

EL COMPLEJO CAMINO DE LOS BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS EN ESPAÑA

Gloria Aparicio de Castro

Universidad del País Vasco UPV/EHU

E-mail: gloria.aparicio@ehu.es

Pilar Zorrilla Calvo

Universidad del País Vasco UPV/EHU

E-mail: pilar.zorrilla@ehu.es

Resumen:

Las iniciativas de colaboración público-privada para la revitalización urbana y comercial en España se han desarrollado bajo el modelo de Centro Comercial Abierto (CCA). Este modelo, de adscripción voluntaria presenta problemas como los free riders y la financiación inconsistente, lo que limita su eficacia operativa. Los Business Improvement Districts (BIDs) son modelos de colaboración público-privada para la revitalización urbana y la dinamización comercial que superan dichas dificultades y han demostrado su éxito internacional. Sin embargo, España se enfrenta a algunas barreras para su adopción. Este artículo explora el estado de la cuestión sobre la complejidad en la adopción del modelo de los BIDs en España.

Palabras clave:

Business Improvement District, retail, colaboración público-privada, Centro Comercial Abierto.

JEL classification: M38; R38

THE COMPLEX PATH OF BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS IN SPAIN

Abstract:

Public-private collaboration initiatives for urban and commercial revitalization in Spain have been developed under the Open Shopping Center (CCA) model. This voluntary membership model presents challenges such as free-riders and inconsistent funding, which limit its operational effectiveness. Business Improvement Districts (BIDs) are public-private partnership models for urban revitalization and commercial development that overcome these difficulties and have demonstrated international success. However, Spain faces several barriers to their adoption. This article explores the state of the art regarding the complexity in adopting the BIDs model in Spain.

Keywords:

Business improvement district, retail, public-private partnership, Centro Comercial Abierto.

DIRECTORES

Dña. María José Sanzo Pérez

Catedrática Comercialización e Investigación de Mercados.
Universidad de Oviedo

D. Eduardo Estrada Alonso

Profesor Titular de Derecho Civil. Universidad de Oviedo

COORDINADORA

Dña. Nuria Viejo Fernández

Profesora Comercialización e Investigación de
Mercados. Universidad de Oviedo

CONSEJO EDITORIAL

D. Raimundo Pérez Hernández y Torra

Director de la Fundación Ramón Areces

D. Jaime Terceiro Lomba

Presidente del Consejo de Ciencias Sociales de la Fundación Ramón Areces

D. Miguel Jerez Méndez

Catedrático Economía Cuantitativa. Universidad Complutense de Madrid

La colección de **Documentos de Trabajo de la Cátedra Fundación Ramón Areces de Distribución Comercial (DOCFRADIS)** trata de fomentar una investigación básica, pero a la vez aplicada y comprometida con la realidad económica española e internacional, en la que participen autores de reconocido prestigio en diferentes áreas relevantes para el diseño de estrategias y políticas de distribución comercial.

Las opiniones y análisis de cada DOCFRADIS son responsabilidad de los autores y, en consecuencia, no tienen por qué coincidir con las de la Cátedra Fundación Ramón Areces de Distribución Comercial de la Universidad de Oviedo.

La difusión de los documentos de trabajo se realiza a través de INTERNET en la siguiente página web:
<http://www.catedrafundacionarecesdcuniovi.es/documentos.php>

La reproducción de cada DOCFRADIS para fines educativos y no comerciales está permitida siempre y cuando se cite como fuente a la colección de Documentos de Trabajo de la Cátedra Fundación Ramón Areces de Distribución Comercial (DOCFRADIS).

ISSN: 2253-6299

Depósito Legal: AS-04989-2011

Edita: Cátedra Fundación Ramón Areces de Distribución Comercial de la Universidad de Oviedo

1. INTRODUCCIÓN

El modelo de colaboración público-privada en el que se han sustentado las iniciativas de revitalización y dinamización comercial en España es el denominado Centro Comercial Abierto (CCA o de Área Urbana (CCU) (Molinillo, 2002). Este modelo, basado en el modelo británico de Town Center Management (TCM), ha sido clave durante un tiempo para la mejora de la competitividad urbana de los municipios españoles (Aparicio et al., 2010; Aparicio y Charterina, 2011). Sin embargo, sin negar sus bondades, no permite dar respuesta a la problemática que presenta actualmente el comercio en el entramado urbano. Por ello, en España también la mirada se torna hacia el modelo de los Business Improvement Districts (BID), apuntalado en la obligatoria contribución económica de los negocios del área en el que se constituya.

Situados en la etapa de legitimación del modelo BID en España, el propósito de este trabajo es analizar las dificultades de su implantación, pese a los avances en el ámbito normativo. El estado de la cuestión es que, habiendo ya avances en materia legislativa para habilitar los BIDs en algunas Comunidades Autónomas, las experiencias piloto que se han llevado a cabo en diferentes municipios de la provincia de Barcelona han puesto de relieve la complejidad y las dificultades de su implantación.

En los siguientes epígrafes presentamos la situación del contexto legislativo actual sobre los BIDs y los principales resultados de la evaluación realizada sobre las experiencias piloto que se han puesto en marcha en varios municipios de la provincia de Barcelona. Se trata de contextualizar los avances en el modelo de colaboración público-privada en España y, a partir de la experiencia acumulada durante más de veinte años, aprender de los aciertos y errores que permitan la adaptación del modelo a la realidad de nuestras ciudades.

2. MARCO NORMATIVO DE ADAPTACIÓN DEL MODELO BID EN ESPAÑA

La extensión del modelo BID a lo largo y ancho del mundo, desde Canadá y EE.UU. a Europa, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Japón, adaptándose en cada caso a la idiosincrasia propia de cada territorio, pone de manifiesto su alto grado de permeabilidad y resiliencia, así como los límites de las políticas urbanas neoliberales (Hoyt, 2006; Kudla, 2022). Las experiencias BID en Europa (Berry et al., 2010; Grail et al., 2020) se han realizado sin demasiados problemas, apoyadas en los necesarios cambios legislativos para la transición de un modelo de adhesión voluntaria, al de contribución obligatoria para financiar la iniciativa a cargo de los beneficiarios de la misma.

En España, la aplicación del modelo está siendo un camino muy complejo y lleno de obstáculos por la ausencia de un marco normativo estatal específico. No obstante, se han ido produciendo avances en materia legislativa por parte de los Gobiernos regionales que tienen delegadas las competencias en comercio. En el marco estatal, la Ley básica reguladora de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIEs) está en proceso de tramitación, en su fase de Anteproyecto de Ley, desde 2021 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2022). Tras el cierre de la fase de consultas, el 11 de febrero de 2022, no han trascendido novedades que indiquen avances en la propuesta del proyecto y su aprobación definitiva.

No obstante, la ausencia de una normativa estatal que unifique criterios y evite disparidades significativas entre las normativas autonómicas, no ha impedido que algunos Gobiernos regionales hayan avanzado desarrollando su propio marco legal, incluso su entrada en vigor, tal y como se muestra en la Tabla 1. Es el caso de Cataluña, Baleares y Navarra.

TABLA 1. Marco normativo actual para los BIDs en España

Región	Normativa	Situación
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las Áreas de Promoción Económica Urbana. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-462. ▪ Decreto-ley 3/2021, de 12 de enero, de modificación de la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las Áreas de Promoción Económica Urbana. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4244. 	En vigor
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 6/2023 de 16 de marzo de Áreas Municipales de Impulso Comercial (AMIC) de las Illes Balears. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-13763. 	En vigor
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley Foral 18/2024, de 13 de diciembre de Áreas de Promoción Económica de la Comunidad Foral Navarra. https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2024/254/0#. 	En vigor
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anteproyecto de ley de comercio sostenible de la Generalitat de Valencia. https://cindi.gva.es/documents/161328120/367576083/2022.07.22+Anteproyecto+ley.pdf/4b19bee0-46b5-5db4-bc82-38c73f3265b6?t=1684319579968. 	En estudio
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (OAC). 	En estudio

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis de los contenidos planteados en las normativas de las diferentes regiones, cuyo resumen se recoge en la Tabla 2, permite evidenciar que presentan un alto grado de similitud. Sin embargo, en el proceso de promoción de los núcleos urbanos hay que evitar la tendencia a ignorar la idiosincrasia de la ciudad y su identidad (Murray, 2002). Por ello, es importante que estas estructuras de co-gobernanza público-privada se adapten a la realidad de cada comunidad.

TABLA 2. Rasgos definitorios de los BIDs en la normativa española

Denominación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A elegir por cada CC. AA. ▪ Las denominaciones aluden a la promoción económica del área: Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIE); Áreas de Promoción Económica Urbana (APEU); Áreas Municipales de Impulso Comercial (AMIC).
Impulsores de la iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupo promotor representado por agentes privados de la zona a gestionar. ▪ La base mínima de representación del grupo promotor necesaria para iniciar el proceso oscila entre 15% de la totalidad de los locales afectados y el 25% de los derechos de voto. ▪ En Cataluña se permite iniciar el proceso de constitución a instancias de una asociación con experiencia de al menos 5 años en el área de actuación del BID o por el ayuntamiento apoyado por la asociación.
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agentes económicos del área a gestionar. ▪ Tienden a incluir como obligados a los propietarios de locales vacíos. ▪ En Cataluña, además, se obliga a los propietarios de solares susceptibles de albergar un local con actividad económica.
Proceso de votación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hay porcentajes mínimos de participación para la ratificación entre los afectados por el pago de la cuota adicional que financia el BID, que oscilan entre el 35% (Islas Baleares) y el 51%. ▪ También hay diferencias en el porcentaje de voto favorable. En unos casos se exige que éste sea superior al 51%, o que no haya oposición de un mínimo el 25% de los integrantes.
Aportación económica de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo fiscal utilizado: Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público No Tributario (PPCPNT). ▪ Cuota de participación calculada sobre una variable objetiva: valor catastral. ▪ Distintas fórmulas de cálculo de la cuota según coeficientes de participación en el proyecto y con posibles exenciones y/o bonificaciones.
Fuentes de financiación global del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayoritariamente con las cuotas de los participantes. En Navarra se ha establecido un mínimo del 70% del presupuesto total. ▪ Posibles vías de financiación complementaria como subvenciones públicas o ingresos por actividades propias del BID, donaciones, créditos...
Vigencia o duración	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 4 y 5 años. ▪ Posibilidad de prórroga cumpliendo requisitos de validación idénticos a los de constitución.
Tiempo de creación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre seis meses y un año.
Mecanismos de control	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenio marco de intervención de cada una de las partes (ayuntamiento y agentes privados). ▪ Participación consultiva del ayuntamiento en órganos de gestión del BID (asamblea general, junta directiva...).

Fuente: Elaboración propia.

3. EXPERIENCIAS PILOTO DEL MODELO BID EN ESPAÑA

La provincia de Barcelona concentra las únicas experiencias piloto de implantación del modelo BID en España. Tras la aprobación de la normativa autonómica habilitante en Cataluña (Ley 15/2020 de 22 de diciembre, de las Áreas de Promoción Económica), la Diputación de Barcelona publicó en 2021 un orden de ayudas económicas para impulsar las APEUs en un total de 20 municipios como máximo. Pretendía con ello comprobar la aplicabilidad e idoneidad de la norma a la realidad de los municipios

participantes e identificar los problemas surgidos, tanto para proyectos comerciales como en polígonos industriales (Diputación de Barcelona, 2024). El importe máximo de la ayuda para cada potencial beneficiario era de 40.000€, repartidos en los dos años del período de ejecución fijado: del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

En la experiencia, finalmente participaron un total de 16 municipios: 9 ayuntamientos en los que se han impulsado APEUs comerciales y 7 con Polígonos de Actividad Económica. El importe final otorgado por la Diputación fue de 620.800€. Adicionalmente, en 2021, la Diputación de Barcelona recibió una subvención de 786.900€ financiada con los fondos Next Generation, que se destinó a reforzar el apoyo económico a los 9 municipios que han impulsado APEUs comerciales.

Tras la prueba piloto, el resultado fue que ninguno de los municipios participantes logró constituir un APEU. Para conocer los factores y motivos que lo han impedido, la Diputación de Barcelona ha realizado un informe de evaluación en el que, además, se recogen las propuestas de mejora y cambios a realizar para incrementar las posibilidades de éxito en su constitución. La evaluación se ha enfocado en tres tipos de análisis: el análisis de la necesidad, para determinar si existe una necesidad real que justifique la creación de APEUs en los municipios participantes; el análisis del diseño, para comprobar si el modelo que propone la normativa es adecuado y aplicable; y el análisis de la implementación, para evaluar si las iniciativas de la prueba piloto implementadas han sido adecuadas para constituir un APEU e identificar los obstáculos durante el proceso.

Entre las conclusiones de la evaluación, y centrándonos en el caso de las APEUS comerciales, se ha comprobado que se reconoce abiertamente que sí existe la necesidad que justifica la creación de un APEU, según expresan tanto ayuntamientos como asociaciones de comerciantes, éstas últimas en mayor grado. Sin embargo, ambas partes difieren en la consideración de cuáles son las necesidades urbano-comerciales a las que una iniciativa de APEU podría dar solución. Los problemas identificados van desde la necesidad de reducir el número de locales vacíos, mejorar la limpieza, la seguridad, la accesibilidad y la señalización, hasta dinamizar la actividad comercial y la reactivación económica o renovar el modelo asociativo.

En cuanto al instrumento propuesto por la Ley 15/2020 de las Áreas de Promoción Económica, tanto asociaciones como ayuntamientos coinciden en que no resulta adecuado. Se constata el rechazo a la figura en todo el proceso de evaluación. Se identifican dificultades ligadas a la incapacidad de la normativa para resolver problemas clave en relación al modelo de financiación y la recaudación de las cuotas obligatorias. Este es un punto clave al que pretendía dar solución la normativa habilitante que, sin

embargo, no ha quedado resuelto. La figura recaudatoria elegida, las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público No Tributario (PPCPNT), genera inseguridad jurídica. Además, el proceso de recaudación ejecutiva tampoco ha quedado blindado, dada la imposibilidad de actuar ante posibles impagos de los contribuyentes.

En la normativa tampoco se marcan fórmulas de convivencia y gobernanza entre una APEU constituida y la asociación o asociaciones presentes en el área. De hecho, no está resuelto el modo de pago de cuotas de los miembros del APEU que también forman parte de una asociación, dado que éstos no están dispuestos a pagar dos aportaciones.

Además de la financiación, también hay otros problemas relacionados con el sistema de contratación del gerente o con la participación en el sistema de votación para la constitución del APEU. La necesidad de conseguir el voto favorable de una mayoría doble es especialmente difícil en contextos donde hay un gran número de locales vacíos. La falta de modelos y referentes para redactar la ordenanza municipal de recaudación de cuotas, los estatutos de la entidad gestora y el convenio entre el ayuntamiento y la entidad es también una traba que dificulta materializar la iniciativa.

En el proceso de evaluación de los pilotos, se ha constatado la percepción de un alto grado de dificultad de todas las tareas previas a la puesta en marcha del APEU, incluso cuando el nivel de dedicación a la prueba piloto ha sido medio y medio alto, con una media de 2 personas por proyecto. La resolución de problemas, en un proceso de aprendizaje simultáneo para todas las partes, ha dificultado la agilidad en la ejecución y producido retrasos.

4. LECCIONES APRENDIDAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL MODELO BID EN ESPAÑA

Hemos visto cómo en el ámbito jurídico español aún no se ha dado con la figura que garantice el perfecto funcionamiento en el cobro de las cuotas de contribución obligatoria. No obstante, de la trayectoria de las iniciativas de CC.AA. y de los pilotos de BID en España, se derivan también otros problemas de índole no económico, que frenan la aplicabilidad del modelo. Una condición para que pueda prosperar una iniciativa de colaboración de este tipo es superar el individualismo que prima en el sector comercial, así como la falta de proactividad y compromiso institucional que existe en algunos ayuntamientos. Por un lado, en España nos encontramos con grupos empresariales pequeños y significativamente poco activos en los entornos urbanos (Casellas, 2006) y esta realidad se refleja en el sector comercial, con comercios poco participativos en los procesos de colaboración (Zorrilla et al, 2003). En este sentido, el reto para

evolucionar hacia al modelo gobernanza que representa el BID, requiere de asociaciones de comerciantes de vanguardia, con visión a medio y largo plazo y capaces de superar la desconfianza y los temores de compartir.

Por otro lado, desde el punto de vista institucional, más allá de la escasez de recursos económicos aducida en algunas ocasiones, nos encontramos con ayuntamientos que carecen de concejalía de comercio y/o de la transversalidad necesaria en la coordinación de políticas que sinérgicamente pueden contribuir a la dinamización del entorno urbano (Aparicio y Charterina, 2011). Otra preocupación recurrente que genera reticencias en la aplicación del modelo BID en España es la posible mercantilización de suelo público, y el consecuente riesgo de sufrir procesos de gentrificación en las áreas en las que se implanta (Villarejo-Galende, 2010). De ahí la importancia de constituir foros consultivos para representar y hacer partícipes de la iniciativa a otros colectivos (residentes, colegios y en general agentes no económicos) que se podrían ver afectados por el desarrollo de un BID en su zona (Ekström y Johnsson, 2022).

En definitiva, en aras a facilitar la aplicabilidad de las iniciativas BID en España, será necesario crear un clima de confianza, participación, pertenencia, compromiso y motivación. Para todo ello, la confianza en el proyecto es fundamental y ésta dependerá de la existencia de una comunicación transparente durante todo el proceso de desarrollo de la iniciativa. El potencial de éxito del modelo BID en España está condicionado al adecuado ajuste a su contexto específico. Para ello, el punto de partida debe ser la problemática que se desee resolver mediante la implementación de un BID, definida entre todos los stakeholders implicados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aparicio, G. y Charterina, J. (2011), "Public-private partnerships in revitalization of urban trade (Spain): Comparative vision of the participation of local authorities and trader's associations", *China-USA Business Review*, 10 (3), pp. 176-187.
- Aparicio, G.; Tejada, S.; Zorrilla, P. (2010), "Diez años de experiencias de colaboración público-privada en la dinamización del comercio urbano en España: la visión de las Administraciones locales", *Distribución y Consumo*, Nº. 111, pp. 40-51
- Berry, J., Godfrey, A., McGreal, S., Adair, A. (2010), "Business Improvement Districts in Great Britain: Governance, finance and stakeholder engagement", *Journal of Town & City Management*, 1(2), pp. 128-147.
- Casellas, A. (2006), "The limitations of 'the Barcelona model: A study from urban regime analysis'", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 48, pp. 61-81.
- Diputación de Barcelona (2024), Informes de resultados de la evaluación de la prueba piloto APEU de la diputación de Barcelona, disponible en <https://www.diba.cat/es/web/comerc/apeu>, ultimo acceso Diciembre 2024.
- Ekström, K. M. y Jönsson, H. (2022), "Orchestrating retail in small cities", *Journal of Retailing and Consumer Services*, 68, 103008.
- Grail, J., Mitton, C., Ntounis, N., Parker, C., Quin, S., Steadman, C., Warnaby, G., Cotterill, E.; Smith, D. (2020), "Business improvement districts in the UK: a review and synthesis", *Journal of Place Management and Development*, 13 (1), pp. 73-88.
- Hoyt, L. (2006), "Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy", *International Journal of Public Administration*, 29 (1-3), pp. 221-243.
- Kudla, D. (2022), "Fifty years of Business Improvement Districts: A reappraisal of the dominant perspectives and debates", *Urban Studies*, 59 (14), pp. 2837-2856.
- Ley 14/2018, de 5 de junio, de Gestión, Modernización y Promoción de las Áreas Industriales de la Comunitat Valenciana, disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-8949-consolidado.pdf>, ultimo acceso Diciembre 2024.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022), "Consulta pública previa del Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIE)", disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/_layouts/15/Texto%20de%20la%20Consulta%20P%C3%ABlica%20Previa-36132.pdf, ultimo acceso Diciembre 2024.
- Molinillo, S. (2002), *Centros comerciales del área urbana*, ESIC Editorial, Madrid.
- Murray, C. (2002), *Making sense of place. New approaches to place marketing*, Comedia, UK.
- Villarejo-Galende, H. (2010): "Conclusiones del grupo de Expertos Las Áreas para la Promoción de Iniciativas Empresariales (APIEs). Propuesta de un modelo avanzado para la gestión de las zonas con concentración de actividades empresariales", Programa de dinamización comercial urbana y la creación de gerencias de centros urbanos comerciales (2010-2011). Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- Zorrilla, P.; Charterina, J.; Forcada, J.; Mediano, L.; Tamayo, U. y Tejada, S., De la Torre, A. (becaria) (2003): *Análisis del asociacionismo comercial espacial en los núcleos urbanos y su incidencia en la competitividad del sector y en la configuración de las ciudades como polos de atracción de ciudadanos, empresas y turistas. Proyecto de Investigación Universidad- Empresa (nº Proyecto: UE02A14).*