Instrumentos de apoyo al comercio minorista

Planes estatales de apoyo al sector. Líneas de financiación del ICO. Programas autonómicos de apoyo.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 20 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 EL MARCO DE LAS AYUDAS AL COMERCIO
03 PLANES ESTATALES DE APOYO AL SECTOR
04 LÍNEAS DE FINANCIACIÓN DEL ICO
05 PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE APOYO
06 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

El comercio de proximidad abastece a la población, da vida a los centros urbanos y mantiene servicios básicos en el medio rural, donde su desaparición acelera la despoblación. Es un sector de pymes y autónomos, con gran capacidad de generar empleo. Afronta dificultades estructurales: el reducido tamaño de las empresas, el limitado acceso a la financiación, la competencia de los grandes formatos y de las plataformas en línea, la brecha digital y la falta de relevo generacional, agravadas por la crisis de 2008, la pandemia de 2020 y la inflación de 2022-2023.

Los instrumentos públicos de apoyo no buscan frenar la evolución del sector ni limitar los nuevos formatos, sino facilitar la modernización, la digitalización y la sostenibilidad del comercio de proximidad. En ellos participan el Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales, las Cámaras de Comercio y la Unión Europea.

02 EL MARCO DE LAS AYUDAS AL COMERCIO

2.1 El reparto de competencias

Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva en comercio interior y son las principales responsables del apoyo. El Estado interviene con base en su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la Constitución). Según la doctrina del Tribunal Constitucional, iniciada con la STC 13/1992, cuando el Estado financia ayudas en materias autonómicas debe, en general, territorializar los fondos y dejar su gestión a las comunidades, salvo que la gestión centralizada sea imprescindible.

- La coordinación se realiza en la **Conferencia Sectorial de Comercio Interior**, que acuerda los criterios de reparto de fondos
- En el Estado, la política corresponde a la Secretaría de Estado de Comercio, a través de la Subdirección General de Regulación y Apoyo al Comercio Interior
- Las Cámaras de Comercio, coordinadas por la Cámara de Comercio de España (Ley 4/2014, Básica de las Cámaras), son las principales ejecutoras de los programas de asesoramiento

2.2 El régimen jurídico de las ayudas

Las ayudas se rigen por la **Ley 38/2003, General de Subvenciones**, y se publican en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS). Deben respetar el régimen europeo de ayudas de Estado (arts. 107 y 108 del TFUE). La mayoría se acogen al **Reglamento (UE) 2023/2831**, de minimis, que permite conceder sin notificar a la Comisión hasta 300.000 euros por empresa en tres años, o al Reglamento General de Exención por Categorías.

2.3 Tipos de instrumentos

- **Ayudas directas**: subvenciones a fondo perdido o bonos para contratar servicios
- **Instrumentos financieros**: préstamos preferentes, avales públicos y reafianzamiento
- **Asesoramiento y formación**: diagnósticos del punto de venta y talleres de comercio electrónico
- **Equipamientos colectivos**: mercados municipales, áreas comerciales urbanas y calles comerciales
- **Promoción y dinamización**: campañas de apoyo al comercio de proximidad y turismo de compras
- **Medidas normativas**: menos cargas administrativas, como sustituir licencias por declaraciones responsables o flexibilizar horarios

2.4 La financiación europea

- **FEDER**: cofinancia los programas de la Cámara de España y las ayudas autonómicas a la modernización del comercio y los mercados, en 2014-2020 y en 2021-2027
- **FSE+**: formación y empleo
- **FEADER**: proyectos de comercio rural, mediante el enfoque LEADER
- **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**: ayudas del PRTR

03 PLANES ESTATALES DE APOYO AL SECTOR

3.1 Los Planes Integrales de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista (2013-2017)

El Consejo de Ministros aprobó el 7 de junio de 2013 el primer **Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España**, como instrumento integral y coordinado impulsado por la Secretaría de Estado de Comercio con ministerios, comunidades autónomas, municipios, Cámaras, MERCASA y organizaciones del sector. Se organizaba en diez líneas de acción, mantenidas en las ediciones siguientes:

- Innovación y competitividad, con asesoramiento en el punto de venta
- Centros comerciales abiertos y mercados municipales
- Apoyo financiero, con las líneas del ICO y el Fondo de Ayuda al Comercio Interior
- Promoción comercial y reactivación de la demanda

- Relevo generacional y emprendedores
- Comercio y turismo
- Seguridad comercial
- Medidas legislativas, como la liberalización de horarios y licencias
- Internacionalización de las empresas comerciales
- Formación y empleo

Siguieron ediciones en 2014 (32 medidas), 2015 (34), 2016 (24) y 2017 (41 medidas y doce ministerios), esta última orientada al mercado digital, a combinar tienda física y venta en línea y al relevo generacional. Entre 2013 y 2017 beneficiaron a más de 300.000 comercios, con una dotación cercana a 33 M€. El **Fondo de Ayuda al Comercio Interior** (2013) dispuso de casi 30 M€ en préstamos a entidades públicas para modernizar equipamientos comerciales.

3.2 Los Programas de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista con la Cámara de España (desde 2018)

Desde 2018 los planes integrales se sustituyeron por un **convenio anual** entre la Secretaría de Estado de Comercio y la Cámara de Comercio de España, publicado en el BOE, que se ejecuta a través de las Cámaras territoriales. En las primeras ediciones la Secretaría de Estado aportaba unos 2 M€ anuales y la Cámara unos 4 M€ del FEDER. Una comisión de seguimiento selecciona los proyectos.

El comercio recibe primero un diagnóstico gratuito de su punto de venta, con un plan de recomendaciones, y después puede acceder a talleres y formación. Asociaciones de comerciantes y ayuntamientos participan en la dinamización colectiva. Los ejes prioritarios son:

- Diagnósticos individualizados en innovación, gestión y digitalización
- Formación en comercio electrónico, redes sociales y reputación en línea
- Omnicanalidad y nuevos hábitos de consumo
- Dinamización de zonas comerciales, fidelización y pagos móviles
- Turismo de compras
- Cooperación entre comercios y con proveedores locales

El convenio de 2026, publicado en el BOE en mayo de 2026, mantiene esta orientación con atención a los diagnósticos digitales y a herramientas como la realidad aumentada. Se suman campañas como «Levantar una persiana es construir un país» (finales de 2020) y la de los mercados municipales en Navidad con MERCASA.

3.3 Las ayudas del Plan de Recuperación (2021-2023)

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con fondos Next Generation EU, incluyó en su componente 13, de apoyo a la pyme, una inversión para el comercio de **415 M€** en 2021-2023, el mayor esfuerzo presupuestario de la historia en apoyo al comercio. Se articuló en dos bloques: las líneas para entidades locales y el Fondo Tecnológico.

3.4 Líneas dirigidas a las entidades locales

Reguladas por las **Órdenes ICT/949/2021, ICT/950/2021 e ICT/951/2021**, de 10 de septiembre, con convocatorias en 2021, 2022 y 2023:

- **Mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos**: modernización con criterios de sostenibilidad, digitalización y accesibilidad
- **Zonas rurales**: municipios de menos de 5.000 habitantes, para mantener el comercio como servicio básico
- **Zonas turísticas**: equipamientos y oferta comercial de los destinos más afectados por la caída del turismo

Entre 2021 y 2022 financiaron 227 proyectos con unos 208 M€, sobre todo de ayuntamientos y diputaciones. En 2023 se incorporaron criterios de eficiencia energética.

3.5 El Fondo Tecnológico

Dotado con 100 M€ en 2022 y 2023 y gestionado por las comunidades autónomas, conforme a la doctrina constitucional sobre territorialización, financió la transformación digital y la sostenibilidad de pymes comerciales, de forma individual o mediante asociaciones de comerciantes.

3.6 Otros instrumentos estatales con incidencia en el comercio

- **Programa Kit Digital**: gestionado por Red.es con fondos del PRTR y 3.067 M€, ha concedido más de 860.000 ayudas a pymes y autónomos en bonos para soluciones digitales como la web, el comercio electrónico o la factura electrónica. Su alcance en el pequeño comercio ha sido mucho mayor que el de cualquier programa sectorial
- **Acelera pyme** y las oficinas de transformación digital
- **ENISA**, con préstamos participativos, y **CERSA**, que reafianza los avales de las Sociedades de Garantía Recíproca
- **Relevo generacional**: programas de las Cámaras y de algunas comunidades que ponen en contacto a comerciantes que se jubilan con emprendedores

04 LÍNEAS DE FINANCIACIÓN DEL ICO

4.1 El ICO y las líneas de mediación

El **Instituto de Crédito Oficial (ICO)** es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, que actúa como agencia financiera del Estado y banco público. Su principal instrumento para pymes y autónomos son las **líneas de mediación**: el ICO aporta los fondos y las entidades de crédito adheridas tramitan y aprueban las operaciones y asumen el riesgo de impago. El cliente solicita la financiación a su banco. Permiten tipo fijo o variable, amortización de hasta 20 años y carencia del principal. En ICO Empresas y Emprendedores el máximo por cliente ha sido en las últimas convocatorias de 12,5 M€ por año. Para negocios con menos garantías facilita el crédito una Sociedad de Garantía Recíproca reafianzada por CERSA.

- **ICO Empresas y Emprendedores**: inversiones y liquidez de autónomos y empresas en España
- **ICO Garantía SGR/SAECA**: operaciones avaladas por una Sociedad de Garantía Recíproca o por la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria
- **ICO Crédito Comercial**: anticipo del cobro de facturas de ventas realizadas en España
- **ICO Internacional e ICO Exportadores**: empresas comerciales con actividad en el exterior
- Líneas financiadas con préstamos del PRTR tras su adenda de 2023, como la Línea ICO Verde o las de transformación digital, con condiciones preferentes

4.2 Las líneas de avales de las crisis recientes

El ICO ha gestionado avales del Estado que garantizan una parte de los préstamos de las entidades financieras y han sido fundamentales para la liquidez del comercio:

- **Línea de Avales COVID-19** (Real Decreto-ley 8/2020), con hasta 100.000 M€. El comercio figuró entre los sectores con más operaciones avaladas
- **Línea de Avales para inversión y actividad** (Real Decreto-ley 25/2020), con 40.000 M€
- **Línea de Avales del Real Decreto-ley 6/2022**, por la guerra de Ucrania y el encarecimiento de la energía

Se completaron con extensión de plazos, reestructuración de préstamos y el Código de Buenas Prácticas para su renegociación.

05 PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE APOYO

Las comunidades autónomas desarrollan la mayor parte de los programas, a menudo con Cámaras y ayuntamientos, y algunas los ordenan en planes plurianuales, como el Plan Estratégico de Subvenciones para el Comercio Interior 2024-2027 de Aragón. Sus ayudas son sobre todo subvenciones a fondo perdido en concurrencia competitiva, que suelen cubrir en torno a la mitad de la inversión:

- **Modernización de establecimientos**: locales, equipamiento, imagen y eficiencia energética. La Comunidad de Madrid aprobó en 2026 una línea de 2,5 M€ que cubre hasta el 50 % de la inversión, con un máximo de 10.000 euros por beneficiario y prioridad para comercios con más de 50 años
- **Digitalización e innovación**: comercio electrónico, gestión y medios de pago. Asturias convocó en 2026 una línea de reforma de establecimientos y otra de nuevas tecnologías
- **Relevo generacional y emprendimiento**: varias comunidades elevan la intensidad si se continúa un comercio. En Asturias puede llegar al 80 % de la inversión
- **Comercio rural**: tiendas multiservicio, venta ambulante y abastecimiento básico en municipios pequeños
- **Dinamización y asociacionismo**: ayudas a asociaciones, centros comerciales abiertos y ayuntamientos, como las de Extremadura
- **Estímulo de la demanda**: bonos de consumo durante la pandemia, como los «Baleares bonos de comercio»
- **Gestión de fondos estatales y europeos**: el Fondo Tecnológico del PRTR y las actuaciones del FEDER

Las entidades locales completan el mapa con ayudas, bonos y campañas propias y con la gestión de mercados y zonas comerciales urbanas, principales beneficiarias de las líneas del PRTR.

06 CONCLUSIÓN

La crisis del comercio tradicional es consecuencia, en gran medida, de cambios estructurales: concentración, nuevos formatos, comercio electrónico y nuevos hábitos de consumo. La respuesta pública no debe limitar los nuevos formatos o los horarios, sino apoyar la transformación del comercio de proximidad mediante especialización, modernización, digitalización y asociacionismo.

Los Planes Integrales de 2013 a 2017 dieron una respuesta coordinada a la crisis, los programas con la Cámara de España se centran en el diagnóstico y la capacitación digital, el PRTR supuso un salto cuantitativo con 415 M€ para el comercio y más de 3.000 M€ del Kit Digital, el ICO ha garantizado financiación y liquidez con sus avales y las comunidades concentran la mayor parte de las ayudas directas. Los retos son mantener el impulso cuando terminen los fondos del Mecanismo de Recuperación en 2026, evaluar la eficacia de las ayudas, evitar la fragmentación de las convocatorias y orientar los recursos hacia la digitalización, la eficiencia energética, el relevo generacional y la vitalidad comercial de los centros urbanos y del medio rural.