

INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE ÁREAS DE PROMOCIÓN DE INICIATIVAS ECONÓMICAS

INF/04/2025

Pleno

Presidente:

D. Mario Varea Sanz.

Vocales:

D^a. Isabel Caudevilla Lafuente.

D^a. Cristina Fernández.

D^a. Inmaculada García Mainar. D.

Francisco Gracia Herreiz.

Letrada:

D^a. Carmen Lahoz Pomar.

Secretario:

D. Daniel Bernal Márquez.

Zaragoza, a 21 de noviembre de 2025.

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA, en adelante) con la composición expresada al margen y siendo ponente la Vocal D^a. Cristina Fernández, ha examinado el texto del Proyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, publicado en el BOCA nº 113, de 22 de enero de 2025, y en sesión plenaria de 28 de junio de 2025 ha emitido el presente

INFORME

I. Competencia. -

El Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón (BOA de 10 de febrero) por el que crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia de Aragón, señala en su artículo 2 apartado 1, que el TDCA tiene como finalidad: *“promover y preservar en el ámbito territorial de*

la Comunidad Autónoma de Aragón el funcionamiento competitivo de los mercados y la existencia de una competencia efectiva en los mismos”.

Por su parte, el artículo 3 del Decreto 29/2006 establece las competencias del TDCA. Entre las mismas, recoge en su letra h): *“Dirigir sugerencias y propuestas de actuación relativas a la salvaguardia de la libre competencia a cualquier poder u órgano de la Comunidad Autónoma de Aragón o de las Entidades Locales Aragonesas”.*

Y, la letra i) del propio artículo 3 señala por su parte, que es competencia del TDCA: *“Emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado para ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios”.*

II. Introducción. –

El objeto de este informe es el Proyecto de Ley de Promoción de Iniciativas Económicas de Aragón, publicado en el BOCA nº 113, de 22 de enero de 2025. Se analizará si introduce restricciones a la competencia y, si este es el caso, evaluará si se adecúan a los principios de necesidad y proporcionalidad, y al resto de principios de una buena regulación económica desde el punto de vista de la competencia.

La posibilidad de implantar en España el modelo de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIE), basado en el de los *Business Improvement Districts* (BID) del mundo anglosajón, se viene estudiando ya desde 2010.¹ Se trata de una fórmula de colaboración público-privada innovadora: dirigida de forma privada en una zona delimitada con la aprobación de las autoridades locales, permite canalizar una gran diversidad de funciones relacionadas con la dinamización comercial y la revitalización de los centros urbanos.

¹ Consulta pública previa del Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIE), de la Secretaría de Estado de Comercio.

Varias Comunidades Autónomas ya han aprobado sus propias regulaciones al amparo de sus competencias en materia de comercio interior. En este sentido hay que destacar:

En Cataluña, la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las Áreas de Promoción Económica Urbana, en vigor desde el 13 de enero de 2021.²

En Navarra, la Ley Foral 18/2024, de 13 de diciembre, de Áreas de Promoción Económica de la Comunidad Foral de Navarra, en vigor desde el 17 de diciembre de 2024.

En Galicia, la Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia persigue objetivos similares, pero con un enfoque diferente, más amplio.

III. Antecedentes. -

En el BOA nº 253, de 23 de diciembre de 2020, se publicó la Resolución de 4 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Comercio, Ferias y Artesanía, por la que se somete a información pública el:

1. Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIE).

De conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se dio comienzo al trámite de consulta pública a través del sitio web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con carácter previo a la elaboración del texto de Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas (APIE), al objeto de recabar la opinión de sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas.

Según el texto de esta consulta previa, la experiencia demuestra que el actual modelo voluntarista basado en asociaciones de comerciantes presenta debilidades y no es sostenible a largo plazo. Por un lado, se basa en colaboraciones económicas voluntarias que en múltiples ocasiones dan lugar a problemas de “polizón” o “free-rider” y no responden eficazmente a las nuevas realidades del pequeño comercio. El modelo propuesto en cambio llevará aparejada la adscripción forzosa de todos los posibles beneficiarios de su actuación, garantizando la

² Ley que fue informada por la Autoridad Catalana de la Competencia el 22 de julio de 2019, IR 42/2019.

aportación de todas las empresas equitativa y proporcional a los beneficios que obtendrán, y previniéndose los casos perniciosos de polizón.

Por otro lado, se entiende que la fórmula de las APIE es una herramienta eficaz para apoyar al comercio en el nuevo contexto del siglo XXI, ya que contribuye a promover la competitividad del pequeño comercio físico frente a otros formatos y al comercio online, a fortalecer el tejido socioeconómico urbano, y a atraer empleo joven y profesionalizado al sector.

Por último, la adopción de una regulación básica y transversal resolverá el problema de regulaciones autonómicas demasiado dispares, que introduzcan una complejidad adicional para los operadores económicos.

El objetivo de la regulación será definir un marco estatal común, sentar unas bases para la creación y el funcionamiento de las APIE en España. La finalidad última será dar cabida al desarrollo de un modelo de organización que impulse la modernización y la revitalización del sector comercial español. La norma estatal pretenderá establecer la financiación de las APIES a través de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, lo que hará necesario su regulación en una norma con rango de ley. La única alternativa posible sería la no regulación de esta materia en una norma de carácter estatal, y que fuesen las Comunidades Autónomas las que lo hiciesen a través de una norma con rango de ley, pero autonómica.

2. La necesidad de la regulación de las APIE.

La necesidad de una regulación de las APIE se deriva de la situación actual del comercio físico en las ciudades y pueblos españoles. Este sector, además de generar ingresos y empleos, es esencial para reforzar el tejido socioeconómico, vertebrar y dinamizar los núcleos urbanos, e impulsar bienes de interés general tales como la limpieza, el mantenimiento, la correcta iluminación y la seguridad en los centros de las ciudades. Sin embargo, el sector hoy se enfrenta a numerosos

retos de adaptación en un entorno cambiante. Por ello es primordial dotarlo de instrumentos que le permitan recuperarse, adaptarse a las nuevas realidades y mantener su competitividad.³

3. La evaluación del impacto competitivo de la regulación

Las administraciones públicas intervienen en la economía cuando, en ejercicio de su potestad normativa, producen disposiciones que regulan la actividad económica. Esta intervención se justifica por la existencia de fallos de mercado o por la necesidad de proteger determinados bienes jurídicos y el interés general. Sin embargo, en algunos casos puede obstaculizar el desarrollo de las actividades objeto de regulación; cuando eso sucede nos encontramos frente una intervención limitadora de la competencia en un sector de actividad determinado que hará falta justificar y motivar⁴.

El análisis de competencia que se expone a continuación se ha realizado sobre la base de los principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia⁵:

- Principio de necesidad y proporcionalidad (justificación de la restricción). El principio de necesidad implica que toda norma que introduzca restricciones a la competencia debe venir precedida de una definición de sus objetivos y de una clara justificación de la introducción de las restricciones (existencia de una relación de causalidad entre la restricción a la competencia y la consecución del objetivo). El principio de proporcionalidad pretende evitar que los instrumentos en que se materializa la restricción supongan sólo una mejora relativa o marginal en términos de bienestar social pero que, al mismo tiempo, generen un grave daño en este debido a las importantes restricciones a la actividad económica que imponen.

³ En este sentido, numerosos estudios señalan al formato BID/APIE como una vía eficaz para alcanzar estos fines, y la Comisión Europea lo incluye como un modelo de buena práctica en su *Guía práctica para fomentar la revitalización y modernización del sector de los pequeños comercios* (2018).

⁴ La OCDE ha configurado y hecho público un juego de herramientas para la valoración de la competencia conformado por 3 volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones). <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

⁵ Véase el informe de la Autoridad Catalana de la Competencia sobre el Anteproyecto de ley de áreas de promoción económica urbana, de 22 de julio de 2019, IR 42/2019

- Principio de mínima distorsión (justificación de los instrumentos utilizados). Implica que, entre los instrumentos posibles para alcanzar un objetivo determinado, se debe escoger aquel que suponga la mínima afectación negativa a la competencia.
- Principio de eficacia. Supone la capacidad de la norma de alcanzar los objetivos o efectos que se desea.
- Principio de transparencia. Implica la existencia de transparencia y claridad en el marco normativo, en el proceso de elaboración de las normas y en su ejecución.
- Principio de predictibilidad. Comporta ofrecer los operadores un marco estable y sólido, sin incertidumbres, que les proporcione seguridad jurídica.

La tarea de evaluación del impacto competitivo consta, básicamente, de tres etapas:

- (i) Primera. Identificar las principales restricciones a la competencia que contiene la norma.
- (ii) Segunda. Analizar si las restricciones a la competencia introducidas están justificadas para la consecución de los objetivos que persigue la norma, según los principios de necesidad y proporcionalidad, y el resto de los principios de una buena regulación desde el punto de vista de la competencia.
- (iii) Tercera. En caso de que las restricciones estén justificadas, comprobar, aplicando el principio de mínima distorsión, que no existen alternativas menos restrictivas de la competencia que permitan alcanzar el objetivo deseado.

Una vez acreditada la existencia de una restricción a la competencia en el punto (i), habrá que distinguir si se trata de restricciones prohibidas o bien evaluables. En caso de tratarse de restricciones evaluables, se procederá a llevar a cabo las fases (ii) y (iii). La no superación de las etapas (ii) y /o (iii) comportará la recomendación de no establecer o bien de suprimir aquella restricción. El objetivo final es, pues, evitar la introducción de restricciones innecesarias o desproporcionadas en el funcionamiento de los mercados, obteniendo una regulación más eficiente desde el punto de vista de la competencia, sin renunciar a las finalidades de interés general perseguidas por la norma.

IV. Análisis del Proyecto de Ley de Promoción de Iniciativas Económicas. -

1. Antecedentes.

Tras una consulta pública ya en el año 2020, se inició un proceso de informes y alegaciones que ha cuajado en una última versión (la cuarta) de la norma, que es la que ahora se analiza.⁶

2. Estructura de la norma.

La norma está formada por 34 artículos que se ordenan en cinco capítulos después de unas disposiciones generales, del modo que sigue:

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones Generales

TÍTULO I. Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas

I. Naturaleza y régimen jurídico

II. Iniciativa y constitución

III. Estatutos y Organización del Área de Promoción de iniciativas Económicas.

IV. Financiación

V. Vigencia, disolución y liquidación

3. Análisis de las disposiciones del proyecto

3.1. La vinculación obligatoria para los operadores del mercado con ánimo de lucro y la obligación de contribuir económicamente a su sostenimiento⁷.

⁶ Puede consultarse todo el proceso en el portal de transparencia de Aragón, https://transparencia.aragon.es/cgi-bin/ITCN/BRSCGI?CMD=VERLST&BASE=ITCN&DOCS=1-50&SEC=ITCN_BUSPT&SORT=-FECH&SORT=-FECH%2CDEPA&OPDEF=%26&SEPARADOR=&DEPA-C=presidencia&TITU-C=&OBSE-C=&TITU-C=Proyecto%2Bo%2Banteproyecto%2BO%2BDECRETO-LEY&OBSE=TRAAL%2BO%2BTRADL%2BO%2BTRAPD%2BO%2BTRAPR

⁷ Siendo esta, quizá, la cuestión más espinosa de la norma, la polémica ha quedado paliada por la sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, que aclara que los art. 5 y 85 del TFUE (actualmente 10 y 81) no se oponen a la obligación de afiliación a un fondo

En este sentido, el art. 7.3 del proyecto establece:

“La propuesta deberá venir apoyada por el siguiente número de votos del área a delimitar, tomando como referencia la tabla de derechos de voto, prevista en el artículo 28:

- Al menos el 25% de los derechos de voto de los establecimientos afectados, cuando la APIE propuesta tenga más de 200 establecimientos.*
- Al menos el 35% de los derechos de voto de los establecimientos afectados, cuando la APIE propuesta tenga entre 100 y 200 establecimientos.*
- Al menos el 50% para aquéllas con menos de 100 establecimientos.*

Los votos a los que se refiere este apartado tendrán un carácter provisional, teniendo que ser suficientes cuando se formalice la solicitud de constitución.”

A juicio de este tribunal, podría ser conveniente reforzar las mayorías que aquí se exigen para la creación de la APIE, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 27 hace obligatorio el pago de la aportación. Así, el art. 27 del proyecto determina:

Obligados al pago, liquidación y exacción de las aportaciones.

“2. Están obligados al pago de las aportaciones todos los titulares de actividades económicas o propietarios de locales y solares susceptibles de alojar de actividades económicas, ya se encuentren en ese momento ocupados o desocupados y que se encuentren dentro del área delimitada. No será obligatoria la afiliación a la Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, pero sí el pago de las aportaciones.”

profesional de pensiones a petición de una organización representativa de los miembros de una profesión liberal.

Quizá debería pedirse una mayoría más amplia para una decisión como la de crear una APIE que entraña una obligación al pago de una aportación económica importante, de la cual ningún empresario de la zona va a poder sustraerse.

3.2. Simplificación administrativa

No se puede perder de vista, en una norma como la proyectada, que las trabas administrativas excesivas o desproporcionadas pueden suponer, en sí mismas, una barrera de entrada al mercado, dificultando el acceso y siendo, en este sentido, un obstáculo y perjuicio a la libre competencia. Y, en este punto, la norma ha de ser valorada positivamente, no siendo demasiado extensa y ajustándose en sus artículos a los objetivos que persigue, siguiendo la línea marcada por las leyes 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, y 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021. Y, así, se recuerda que es bueno reducir al máximo las cargas administrativas que se imponen para la creación efectiva de las APIE, como línea de principio que debe mantenerse hacia el futuro.

3.3. Cautelas para que las APIE no favorezcan comportamientos que vulneren la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia

En este punto ha de recogerse en primer lugar el hecho de que, primero la solicitud de constitución y después el convenio de una APIE (arts. 11 y 15 respectivamente), deben incluir unos estatutos, cuyo contenido aparece en el art. 17.

Artículo 17: “Estatutos.

1. Los estatutos de la entidad deberán incluir al menos los siguientes extremos, respetando en cualquier caso los demás términos regulados en esta ley:

a) La denominación de la entidad, que no podrá coincidir con la de otra preexistente, ni inducir a error o a confusión con la misma. En su denominación deberá figurar necesariamente la expresión “Entidad de Gestión”.

b) La sede de la entidad.

c) El objeto social de la entidad, que por lo menos incluirá la gestión y la modernización de servicios y dotaciones dentro del área para la promoción de iniciativas económicas delimitada.

d) Los derechos y obligaciones de las personas titulares integrantes.

e) La composición, estructura y régimen de funcionamiento y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, que deberán responder a un funcionamiento democrático, teniendo en cuenta los derechos de voto de los miembros.

f) El procedimiento para la modificación de los estatutos.

g) Los mecanismos para la ampliación o reducción del Área de Iniciativas de Promoción Económicas o de las personas titulares que integran la entidad.

h) La previsión del destino del patrimonio sobrante en caso de disolución de la entidad.

i) El procedimiento para llevar a cabo las contrataciones de la entidad, que debe garantizar la adjudicación en las mejores condiciones técnicas y económicas, teniendo en cuenta, si procede, lo que establece para los poderes adjudicadores la vigente legislación de contratos del sector público.

2. Los primeros estatutos deberán ser aprobados necesariamente en la asamblea constituyente del APIE.”

Dado que las APIE crean un entorno de contacto, participación, socialización y relación de operadores de mercado, podrían favorecer comportamientos anticompetitivos entre sus miembros, y el riesgo de vulneración de la Ley de Defensa de la Competencia es alto. En este sentido, sería bueno asegurar que no se extralimitan de las funciones que tienen legalmente reconocidas, y para ello podría ser conveniente que sus estatutos fuesen informados de manera previa a su aprobación en la asamblea constituyente por este Tribunal, evitándose así cláusulas favorecedoras de comportamientos que limiten la competencia.

Incluso no estaría de más recordar en esos mismos estatutos que la creación de una APIE en ningún momento exonera del estricto respeto a la Ley de Defensa de la Competencia.

V. Conclusión. –

Primera. El TDCA no observa, en términos de política de competencia y específicamente de acuerdo con los principios de una regulación económicamente eficiente y favorecedora de la competencia, que las APIE presenten la capacidad de alterar injustificadamente las condiciones de competencia en el mercado, dado que afectan a todos sus miembros. Al contrario, puede considerarse que pueden convertirse en una fórmula que favorezca la competitividad de determinada zona geográfica donde se desarrolla actividad empresarial.

Segunda. Más allá de esta consideración general según la cual el Proyecto no se concibe como problemático en términos de política de competencia ni desde de la perspectiva de regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia, el TDCA considera necesario poner de manifiesto ciertos aspectos a la unidad impulsora de la norma:

1.- Siendo que la creación de las APIE comporta inexorablemente la obligación de formar parte de los operadores económicos que dispongan de un local de actividad en vía pública en el ámbito territorial que comprende la referida asociación, así como de contribuir económicamente a su sostenimiento, podría ser conveniente reforzar la mayoría necesaria para poder crear una APIE.

2.- Siendo que se entiende que las APIE son deseables y beneficiosas en general, sería bueno reducir al máximo las cargas administrativas que se imponen para la creación efectiva de las APIE, como línea de principio que debe mantenerse hacia el futuro.

3.- Siendo que las APIE crean un entorno de contacto, participación, socialización y relación de operadores de mercado, podrían favorecer comportamientos anticompetitivos entre sus miembros. Sería bueno asegurar que no se extralimitan de las funciones que tienen legalmente reconocidas, y para ello puede ser recomendable que el TDCA informe los estatutos de cada APIE antes de su aprobación definitiva, no estando de más que se recuerde

en ellos que la creación de una APIE en ningún momento exonera del estricto respeto a la Ley de Defensa de la Competencia.

Este es el Informe no vinculante que el TDCA tiene el honor de emitir, sometido a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.