



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL, RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ÁREAS DE PROMOCIÓN DE INICIATIVAS ECONÓMICAS

Vista la documentación que nos ha sido remitida, relativa al Anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, se emite el presente informe preceptivo en los siguientes términos:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.3 de la **Ley 2/2009**, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (**LPGAr**, en adelante):

“En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento”.

Por lo que, de conformidad con lo anterior, se

INFORMA

I.- El expediente remitido el 21 de agosto de 2020 a esta Secretaría General Técnica, consta de la siguiente **DOCUMENTACIÓN**:

- 1.- Certificado de 26 de marzo de 2020, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, de la consulta pública previa al inicio de la elaboración del anteproyecto de Ley, que tuvo lugar del 10 al 22 de marzo de 2020.



2.- Copia de la Orden, de fecha de firma de 23 de junio de 2020, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, por la que acordó el inicio del procedimiento, y que consta de 2 páginas.

3.- Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley, de la Directora General de Comercio, Ferias y Artesanía, firmada el 19 de agosto de 2020, y que consta de 8 páginas.

4.- Borrador del Anteproyecto de Ley, que se distribuye en 28 artículos, 1 disposición adicional, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, y que consta de 14 páginas.

II.- MARCO COMPETENCIAL Y JURÍDICO

En el Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O. 5/2007, de 20 de abril), **artículo 71. 25.^a**, se reconoce a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de comercio, ferias y mercados interiores. Así mismo, en su **artículo 71.32.^o**, se contempla la competencia exclusiva en planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico.

De acuerdo con la actual estructura departamental de esta administración autonómica, la competencia en comercio interior corresponde en la actualidad al Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5.1.a)** del **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 (B.O.A., núm. 153, de 6 de agosto de 2019)

Así mismo, según se recoge en el **artículo 10.1.k)** 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 (B.O.A., núm. 43, de 3 de marzo de 2020):



“corresponde a la Dirección General de Comercio, Ferias y Artesanía, el ejercicio de las competencias y funciones, en materia de:

k) El estudio, informe y propuesta de las disposiciones normativas en su ámbito de actuación.

Por lo que respecta al marco jurídico, en el Estatuto de Autonomía de Aragón, **artículo 42.2**, se regula que la iniciativa legislativa, corresponde también al Gobierno de Aragón.

El ejercicio de dicha potestad, cuyo reconocimiento se reitera además en los artículos 12.3 y 37.1 de la **LPGAr**, se materializa por medio de la propuesta que al Gobierno eleve el Consejero competente en la materia objeto de regulación (**artículos 10.3 y 37.2** de la **LPGAr**).

Es por ello, que corresponde al Consejero titular del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, la iniciativa para elaborar el proyecto de Ley, y que, de acuerdo con su referida orden de inicio de 23 de junio de 2020, le fue encomendada a la Dirección General de Comercio, Ferias y Artesanía la elaboración del anteproyecto.

Además, de acuerdo con el **Plan anual normativo del Gobierno de Aragón para 2020**, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de diciembre de 2019, estaba prevista la aprobación, de la iniciativa legal de “*Ley de regulación de las zonas de desarrollo económico y comercial*”. Consultado el centro gestor, se indica que este anteproyecto coincide con la anterior previsión normativa.

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El mismo debe exponerse de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 37** de la **LPGAr**, que regula el procedimiento para la elaboración de los proyectos de Ley del gobierno aragonés. No resultando de aplicación para las iniciativas legislativas autonómicas, por haber sido de-



clarados contrarios al orden constitucional de competencias, en su carácter de preceptos básicos (Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo), las previsiones de los artículos 129 (salvo su apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por tanto, debiendo la tramitación adecuarse a las exigencias que para la iniciativa legislativa se contienen en la normativa aragonesa, esta es en esencia, el referido artículo 37.

Así, en primer lugar, se requiere que se impulse por el “*órgano directivo competente*”, que como ya se ha indicado, en la Orden de inicio del Consejero de 23 de junio de 2020, se concretó que correspondía a la Dirección General de Comercio, Ferias y Artesanía.

Reseñar, que con anterioridad a la Orden de inicio se llevó a cabo consulta pública previa.

Ese impulso, requiere de la preparación de un ANTEPROYECTO ARTICULADO DE LEY (cuyo contenido será objeto de análisis en posterior apartado), y que se acompañe de una MEMORIA, que contenga:

- *Justificación de la **necesidad y oportunidad** del texto.*

Estos dos aspectos son diferenciados en la memoria justificativa aportada, en sus apartados I y II. En primer lugar, justifica la necesidad de la memoria (que no del texto legal que se pretende aprobar, como se requiere por mandato legal) en virtud del ya reiterado artículo 37.3 de la Ley 2/2009.

Y en segundo lugar justifica la oportunidad del texto (bajo el título “Justificación y motivos”), en torno a dos argumentos. El primero de ellos consiste en, señalar las fórmulas asociativas de comerciantes, como medios de solución de dificultades propias. Y el segundo, en destacar a los *Business Improvement District* (B.I.D), como la fórmula asociativa que se pretende implantar para ello, aun refiriendo que se ha cuestionado la compatibilidad de esta figura, con la regulación existente en nuestro ordenamiento jurídico, tanto del derecho de asociación como del establecimiento de tributos. Se reconoce que se trata de una figura todavía no regulada,



y cuyo encaje normativo ofrece discrepancias, y considera “*sin embargo que existe amparo jurídico y jurisprudencia*”

No consta análisis, del contenido de las propuestas presentadas en el periodo previo de consulta pública, por la Asociación de Autónomos de Aragón y la Agrupación Empresarial Zaragoza Centro.

- **Informe sobre el impacto por razón de género, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.**

Al respecto, la memoria justificativa aportada, dedica su apartado V al “*impacto por razón de género*”. Tras referirse a las leyes en las que se basa la obligatoriedad de informar sobre este contenido (art.18 Ley 7/2018, de 28 de junio y art.44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril), indica que: “*Los posibles integrantes (...) 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 (...) las medidas contenidas en el Anteproyecto de Ley y la regulación que en ella se establece no tienen impacto alguno por razón de género*”.

- **Memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.**

Se opta por incluir este aspecto dentro de la memoria justificativa presentada, como apartado VI de la misma, y bajo la rúbrica “*Estimación del coste económico*”. En él se refiere que “*la aprobación del Anteproyecto de Ley no tendrá ningún coste económico directo (...)*”

Cabría extraer de lo anterior, que se está refiriendo al coste económico directo para esta Administración autonómica, respecto de la aprobación del texto legal. Pudiendo, deducirse por tanto “*sensu contrario*”, la posibilidad de generarse costes económicos directos que no deriven de la aprobación, pero sí de su aplicación, o incluso, la posibilidad de que genere costes económicos indirectos para otras Administraciones, como son las de los gobiernos locales que resultasen implicados.



En segundo lugar, debe de informarse preceptivamente por la SECRETARIA GENERAL TÉCNICA del Departamento, razón por la cual se emite el presente. Para ello se ha observado si se han cumplido las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón, mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2013, a las que se hará referencia en el apartado dedicado al análisis del articulado del anteproyecto propuesto.

Posteriormente, y en tercer lugar, el Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, será quien ELEVE el anteproyecto de ley al Gobierno, para su toma en consideración, y para 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”*.

A tales efectos, en la memoria justificativa que acompaña el texto del anteproyecto, se han indicado como posteriores trámites necesarios:

- INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA de:
 - o a) las organizaciones sindicales y empresariales más representativas por ámbito territorial autonómico;
 - o b) Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Aragón
 - o c) Ayuntamientos de las tres capitales de provincia de Aragón
 - o d) Asociaciones más representativas de los sectores afectados
- AUDIENCIA a todos los Departamentos de la Administración autonómica
- CONSULTA PRECEPTIVA al OBSERVATORIO ARAGONÉS DEL COMERCIO, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1. a) del **Decreto 161/2014**, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón.

En relación a dichos trámites, señalar que de acuerdo con la ya referida STC 55/2018, no constituye legislación básica para iniciativas legislativas autonómicas (y por tanto no resulta



aplicable a la elaboración de los anteproyectos de ley autonómicos), los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública.

No obstante, dado el carácter transversal de varios aspectos del contenido a regular, puede resultar conveniente la consideración de acometer los anteriores trámites. Siendo además conscientes, de que el proyecto de reforma de la Ley 2/2009, en lo relativo a ellos, regulará los trámites de audiencia e información pública.

Por lo que para el procedimiento de elaboración, resulta únicamente de aplicación lo dispuesto en la normativa autonómica que, al efecto, además del ya reiterado artículo 37 de la Ley 2/2009 (y que actualmente todavía no regula los trámites de audiencia e información pública), la constituye la previsión del artículo 54.5 de la **Ley 8/2015**, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, consistente en desarrollar un proceso de deliberación participativa.

Puede valorarse, la posibilidad de ampliar las entidades locales consultadas (no solo las tres de capitales provinciales), en virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada de todos los municipios y provincias (art. 140 y 141), a los que afecta directamente lo previsto en este anteproyecto. Ya sea a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, o ya sea a través de los municipios cabecera de Comarca y las Diputaciones Provinciales.

Además, se deberá atender a la obligación de publicar en el Portal de Transparencia de Aragón, este anteproyecto de Ley, una vez que haya sido tomado en consideración por el Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 15.1.c) y 39 de la **Ley 8/2015**, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón

En cuarto lugar, en el artículo 37 se indica que deberá someterse a INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS y los DEMÁS ÓRGANOS cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo. Respecto del primero, se deberá emitir, de acuerdo con lo regulado en el artículo 5.2.a) y 5.3 del **Decreto 169/2018**, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón. Respecto del segundo inciso, resultará preceptivo el informe del **Consejo Local de Aragón**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la **Ley 7/1999**, de 9 de abril, de



Administración Local de Aragón. Así como también, la consulta preceptiva ya apreciada, al **Observatorio Aragonés del Comercio**.

Así mismo, no resultan preceptivos (sin perjuicio, de que se considere solicitarlos), ni:

- El dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, que lo regula;
- Informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, que de acuerdo con lo regulado en el artículo 13 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 2020, se exige para los proyectos normativos que pueda comportar incremento de gasto;

Tampoco resultan preceptivos, si bien parece conveniente la solicitud de los mismos dada la implicación material de determinados aspectos que se regulan en el anteproyecto:

- Informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario, según se contiene en el artículo 4.1 del Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia
- Informe de la Dirección General de Administración Local, según se contiene en el artículo 13.1 del Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por la que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Por lo que se refiere a la consulta al Consejo de Industria de Aragón, sólo resultaría preceptivo para el supuesto en el que el anteproyecto se refiera igualmente a áreas de carácter industrial, según se dispone en el artículo 4.2.a) del Decreto 137/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Industria de Aragón, atendiendo a la circunstancia de que en la exposición de motivos se incluye una referencia a la posible relevancia o afectación industrial, aunque tal hipotética afectación no se haya finalmente consignado explícitamente en la parte dispositiva del texto normativo.



Y finalmente, en quinto y último lugar, realizados los trámites anteriores, será también el Consejero a quien corresponda, ELEVAR de nuevo al Gobierno el anteproyecto, esta vez para proponer su aprobación como proyecto de ley, y su posterior remisión a Cortes.

IV.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El texto consta de una Exposición de motivos, presidida por un índice (que, sin embargo, no refiere las cuatro Disposiciones, que sí contiene el texto en su parte final), y dividida en cuatro apartados, en los que explica el objeto y la finalidad de la norma. Ello de conformidad con las Directrices 9-11 de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón.

Y, en segundo lugar, el texto se compone, además, de una parte dispositiva, compuesta por dos títulos, con cinco capítulos el segundo de ellos, y dividido en un total de veintiocho artículos, una Disposición adicional, una derogatoria y dos finales. De su contenido pasamos a informar, precepto a precepto, en los siguientes términos, y con las observaciones que se consideran oportunas:

Artículo 1. Objeto.

La presente Ley tiene por objeto, la regulación jurídica, de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas ubicadas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

- 1. La presente Ley es de aplicación a todas las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, que tengan su domicilio en la Comunidad Autónoma de Aragón .*
- 2. El ámbito de actuación de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, puede comprender desde una sola calle, hasta un centro urbano o un polígono industrial y desde un solo sector hasta todos los operadores de la zona de que se trate. Su aprobación, irá ligada a una delimitación espacial de su ámbito de actuación.*



Se aprecia diferencia entre la previsión del artículo anterior (“las *ubicadas*”) y la de este (“que *tengan su domicilio*”), por lo que se propone unificar el criterio, y el término para referirse a ello.

Artículo 3. Definición

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.

Se hace constar que se hace referencia a “*entornos urbanos*”, mientras que en la exposición de motivos se indica además de ellos, a los “*entornos industriales*”, por lo que se debería revisar esta referencia con el fin de aclarar este aspecto.

Artículo 4. Naturaleza y régimen jurídico.

1. *Las entidades que se constituyan para la gestión de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, serán organizaciones privadas sin ánimo de lucro, de base privada pero con finalidad pública.*
2. *Tendrán plena capacidad de obrar y **personalidad** jurídica propia, diferente de las personas físicas o jurídicas integrantes de las mismas.*
3. *Las entidades que se constituyan al amparo de esta Ley se denominarán “Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas” **incluyendo una referencia geográfica a la misma para su identificación.***
4. *El régimen jurídico de estas entidades será el que resulte de aplicar las disposiciones de la presente Ley, de las normas reglamentarias que se aprueben en desarrollo de la misma, y de sus propios Estatutos.*



Artículo 5. Objetivos de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas.

1. *Serán objetivos a alcanzar y desarrollar:*
 - a) *La mejora de la actividad económica de los agentes económicos miembros de la misma.*
 - b) *El desarrollo de su plan de actuación, la aprobación y ejecución de sus presupuestos y proyectos, en su marco temporal.*
 - c) *La coordinación con la administración local para la realización de cuantas actividades, propuestas y sugerencias sean de interés para el cumplimiento de sus fines.*
 - d) *Contribuir, a través de su funcionamiento, a la mejora de los entornos en los que desarrollen su actividad.*
 - e) *La colaboración con cuantas Administraciones, entidades corporaciones de derecho público y privado, y en general, con cuantos agentes estén relacionados con las actividades económicas que se desarrollen o puedan incidir en su área.*

En la primera frase, se propone suprimir el término “desarrollar”, o al menos, situarlo antes del término “alcanzar”

En el primer sub-apartado, se propone suprimir el calificativo “económicos” que acompaña al sustantivo agentes, por reiterativo.

2. *La administración conservará en todo momento las facultades que le atribuye el ordenamiento en cuanto a la gestión de los espacios y servicios públicos, sin perjuicio de respetar y velar por las propuestas reflejadas en el convenio entre el ayuntamiento y la Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas y las actuaciones que se deriven del mismo.*

Se debería precisar a qué “administración” se está haciendo referencia. Se propone una redacción alternativa, tal como “*las administraciones públicas implicadas conservarán (...)*” o cualquier otra que concrete dicha mención.



3. *El principio de **colaboración**, deberá presidir la relación entre las Entidades de Gestión y las administraciones públicas con las que se relacione.*

Artículo 6. Funciones de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas.

1. *Las funciones de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas serán **complementarias de los servicios municipales que presten los ayuntamientos, no pudiendo ser sustitutivos de los mismos**, amparando su actuación en los acuerdos previos concretados en el Convenio con el Ayuntamiento.*

Se dan con frecuencia en el territorio de nuestra Comunidad, supuestos en que los servicios públicos, que responden al desempeño de competencias de titularidad municipal, no son prestados por los propios ayuntamientos, sino que son encomendados o delegados en diputaciones provinciales o comarcas. Por lo que se propone modificar el texto evitando la referencia exclusiva a los ayuntamientos como prestadores de servicios y reseñar el concepto de titularidad competencial en el sentido de “*servicios de competencia municipal*” o cualquier otra expresión de similar contenido.

Los objetivos que se pretenden alcanzar afectan a una doble vertiente ya que, por un lado, se pretenden reforzar los aspectos directamente relacionados con el entorno del área de promoción de iniciativas económicas –y, por tanto, tiene una vertiente de interés particular- y, por otro, de manera indirecta, suponen también un beneficio para el conjunto de la ciudadanía (aunque circunscrita al ámbito del área) –implicando una vertiente general-. En esa doble vertiente, en un no siempre sencillo equilibrio, se debería disponer minuciosamente que ni las APIE puedan derivar en una gestión cuasi privativa de los espacios públicos de su entorno (o si se prefiere el solapamiento, o incluso la sustitución de las funciones propias e impropias del ayuntamiento), ni tampoco que los propios gobiernos locales lleguen a inhibirse de sus obligaciones en favor de las APIE.

Por ello, además de las previsiones expresadas en este borrador (en especial en estos artículos 5 y 6), se podría reforzar el papel complementario y colaborativo de las APIE mencionando



anticipadamente en este apartado algunos de los argumentos que en el texto se contienen como mecanismos de equilibrio, y que podríamos concretar en tres, de aplicación en tres momentos sucesivos. Por una parte, la exigencia consistente en la necesaria autorización previa del ayuntamiento para la creación del APIE (en la que se comprueba el Plan inicial de actuación y que no implica invasión de las competencias públicas); en segundo lugar, aquella que prevé que, una vez constituida la APIE se celebra un convenio entre las dos partes en el que se reflejan sus obligaciones asumidas y la coordinación de los intereses propios y generales; y en tercer lugar, que durante su funcionamiento, los ayuntamientos gozarán de representación dentro de los órganos de la APIE, para garantizar el cumplimiento de las citadas obligaciones.

2. *Entre las actividades que podrán desarrollar las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, están las siguientes:*

a) *Desarrollo y mantenimiento del área: alumbrado complementario, mobiliario urbano, arbolado y ajardinado, labores adicionales de limpieza y de gestión de residuos de las prestadas por los servicios municipales.*

b) *Vigilancia y seguridad: Contratación de personal de seguridad privado que ayude a los visitantes y se coordine con las policías locales.*

c) *Marketing comercial: Organización de eventos, coordinación de promociones comerciales, elaboración y difusión de mapas y boletines informativos, señalización, mejora urbanística.*

d) *Políticas de captación y retención de negocios: Mediante prospecciones de mercado, elaboración de bases de información*

e) *Uso de espacios públicos de conformidad con el ayuntamiento: Gestión y control de la venta ambulante, control de carga y descarga, espectáculos en la calle, mobiliario urbano.*

f) *Organización del transporte y del estacionamiento: Gestión de espacios públicos de aparcamiento, programas para zonas peatonales.*

g) *Diseño urbano: Podrá proponer directrices de diseño, programas de mejora de fachadas y de la imagen general de la zona.*

h) *Planificación estratégica: Análisis y acciones encaminadas a una mejora del entorno a medio plazo basada en procesos de estudio de la actividad comercial y proyecciones de las mismas*



En el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se contienen las materias sobre las competencias propias de los municipios, y cuyo ejercicio les corresponde. Y en el artículo 26.1 del mismo texto legal, se consignan, por su parte, aquellos servicios que, respecto de las anteriores, tienen el deber de prestar todos los municipios. Algunos de aquellos son incorporados en la enumeración de las “actividades” de las IPIES, por lo que tales actividades serán, en todo caso, ser complementarios del estándar de prestación que legalmente corresponde a los municipios. Por esta razón, se propone recalcar el carácter suplemento de aquellas actividades respecto a las propiamente municipales, añadiendo el calificativo de “*complementario*” o “*adicional*” para las actuaciones previstas de “mobiliario urbano” (art.25.2.d LBRL), “arbolado y ajardinado” (art.25.2.b LBRL), “señalización y mejora urbanística” (art.25.2.a y 25.2.g LBRL), “venta ambulante” (art.25.2.i LBRL), “carga y descarga” (art.25.2.g LBRL), “gestión de espacios públicos de aparcamiento” (art.25.2.g LBRL), y “mejora de fachadas” (art.25.2.a LBRL).

Artículo 7. Iniciativa para la constitución.

*La iniciativa de constitución de un Área de Promoción de Iniciativas Económicas le corresponde a una **comisión promotora**, integrada por titulares de las actividades económicas de la zona. Podrán incorporarse también como promotores los propietarios de los locales susceptibles de poder alojar una actividad económica.*

Se propone para mayor seguridad jurídica, indicar un porcentaje o criterio para determinar el número de partícipes en la comisión promotora.

Artículo 8. Delimitación del área.

1. La **propuesta inicial** deberá incluir el área geográfica del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, delimitando tanto las calles, zonas, sectores o polígonos donde se aplicará al objeto de poder **detallar posteriormente** los titulares de actividades económicas y propietarios que integrarán la misma.



Se propone una mayor precisión en la determinación del momento preciso en el que tal determinación deberá producirse, para una mejor seguridad y comprensión del texto,

2. Podrán formalizarse Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas, en los que se incluyan **áreas de más de un municipio**.

Artículo 9. Propuesta provisional.

1. *La comisión promotora presentará su **solicitud** ante el ayuntamiento, no pudiendo ser coincidente con una ya existente en cuanto a su delimitación espacial o miembros.*

Se observa que, en el artículo anterior, se ha denominado a esta propuesta provisional, como “*propuesta inicial*”. Se sugiere unificar la denominación.

En caso de tratarse de una APIE que incluya más de un término municipal, debería indicarse ante qué ayuntamiento de los implicados se presentará la solicitud. A este respecto en el texto se hace referencia en diversas ocasiones a la eventualidad de que la incidencia de la APIE alcance un ámbito supramunicipal, por lo que se sugiere la posibilidad de unificar las referencias a dicho supuesto en un artículo único que contemple las especialidades concurrentes en tal supuesto.

2. *La solicitud deberá contener la siguiente información:*
 - a) *Identificación de los miembros de la comisión promotora*
 - b) *Delimitación del área geográfica y los tipos de agentes afectados por la misma.*
 - c) *Servicios y actuaciones propuestos a realizar.*
 - d) *Solicitud de identificación de los titulares de negocios y actividades económicas que estén incluidos dentro del área delimitada.*



Sería aconsejable que incluyera igualmente una referencia a las previsiones mínimas de las solicitudes de iniciación previstas en el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (nombre y apellidos de la persona solicitante o de su representante, medio y lugar de práctica de la notificación y dirección de correo electrónico, en su caso; lugar y fecha, firma y órgano, centro o unidad administrativa la que se dirige y su correspondiente código de identificación).

Artículo 10. Cesión de datos identificativos.

1. *Atendiendo a la solicitud de la propuesta provisional, **el ayuntamiento deberá entregar en el plazo de 30 días a la comisión promotora la información de que disponga para identificar a las personas titulares de las actividades económicas y a quienes ostenten la propiedad de los locales desocupados, aptos para poder alojar actividades económicas en la zona, con el objeto de que pueda confeccionarse un censo y llevarse a cabo la campaña de información, difusión y de adhesión.***

2. *Dicha **cesión no podrá contravenir lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, ni en el Reglamento Europeo de Protección de Datos.***

Dado que, en la tramitación, se va a dar traslado al resto de Departamentos, en materia de protección de datos de carácter personal, se estará a estos efectos, a lo que considere el Departamento competente en la materia

Artículo 11. Propuesta definitiva.

1. *Se elaborará en un **plazo no superior a 9 meses**, desde la recepción de los datos identificativos previstos en el artículo anterior, debiendo contener la siguiente información:*

a) *Delimitación del área geográfica.*



- b) Agentes económicos que se adscribirán al Área de Promoción de Iniciativas Económicas
- c) Propuesta de estatutos de la Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas.
- d) Propuesta de convenio con el ayuntamiento.
- e) Duración temporal del APIE, con fecha de inicio y de finalización, que no podrá ser superior a 4 años.
- f) **Plan de actuación**, que contendrá:
 - I. Presupuesto anual
 - II. Identificación de las principales áreas de actuación y servicios propuestos a realizar.
- g) Propuesta de **cuotas** de los agentes económicos que formen parte del APIE.
- h) Fecha o fechas de cobro de las cuotas.
- i) Propuestas de exenciones o bonificaciones a la cuota si hubiere.

Aunque puede entenderse que la elaboración de la propuesta corresponderá a la comisión promotora, se sugiere que se precise explícitamente en el texto tal extremo.

Respecto del Plan de actuación, dado que se detalla su contenido en el artículo siguiente, se sugiere una remisión explícita al mismo.

2. El censo de los votantes estará formado por todos los titulares de actividades económicas del área, así como de locales desocupados elaborado a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.

Artículo 12. Plan de actuación.

1. El Plan de actuación será el documento en el que se establezcan las previsiones de actuación en el Área de Promoción de Iniciativas Económicas **durante**



sus cuatro años de vigencia, detallando las actividades y proyectos a desarrollar, la disponibilidad presupuestaria de las mismas, así como un calendario de ejecución.

2. El contenido del plan de actuación, será el siguiente:

- a) **Memoria justificativa:** En la misma se detallarán los retos a afrontar en el APIE, los proyectos y actividades que se desarrollarán y se incluirá una proyección de los objetivos a conseguir y de las mejoras que supondrán para el área.
- b) **Presupuesto:** Sin perjuicio del presupuesto que se elabore anualmente, el plan deberá contemplar una estimación previa y plurianual, justificando la viabilidad y el soporte económico para el desarrollo de las actuaciones planteadas. En el mismo se detallarán igualmente las fuentes de financiación previstas.
- c) **Ámbito geográfico:** En plan deberá estar delimitado espacialmente, debiendo ser coincidente con la delimitación del APIE, delimitando dentro del mismo los diferentes entornos de actuaciones.
- d) **Actores:** Se deberán listar los titulares de actividades económicas que se vean afectados, así como los locales sin actividad o desocupados a los que afecte el desarrollo del Plan.
- e) **Duración:** No podrá ser superior a la vigencia máxima del APIE sin renovación, es decir 4 años.

Artículo 13. Evaluación previa y concreción de contenidos del Convenio de colaboración

1. El **ayuntamiento** evaluará la documentación presentada y podrá abrir un periodo de consulta con la comisión promotora para aclarar, mejorar o modificar los contenidos de la solicitud, concretando los compromisos adquiridos por cada una de las partes que se plasmarán en el **convenio**.

Se propone fijar un plazo concreto tanto para la evaluación como para el periodo de consultas, el modo y los medios para llevar a término las consultas, así como el resultado de no hacerlo o de no resolver en plazo.



Igualmente sería aconsejable indicar las opciones posibles como resultado de la evaluación, y subsanada en su caso la solicitud de propuesta inicial. Esto es, la posibilidad de que el ayuntamiento (en Pleno, se entiende) adopte acuerdo aprobando o, en su caso, desestimando motivadamente la propuesta.

2. El proyecto de convenio incluirá además la forma de participación del ayuntamiento en los órganos de gobierno de la entidad. Sus representantes gozarán de voz, pero no de voto en las decisiones que se tomen en los mismos.

En el apartado anterior se hace referencia al “proyecto de convenio”, y en este, se refiere al “convenio” (definitivo). Se propone, clarificar si se trata de uno u otro.

Por otra parte, el artículo se titula “y concreción de contenidos del Convenio de colaboración”, pero no se dota de pleno contenido a dicha previsión, por lo que se propone su reformulación.

Artículo 14. Asamblea de aprobación de propuesta.

1. Una vez realizada la evaluación previa del ayuntamiento, se convocará a una asamblea de aprobación de la propuesta, en la que se convocará a todas las personas titulares de actividades económicas y propietarios de locales sin actividad, situados en el área delimitada que se solicita gestionar.

2. La citación deberá cursarse con una antelación mínima de 15 días naturales, se realizará conjuntamente por el ayuntamiento y la comisión promotora, indicándose el orden del día, así como el lugar, día y hora en que se celebrará la asamblea, en primera y en segunda convocatoria.

En relación con las propuestas del artículo anterior, concretado el plazo para haberse evaluado, debería determinarse cómo se va a realizar una citación conjunta.



3. En la citación se incluirá preceptivamente un enlace al portal electrónico del ayuntamiento, donde las personas convocadas podrán acceder al contenido íntegro del **proyecto de convenio**, así como al **proyecto de estatutos** y al **plan inicial de actuación**, informándoles expresamente en la citación de que dichos proyectos serán sometidos a votación en la asamblea. La citada documentación también se pondrá a disposición de los interesados en las dependencias municipales.

4. Para que el **proyecto de convenio** pueda considerarse aprobado por la comisión promotora, deberá contar con un **quorum del 25% de los interesados** y obtener el voto favorable de, como **mínimo, el 51 % de los presentes** que, además, representen, como mínimo, el 51 % de los coeficientes de participación.

Se hace referencia a la aprobación de la comisión promotora, cuando del sentido de lo expuesto parece entenderse que debería referirse en su lugar, a la asamblea constituyente. Por ello, se sugiere su revisión.

Por otra parte, no queda claro si con el término “*interesados*” se refiere tanto a titulares de actividades como a propietarios de locales desocupados. Aunque parece que dicho término engloba a ambos colectivos, es un término no utilizado hasta el momento, por lo que se sugiere o bien su explicación previa (art.7) o bien mantener la cita dual como hasta el momento, que engloba a ambos tipos de sujetos.

También podría resultar aconsejable explicar o desarrollar la referencia a “coeficiente de participación”.

Por su parte, se señala que se exige un quorum del veinticinco por ciento para la aprobación del proyecto de convenio. Dicho quorum no implica mayoría. En otras fórmulas asociativas que implican el pago de una cuota y que tienen una funcionalidad pública (tales como los colegios profesionales, se exige para su creación “mayoría acreditada de los profesionales interesados” (art.8.2 de la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón). También podemos apreciar el ejemplo de las ligas profesionales (a las que según lo dispuesto en la **Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero**, consideró una labor



colaborativa de las Administraciones Públicas), de “integración obligatoria” de “todos los clubes” (artículo 41 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte).

5. *En la asamblea, y por la misma doble mayoría anterior, se deberán aprobar la voluntad de constituir la entidad, los **estatutos** de la misma, así como el nombramiento de las personas que, entre todas las integrantes de la entidad, ostentarán los **cargos de la junta directiva**.*

Se puede añadir referencia a la previsión del artículo 18 (órganos) de este borrador.

Artículo 15. Convenio.

1. *Una vez alcanzado un acuerdo favorable por la comisión promotora, el **pleno** del ayuntamiento deberá acordar la aprobación del mismo, mediante sesión celebrada en Pleno.*

Se hace referencia a la comisión promotora, cuando del sentido de lo expuesto parece entenderse que debería referirse en su lugar, a la asamblea constituyente. Por lo que se sugiere su revisión.

Se reitera la referencia al Pleno. Se está procediendo a añadir una competencia a este órgano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.2.q LBRL y artículo 29.2.q Ley 7/1999 de Aragón.

2. *El acuerdo de colaboración formalizado entre el Ayuntamiento y el Área de Promoción de Iniciativas Económicas, tendrá la naturaleza de convenio de colaboración, en los términos previstos en el capítulo VI de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón.*



3. El convenio suscrito, incluirá como mínimo, las materias obligatorias en las normas anteriormente mencionadas y se deberá acompañar además de los siguientes anexos:

a) El **acuerdo municipal por el que se aprueba** la constitución del Área de Promoción de Iniciativas Económicas. En el caso de Áreas de Promoción Económica que se extiendan en más de un término municipal, los acuerdos municipales aprobatorios de todos los Ayuntamientos afectados.

Se trata de un acuerdo municipal, entendemos que se quiere referir a que corresponde al Pleno, diferente al referido en el apartado 1 de este artículo. Este acuerdo aprueba la constitución del APEI, y el anterior aprobaba el Convenio propuesto. Se sugiere su revisión con la finalidad de confirmar esta dualidad, en su caso.

Por otra parte, resulta algo confuso de comprender cuándo se suscribe el convenio y cuándo y cómo se realiza el acta fundacional. Se sugiere revisar la redacción.

b) El **acta fundacional** del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, que incluirá los **Estatutos** de la entidad.

c) El **plan de actuación** del Área de Promoción de Iniciativas Económicas.

d) El **presupuesto** del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, para todo su periodo de vigencia autorizado.

Artículo 16. Publicidad y registro.

1. El acuerdo municipal de autorización, así como el convenio de colaboración firmado, el nombramiento de la junta directiva y los estatutos aprobados, serán notificados a todas las personas titulares que conforman la entidad. En cuanto al régimen de publicidad y notificaciones se atenderá a lo establecido en la de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Se propone precisar a quien compete la referida notificación y el plazo para ello. Así como, lo relativo al nombramiento de la junta directiva, que es la primera vez que aparece en el texto, y no contiene explicación. A tal efecto, se propone una remisión explícita al artículo 18.

Igualmente se propone que, a efectos de publicidad, se haga referencia a la obligación de publicar en el sitio web del propia APIE.

2. *Se constituirá un REGISTRO dependiente de la Comunidad Autónoma de Aragón y en concreto de la Dirección General competente en materia de comercio, al cual se deberá remitir la siguiente documentación:*

- a) *El convenio de formalización del Área de Promoción de Iniciativas Económicas*
- b) *Sus Estatutos.*
- c) *Los nombramientos y modificaciones de los titulares de sus órganos de gobierno. Igualmente se inscribirán los ceses, previa notificación al cesado.*

Se propone precisar de nuevo a quien compete la referida remisión y el plazo para ello.

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) *Su **domicilio social**.*



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.

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.

2. Los primeros estatutos deberán ser aprobados necesariamente en la asamblea de ratificación de la iniciativa de constitución.

Se hace referencia a los “primeros estatutos”, pero se omite la previsión de su posible modificación (modo, plazos, garantías, procedimiento...)

Artículo 18. Órganos y funcionamiento.

1. La Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas estará integrada por los siguientes órganos:

a) Una **Asamblea General**, que será órgano de dirección superior y control, de la que forman parte todos sus miembros.



b) Una **Junta Directiva**, que será órgano de decisión ejecutiva y de seguimiento de la actividad de la entidad, formada por representantes de los miembros del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, elegidos por la Asamblea General y que incluye en todo caso un representante de las administraciones públicas con voz pero sin voto.

c) Un **Presidente**, que ostentará legalmente la representación de la entidad.

d) Una **Gerencia**, encargada de ejecutar los acuerdos de la Asamblea y de la Junta Directiva.

2. En los Estatutos o por acuerdo mayoritario de la Asamblea General, podrán establecerse otros órganos de gobierno adicionales.

3. La adopción de acuerdos por parte de los órganos de Entidad de Gestión respetará el principio democrático.

Se propone dotar de un marco mínimo de composición (nombramiento, renovación y cese, retribuciones), funcionamiento (periodicidad, tipología de mayorías), y concretar a qué Administraciones Públicas se refiere como parte integrante de los miembros de la Junta Directiva. Ello sin perjuicio de que se mantenga la libertad de que sea concretado por Estatutos.

Para ello, se puede tomar como referencia la regulación contenida en la Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunidad Valenciana.

Artículo 19. Fuentes de financiación.

La Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, se financiará por los siguientes medios:

a) Las **cuotas**, que tendrán la naturaleza de **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario**.



- b) **Subvenciones** y ayudas públicas.
- c) Aportaciones extraordinarias y donaciones.
- d) **Rendimientos** que se puedan generar a través de su propio funcionamiento y patrimonio.

Se propone expresar que estas fuentes tendrán como destino las previsiones establecidas en el Plan de actuación.

La base regulatoria de esta figura, parte de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Constitución Española (“sólo podrán establecerse prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”) y en el artículo 289.2, DF 9º, DF 11ª y DF 12ª de la **Ley 9/2017**, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El anteproyecto de Ley asume, en este sentido, la figura de prestación patrimonial de carácter no tributario, nueva figura legal creada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al amparo de la Sentencia de 14 de diciembre de 1995, que venía a confirmar la posibilidad de que pudieran existir prestaciones patrimoniales públicas que ostentaran carácter tributario (FJ 3º):

“Es cierto que la Constitución se refiere en varios preceptos a los “tributos” y proclama que su establecimiento debe hacerse mediante ley (art. 133.1 CE); sin embargo, no lo es menos que, desde la perspectiva constitucional, como tendremos ocasión de reiterar, el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran estas categorías –impuestos, tasas y contribuciones especiales-, y puede crear nuevos ingresos de derecho público. Por otra parte, la aplicación de un criterio de interpretación sistemático tendente a evitar la redundancia del constituyente, lleva necesariamente a no considerar como sinónimas la expresión “tributos” del artículo. 133.1 CE y la más genérica de “prestaciones patrimoniales de carácter público” del artículo 31.3 CE”.

Se trata de una modalidad de ingreso público (por tanto, fuente de financiación del sector público), que se percibe de los usuarios (contribuyentes), por la prestación de un servicio público coactivo, que se prestan por una forma de gestión privada.



La Disposición Final 11ª de la **Ley de Contratos del Sector Público del 2017** viene a incorporar en el ordenamiento jurídico esta distinción a través de la modificación de la Disposición Adicional 1ª de la **Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria** en el que se regulan las “*prestaciones patrimoniales de carácter público*”, que a su vez se desdobra en las que tienen naturaleza tributaria y no tributaria. El aspecto esencial detrás de esta reforma es que la contraprestación económica coactiva exigida a los ciudadanos por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos en régimen de Derecho privado, comúnmente denominadas tarifas, se catalogan ahora como “**prestación patrimonial de carácter público no tributario**” y no como tasas.

La nueva regulación incorpora la siguiente redacción:

“1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades



públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Por lo que, cabe entender como requisitos para exigir prestación patrimonial de carácter público no tributario:

- a) Que se haya prestado un servicio público
- b) Que este sea (únicamente) de los previstos para las tasas (apartado 4 del artículo)
- c) Que se preste mediante personificación privada (Sociedades mercantiles) o gestión indirecta (contrato administrativo)
- d) Regulado por Ordenanza municipal.

En relación a la elección de esta figura deben realizarse una serie de consideraciones.

Por una parte, si bien la Ley estatal habilita la aplicación de esta figura de “*prestación patrimonial no tributaria*” cuando se trata de prestaciones que no sean consideradas “*tasas, contribuciones especiales e impuestos*”, en los términos previstos por el artículo 2 de la Ley General Tributaria, que resulten “*exigidas coactivamente*” y “*respondan a fines de interés general*”. Más dudas genera la aplicación de esta figura cuando la Ley considera “*en particular*” como tales “*aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta*”. La actividad realizada como contraprestación a la prestación patrimonial, si bien podría considerarse como fin de interés general (dicha finalidad es la justificación última de la propia configuración legal de estas áreas de promoción económica), resulta más discutible su identificación como “*servicio público*”, en el sentido estricto del término. La cuestión se confirma, en este caso, a la vista de la segunda precisión incluida en el citado precepto, en virtud de la cual, “*en concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.*” Parece evocar esta mención legal a concesiones de servicio público prestadas por empresas públicas, entidades públicas empresariales o mediante gestión indirecta,



todo ello sin perjuicio de lo que se indicará en relación con la regulación que al efecto se incluye a partir de esta reforma legal, en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Y también, en la Disposición Final 12ª, que añadió un **nuevo apartado 6 al artículo 20, del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales**, en los siguientes términos:

*«Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban **por la prestación de los servicios públicos** a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.*

*En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la **explotación de obras o la prestación de servicios**, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.*

*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado **se regularán mediante ordenanza**. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.»*

Esta previsión legal, ha sido confirmada en la **Sentencia del Tribunal Constitucional, 63/2019** de 9 de mayo de 2019, por la que la reforma consolida la diferenciación entre una financiación tributaria y una financiación que se denomina «tarifaria» de los servicios públicos, confirmando así la posibilidad de que se prevea un régimen jurídico y financiero que difiera según que el **servicio público** se preste directamente por la administración o bien mediante personificación privada o mediante modalidades propias de gestión indirecta.



De la citada previsión legal se desprende que, en su caso, correspondería a cada Entidad Local la aprobación de la ordenanza reguladora de la prestación, en los términos previstos en el precepto. Por otra parte, en atención a lo señalado previamente, parece restringir la aplicación de este tipo de prestaciones patrimoniales de carácter no tributario a los servicios públicos previstos en el apartado cuarto del artículo 20, entre los que no se incluye una actividad como la regulada en el anteproyecto que se presenta.

Por otra parte, la citada reforma legal ha modificado igualmente el artículo 2 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, incluyendo una nueva letra “c” a la redacción anterior. Dicha modificación compara la exclusión de las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias de la citada Ley, reguladora de las tasas y los precios públicos para el Estado, que no es aplicable para estos supuestos.

Por lo que se refiere a la cuestión competencial, la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia en régimen local (art.71.5º de L.O. 5/2007, de 23 de abril) en los siguientes términos:

En materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral.

La doctrina constitucional emanada de las **SsTC 179/1985 y 233/1999**, trataron la cuestión del ámbito competencial relativo a las haciendas locales, con ocasión del juicio de constitucionalidad articulado por la Ley 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales y Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, respectivamente. Ambas identifican la competencia estatal para la regulación del



régimen regulador de las haciendas locales con el contemplado por el artículo 149.1.18 CE, esto es, las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Señala, al efecto, el Alto Tribunal que *“a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Hacienda locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la “Hacienda general” del artículo 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7º; 237/1992, fundamento jurídico 6º; 331/1993, fundamentos jurídicos 2º y 3º y 171/1996, fundamento jurídico 5º)” (STC 233/1999, FJ 4º).*

Y, en concreto, la mencionada STC 233/1999, viene a señalar que *“el sentido de la expresión “Régimen local” del artículo 9.8 E.A.C. [Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979], tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “Haciendas locales”, señalando que “en materia de Haciendas locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales a que hace referencia el artículo 48.1 E.A.C., y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25.2 E.A.C.; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia. De modo más específico, la actuación estatal habrá de tener en cuenta también la competencia que el art. 5 E.A.C. reconoce a la Comunidad Autónoma de Cataluña*



sobre estructura de su organización territorial, particularmente por lo que a la creación de sus propias demarcaciones territoriales se refiere” (STC 233/1999, FJ 4º).

El propio artículo 1.1 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuya versión de 1988 superó el juicio de constitucionalidad otorgado por el citado pronunciamiento constitucional, si bien en los términos interpretativos conformados por éste, señala que *“tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18º de la Constitución, los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución: todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14º de la Constitución”*. El propio Alto Tribunal concretaría, en el citado pronunciamiento de 1999, que *“los arts. 133 y 142 C.E. no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del artículo 149.1 C.E., reseñados [esto es, los contenidos en el artículo 149.1.14 y 149.1.18 CE]”*.

Sin perjuicio de lo señalado respecto al ámbito competencial, esta figura de ingreso es defendida por parte de la doctrina (Esteve Pardo) para el fin pretendido, pero, sin embargo, no es unívoca dicha interpretación.

De hecho, la fórmula para su cobro es variada en el derecho comparado. Así por ejemplo, en Estados Unidos se cobran como “fee” (tarifa), cuyo hecho imponible se asemeja a nuestra contribución especial (financiar actuaciones que benefician a concretos contribuyentes; en Reino Unido se financia a través de un recargo sobre el impuesto de bienes inmuebles; y en Alemania, se ha creado una cuarta categoría de tributo, el *Sonderabgabe*, cuyo hecho imponible no se refiere a una específica actuación pública, pero sí que se dirige a un determinado grupo que se beneficia; en España ha habido intentos de que las Entidades Locales pudieran regular un recargo sobre el I.B.I., de los inmuebles directamente beneficiados, por medio de una propuesta de reforma del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (Apartado 88



del informe de julio de 2017, de “*Análisis de Propuestas de Reforma*”, de la Comisión de expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Local).

Así mismo, la Comunidad Valenciana, en su Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de áreas industriales, alude a las contribuciones obligatorias de sus integrantes (art.5.2 y 27), pero sin calificarlas como prestaciones patrimoniales públicas no tributarias.

La Comunidad Foral de Navarra, en su anteproyecto de Ley de Áreas de Promoción Económica, sí que se refiere a la forma de prestación patrimonial pública no tributaria, para financiar el pago de las cuotas, sin perjuicio de que el régimen foral atribuye la competencia en materia de tributos locales a la citada autonomía.

Artículo 20. Contribuyentes del Área de Promoción de Iniciativas Económicas.

1. *TODOS los titulares de actividades económicas o propietarios de inmuebles desocupados susceptibles de actividad económica que se encuentren dentro del área delimitada.*

2. *No será obligatoria la afiliación a la Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, pero sí el pago de sus cuotas.*

Se observa que se extiende la categoría de “contribuyente” a aquellos que no sean miembros de la citada Entidad de Gestión, por lo que se propone incluir referencia a la posibilidad de que puedan darse de alta como miembro, en la forma y plazo que se determine.

Se sugiere se incluya referencia a los casos de co-titularidad de la actividad o del local, con criterio de aportación proporcional y solidaria.



Se sugiere igualmente, se incluya referencia a los supuestos de cambio del titular, cese de negocio, o alta iniciado el ejercicio económico, tales como subrogación o pago proporcionado al tiempo de pertenencia.

Es otro de los aspectos que requieren de comentario, en tanto que plantea una vinculación (económica) obligatoria, que podría plantear conflicto con la libertad de asociacionismo, prevista como Derecho Fundamental en el artículo 22 de la Constitución, y con el derecho a la propiedad privada de su artículo 33.

Respecto de la forzosa adscripción, el **Tribunal Constitucional en Sentencia 67/1985, de 24 de mayo** (referida a clubes y federaciones deportivas), y en **Sentencia 18/1984, de 7 de febrero** (relativa a organizaciones profesionales), ha estimado que estas corporaciones privadas de configuración legal, y a las que se les confieren una labor colaborativa de las Administraciones Públicas, constituyen entidades de carácter distinto de las asociaciones previstas en el artículo 22 de la Constitución. Por tanto, su base constitucional se encuadra en el artículo 52, como organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. También cabe citar a los Colegios Profesionales (Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón), como fórmula de asociacionismo, constitucionalmente amparada en su artículo 36, y que, siendo de base privada, se le reconoce una funcionalidad de interés público (de hecho, se configuran dentro de la denominada categoría de corporaciones de Derecho Público), y exigencia de pertenencia, con el pago de una cuota.

Pero es que, además, esa forzosa adscripción del conjunto de miembros, viene amparada por una previa y libre iniciativa de empresarios y profesionales que deciden promoverla, y con el respaldo y acuerdo de un determinado porcentaje de quienes se beneficiarán del conjunto de las actuaciones. Es decir, que no se trata de una asociación impuesta por la Ley, sino habilitada por ella en razón de los requisitos que se contemplan. Y que, en este caso, parte de la iniciativa de los propios partícipes, no del sector público.

Artículo 21. Calculo, carácter de la cuota y recaudación.



1. En primer lugar, se calculará el valor catastral medio del área geográfica fijada. Una vez establecido el mismo, la determinación de la cuota se podrá alcanzar por dos vías según **se establezca en los estatutos** de la Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas y en el convenio entre la misma y el ayuntamiento, que será quien recaude la prestación y posteriormente ceda lo recaudado a la Entidad de Gestión.

En relación con la necesidad de recabar la información sobre el valor catastral de los bienes por la propia APIE para bienes cuyos titulares no se encuentren integrados en la misma (por no ser titulares de la actividad o, simplemente, por no haber optado por dicha integración), aconseja un análisis acerca de esta cuestión en lo relativo a la protección de datos de carácter personal.

2. *Métodos de cálculo:*

a) Proporcional, estableciendo un idéntico porcentaje para alcanzar la cuota a todos los locales.

b) Progresivo, pudiendo establecer diferentes tramos según el valor del local respecto al valor catastral medio del área. El porcentaje aplicado a cada tramo, vendrá marcado por los límites citados en siguiente apartado.

3. La cuota **será recaudada por el Ayuntamiento** y posteriormente cedida a la Entidad de Gestión. Tendrá el carácter de **prestación patrimonial de carácter público no tributario** y en cuanto al coeficiente aplicable al valor catastral de los locales no podrá ser inferior al 0,5% ni superior al 3%, independientemente del método de cálculo seleccionado en el apartado anterior.

Se propone revisar la redacción para explicar que el resultado de la cuota resultará de aplicar a la base (valor catastral medio) un tipo (que se determinará en estatutos, y deberá oscilar entre un 0,5 y 3%)



Se sugiere se incluya referencia a las posibilidades por cambio del titular, cese de negocio, o alta iniciado el ejercicio económico, tales como subrogación o pago proporcionado al tiempo de pertenencia.

4. En el caso de formalización de un Área de Promoción de Iniciativas Económicas, que incluya dentro de su área locales de más de un municipio, la recaudación de la prestación corresponderá al ayuntamiento de mayor tamaño.

Artículo 22. Impagos de las cuotas.

*En caso de producirse impagos de las cuotas, el ayuntamiento como entidad recaudadora, podrá imponer sanciones administrativas para quienes se nieguen a pagar el **impuesto**. En el en el caso de que estas multas tampoco fuesen liquidadas en tiempo y forma, podrán iniciar la apertura de un procedimiento de **embargo**.*

La redacción dada pudiera dar lugar a interpretaciones diversas, ya que se refiere a sanciones administrativas por falta de pago en plazo, pero no se indican a que infracciones se refiere, ni se ha regulado un régimen sancionador.

En segundo lugar, se refiere a las cuotas como "*impuesto*". Cuando en el artículo 19.a) de este anteproyecto, han sido calificadas como prestaciones patrimoniales no tributarias. Por lo que debe clarificarse este aspecto.

En tercer lugar, si se ha optado por la remisión al régimen tributario de pago en ejecutiva, la referencia a la apertura del procedimiento de embargo, no es precisa, en tanto que lo que entendemos debería iniciarse es la apertura del apremio, que con los recargos e intereses correspondientes, daría lugar al posterior embargo.

Artículo 23. Presupuesto.



*La Entidad de Gestión del Área de Promoción de Iniciativas Económicas elaborará **anualmente** un presupuesto que amparará su plan de actuación y que será aprobado por la Asamblea General. Sus estatutos determinarán el régimen de mayorías y calendario para su aprobación.*

Artículo 24. Transparencia.

Las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas harán públicos sus presupuestos, informarán de los posibles casos de morosidad en la Asamblea General y darán publicidad a cualquier otra información relevante y que fuese de especial interés tanto para el colectivo empresarial como para el ciudadano particular.

Se propone indicar la forma y el plazo en que se publicarán.

Artículo 25. Bonificaciones y exenciones.

*Podrá establecerse un régimen de **bonificaciones y exenciones** sobre la cuota, las cuales deberán ser incorporadas en la propuesta definitiva, en atención a la ubicación de los locales en el área de actuación fijada o en atención a las finalidades de las actuaciones desempeñadas en los mismos, si tuvieran carácter benéfico.*

Se propone regular un contenido mínimo, o al menos potestativo que sirva de referencia.

Artículo 26. Vigencia y renovación.

- 1. La vigencia del Área de Promoción de Iniciativas Económicas, será de un **máximo de cuatro años**.*
- 2. Transcurrido dicho periodo, se podrá proceder a la renovación del mismo, cumpliendo nuevamente los requisitos de propuesta y de formalización de un nuevo convenio con el ayuntamiento previstos en el Capítulo II.*



Artículo 27. Disolución.

El Área de Promoción de Iniciativas Económicas podrá disolverse en los siguientes supuestos:

- a) De forma voluntaria cuando así lo acuerde su Asamblea General.*
- b) Cuando se produzca la apertura de la fase de liquidación, por encontrarse en situación de insolvencia.*
- c) Finalización de su periodo de vigencia, sin haberse procedido a su renovación.*
- d) Por imposibilidad manifiesta de desarrollar el plan de actuación aprobado.*
- e) Por incumplimiento grave y reiterado del convenio suscrito por el Ayuntamiento.*
- f) Cualquier otra causa prevista en sus estatutos o en el ordenamiento jurídico.*

Se propone suprimir el criterio potestativo atendiendo a la naturaleza de las causas.

Artículo 28. Liquidación.

Declarada la disolución, se designará un liquidador o liquidadores, según lo establecido en los estatutos, quien deberá ejecutar la liquidación conforme a lo establecido en la legislación vigente.

Se propone regular un contenido mínimo, o al menos uno potestativo que sirva de referencia, en el que se concrete quién y cómo se realizará la declaración de disolución, y la designación del liquidador.

Se hace una referencia, a la legislación vigente, pero se omite la materia relativa.

Disposición adicional única. Términos genéricos.



Las menciones genéricas en masculino que aparecen en el articulado de la presente Ley se entenderán referidas también a su correspondiente femenino.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Se faculta al Gobierno de Aragón para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente ley.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón».

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

Firmado electrónicamente

Javier Callizo Soneiro.

Secretario General Técnico del Dpto. de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.