida en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, debe incluir informe de la Secretaría General Técnica del Departamento y en su redacción deben tenerse en cuenta los criterios de correcta técnica normativa aprobados por el Gobierno.

Una vez elaborado el texto del Anteproyecto de ley, el titular del Departamento proponente, deberá elevarlo al Gobierno, con la documentación referida en el citado artículo 37.3, a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, según se indica en el apartado sexto del artículo 37.

En el presente caso, y sin perjuicio del mejor criterio del Gobierno de Aragón, se considera necesario que el anteproyecto de ley se someta a información pública y a audiencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón, de las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Aragón, de los Ayuntamientos de las capitales de las tres provincias, así como de las asociaciones más representativas de los sectores afectados por el contenido del Anteproyecto de ley. Asimismo, se dará audiencia a todos los Departamentos que integran la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Observatorio Aragonés del Comercio deberá ser consultado preceptivamente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) del Decreto 161/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Observatorio Aragonés del Comercio.

A continuación, el anteproyecto de ley deberá someterse a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas (art. 37.7).

Todos estos trámites se realizarán sin perjuicio de las exigencias de publicidad activa que deban seguirse en cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.



#### **IV - IMPACTO SOCIAL DE LAS MEDIDAS QUE SE ESTABLECEN EN LA ORDEN**

El desarrollo de la actividad comercial, históricamente ha estado marcado por una importante labor de emprendimiento individual. No obstante, las propias necesidades de la actividad y los intereses compartidos al alcanzar un número de comercios en una zona, han instado a crear vínculos de relación entre los propios los mismos. La creación de estas áreas comerciales puede producirse por su agrupación gradual a lo largo del tiempo o bien por la integración en un entorno que ha adquirido cierta densidad.

La necesidad de colaboración para afrontar nuevos retos, ha producido que surjan fórmulas de actuación conjunta de carácter asociativo, a lo largo de las últimas décadas. A su vez, el crecimiento y desarrollo de entornos que agrupan un amplio número de actividades comerciales y otros negocios, ha puesto de manifiesto las dificultades que deben afrontar, cuando dichos establecimientos desarrollan sus actividades sin establecer un modelo integral de gestión. De estas agrupaciones, surgen unas necesidades de cohesión para hacer más competitivas, dinámicas y atractivas esas áreas que, no siempre pueden ser afrontadas con éxito por el sector público o privado por separado.

El sector comercial y en concreto el comercio minorista de los núcleos urbanos, ha debido afrontar importantes retos en las últimas décadas, dada la aparición de nuevas ofertas comerciales y de los cambiantes hábitos de consumo de los consumidores. Así si en los 90 el reto a afrontar era el de competir con los modelos comerciales periféricos de gran volumen, en la última década la competencia se ha trasladado al mantenimiento de la oferta física frente a los nuevos modelos digitales.

Tanto el tejido asociativo, como el uso de fórmulas como las de los centros comerciales abiertos, han favorecido la cooperación, modernización e innovación del sector y su capacidad de interlocución con las administraciones. Siguen siendo, por tanto, parte fundamental para favorecer la innovación y las actitudes participativas del sector.

Sin embargo, el modelo de asociación encuentra limitaciones para un desarrollo más ambicioso para actuar sobre el propio sector comercial. Uno de los principales problemas con los que se encuentra este tipo de organizaciones viene dado por la búsqueda de financiación para la realización de actividades. El carácter voluntario de la participación de la parte privada, comerciantes principalmente, provoca que no dispongan de una capacidad financiera estable. El problema del “freerider”, o lo que es lo mismo, comerciantes que sin abonar ningún tipo de cuota ni pertenecer a ninguna de las Asociaciones de Comerciantes que participan en los



partenariados público-privados, sí se ven beneficiados por las actividades que éstos desarrollan en el centro urbano. Ello, puede provocar asimismo otro problema, que desanime a quienes, si participan de esas cuotas, caso en el que todavía se vería más perjudicada la financiación.

El futuro texto normativo pretende dotar de una nueva herramienta, para aquellos comercios y actividades empresariales, que deseen dar un nuevo paso, potenciando sus actuaciones comunes y aportando nuevas soluciones que ayuden a paliar los problemas descritos.

## **V - INFORME SOBRE EL IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.**

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, basada en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución española, tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer.

En particular el artículo 15, establece la obligación de las Administraciones Públicas de integrar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas. Por su parte, la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, y la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, disponen en los artículos 44 y 18, respectivamente, el desarrollo de la evaluación previa del impacto de género en el desarrollo de su normativa, planes, programas y actuaciones en el ámbito de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

El futuro Anteproyecto de ley, establecerá un instrumento de colaboración público-privada para la creación, desarrollo y fortalecimiento de la actividad económica en entornos urbanos. Los posibles integrantes serán los propietarios o titulares de la actividad económica que se encuentren en el área en el que se promueva el mismos, pudiendo ser tanto mujeres como hombres, sin discriminación por razón de sexo, etnia, origen, edad, estado civil o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. En consecuencia, de todo lo anteriormente expuesto, puede inferirse que las medidas contenidas en el Anteproyecto de Ley y la regulación que en ella se establece no tienen impacto alguno por razón de género.



## **VI - ESTIMACIÓN DEL COSTE ECONÓMICO.**

La aprobación del Anteproyecto de Ley no tendrá ningún coste económico directo, al establecer un instrumento de gestión de la actividad comercial en el cual los actores implicados serán los propios comerciantes y los ayuntamientos donde se ubiquen y así ha sido reflejado en el texto del anteproyecto.

La Directora General de Comercio, Ferias y Artesanía  
Eva Fortea Báguena

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.