

ANA ESPINOSA SEGUÍ<sup>1</sup>

## MODELOS DE GESTIÓN EN ÁREAS COMERCIALES URBANAS. CENTROS COMERCIALES ABIERTOS EN ESPAÑA

### RESUMEN

Los partenariados público-privados (PPP) en áreas comerciales urbanas son proyectos de cooperación entre la administración pública y los comerciantes locales que persiguen un mismo objetivo: la recuperación funcional y económica de una determinada área urbana. Desde su nacimiento en Norteamérica, los PPP han ido adaptándose a la estructura empresarial, cultural y política de su entorno regional. España, que adoptó este tipo de proyectos de PPP más recientemente, se encuentra en la actualidad en un momento decisivo para replantear la fórmula de gestión y financiación de sus proyectos ya consolidados.

**PALABRAS CLAVE:** partenariado público y privado (PPP), Centros Comerciales Abiertos, España, gestión urbana, animación comercial.

### URBAN AND COMMERCIAL MANAGEMENT MODELS. CENTROS COMERCIALES ABIERTOS IN SPAIN

#### ABSTRACT:

Public and private partnerships (PPP) located in urban shopping areas are cooperative projects among the administration and local retailers, targeting the same goal: the functional and economic renewal of urban shopping districts.

Born in North America four decades ago, PPP formula has been used in different countries, adapting its management structure to the entrepreneurial, cultural and political environment. Spain adopted the PPP management formula later than the other Western European countries, and nowadays it is in a crucial moment to rethink the financing and management structure in those successful projects.

**KEY WORDS:** urban and private partnership, *Centros Comerciales Abiertos*, Spain, urban management, commercial promotion.

### INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los centros urbanos españoles han experimentado dificultades para mantenerse como los espacios más simbólicos y representativos de la ciudad, aunque nunca se ha cuestionado su papel vertebrador del espacio urbano (Schiller, 1994; Rovira, 2000; Molinillo, 2002; Birkin *et al.*, 2005). En el centro de la ciudad, las áreas más perjudicadas han

---

1 Departamento de Geografía Humana Universidad de Alicante. Ana.Espinosa@ua.es

sido los centros históricos, por el declive arquitectónico del caserío, el aislamiento respecto al tráfico rodado, la falta de inversión económica y el envejecimiento de sus habitantes y de los emprendedores locales. De una posición central desde el punto de vista funcional, económico, social y cultural en la ciudad, pasaron gradualmente a convertirse en áreas aisladas y en crisis con una muy difícil recuperación (Molinillo, 2001, 2002). En pocos años, el centro histórico fue relegado a posiciones más marginales, a pesar de su indudable valor simbólico y patrimonial para el conjunto de toda la ciudad.

La incapacidad manifiesta de los centros históricos para satisfacer las nuevas necesidades de la vida urbana y de sus habitantes se materializó de forma casi paralela al desplazamiento del centro funcional y económico hacia las áreas de Ensanche y a la creación de nuevos espacios residenciales y de servicios en las periferias urbanas.

En la conformación de estos nuevos centros funcionales y de poder urbanos, la actividad comercial ha tenido un gran protagonismo. Incluso en muchas ciudades españolas la confirmación de la agonía funcional y del cese de actividad de los centros históricos ha estado ligada directamente a la apertura de unos grandes almacenes, medianas superficies comerciales o un centro comercial en la zona de expansión comercial del centro urbano, el conocido como “hipercentro comercial” (Mérenne-Schoumaker, 1996) o en las periferias urbanas.

La apertura de nuevos y modernos establecimientos comerciales marcaba el inicio de una nueva etapa urbana no sólo desde el prisma comercial, ya que la modernización de los establecimientos comerciales y el traslado de la función comercial desde el centro histórico hacia otras áreas urbanas suponían grandes transformaciones en los hábitos de compra, de la movilidad de los ciudadanos e incluso, del uso que hacían los ciudadanos/consumidores del espacio urbano.

Sin embargo, todos estos procesos encadenados de crisis urbana y comercial del centro histórico, de traslado funcional al hipercentro comercial urbano y de ampliación comercial suburbana, sin solución de continuidad en muchos casos, tienen una misma lectura.

Y es que la actividad comercial ha utilizado los espacios urbanos que más le convenían en una etapa urbana, comercial y económica determinada y los ha ido abandonando progresivamente conforme surgían nuevos formatos comerciales y nuevas áreas urbanas más competitivas y adaptadas a las necesidades de la ciudad, el comercio y la sociedad del momento. Sin llegar al extremo de los agresivos e impactantes procesos de invasión y sucesión de espacios urbanos para fines comerciales acaecidos en muchas ciudades norteamericanas (Hernandez y Jones, 2005; Bottini, 2005), en Europa y en España, los centros históricos han sido los grandes perdedores.

Ante un problema de tal magnitud y repercusión urbana, es difícil esclarecer si fueron los problemas urbanos los causantes del deterioro comercial o por el contrario, si el abandono comercial del centro histórico por la inadecuación del mismo a los modernos cánones de la distribución comercial provocó una crisis funcional con repercusiones urbanas de gran calado.

De cualquier modo, es cierto que tanto los agentes privados como los públicos fueron incapaces de frenar a tiempo este proceso de decaimiento socioeconómico y funcional. Incapaces tanto por la casi imposible obstaculización a la expansión y modernización urbano-comercial que ello habría supuesto como por la inevitable crisis de un espacio urbano antiguo y poco adaptado a las nuevas tendencias comerciales y de consumo.

En parte, los comerciantes del centro histórico partían con una situación claramente de desventaja respecto a otras áreas de la ciudad. Los locales comerciales de pequeñas dimensiones, las

dificultades de la carga y descarga de mercancías y de acceso de los consumidores, el aislamiento de los comercios frente a la demanda, la escasa complementariedad de la oferta comercial, la sensación de abandono y la atonía reinante en el entramado empresarial no conseguían atraer a un número significativo de nuevos emprendedores (Rovira, 2000; Molinillo, 2001; Estevan *et al.*, 2007; Espinosa, 2011).

Desde los organismos públicos locales y regionales, también se habían intentado múltiples acciones de rehabilitación del espacio público y del caserío, pero la falta de implicación y de unión con los emprendedores locales había ralentizado y obstaculizado lo que debía ser el objetivo primordial de estos proyectos: la recuperación social, funcional, económica y arquitectónica. En muchos casos, la rehabilitación del centro histórico se limitaba a mejorar un espacio público carente de actividad y vida, por lo que la inversión urbanística no tenía apenas repercusión en el entramado social y económico del área urbana (Hammerschmid e Ysa, 2010).

No solamente se han sucedido procesos de decaimiento y decrecimiento comercial en los centros históricos, sino que muchos barrios tradicionales consolidados y arterias comerciales localizadas en el centro urbano han sufrido estos procesos.

Los intentos de recuperación de áreas comerciales en crisis por parte de los agentes implicados se sucedieron sin éxito en muchos casos, hasta que se consensuó una nueva dinámica de actuación basada en una filosofía más cooperativa (Estevan *et al.*, 2007).

El punto de partida de esta filosofía en la intervención urbano-comercial se centraba en el trabajo común de todos los agentes implicados, bien del sector público bien del privado. Ya que la mejora y vitalidad de un área comercial urbana en crisis supone beneficios para toda la ciudadanía, las acciones encaminadas para conseguir este objetivo debían ser compartidas por todos los agentes implicados.

Así, no podían ser los comerciantes y vecinos quienes impulsaran el proyecto, como tampoco la administración local la única que liderara el proyecto. Y sobre todo, más que buscar un líder que protagonizara el proyecto de recuperación, se debían repartir las responsabilidades entre todos los agentes urbano-comerciales con el fin de hacerlos partícipes de los éxitos y fracasos del proyecto a partes iguales.

En España, la fórmula elegida para gestionar los proyectos de recuperación urbano-comercial fue la del partenariado público-privado (en adelante PPP), profusamente utilizada en Norteamérica y Europa bajo diversas denominaciones y tipologías como los *Business Improvement Areas*, los *Business Improvement Districts*, los *Town Centre Management* o en el caso de España, los Centros Comerciales Abiertos.

La puesta en marcha de los Centros Comerciales Abiertos, en adelante CCA, ha sido relativamente reciente en comparación con otros países, y por ello es difícil analizar el grado de éxito de muchas de las iniciativas puestas en marcha en los últimos años.

A pesar de ello, en este artículo se va a realizar un análisis de la fórmula del PPP en España a través del estudio de los proyectos más representativos del país. El principal objetivo de esta investigación ha sido analizar las características definitorias, el funcionamiento de esta fórmula de gestión urbano-comercial y su idoneidad en la puesta en marcha de estos proyectos de gran complejidad para la ciudad y los agentes sociales implicados.

## LOS PARTENARIADOS PÚBLICOS-PRIVADOS EN ÁREAS URBANAS CON VOCACIÓN COMERCIAL

Cualquier fórmula de partenariado público-privado puede ser definida como una organización sin ánimo de lucro para la gestión urbano-comercial de una determinada área urbana, en la que los sectores público y privado comparten la responsabilidad de la gestión y financiación de las acciones y estrategias emprendidas. El objetivo común de todos los agentes implicados en estas organizaciones es mejorar y embellecer el espacio público con el fin de atraer a un mayor número de emprendedores y visitantes a la zona (Estevan *et al.*, 2007; Hernandez y Jones, 2008). Mediante estas intervenciones en el espacio público se consigue aumentar el valor del lugar (Gopal-Agee y Hoyt, 2008), muy por encima de los beneficios que la función comercial, social o cultural oferta a sus usuarios.

Sin embargo, la consecución de estos fines varía enormemente en sus procedimientos, atendiendo a la tipología del PPP. Es posible dividir este tipo de partenariados público-privados en áreas urbanas con vocación comercial en dos grandes grupos: los partenariados sancionados públicamente pero que gozan de una organización dirigida y gestionada de forma privada y supervisada por el gobierno local, y los partenariados que no sancionan a sus miembros con una tasa impositiva especial, siendo voluntaria la participación de los agentes privados.

Mientras que los primeros, conocidos como *Business Improvement Areas* en Canadá o como *Business Improvement Districts* en el resto de países donde se han instalado, poseen una financiación que proviene mayoritariamente de todos los propietarios y/o comerciantes del área gestionada, los segundos, mayoritariamente localizados en Europa como los *Town Centre Management* de Reino Unido, las asociaciones de *Centre Ville* francesas o en los Centros Comerciales Abiertos en España, poseen una financiación que recae mayoritariamente sobre la administración pública, que lidera el proyecto junto con el empresariado local (Whyatt, 2004; Cook, 2008; Baer, 2008; Reeve, 2008; Villarejo, 2008; Bovaird, 2010).

Una de las principales cláusulas que deben cumplir los PPP es la delimitación del área a gestionar y mejorar (Estevan *et al.*, 2007). La implicación de los agentes privados y de la administración pública para mejorar un área urbana debe estar muy acotada geográficamente desde el comienzo del proyecto, a pesar de que más tarde, el perímetro de acción podrá aumentar o disminuir atendiendo a la demanda social, a cuestiones relacionadas directamente con la financiación o al mayor éxito o fracaso del proyecto.

Aunque los partenariados público-privados han estado tradicionalmente muy ligados a los espacios urbanos con vocación comercial, la gestión que realizan para embellecer el espacio público sobrepasa ampliamente los objetivos comerciales. La multifuncionalidad y riqueza del área urbana gestionada bloquea la visión puramente economicista del espacio, y por otra parte, la presencia de la administración pública debe garantizar que el embellecimiento del espacio público englobe todos los elementos y funciones que integran el espacio público. Así, los gestores de un partenariado deberán tener en cuenta las actividades comerciales, residenciales, culturales y turísticas del área, la movilidad, la presencia de edificios singulares o con gran valor patrimonial o los servicios e infraestructuras públicas, entre otros.

Es evidente que la gestión de un proyecto tan complejo necesita de forma imperativa una fórmula de cooperación estable, fiable y duradera entre todos los agentes implicados, y por ello, se intenta asociar a todos los agentes públicos y privados bajo una misma organización. Aún así,

de los agentes privados, se prioriza la participación y liderazgo de los comerciantes (Hogg *et al.*, 2003; Espinosa, 2010), siendo muchas veces la asociación de comerciantes del área la encargada de elegir y sufragar la figura del gerente del centro urbano y los estudios sectoriales del área de análisis que deban ser presentados al ayuntamiento y de realizar un plan de dinamización sociocultural en el área.

A pesar de que los residentes del área analizada también son un colectivo estable, con intereses a corto, medio y largo plazo en el área, la predilección en los PPP por los comerciantes o propietarios de locales comerciales para que representen a los agentes privados, se basa sobre todo en la mayor cercanía y predisposición de éstos a realizar actividades de dinamización en el espacio público, que atraigan visitantes de otras áreas urbanas a lo largo del día y/o noche. Las posibles inconveniencias que estos proyectos pueden plantear ante la comunidad de residentes suponen, en ciertos países como Canadá, la exclusión de los mismos en los proyectos de partenariado público-privado.

La gran dificultad y complejidad inherente a la gestión y control de las áreas comerciales urbanas ha impuesto la creación de una única instancia de gestión, encabezada por un gerente profesional (Estevan *et al.*, 2007). Es importante que el gerente o el equipo gerente del partenariado posean una formación específica en la gestión del espacio público y en la promoción de una determinada zona con fines económicos y comerciales. Aunque en muchos casos la gerencia ha sido traspasada a los comerciantes del partenariado, que ejercen su labor gestora de forma voluntaria y periódica, en las últimas décadas en la Unión Europea se ha profesionalizado la figura del gestor urbano-comercial a través de programas de enseñanza universitaria de posgrado (Estevan *et al.*, 2007), que persiguen completar los perfiles académicos de los gerentes y dotarlos de una visión integral de los espacios urbanos y un conocimiento común en temas relacionados con el liderazgo, la gestión social del territorio y el comercio.

#### *La adaptación de los partenariados a la realidad urbana regional*

Aunque sea posible diferenciar únicamente dos modelos básicos de gestión de los PPP urbano-comerciales, en la adaptación necesaria de estos modelos de gestión a cada proyecto urbano-comercial planteado han intervenido diversos elementos culturales, políticos, económicos y sociales que han basculado la decisión de la gestión del PPP hacia un modelo más economicista o hacia una gestión más universal de los problemas urbanos, no únicamente los comerciales.

Nacidos en Toronto (Canadá) en 1970, los *Business Improvement Areas* (BIA) fueron planteados por los propios comerciantes de Bloor West Village, un fragmento de una importante arteria urbana, que estaba experimentando una fuerte crisis comercial ligada a la desaparición en superficie del tráfico rodado por la construcción del metro y la aparición de centros comerciales planificados en los suburbios residenciales (Hernandez y Jones, 2005, 2008). Tras varios proyectos fallidos llevados a cabo sólo por los comerciantes de la calle, éstos propusieron al ayuntamiento de la ciudad pagar una tasa especial obligatoria para mejorar el espacio público de la calle, y que les sería devuelta a la asociación de comerciantes para su gestión de forma anual.

Este tipo de gestión urbano-comercial con financiación autoimpuesta por parte de los comerciantes se trasladó rápidamente a Estados Unidos con la denominación de *Business Improvement Districts* (BID), manteniendo los mismos objetivos de mejora y embellecimiento del

espacio público, pero ampliando su capacidad gestora y atribuyendo la función de seguridad como base del funcionamiento del BID (Mitchell, 2001; Hoyt, 2005).

De forma general, los proyectos BIA y BID se caracterizan por las pequeñas dimensiones del espacio gestionado, normalmente un fragmento de una calle, con o sin sus adyacentes, una financiación anual estable basada en las tasas autoimpuestas de sus comerciantes, en los proyectos cofinanciados con el gobierno local y patrocinadores privados, la realización de, como mínimo, un gran evento anual en el que se ponga en valor el área BIA/BID y acciones de marketing y promoción comercial local (Espinosa, 2012).

En el caso de los BIAs, los residentes y servicios comunitarios están exentos de pagar la tasa BIA, mientras que los BIDs de países como Alemania incluyen a los residentes como colaboradores del proyecto. Como se contabiliza la plusvalía residencial relacionada con la mejora del espacio público como un beneficio directo del PPP, se considera lícito el pago de los servicios prestados por el PPP, aunque esta postura no esté exenta de controversia por la privatización del espacio público que supone (Wieczorek, 2004; Heinze, 2008; Vollmer, 2008; Glasze, 2008)

La exportación a Europa Occidental del modelo BIA/BID de PPP supuso la adecuación al modelo de ciudad europea y a los problemas que padecía. Era evidente que en muchas ciudades de Europa, la crisis comercial de los centros urbanos no estaba únicamente ligada a la competencia con otras áreas urbanas más modernas y preparadas para acoger a los nuevos formatos comerciales, sino a los problemas urbanos coyunturales que tenían los espacios urbanos, sobre todo los centros históricos.

Así, la introducción en Europa del modelo de PPP se realizó por primera vez en Reino Unido en 1986, adecuando la denominación del modelo, *Town Centre Management* a los principios que iban a regir el nuevo modelo adaptado (Cook, 2008). En Europa, la visión de la recuperación de la función comercial en los espacios urbanos históricos incluía, de forma prioritaria, la recuperación de la multifuncionalidad de la ciudad histórica para la ciudadanía. Por ese motivo, y para no perder la unidad simbólica, funcional y espacial, las dimensiones de los proyectos europeos contemplaban la totalidad del espacio histórico o áreas muy extensas del centro urbano.

Además, esta visión de recuperación integral de las ciudades debía estar vigilada por los agentes públicos, representantes de la ciudad y la ciudadanía, aunque también por el sector comercial, que necesitaba dinamizar el área urbana para poder mantener su actividad (Estevan *et al.*, 2007).

Por ese motivo, los organismos públicos europeos locales han sido los verdaderos promotores financieros de este tipo de proyectos desde finales de la década de 1970. En su adaptación a los diferentes países de la Europa Occidental, tanto las denominaciones con las que se han acuñado los modelos de PPP (Association de Centre Ville, *Centre commercial à ciel ouvert*, *Town Centre Management*, Centros Comerciales Abiertos), como los objetivos, se han centrado en la recuperación urbana, social y cultural del centro urbano. En la gran mayoría de los proyectos europeos, los ayuntamientos o gobiernos regionales han colaborado muy activamente en los partenariados con las asociaciones de comerciantes locales, sufragando gran parte de la financiación necesaria para poner en marcha estos proyectos (Estevan *et al.*, 2007). La asunción de financiación en Europa estaba ligada a la magnitud y coste de los proyectos, que no sólo debían centrarse en mejorar el aspecto del espacio urbano con fines comerciales, sino en revitalizar vastos espacios históricos con un coste muy elevado para los poderes públicos locales.

Evidentemente, ello dejaba la puerta abierta a muchos comerciantes implicados en el área a

no sufragar la parte de financiación correspondiente al sector privado, apareciendo un número fluctuante de *free riders* en las áreas gestionadas con un modelo TCM.

Este modelo de gestión urbano-comercial se fue introduciendo lentamente por Europa del Norte y Central, en países como Francia, Suecia, Irlanda, Alemania o Bélgica, adaptándose a las dimensiones de las áreas a gestionar, sus problemas y la relevancia del centro histórico en el contexto urbano (Molinillo, 2001, 2002; Estevan *et al.*, 2007).

A pesar de la buena voluntad de los poderes públicos y de muchos agentes privados, desde los primeros intentos hasta la actualidad, muchas de las áreas urbanas europeas que comenzaron con el modelo TCM se han transformado en BIA/BID como única solución para garantizar la continuidad de los proyectos y la estabilidad presupuestaria (Ysa, 2007; Baer, 2008; Reeve, 2008; Espinosa, 2011), sobre todo en áreas no históricas.

En España, como la crisis comercial del centro histórico fue muy posterior a la de otros países del norte de Europa, debido al retardo con el que se sucedieron los procesos de suburbanización y modernización de las estructuras comerciales, la acogida de los PPP como fórmula para mejorar la crisis urbana y comercial no llegó hasta mediados de los años 1990 y no se consolidó hasta entrado el siglo XXI.

El análisis de los proyectos de PPP en el escenario actual español supone realizar un estudio evolutivo de los últimos quince años, paralelo a lo acontecido en Europa Occidental en las últimas décadas, repitiendo muchas de las pautas seguidas por los proyectos TCM europeos y adaptando los modelos de PPP heredados de Europa y Norteamérica a la idiosincrasia urbana, administrativa y económica española.

#### *Los Centros Comerciales Abiertos en España*

En España, la implementación del modelo europeo de los PPP en áreas urbanas en crisis con vocación comercial supuso la adaptación europea ya consolidada de los PPP y no las propuestas del modelo pionero de BIA/BID norteamericano. Esta asunción del modelo TCM bajo la denominación de Centros Comerciales Abiertos (CCA), se realizó casi de forma paralela al paso de muchos de los proyectos TCM en Europa al modelo BID.

Sin embargo, en los primeros proyectos de PPP en España, era tanta la necesidad de inversión pública en los centros urbanos a gestionar y la crisis comercial, que la única fórmula adaptable a la situación imperante era la del modelo de partenariado no sancionado económicamente. Además, fueron muchas veces los propios gobiernos locales, regionales y las Cámaras de Comercio quienes movilizaron a las asociaciones de comerciantes para crear una fórmula cooperativa que generara un espacio urbano más saludable y sostenible (Estevan *et al.*, 2007).

Esta filosofía de recuperación integral de espacios en crisis de los PPP españoles ha promovido multitud de proyectos de cooperación entre el sector privado y el público en todo el territorio nacional, aunque ello ha supuesto también un abuso del término “Centro Comercial Urbano” que se ha realizado por parte de muchas asociaciones de comerciantes a través de convenios puntuales o de pequeño calado entre comerciantes y poderes públicos locales.

Tanto es así, que la indefinición del concepto Centro Comercial Abierto ha sido solventada en parte con una definición legal del término en algunas leyes sectoriales del comercio, como la 3/2011 de la Comunidad Valenciana. De este modo, aunque de forma tardía, en el artículo 41

de dicha ley, se definen como “*aquellos ámbitos urbanos donde existe una agrupación representativa de empresas comerciales que, en un área urbana delimitada y vinculados a través de una entidad con personalidad jurídica, desarrollan profesionalmente una estrategia conjunta de mejora socioeconómica de su entorno, especialmente a través de acciones de promoción, gestión de servicios y dinamización económica*”.

Por norma general, los proyectos de CCA deberían ser áreas con vocación comercial bien delimitadas geográficamente, con un número considerable de actividades comerciales ya en funcionamiento que realizan acciones de promoción de forma cooperativa con el gobierno local y que necesitan estar formalizadas con una forma jurídica estable, que permita la participación, la búsqueda de consensos, la independencia y la suficiencia económica (Estevan *et al.*, 2007). Así, cualquier proyecto de CCA debería contar con fórmulas jurídicas como la asociación, fundación, agrupación de interés económico, sociedad mixta, consorcio de promoción y gestión y las sociedades cooperativa, anónima o limitada, que consoliden la estabilidad y durabilidad del proyecto que emprenden.

### METODOLOGÍA Y OBJETIVOS

El objetivo de este estudio ha sido caracterizar la fórmula de CCA de gestión urbano-comercial en España y la capacidad que han tenido estos proyectos en la dinamización de espacios urbanos en crisis, incidiendo sobre todo en la puesta en marcha inicial de los proyectos, la perdurabilidad de los principales agentes impulsores a lo largo del proceso, el origen de la financiación y los logros conseguidos a lo largo de su andadura.

Para ello, antes de realizar este estudio fue necesario plantear unas cuestiones de investigación que buscaran la resolución de estos objetivos principales:

- ¿Por qué surgieron en España los primeros CCA? y cuáles han sido los principales problemas con los que se han encontrado a lo largo de su andadura?
- ¿de qué colectivos surgió la idea de emprender un proyecto de CCA? ¿Y de qué manera han impulsado el funcionamiento de estos proyectos?
- ¿Quién es el principal promotor económico de los CCA?, ¿varía a lo largo de la evolución del proyecto?, ¿Es la financiación un elemento tan decisivo para la perdurabilidad del proyecto?

Las respuestas a estas cuestiones de investigación han sido consideradas los principales resultados de esta investigación y serán expuestos en el apartado cuarto de este artículo.

Para la realización de este estudio, se realizó una encuesta digital complementada con entrevistas telefónicas a los/las gerentes de proyectos de CCA en áreas urbanas con vocación comercial. La selección de los proyectos se realizó teniendo en cuenta el listado del que dispone AGEUCU, la Asociación Española para la Gerencia de Centros Urbanos que contabilizaba en mayo de 2012 un total de 50 proyectos activos en el país que cumplieran todos los requisitos de CCA.

Una de las mayores dificultades en la selección de los proyectos españoles, ha sido la denominación frecuente de “Centro Comercial Abierto” de muchos proyectos que ni AGEUCU ni la asociación europea de *Town Centre Management* (TOCEMA) consideran como PPP. De este modo, existen más de 300 proyectos de gestión urbana-comercial, vigentes, recién puestos en marcha o ya desaparecidos en toda España, que podrían ser posibles CCA, pero que no cuentan con muchos de los requisitos pertinentes.

Por el contrario, AGEUCU considera como proyectos válidos de PPP aquellos que, tanto de

forma explícita incluyen la denominación CCA en su nombre, como los que se denominan a sí mismos asociaciones, unión de comerciantes o asociación de PYMES, pero que también son considerados como proyectos de PPP, y que en España cumplirían todos los requisitos enumerados anteriormente.

La encuesta fue enviada a AGECEU para la distribución entre sus miembros en dos fases: la primera de ellas en el mes de septiembre de 2011 y la segunda, en marzo del año 2012, con un total de 22 respuestas, que supone un 44% de la muestra. Una vez se obtuvieron los principales resultados de la encuesta, se completó la información necesaria con una entrevista telefónica a los/as gerentes participantes.

Excluyendo las primeras preguntas de la encuesta que trataban sobre información básica del proyecto, como el número de socios actuales e iniciales, el año de inicio de la actividad, la encuesta se organizó en dos apartados básicos, que versaban sobre la situación inicial del proyecto y la actual:

- **Situación en el inicio del CCA.** Debido a que hay un gran número de proyectos en España muy recientes, se excluyó en esta sección aquellos proyectos que tuvieran menos de cinco años de funcionamiento, que en el estudio sólo fueron tres proyectos. Se evaluaba el número inicial de comercios y servicios asociados, quién propuso la idea a los agentes participantes, el origen de la financiación y los principales problemas que vivía el área gestionada antes de la puesta en marcha del proyecto.

- **Situación en la actualidad del CCA.** Con la información más reciente, se podía realizar un análisis evolutivo del número de comerciantes asociados al proyecto y las variaciones en el liderazgo de la gestión y la financiación. Además, se preguntaba a los/as gerentes por sus logros conseguidos y los retos que no han logrado superar.

## RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Con el fin de que los resultados de la investigación respondan a las principales cuestiones de investigación planteadas al inicio de este estudio, este apartado se ha dividido en cuatro grandes bloques en los que se van a desarrollar los resultados obtenidos.

Antes de comenzar el análisis de los resultados, se va a examinar la muestra de Centros Comerciales Abiertos que han participado en el estudio (*Vid.* Tabla 1).

En primer lugar, muchos de los participantes pertenecen a áreas comerciales gestionadas por proyectos de CCA de reconocido prestigio dentro del ámbito nacional, por lo que la muestra es muy representativa de la evolución de estos proyectos desde la puesta en marcha de los programas público-privados, a mediados de la década de los años 1990.

Proyectos como Bilbao Centro, N Muga en Irún, San Celoni en Barcelona, Comerç Mataró, El Puerto de Santa María en Cádiz, Santa Catalina en Las Palmas de Gran Canaria o el del Centro Histórico de Gandía, que cuentan con una larga experiencia de gestión urbano-comercial lideraron los primeros esfuerzos en consolidar una red de proyectos de estas características en el país y son considerados proyectos a tener en cuenta por muchas áreas comerciales en fase inicial de renovación urbano-comercial, a pesar de los vaivenes que han sufrido a lo largo de su evolución.

En segundo lugar, la muestra recoge proyectos más recientes pero que han tenido un gran calado en el panorama nacional por los resultados obtenidos a lo largo de su trayectoria y por

la consolidación de los objetivos iniciales y la puesta en marcha de nuevos convenios con la administración pública para dar un paso más en la gestión urbano-comercial. Así, es necesario citar algunos de los proyectos más representativos como los de los centros históricos de Teruel, Santiago de Compostela o Valencia, nacidos en una etapa posterior a los proyectos pilotos que rompieron el hielo de los partenariados en España, y que hoy son considerados referentes nacionales de primer orden.

**Tabla 1. Listado de PPP encuestados en este estudio**

Proyecto (provincia)		Estructura jurídica	Inicio del proyecto
1.	CCA de Teruel (Teruel)	Asociación	2003
2.	Terrasa Centre (Barcelona)	Asociación	2007
3.	López de Hoyos (Madrid)	Asociación	2005
4.	CCA Centro de Nerja (Almería)	Asociación	2005
5.	CCA Cruz del Humilladero (Málaga)	Asociación	1997
6.	CCA Zona T de Tarragona (Tarragona)	Asociación	2004
7.	La Calzada (Gijón)	Asociación	2005
8.	Zona G (Burgos)	Asociación	1998
9.	Bilbao Dendak (Vizcaya)	Asociación	2001
10.	Gasteiz On (Álava)	Asociación	2001
11.	CCA Compostela Monumental (A Coruña)	Asociación	2002
12.	CCA Xàbia Històrica (Alicante)	Asociación	2009
13.	UCAYC Avilés (Asturias)	Asociación	2010
14.	Bilbao centro (Vizcaya)	Asociación	1995
15.	ALAPYME (Tenerife)	Asociación	2002
16.	Comerç Mataró Centre (en Mataró)	Asociación	1998
17.	CCA El Puerto de Santa María (Cádiz)	Asociación	1995
18.	Asoc. De PYMES de Santa Catalina (Las Palmas de Gran Canaria)	Asociación	1995
19.	Sant Celoni Comerç (Barcelona)	Asociación	1981
20.	Centro Histórico Comercial de Gandía (Valencia)	Cooperativa de servicios	1995
21.	Asoc. de comercio, hostelería y servicios de Irún N “Mugan” (Guipúzcoa)	Asociación	1995
22.	Asoc. de comerciantes del centro histórico de Valencia	Asociación	2003

Fuente: elaboración propia completado con Rovira *et al.*, 2012.

*Principales causas de la puesta en marcha de los PPP en España*

La parte central de la encuesta comenzó preguntando a los gerentes de los CCA sobre los principales problemas detectados y que supusieron el inicio de los proyectos de gestión urbano-comercial en su área bajo la fórmula del CCA (Vid. Tabla 2). Casi un tercio de los entrevistados declaró que fue la crisis urbana del área, como principal causa, la que impulsó un proyecto de estas características. Hay que tener en cuenta que un gran número de estos proyectos se localizan en áreas comerciales históricas o áreas en transición entre el centro histórico y el hipercentro comercial, en las que hasta los años noventa se mantenía el centro comercial por excelencia de la ciudad (Vid. Figura 1). Además, en una gran mayoría de los casos analizados, el área comercial gestionada poseía un comercio especializado que contaba con una gran área de atracción comercial no sólo urbana, sino de mayor escala. Por ese motivo, la crisis urbana supuso un fuerte revés para la actividad económica de la zona.

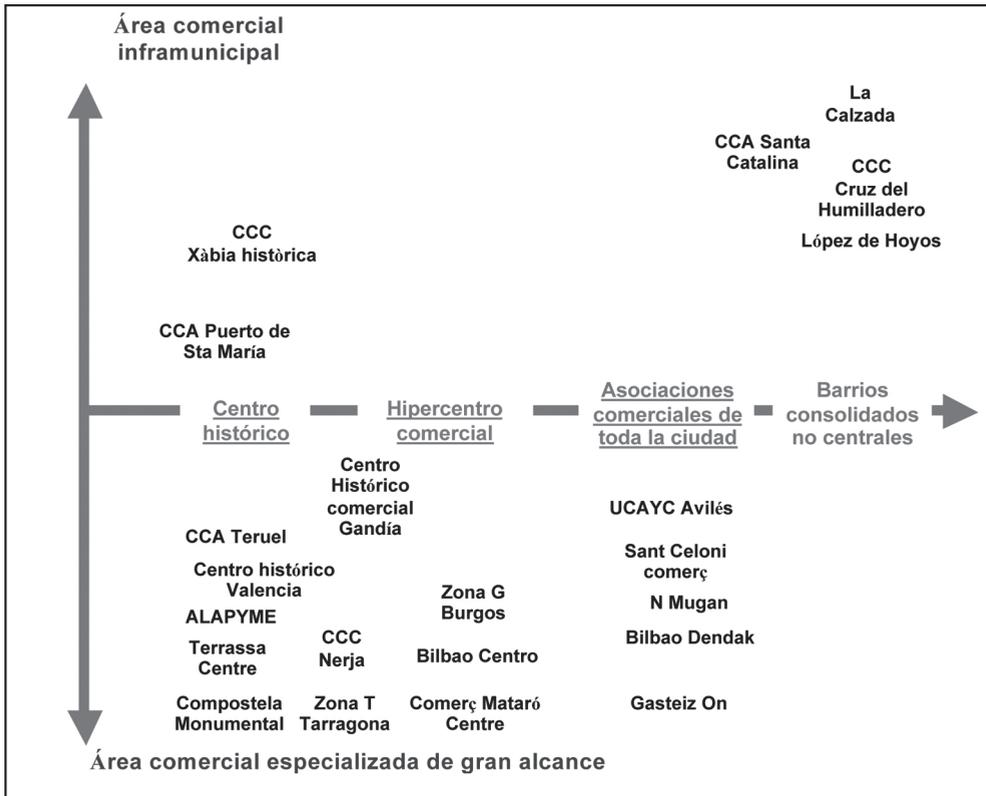


Figura 1. Localización intraurbana de los PPP analizados y especialización comercial. Fuente: elaboración propia

Debido a su valor histórico y patrimonial, tanto la administración pública local como los propios comerciantes se dieron cuenta que el envejecimiento físico y la inadecuación formal del espacio a las nuevas exigencias que imponía el comercio estaban frenando la apertura de

proyectos y el mantenimiento de muchos de los comercios existentes. De ahí la urgencia de poner en marcha proyectos no sólo específicos para la función comercial, sino centrados en la recuperación funcional y física del centro histórico. En otras ocasiones, como en el Centro Histórico de Jávea (Alicante) fue al contrario, y precisamente las obras de remodelación urbana del centro histórico durante un período de cuatro años provocaron el cierre de muchos comercios. Así, se han dado ambas dinámicas en los centros históricos: o bien la decadencia e inmovilidad del área han acelerado la crisis funcional y comercial o la necesaria, pero costosa y prolongada rehabilitación física del territorio, ha terminado por hundir a muchos comercios tradicionales.

**Tabla 2. Problemas detectados en el área urbana antes de la puesta en marcha del PPP**

	<b>Citado como principal problema del área</b>	<b>Citado como segundo problema del área</b>
Competencia con otras áreas comerciales urbanas	13,6 %	9,1 %
Competencia con otras áreas comerciales suburbanas	18,2 %	27,3 %
Competencia con áreas comerciales urbanas y suburbanas	9,1 %	4,5 %
Crisis urbana que afectaba al comercio de la zona	31,8 %	4,5 %
Crisis comercial en el área por envejecimiento y cierre de negocios	18,2 %	54,5 %
Otros	9,1 %	0 %
Total	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia

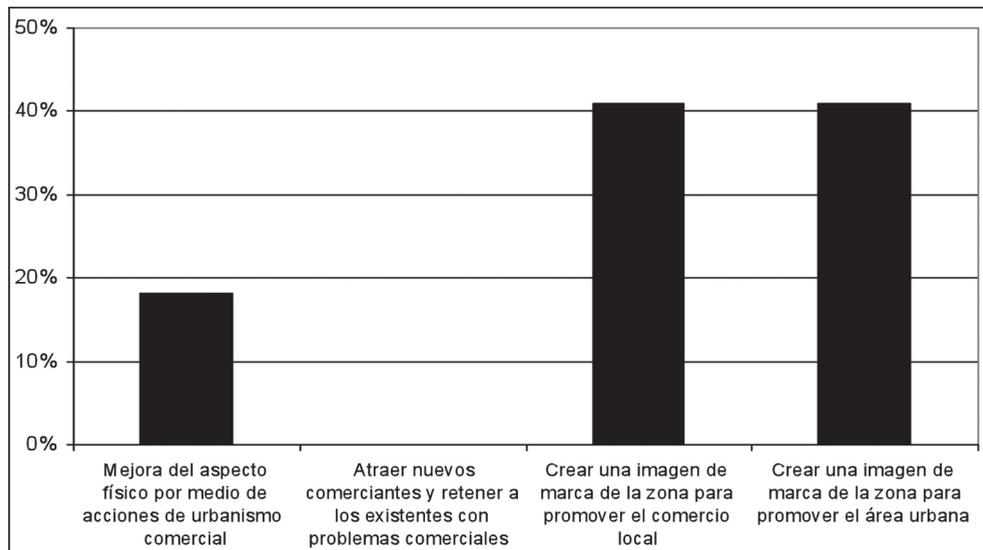
Sin embargo, a pesar de que la propia dinámica de degradación funcional y comercial en los centros históricos y áreas centrales de la ciudad acapara más de un 50% de los principales problemas detectados en el área, la competencia creciente con otras áreas comerciales urbanas y suburbanas, supone la otra mitad de las respuestas. Es cierto que se percibe mucho más la competencia de las áreas suburbanas que la que ejercen los comercios localizados en el centro urbano. Mientras que muchos gerentes declararon que el comercio urbano, localizado en el hipercentro comercial o en barrios consolidados, ayuda o podría llegar a ayudar a la unión del centro histórico con el resto de la ciudad, los grandes comercios implantados en áreas suburbanas son vistos como una clara amenaza para la supervivencia del comercio de la ciudad. Las dinámicas comerciales, de movilidad, funcionales y económicas que arrastra consigo el comercio suburbano influyen sobremedida en una desvalorización del comercio tradicional de la ciudad.

Una vez analizados los problemas que afectaban a las áreas gestionadas como PPP, se les preguntó a los gerentes acerca del principal objetivo que perseguían con la puesta en marcha de un proyecto de estas características (Vid. Figura 2). De forma muy significativa, las opciones que apuntaban a la creación de una imagen de marca de la zona en su conjunto fueron las más votadas por los participantes, tanto desde una perspectiva comercial como urbana. De ello se desprende que para los gerentes de proyectos de PPP, es prácticamente el mismo objetivo mejorar la percepción que se tiene del área como la que se tiene del comercio local; o lo que es lo mismo, la mejora física, ambiental y funcional del espacio público es sinónimo de una mejora

de la actividad comercial. Ambos procesos son paralelos e indivisibles y por ello, se habla de gestión urbano-comercial.

En aquellos proyectos donde el comercio local todavía funcionaba de forma adecuada pero ya se comenzaban a notar los primeros síntomas del agotamiento urbano, los encuestados consideraron como principal objetivo de la gerencia la mejora del espacio físico. Una vez esto se consiguiera, se pasaría a la creación de una imagen de marca única, similar a la popularizada por los centros comerciales planificados, muy bien aceptada y comprendida por los consumidores.

Figura 2. El principal objetivo del PPP era...



Fuente: elaboración propia

### *Los impulsores iniciales y actuales de los proyecto de PPP*

Como se ha comentado en los apartados anteriores, no siempre es fácil poner en marcha un proyecto de PPP, ya que supone la colaboración entre agentes públicos y privados que en un principio pueden no comprender la necesidad de su colaboración conjunta para consumir un objetivo común.

En países donde el modelo de PPP es el BIA/BID, que obliga a la autoimposición de una tasa al empresariado local, gestionada por ellos mismos, pero recaudada por el gobierno local, son los propios empresarios los que impulsan y lideran el proyecto desde que surge la idea. Sin embargo, en Europa y en España, por la enorme responsabilidad que supone la recuperación de las zonas centrales, muy emblemáticas de la ciudad, el gasto económico que ello conlleva y la maltrecha economía de los empresarios locales, el impulso inicial y el mantenimiento del proyecto no siempre ha estado liderado por el empresariado local, sino que la administración local y/o regional ha tenido que realizar una apuesta decidida por renovar física, social y funcio-

nalmente el área urbana elegida, siendo en muchos casos los impulsores de la idea primigenia, y así seguramente pasar a convertirse en los promotores financieros del proyecto.

Evidentemente, esta información es muy necesaria para conocer el ánimo, la participación e implicación del empresariado local en el proyecto, y sobre todo, para comprender el desarrollo y evolución del proyecto a lo largo del tiempo. En muchos casos, era evidente que el gobierno local, y también el regional, debían promover este tipo de iniciativas por diversas causas. En primer lugar, la actividad turística es un motor de crecimiento casi en la práctica totalidad de ciudades que han puesto en marcha un proyecto de partenariado público-privado, por lo que la recuperación turística del centro histórico supone una mejora de la imagen urbana para los turistas, pero también para los residentes y un espacio de inversión económica rentable para los emprendedores locales.

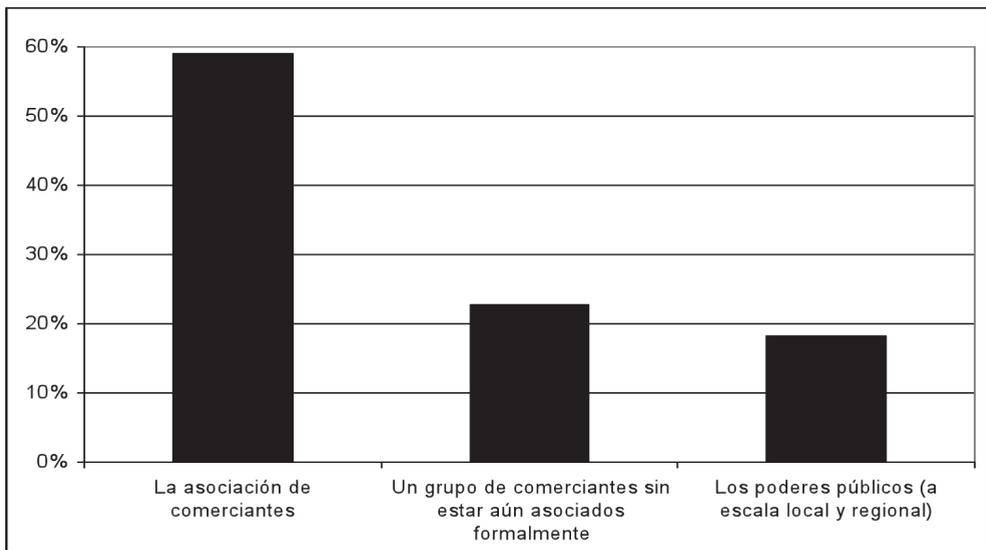
Dada la situación en la que se encontraban muchos centros históricos, con independencia de la puesta en marcha de programas de recuperación anteriores al PPP, era inviable e imposible dejar la responsabilidad de su recuperación a los comerciantes y empresarios de la zona, que estaban intentando subsistir a la crisis urbana y social que vivía el área desde hacía décadas.

Además, la recuperación del centro histórico de las ciudades es uno de los logros políticos más importantes que se pueden devolver a la ciudadanía, ya que puede ayudar a la recuperación física, económica, demográfica y social del área.

Ello no supone que la idea primigenia de comenzar un PPP en un área comercial degradada, tanto situada en el centro urbano como en un barrio periférico, deba surgir necesariamente del gobierno local. Es más, los poderes públicos prefieren que la idea parta de la asociación de comerciantes, o en su defecto de un grupo de comerciantes que deberán asociarse para comenzar el proyecto, porque ello supondrá una mayor implicación en el PPP a corto, medio y largo plazo.

En el caso de los participantes en este estudio, más del 80% de los encuestados contestaron

Figura 3. La idea inicial de formalizar un PPP fue de...



Fuente: elaboración propia

que fue la asociación de comerciantes, o un grupo de comerciantes de la zona, los que propusieron la idea de formalizar un PPP en un área determinada al ayuntamiento y al gobierno regional, basándose en las experiencias previas de otros municipios.

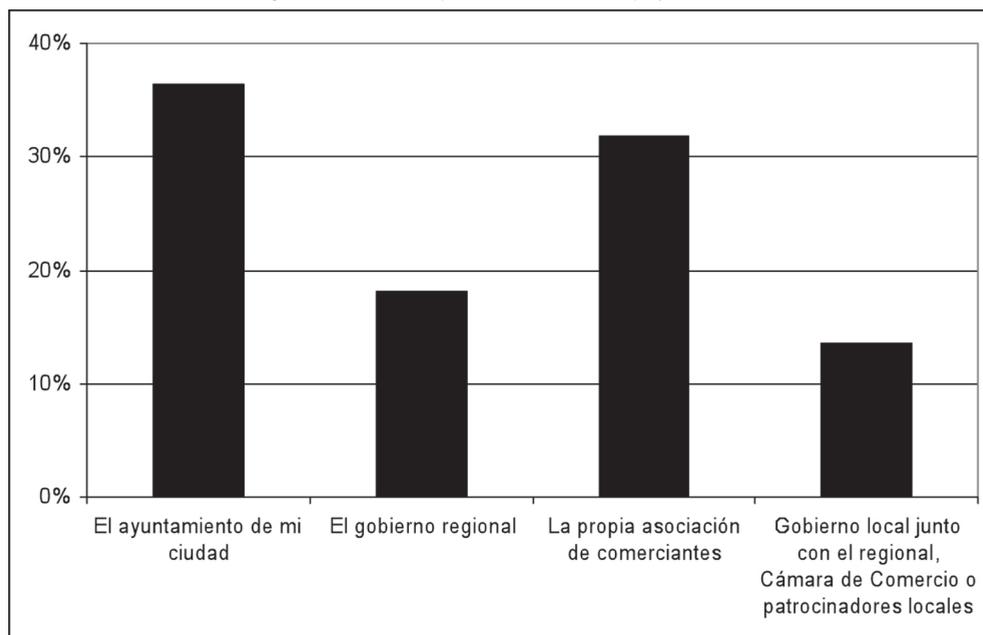
*La cuestión de la financiación: su importancia en la perdurabilidad del proyecto*

La financiación es una cuestión clave en la perdurabilidad de cualquier PPP (Rovira *et al.*, 2012), ya que incluso puede suponer el fin del proyecto si no se consigue establecer una aportación fluida, continua y suficiente por parte de los agentes privados con el paso de los años, que aumente paulatinamente a medida que el proyecto se ponga en marcha y dé sus primeros frutos.

Muchos de los proyectos que se desarrollan en España todavía mantienen una fuerte inversión pública (Rovira *et al.*, 2012), aunque en todos ellos se intente implicar económicamente a los comerciantes para que formen parte activa del proyecto no únicamente como gestores.

Si se compara la figura 3 con las figuras 4 y 5, se puede observar claramente cómo la idea de formalizar un Centro Comercial Abierto, provenía de los comerciantes de la zona, a pesar de que los principales promotores económicos fueran el gobierno local o regional. Es decir, el ayuntamiento esperaba que la decisión de comenzar con el proyecto partiera de los comerciantes del área, que se organizaran, si no lo habían hecho con anterioridad, en una asociación empresarial o de comerciantes, y que una vez que se establecía un interlocutor estable, que representara a todos, o a la mayoría del empresariado de la zona, comenzaran las primeras inversiones en la zona.

Figura 4. En el inicio, el promotor económico del proyecto fue...



Fuente: elaboración propia

Por lo general, los consistorios locales y los gobiernos regionales participaban al inicio del proyecto con un porcentaje de financiación que superaba el 40% del cómputo total (Vid. Tabla 6). Ello se debe sobre todo a que muchos de los proyectos iniciales que se emprendían en el área gestionada estaban ligados al mal estado físico del espacio urbano.

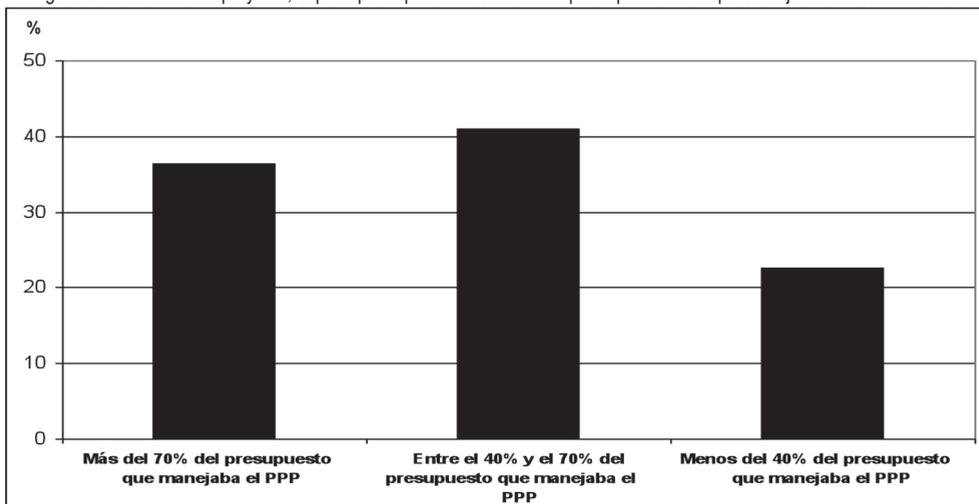
De hecho, según Rovira *et al.* (2012), son los proyectos localizados en el centro urbano los que reciben mayor financiación pública, debido sobre todo a la importancia funcional, patrimonial, simbólica y social que tiene este espacio respecto al conjunto de la ciudad.

Así, muchos de los PPP comenzaron con la peatonalización de calles, la renovación del pavimento, el cambio de luminarias, la recuperación de fachadas e interiores de los edificios públicos más emblemáticos, la renovación de parques y zonas públicas abiertas o la adquisición de nuevo mobiliario urbano: acciones de máxima urgencia en el área histórica de la ciudad.

Dado que estas acciones se llevan a cabo de forma paralela a pequeños proyectos de marketing urbano y comercial y a la delimitación de la zona gestionada por medio de banderolas, mupis informativos, señales interactivas o placas informativas, es muy difícil separar las acciones que emprenden los gobiernos locales y regionales de forma independiente al proyecto de partenariatio que han iniciado junto a los emprendedores locales, de aquellas que deben hacer como parte del proyecto de ciudad que están construyendo, renovando o rehabilitando.

En muchos de los casos de estudio analizados de CCA españoles, es complicado establecer qué presupuesto pertenece de forma íntegra al CCA, y qué presupuesto ha invertido el gobierno local o regional en la recuperación del área gestionada por el partenariatio por coincidir ésta con el centro histórico o centro urbano.

Figura 5. En el inicio del proyecto, el principales promotor económico participaba con un porcentaje de financiación de ...



Fuente: elaboración propia

En algunos casos en los que la renovación del espacio físico ya había comenzado de forma independiente a la del CCA, fue la asociación de comerciantes la que participó con un porcentaje de financiación mayor a través de las cuotas de los asociados, además de apoyarse en patrocinadores locales o regionales para eventos puntuales.

Evidentemente, el alcance de estas acciones no puede equiparse a las que pueden conseguir los poderes públicos, y se tratarían más del mantenimiento y embellecimiento del espacio público (limpieza de calles, graffiti o chicles, mobiliario urbano, jardinería) o de la preparación de eventos periódicos. Además, ningún ente privado en España, incluidas las asociaciones de comerciantes, tiene potestad para intervenir en el espacio público, por lo que las acciones se dirigen más hacia el embellecimiento del área, la gestión y promoción comercial.

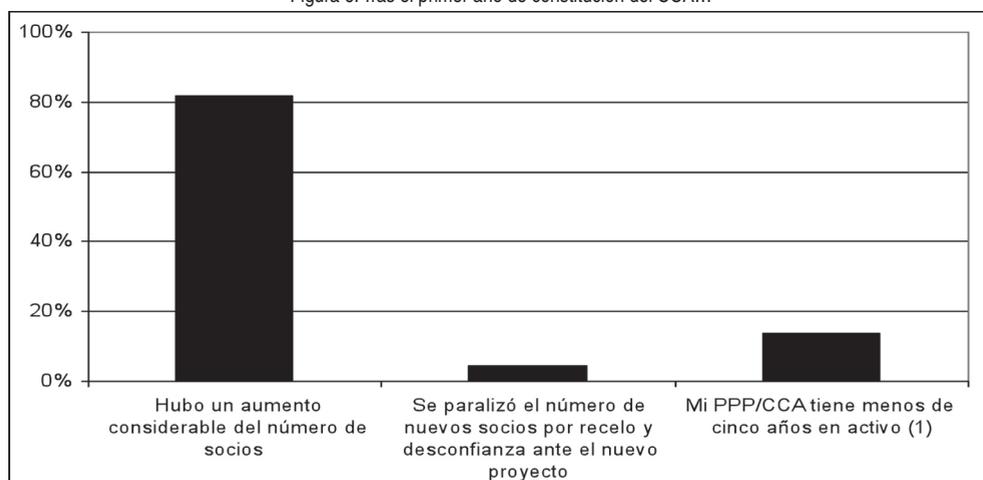
Una vez que el gobierno local ha mejorado la escena urbana de forma significativa y el comercio ha conseguido recuperarse e incluso, captar nuevos comerciantes en la zona, es usual que la financiación pública descienda de forma gradual en la zona gestionada con el fin de que sean los comerciantes quienes lideren el proyecto en todas las dimensiones posibles: gestión del espacio, financiación, captación de nuevos socios, búsqueda de patrocinadores privados para la realización de eventos, realización de proyectos, promoción comercial, marketing, etc.

Esta mayor implicación económica de los comerciantes puede ayudar a afianzar la solidez del proyecto, su sentimiento de pertenencia al lugar y al grupo de comerciantes, pero sobre todo, es un modo de introducirlos en el proyecto de modo que tomen el testigo de forma paulatina y progresiva del gobierno local en el liderazgo económico del PPP. Así, el gobierno local podría implicarse más en otras áreas urbanas, normalmente no centrales, donde los comerciantes y el espacio urbano también requieren inversión pública.

En parte, el conseguir motivar a los comerciantes para que aumenten progresivamente su participación económica en el proyecto, debe ser visto como un éxito del PPP en la consecución de los objetivos marcados al inicio del proyecto y en la capacidad movilizadora de la gerencia.

Pero dentro de esta mayor participación económica de los comerciantes es necesario diferenciar entre el aumento del número de participantes y el aumento de las cuotas o aportaciones que realizan los socios. Comenzando por el número de socios captados por la gerencia para formar parte del proyecto, es sin duda, esperanzador y muy positivo el poder observar en la figura 6 cómo la gran mayoría de los proyectos analizados han experimentado un aumento del número de asociados tras la primera anualidad del proyecto.

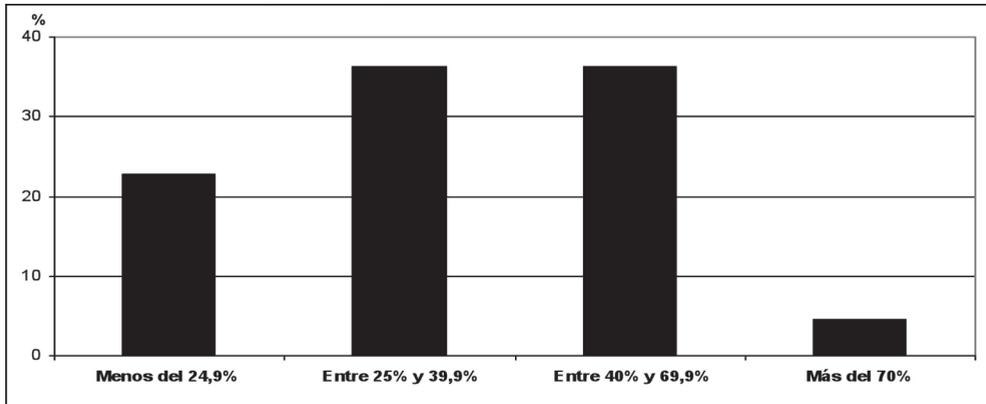
Figura 6. Tras el primer año de constitución del CCA...



Fuente: elaboración propia. <sup>1)</sup> Excluidos de contestar esta pregunta.

Teniendo en cuenta las bajas tasas de asociacionismo comercial del país (Mediano *et al.*, 2006; Azón *et al.*, 2007), la mayoría de los CCA analizados se mantienen en una franja de asociados de entre el 25% y el 69,9% del total de comercios existentes en el área (Figura 7), con la excepción del CCA Cruz del Humilladero de Málaga, que llega al 74% de comerciantes asociados. Estas cifras son relativamente altas si se comparan con áreas no gestionadas por CCA, pero también reflejan un número nada desdeñable de no asociados o *free riders*, con lo que ello supone.

Figura 7. Porcentaje actual de asociados en los PPP analizados



Fuente: elaboración propia.

Uno de los principales problemas con los que se encuentran los PPP no sancionados públicamente es la presencia de comerciantes/empresarios que se muestran reticentes a la hora de ofrecer su participación económica voluntaria. Esto puede relacionarse con una mala experiencia del comerciante en el pasado con las asociaciones de comerciantes, con la falta de comunicación e información hacia los no asociados por parte de la gerencia, con la falta de incentivos que ofrece la asociación de comerciantes a sus posibles socios o directamente, con la crisis del comercio en particular o con la constatación del comerciante de que sin necesidad de contribuir económicamente de forma regular con al asociación, el proyecto sigue adelante.

Esta última posible explicación sobre la imposibilidad de acabar con el fenómeno de los *free riders* en los PPP no sancionados es sin duda recurrente en este tipo de proyectos y lamentablemente, es difícil de solucionar porque está arraigada a un planteamiento de trabajo entre el *free rider* y el resto de comerciantes, y entre éstos y el gobierno local.

Así, la dificultad para tener una tasa plena de aceptación y participación del proyecto es lo que ha motivado en muchas ocasiones que proyectos europeos que nacieron como PPP no sancionados públicamente hayan derivado en proyectos BID, que obligan a sus socios el pago de una tasa específica para el PPP mediante un legislación a escala local o regional.

La incapacidad de unificar bajo una misma gerencia a todos los comerciantes/empresarios presentes en el área gestionada no es la única dificultad con la que se encuentran los CCA en España a la hora de conseguir financiación de los agentes privados.

Los proyectos de CCA incluyen en la práctica totalidad una cuota mensual o trimestral, y más raramente anual, que deben abonar a la asociación de comerciantes. Esta cuota es decidida por

la propia asociación de comerciantes y modificada a conveniencia en el tiempo atendiendo a las necesidades y posibilidades de los comerciantes. Además, se pueden aplicar diversos correctores para las cuotas de los asociados atendiendo al número de empleados, a la superficie y ubicación del local comercial (a pie de calle o en una planta superior del edificio o localización en la zona del CCA), al tipo de actividad, etc.

En una de las asociaciones de comerciantes de los CCA analizados trabajan a través de derramas puntuales a abonar antes de la realización de una promoción específica o la combinación de las cuotas fijas más derramas asociadas a eventos puntuales.

Muchos de los proyectos de CCA comenzaron con aportaciones económicas mensuales bajas que, por regla general, han ido aumentando de forma paralela a la consolidación del proyecto y al descenso de la participación del gobierno local (Vid. Tabla 3).

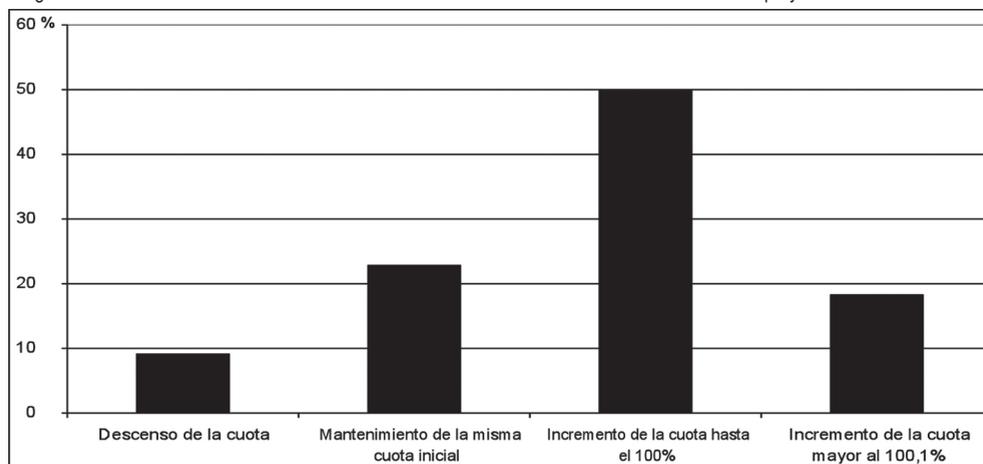
Tabla 3. Evolución de las cuotas económicas de los CCA analizados

	Cuotas al inicio del proyecto	Cuotas en la actualidad (en 2012)
<b>Media aritmética</b>	22,6 euros	34,3 euros
<b>Desviación media</b>	11,87 euros	21,43 euros
<b>Moda</b>	10 euros	35 euros
<b>Mediana</b>	25 euros	35 euros
<b>Valor de la cuota más baja</b>	9 euros	10 euros
<b>Valor de la cuota más alta</b>	50 euros	85 euros

Fuente: elaboración propia

Aunque existen grandes variaciones entre las cuotas pagadas en cada uno de los CCA analizados, es interesante destacar que muchos de los proyectos más veteranos han conseguido aumentar su autonomía frente a las inversiones y subvenciones públicas a través del aumento de las cuotas (Vid. Figura 8). En este estudio, la mitad de los gerentes iniciaron una subida del 100% de la cuota que estaban pagando al inicio del proyecto, y casi un 20% subió la cuota por

Figura 8. Variación de las cuotas de los comerciantes de los CCA analizados desde el inicio del proyecto hasta la actualidad



Fuente: elaboración propia.

encima de esta cifra. Es cierto que muchos CCA comenzaron con aportaciones muy bajas y que un aumento de estas características no suponía una cifra inasumible para los comerciantes. De hecho, según Rovira *et al.* (2012), el 90% de los PPP españoles tiene unas cuotas mensuales de cómo máximo 40 euros, que supone una aportación representativa pero incapaz de substituir a la financiación pública. Además, si se tiene en cuenta los *free riders*, esta cifra reduce significativamente su poder de acción en el área gestionada.

*Logros principales conseguidos y problemas que no han podido solucionarse*

La experiencia con la que cuentan los CCA españoles analizados ha permitido conocer cuáles eran los principales objetivos con los que se forjó la idea del CCA y los logros reales que han conseguido tras años de vaivenes económicos y políticos, épocas de bonanza con sus correspondientes crisis y renovación de los comercios y sus comerciantes en las zonas analizadas.

A pesar de que los CCA están liderados por asociaciones de comerciantes, la gerencia profesionalizada y el proyecto de recuperación urbano-comercial compartido con los poderes públicos, ha demostrado que los objetivos iniciales de los CCA no estaban tan centrados en un beneficio económico a corto plazo, sino en aumentar la competitividad comercial del área en su conjunto y la mejora del espacio público. Evidentemente, la previsión de aumentar la competitividad comercial del área gestionada se proponía teniendo en cuenta la existencia de otras zonas comerciales urbanas más modernas, con una oferta diferenciada de la de la zona gestionada y que gozaban de mayor popularidad entre los consumidores.

Aún así, la creación de un espacio competitivo desde el punto de vista comercial, que no fuera un plagio de las otras zonas comerciales, sino una adaptación a las características del área era un gran reto para un elevado número de CCA.

**Tabla 4. Objetivo principal y objetivos secundarios con los que partió el proyecto en su inicio**

	<b>Objetivo principal del PPP</b>	<b>Objetivos secundarios</b>
Aumento de las ventas de los comercios y locales de servicios del área	0 %	31,8 %
Mejora del atractivo urbanístico de la zona	36,4 %	31,8 %
Incremento del turismo y visitas culturales	4,5 %	13,6 %
Aumento de la competitividad comercial del PPP	54,5 %	22,7 %
Otros	4,5 %	0 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaboración propia

De los objetivos planteados en un inicio (Tabla 4) a los objetivos superados en el momento de la realización del estudio (Tabla 5) se desprende que un gran número de CCA han conseguido mejorar la competitividad del área y como consecuencia de ello, ha habido un aumento de las ventas de los comercios y locales de servicios en la zona. Es decir, el CCA no se ha centrado únicamente en acciones locales de marketing, que podían realizar los propios emprendedores

locales, sino en crear un ambiente lo más agradable, seguro y atractivo tanto para la oferta como para la demanda. Una vez iniciado este proceso, y aunque se ha ayudado con acciones globales de marketing en toda el área, los comerciantes han podido remontar la crisis comercial que padecían a través de la renovación de sus comercios o la apertura de otros nuevos.

**Tabla 5. Los principales logros que ha conseguido el PPP son...**

	<b>Objetivo principal del PPP</b>	<b>Objetivos secundarios</b>
Aumento de las ventas de los comercios y locales de servicios del área	0 %	31,8 %
Mejora del atractivo urbanístico de la zona	36,4 %	31,8 %
Incremento del turismo y visitas culturales	4,5 %	13,6 %
Aumento de la competitividad comercial del PPP	54,5 %	22,7 %
Otros	4,5 %	0 %
Total	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia

## CONCLUSIONES

Los PPP son considerados una fórmula de éxito utilizada en multitud de ciudades en la recuperación urbano-comercial. La gestión compartida y el trabajo cooperativo de los principales agentes implicados en el territorio crean un vínculo de cooperación entre el sector público y el privado que garantiza el interés mutuo en la recuperación comercial de la ciudad.

A pesar de ello, los PPP no están exentos de dificultades en su formulación y en el trabajo que realizan en su día a día.

Por una parte, los tipos de PPP sancionados públicamente han sido censurados, sobre todo en Europa, por su peligroso acercamiento a la gestión privada de espacios públicos. Por la otra, los PPP basados en el voluntarismo y en la financiación pública, como ocurre en España, poseen un presupuesto fluctuante que dificulta la inversión a medio y largo plazo en proyectos de mayor envergadura y que limita la asunción de responsabilidad y compromiso de todo el colectivo de comerciantes.

Así, en periodos de crisis económica como en la actualidad, muchos de los PPP están siendo infrafinanciados por los organismos públicos locales (Rovira *et al.*, 2012), manejando presupuestos que imposibilitan un planteamiento de objetivos a medio y largo plazo y que únicamente permite realizar acciones operativas de escaso calado. De este modo, las acciones tácticas y estratégicas quedan a la espera de nuevas partidas que permitan continuar los objetivos marcados como prioritarios al inicio de la puesta en marcha del PPP en un futuro incierto.

Esta situación de inestabilidad y de falta de confianza en la financiación pública ha provocado un cambio en la percepción del modelo a seguir de PPP en muchos proyectos españoles.

Tanto es así, que algunos CCA han empezando a plantearse el paso del modelo de partenariado basado en el voluntarismo del sector privado y participación mayoritaria del sector

público, hacia el modelo autofinanciado, a través de la tasa específica creada para este fin. Esto supondría no solo un cambio legislativo, sino también cultural y comercial, que implicaría una profunda revisión de las funciones públicas de los gobiernos locales.

Al igual que ha sucedido en otros países del centro y norte de Europa, el agotamiento del modelo de PPP basado en la participación mayoritaria del sector público ha sido substituido en muchas ocasiones por el modelo de BID/BIA.

En España, y con cierto retraso respecto a otros países europeos, muy probablemente se realizará este cambio entre los proyectos más preparados para dar el salto de un modelo de PPP a otro. En este sentido, serían aquellos los proyectos con acciones paralizadas debido a las dificultades presupuestarias que están atravesando los gobiernos locales, pero en los que el mensaje de cooperación y colaboración mutua promulgado por el modelo PPP ha calado de forma positiva entre el sector privado.

La importancia que han adquirido los PPP en la gestión urbano-comercial ha supuesto también una revisión del valor del espacio público en la recuperación económica de espacios urbanos con vocación comercial. La valorización del entorno comercial ha conseguido diluir la responsabilidad individual de los propios empresarios en el fracaso comercial de un área y tomar mucho más en serio la importancia que posee el paisaje urbano circundante en la percepción de los ciudadanos del área comercial.

A pesar de los logros conseguidos con la fórmula del partenariado en las últimas décadas en España, es necesaria una revisión del propio concepto de PPP y sobre todo, del asociacionismo comercial, como la base del poder social en el cambio urbano-comercial.

Para la realización de este estudio ha sido fundamental la colaboración de AGECEU, y en especial de Carmen Hernández, quien tan amablemente contribuyó a la difusión de este estudio entre los miembros de la asociación. Por descontado, la participación de cada uno de los/as gerentes encuestados ha enriquecido el estudio de forma significativa.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AZÓN, J.; HUARTE, M. y PELEGRÍN, J. (2007): «Asociacionismo comercial y cooperación en el comercio detallista ¿cuáles son los motivos para asociarse de los comercios riojanos?», en *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*, 2267-2280.
- BAER, S. (2008): «Private governments: a polycentric perspective» en MORCÖL, G, HOYT, L., MEEK, J. y ZIMMERMANN, U. (ed.): *Business Improvement Districts: research, theories and controversies*, CRC Press, 51-70.
- BIRKIN, M.; CLARKE, G. and CLARKE, M. (2005): *Retail geography and intelligent network planning: retail locations and distribution channels: past, present and future*, ed. J. Wiley, 284.
- BOTTINI, F. (2005): *I nuovi territori del commercio: società locale, grande distribuzione urbanistica*, Alinea editorial, Florencia.
- BOVAIRD, T. (2010): «A brief intellectual history of the public and private partnership movement» en HODGE, G.; GREVE, C. y Boardman, AE. (ed.): *International handbook on public-private partnerships*, Edward Elgar Publishing Limited, 43-67.
- COOK, I. (2008): «Mobilising urban policies: the policy transfer of US Business Improvement

- Districts to England and Wales» en *Urban Studies*, nº 45(4), 773-795.
- ESPINOSA, A. (2010): «Which rights for which street users? Problems of retailers in the starting of a Business Improvement District project». Actas del: Fourth International Conference on Planning, Law, and Property Rights, celebrado en Dortmund.
- ESPINOSA, A. (2011): «Participación del sector comercial en la creación y gestión de partenariados público-privados», en el V Congreso Geografía de los Servicios de la AGE, celebrado en Las Palmas de Geografía los días 6 y 7 de octubre de 2011.
- ESTEVEAN, F.; FORÉS, D. y HERNÁNDEZ, C. (2007): GCU: *Gestión de centros urbanos*, Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana, 143.
- GLASZE, G. (2008): «Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe» en PÜTZ, R. (ed.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*, Geographische Handelsforschung, 14.
- GOPAL-AGGE, D. y HOYT, L. (2008): «The BID Model in Canada and the United States: the retail-revitalization nexus» en MORCÖL, G, HOYT, L., MEEK, J. y ZIMMERMANN, U. (ed.): *Business Improvement Districts: research, theories and controversies*, CRC Press, 139-160.
- HEINZE, f. (2008): «BIDs in der Quartiersentwicklung» en PÜTZ, R. (ed.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*, Geographische Handelsforschung, 14.
- HERNANDEZ, T. Y JONES, K. (2005): «Downtown in transition: emerging business improvement area strategies», en *International Journal of Retail and Distribution Management*, vol. 33, 11, 789-805.
- HERNANDEZ, T and JONES, K. (2008): «The strategic evolution of the BID model in Canada», en MORCÖL, G, HOYT, L., MEEK, J. y ZIMMERMANN, U. (ed.): *Business Improvement Districts: research, theories and controversies*, CRC Press, 401-422.
- HAMMERSCHMID, G. y YSA, T. (2010): «Empirical PPP experiences in Europe: national variations of a global concept» en HODGE, G.; GREVE, C. y Boardman, AE. (ed.): *International handbook on public-private partnerships*, Edward Elgar Publishing Limited, 43-67.
- HOGG, S., MEDWAY, D. y WARNABY, G. (2003): «Business Improvement Districts: an opportunity for SME retailing», en *International Journal of Retail and Distribution Management*, 9, pp. 466-469.
- HOYT, L. (2005): *Planning through compulsory commercial clubs: Business Improvement Districts*, en *Economic Affairs*, nº 25, 24-27.
- MEDIANO, L.; TAMAYO, U. y TEJADA, S. (2006): «Asociacionismo comercial espacial y revitalización urbana. El caso de Bilbao», en *Distribución y Consumo*, nº marzo-abril, 48-58.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. (1996): *La localisation des services*, Nathan Université.
- MITCHELL, J. (2001): «Business Improvement Districts and the new revitalisation of the Downtown», en *Economic Development Quarterly*, vol. 15, 2, 115-123
- MOLINILLO, S. (2001): «Centros comerciales de área urbana. Estudio de las principales experiencias extranjeras», en *Distribución y Consumo*, 27-45.
- MOLINILLO, S. (2002): *Centros comerciales de área urbana*, Esic Editorial.
- REEVE, A. (2008): «British Town Center Management: setting the stage for the BID Model in Europe», en MORCÖL, G, HOYT, L., MEEK, J. y ZIMMERMANN, U. (ed.): *Business*

- Improvement Districts: research, theories and controversies*, CRC Press, 423-450.
- ROVIRA, A. (2000): «Propuesta y modelos para la gestión estratégica de los centros urbanos desde la cooperación pública y privada» en GAAP, nº 19, 19-34.
- ROVIRA, A.; FORÉS, D. y HERNÁNDEZ, C. (2012): *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos. Modelos y experiencias*, ediciones Trea, Gijón, pp 284.
- SCHILLER, R. (1994): «Vitality and viability: challenge to the town centre», en *International Journal of Retail and Distribution Management*, vol. 22, nº6, 46-50.
- VILLAREJO, E. (2008): «Espacios públicos gobernados privadamente», en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, nº 101, 101-116.
- VOLLMER, A. (2008): «Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts- Zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland», en PÜTZ, R. (ed.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*, Geographische Handelsforschung, 14, 35-60.
- WIECZOREK, E. (2004): *Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?*, Technische Uni Berlin, 208.
- WHYATT, G. (2004): «Town centre management: how theory informs a strategic approach» en *International Journal of Retail and Distribution Management*, vol. 32, nº7, 346.
- YSA, T. (2007): «Governance forms in urban public-private partnerships» en *International Public Management Journal*, 10 (1), 35-57.