



CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL POR LA QUE SE REGULAN LAS ÁREAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el objetivo de mejorar la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El presente documento tiene como finalidad dar respuesta a las cuestiones que plantea el artículo 133.1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común y servir de base a la consulta previa a la elaboración del anteproyecto de Ley Foral por la que se regulan las Áreas de Promoción Económica de la Comunidad Foral de Navarra.

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

El Plan de impulso del comercio minorista de proximidad de Navarra 2018-2020 tiene entre sus objetivos estratégicos estimular la cooperación empresarial en el sector comercial de Navarra (programa 2), toda vez que se considera que el asociacionismo es una de las principales herramientas empresariales para el desarrollo de una zona o sector.

Dicho Plan refleja, no obstante, un realidad complicada, el asociacionismo, tanto local, zonal, como sectorial es muy bajo, lo que limita la competitividad del comercio minorista de proximidad y, consecuentemente, el desarrollo zonal y sectorial.

El bajo nivel de asociacionismo de las zonas comerciales, no solo de Navarra, también del Estado, conlleva dificultades añadidas para encarar las estrategias de dinamización comercial por parte de las asociaciones. En el momento presente, una de las principales amenazas para el buen funcionamiento de estas organizaciones es su deficiente financiación derivada de la falta de cooperación por parte de otros

operadores del área («free riders») y del alto grado de dependencia de las ayudas y subvenciones públicas.

Los cambios experimentados por el comercio detallista –parejos a los cambios económicos y culturales producidos en la sociedad – han sido significativamente importantes. Se ha producido un paso acelerado de unas estructuras marcadamente tradicionales a una distribución moderna, en el que ha sido determinante la penetración de nuevos formatos y fórmulas comerciales y, más recientemente, del comercio electrónico. En esta coyuntura el pequeño comercio va quedándose un tanto desamparado y con escasos medios para modificar su trayectoria mercantil y competir en igualdad de condiciones con las grandes superficies, los supermercados o las franquicias.

Para paliar estos efectos, desde finales de los noventa, se vienen desarrollando diversas estrategias cooperativas del pequeño comercio dirigidas a combatir su declive, al tiempo que se intenta revitalizar el centro de las ciudades entendiendo que, aunque el comercio, por sí mismo, no puede revitalizar la ciudad, juega un papel crucial en la recuperación urbana.

Con este ánimo revitalizador, también algunos ayuntamientos, con el apoyo de la administración estatal o autonómica o al amparo de distintos programas de la Unión Europea (Plan Urban, Pomal, Futures...), han puesto en marcha diversas iniciativas dirigidas a la recuperación de espacios degradados, la mejora de infraestructuras (aparcamientos, accesos, jardines...) e inmuebles, la peatonalización de calles, la provisión de servicios a la zona (seguridad, limpieza, marketing y eventos), el aumento de la población o la reactivación del tejido económico.

En el Estado, algunas de estas iniciativas cristalizaron en la figura denominada «centros comerciales abiertos» (CCA), concebidos como espacios urbanos delimitados que agrupan una oferta integrada de comercios y negocios independientes que cooperan entre sí para mejorar su atractivo y compartir servicios, y que es gestionado profesionalmente mediante la participación pública y privada dirigiéndose a su mercado mediante una imagen y una estrategia única. Nacieron, en su mayoría, como metamorfosis de una asociación de comerciantes que agrupaba a los empresarios de la zona. La realidad actual, sin embargo, es que el carácter de voluntariedad que tienen hace que se planteen los mismos problemas que sufren las asociaciones en su esfuerzo dinamizador: falta de cooperación de operadores que se

benefician de la dinamización, pero que no aportan a la gestión, y dependencia excesiva de las subvenciones públicas.

La actual propuesta de Ley Foral es una herramienta que habilita la Administración Foral para que entidades locales y asociaciones empresariales puedan establecer nuevas formas de cooperación público-privadas que permitan un desarrollo planificado de la actividad económica de las áreas en las que se impulse la figura de la APE.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

La presente propuesta se enmarca en el contexto del Programa II del Plan de Impulso del Comercio Minorista de Proximidad 2018-2020, denominado “Cooperación empresarial”. Dicho programa está orientado a fomentar el asociacionismo, regular y desarrollar fórmulas de cooperación público-privadas y alianzas de colaboración para consolidar igualmente el comercio local. Plantea varias líneas de actuación y, entre ellas, la de “Comercio Urbano” (2.2), con el objetivo específico de *“hacer más competitivas y atractivas las aglomeraciones comerciales urbanas”*. La línea contempla el impulso de figuras como la de los Centros Comerciales Abiertos, considerándola un paso intermedio hacia fórmulas de evolución de gestión más exitosas desarrolladas en otros países como son los Business Improvement District (BIDs) o, en su versión en castellano, Áreas de Promoción Económica (APEs) .

En el desarrollo específico de esta línea, y toda vez que se observa por parte de las propias asociaciones de comercio que la figura de Centros Comerciales Abiertos no termina de responder a sus necesidades, la Dirección General de Turismo y Comercio encargó a inicios de 2018 un estudio sobre la viabilidad de la implantación del citado modelo internacional, BID, en la Comunidad Foral de Navarra. De dicho estudio, entregado en junio de 2018, se concluye, entre otras cuestiones que:

.- La Comunidad Foral de Navarra tiene competencias legislativas plenas para poder regular mediante Ley Foral una nueva forma de colaboración entre el sector público y el sector privado para la creación, el desarrollo y el fortalecimiento de áreas

urbanas constituidas con el objetivo de promover iniciativas empresariales y revitalizar el entorno urbano.

.- Este modelo podría servir para resolver los problemas a los que se enfrentan actualmente las asociaciones empresariales para la dinamización de los denominados “Centros Comerciales Abiertos”, problemas provocados por la falta de cooperación de algunos establecimientos y empresas denominados “free riders” que no aportan a la organización, pero se benefician de las acciones realizadas.

.- Este modelo podría ser igualmente aplicable a otros entornos donde haya actividad económica, como los polígonos industriales o los destinos turísticos.

.- La Comunidad Foral de Navarra ostenta plenas competencias sobre los tributos y demás recursos financieros de sus entidades locales, lo que la sitúa en la posición de poder regular una obligación de pago para financiar las actuaciones que desarrollen las “Áreas de Promoción Económica” de forma autónoma del Estado.

Entendiendo, por tanto, que el proyecto tiene posibilidades de desarrollarse y que la fórmula puede responder a los objetivos marcados en el Plan de Impulso del Comercio Minorista de Proximidad, además de abrir el camino a otros posibles entornos, el Departamento de Desarrollo Económico, en el marco de sus competencias estima oportuno promover la regulación de la citada figura en nuestra comunidad.

Por Orden Foral 23E/2019 de 11 de marzo se ha designado a la Dirección General de Turismo y Comercio la elaboración y tramitación de la presente norma.

c) Los objetivos de la norma.

El principal objetivo de este Anteproyecto de Ley Foral es el de posibilitar la creación de Áreas de Promoción Económica en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, para dinamizar la economía, contribuir al desarrollo social y medioambientalmente sostenible de las actividades económicas, incrementar la competitividad de las empresas y mejorar el abastecimiento de bienes y servicios a la ciudadanía.

Asimismo, se busca alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Promover el desarrollo de actuaciones público-privadas que contribuyan a mejorar el atractivo de los entornos urbanos y rurales, así como la competitividad de las empresas y la creación de empleo.



- b) Desarrollar herramientas legales que sean capaces de impulsar la innovación y la mejora en la manera de gestionar, entre otros, los centros comerciales urbanos, las zonas turísticas o los polígonos industriales.
- c) Articular una fórmula legal que permita obtener una financiación estable y suficiente, mediante las aportaciones obligatorias de los agentes económicos de una determinada zona geográfica.
- d) Implantar un instrumento legal que no es sustituto de las inversiones que puedan hacer las Administraciones públicas, con el objetivo de favorecer inversiones adicionales destinadas a fortalecer la economía local, y al tiempo, otorgar a los y las empresarias y profesionales una voz unificada.
- e) Propiciar actuaciones rehabilitadoras, renovadoras y regeneradoras de iniciativa y gestión privada, en cooperación con los Ayuntamientos.
- f) Impulsar un enfoque estratégico y proporcionar un espacio de colaboración entre distintos intereses locales, que incluya propietarios, empresariado, profesionales, autoridades locales y comunidades locales.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La naturaleza y el alcance de las medidas requieren de una norma con rango de Ley Foral.

Pamplona, 12 de marzo de 2019.

LA DIRECTORA DEL SERVICIO DE ORDENACIÓN
Y FOMENTO DEL TURISMO Y DEL COMERCIO

Margarita Cueli Erize