



Informe jurídic preliminar relatiu a l'avantprojecte de llei per a establir el marc regulador de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana

Antecedents

La Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires (DOGC 7426, de 3.8.2017) va establir a la Disposició Final Tercera que *"El Govern, en el termini de divuit mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, en el marc del que estableix l'article 54, ha d'aprovar un projecte de llei per a establir el marc regulador de les àrees de promoció econòmica urbana per a fer-ne possible la implantació."* I estableix el contingut mínim que ha d'incloure aquesta llei.

Per Acord del Govern de 9 d'octubre de 2018, es va aprovar la memòria preliminar de l'avantprojecte de llei per a establir el marc regulador de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana.

Aquesta memòria va ser sotmesa a la consulta pública prèvia, regulada a l'article 133 de la Llei estatal 39/2015, durant un mes sense que es fes cap aportació.

En data 14 de març de 2019, la direcció general de Comerç tramet a aquesta Assessoria Jurídica l'avantprojecte de llei esmentat, junt amb la documentació a que fa referència l'article 36.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, modificat per la Disposició Final Tercera de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya per tal d'iniciar la seva tramitació.

D'acord amb el que estableix l'Acord de Govern de la Generalitat de 19 de maig de 2009, amb caràcter previ a la incorporació dels avantprojectes de llei al fòrum del Sistema d'Informació i Gestió dels Documents del Govern (en endavant SIGOV) per realitzar el tràmit de consulta interdepartamental, l'Assessoria Jurídica del Departament ha d'emetre un informe jurídic preliminar, que té per objecte comprovar que l'expedient disposa de la documentació prevista a l'article 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, avaluar l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa, així com indicar si la iniciativa s'ha de sotmetre a consulta d'òrgans externs del departament, i als tràmits d'informació pública i audiència al interessats.

Anàlisi Jurídica

1.Competència de la Generalitat sobre la matèria.

El projecte té per objecte establir el marc regulador de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU).

Aquest objecte s'enquadra en la competència exclusiva en matèria de comerç i fires establerta a l'article 121 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en la competència exclusiva en matèria de turisme establerta a l'article 171 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en la competència en matèria d'indústria establerta a l'article 139.1 de



l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, estableix l'article 160.1 de l'Estatut d'Autonomia i en la competència en matèria de promoció de l'activitat econòmica establerta a l'article 152.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya .

La competència del Govern per aprovar aquest avantprojecte de llei i presentar-lo al Parlament, es fonamenta en l'article 62.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que atribueix al Govern la iniciativa legislativa i en l'article 26 b) i 36.1 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

2. Tramitació de l'avantprojecte de llei. Documentació prevista a l'article 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

L'article 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa, i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon l'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent. En aquest sentit, i tal com hem esmentat, per Acord del Govern de 9 d'octubre de 2018, es va aprovar la memòria preliminar a l'inici de la tramitació d'aquest avantprojecte de llei.

D'acord amb l'article 36.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, l'avantprojecte de llei ve acompanyat de la documentació següent:

a) Una memòria general, en la qual es justifica la necessitat de la iniciativa i l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències; la competència de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència i la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

Arran de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, la memòria general ha de valorar la necessitat de realitzar els nous tràmits previstos per aconseguir la participació ciutadana amb anterioritat als tràmits d'audiència i d'informació pública:

- La participació en la fase preliminar a l'elaboració de la norma, mitjançant la consulta pública prèvia, regulada a l'article 133 de la Llei estatal 39/2015.

Aquesta participació es va dur a terme mitjançant el Portal Participa Gencat en el qual es va exposar des del 10 de desembre de 2018 fins el 10 de gener de 2019, sense que es rebés cap aportació.

- La participació un cop iniciat el procediment fins l'obertura del tràmit d'audiència, prevista a l'article 69 de la Llei 19/2014.

Tot i que a la memòria no es fa referència expressa al procés participatiu previst en aquest article, si s'expressa que l'elaboració s'ha dut a terme amb la participació activa i sistemàtica de representants de la Direcció General de Tributs, de la Direcció General d'Administració Local i representants de les entitats següents: Retail.cat, Fundació Barcelona Comerç, PIMEC comerç, Terrassacentre, Agrupament de



Botiguers i Comerciants de Catalunya (ABC) i la Cambra de comerç de Sabadell, les aportacions dels quals s'han incorporat al redactat de l'avantprojecte.

Caldria, en tot cas, per tal de donar compliment a l'article esmentat exposar a la memòria les raons que justifiquin la necessitat o no d'aquest tràmit participatiu.

b) Una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. Aquesta memòria inclou, un informe d'impacte pressupostari, en el qual es considera que el marc legal que es preveu establir no ha de tenir cap repercussió en els pressupostos de la Generalitat. Pel que fa als ajuntaments, s'identifiquen algunes càrregues específiques derivades de la gestió del procés de constitució de les APEU, del cobrament de quotes i de supervisió i es preveu que es puguin repercutir al pressupost de l'entitat gestora.

La memòria també inclou un informe d'impacte econòmic i social, en el que es fa referència a l'afectació restringida als establiments amb accés directe des del carrer que es localitzin en els emplaçaments on es creïn les APEU.

Finalment, s'inclou un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses; i finalment, un informe d'impacte de gènere. D'acord amb el que s'estableix a l'Acord del Govern, d'11 de febrer de 2014 pel qual s'aprova el Test de pimes, la memòria d'impacte del projecte inclou com a annex el Test de pimes, atès que incideix en l'activitat econòmica. També inclou un annex amb els mètodes per determinar la superfície construïda ponderada i per establir les quotes.

Un cop analitzada aquesta documentació, es constata que el seu contingut és suficient i està d'acord amb les previsions de l'article 36.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre.

Així mateix, d'acord amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern estableix a l'article 10.1 apartats c) i d) l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben, les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau. Per tant, caldrà publicar aquesta informació en el Portal de la Transparència de la Generalitat tenint en compte que no és suficient publicar la documentació assenyalada, sinó que cal mantenir-la actualitzada amb la publicació dels documents d'una manera successiva i progressiva, i fer constar la data de la publicació dels que es van difonent; informació que, un cop aprovada la norma, hauria de continuar quedant a disposició de qui la vulgui consultar.

En conseqüència, i segons l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, l'avantprojecte de llei acompanyat d'aquesta documentació i aquest informe jurídic preliminar, s'haurà d'incorporar al a través Sistema d'Informació, Gestió i Tramitació dels Documents del Govern (SIGOV) per realitzar el tràmit d'audiència interdepartamental, és a dir, la posada en coneixement dels diferents departaments per tal que puguin formular les observacions que estimin pertinents. Aquest tràmit finalitza amb la presentació de l'avantprojecte de llei a la sessió corresponent del Consell Tècnic.



Un cop fetes les observacions per part dels diferents departaments, la unitat directiva ha d'elaborar un document on es relacionin i valorin les esmentades observacions, amb indicació de les que han estat acceptades i les que han estat rebutjades i la motivació corresponent.

D'acord amb l'article 36.4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, el departament encarregat d'elaboració d'un avantprojecte de llei, el pot sotmetre a informació pública o a audiència de les entitats que tinguin encomanada per llei la defensa d'interessos que es podrien veure afectats per l'entrada en vigor de la llei. En aquest sentit, en el punt 5 de la memòria general es recullen les entitats afectades per la disposició i a les quals es realitzarà el tràmit d'audiència.

Així doncs en considera que, en aquest cas, el tràmit d'audiència s'hauria de realitzar mitjançant la tramesa de l'avantprojecte a les entitats següents:

- L'Associació Catalana de Municipis
- La Federació de Municipis de Catalunya
- Consell General de les Cambres de Catalunya
- PIMEC-Comerç
- Foment del Treball Nacional
- Agrupament de Botiguers de Catalunya
- Consell d'Empreses Distribuïdores d'Alimentació de Catalunya
- Associació de Cadenes Espanyoles de supermercats
- Associació Nacional de Grans Empreses de Distribució
- Associació de Mercats Municipals de Catalunya
- Confederació Empresarial d'Hostaleria, Restauració i apartament Turístics de Catalunya
- Federació d'Associació d'Artesans d'Ofici de Catalunya
- Federació Provincial d'Empresaris de Comerç de Lleida
- Fundació Barcelona Comerç
- Comertia
- CECOT
- Barcelona Oberta
- Retailcat
- Federació de la Petita i Mitjana Empresa
- Organització de Consumidors de la Província de Barcelona
- Unió General de Treballadors
- Comissions Obreres

D'acord amb el que disposa l'article 67 de la mateixa llei, i d'acord amb el punt 6 de la memòria general, atès que l'objecte de regulació pot afectar a un col·lectiu de persones i empreses molt ampli i dispers, es preveu sotmetre l'avantprojecte de llei al tràmit d'informació pública.

El termini per realitzar els tràmits d'audiència i d'informació pública no pot ser inferior a quinze dies.



Ahora que es fa el tràmit d'audiència i informació pública, i seguint les directrius de l'Acord del govern de 19 de maig de 2009, s'han de demanar els informes preceptius següents:

- Autoritat Catalana de la Competència, ja que d'acord amb l'article 8.1 b) de la Llei 1/2009, de 12 de febrer, correspon al director general d'aquest organisme emetre informes sobre els projectes de llei que, per llur contingut econòmic, puguin incidir, a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, en les condicions de competència en el mercat.
- Autoritat Catalana de Protecció de Dades, d'acord amb l'article 8. f) de la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, perquè a l'Avantprojecte de llei hi ha aspectes de la regulació que poden incidir en l'àmbit de protecció de dades de caràcter personal.
- Agència Catalana del Consum, atès que l'article 3.1 o) de la Llei 9/2004, de 24 de desembre, estableix que correspon a aquesta Agència informar sobre disposicions que s'elaboren i que afecten a les persones consumidores i usuàries.
- La memòria general preveu demanar informe a l'Ajuntament de Barcelona, atès que, per la singularitat d'aquest municipi establerta per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, hi ha diverses regulacions en l'Avantprojecte que poden afectar-lo.

L'article 3 c) del Reglament de la Comissió Mixta Generalitat de Catalunya-Ajuntament de Barcelona, publicat per Resolució GRI/371/2012, li atribueix la funció d'estudiar i informar projectes de llei i altres iniciatives legislatives que incideixen en el règim especial de la Carta municipal. En el punt 2 de l'Acord de 7 de juny de 2013 del Grup de treball sobre participació normativa de la Comissió Mixta diu que una vegada sotmès al Consell Tècnic, en tràmit de consulta interdepartamental, un text articulat sobre un avantprojecte de llei del qual s'hagi detectat prèviament la seva incidència en el règim especial de Barcelona, la Secretaria de la Comissió Mixta, prèvia conformitat de la Secretaria del Govern, donarà trasllat del text articulat a la Secretaria General de l'Ajuntament de Barcelona per a la seva anàlisi i formulació, si escau, d'al·legacions, en el si del Grup de Treball.

Un cop realitzats els tràmits d'audiència i d'informació pública, i un cop emesos els informes preceptius la unitat ha d'elaborar un informe valoratiu amb la relació i valoració de les observacions i propostes formulades, amb indicació motivada de les que han estat acceptades o rebutjades.

S'elaborarà una nova versió de l'avantprojecte de llei amb les observacions incorporades.

En el cas que les aportacions efectuades en els tràmits d'audiència i d'informació pública modifiquin substancialment el text originari de l'avantprojecte de llei, l'assessoria Jurídica ha d'emetre un informe jurídic complementari.

A continuació, i amb caràcter previ a l'informe de la Comissió de Govern Local i del Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya (CTESC), l'avantprojecte de llei s'haurà d'informar favorablement pel Consell Tècnic.



Atès que el contingut de l'avantprojecte té incidència en les competències de les entitats locals, caldrà sotmetre l'avantprojecte de llei a la consideració de la Comissió de Govern local, d'acord amb l'article 193.1.a) del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya.

Tot i que a la memòria no es preveu la intervenció del Consell de Guberns Locals, cal tenir en compte la seva participació. D'acord amb l'Estatut de Catalunya és "l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat" i que "ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic" (article 85 de l'EAC). La Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Guberns Locals preveu entre les seves funcions la participació en la tramitació de plans i normes reglamentàries i avantprojectes de llei que afecten d'una manera específica les administracions locals (articles 3.2.a) i 22.2); participació que "es porta a terme per mitjà del tràmit d'audiència o de l'emissió d'un dictamen" (article 22.2)."

D'acord amb el que disposa l'article 2.1 de la Llei 7/2005, de 8 de juny, i atès que l'avantprojecte de llei regula matèries socio-econòmiques, és necessari sol·licitar el preceptiu dictamen al Consell de Treball Econòmic i social de Catalunya (CTESC).

Un cop valorades i, si escau, incorporades al text les observacions d'aquests òrgans, amb indicació motivada de les que han estat acceptades o rebutjades, l'expedient complet, degudament numerat i amb un índex s'ha de trametre a l'Assessoria Jurídica del Departament, per tal que elabori l'informe jurídic final.

A continuació, l'avantprojecte de llei serà introduït a l'ordre del dia del Consell Tècnic, per a la seva aprovació amb caràcter previ a l'aprovació definitiva per part del Govern.

En aquest sentit, d'acord amb el que disposa l'article 36.5 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, correspon al titular del departament que ha elaborat un avantprojecte de llei de sotmetre'l a la consideració del Govern, el qual pot decidir dur a terme nous tràmits abans d'aprovar-lo com a projecte de llei.

D'acord amb el que disposa l'article 36.6 de la mateixa llei, un cop aprovat l'avantprojecte de llei, el Govern ha de trametre'l al Parlament, acompanyat amb tota la documentació de l'expedient.

3. Anàlisi del text de l'avantprojecte de llei

Com s'ha exposat en els antecedents, l'avantprojecte respon al mandat establert a la Disposició Final Tercera i l'article 54 de la Llei 18/2017.

L'avantprojecte de llei consta d'una Exposició de motius, 28 articles distribuïts en sis capítols, una disposició derogatòria i quatre finals, mitjançant els quals es proposa un model d'entitat associativa basat en la col·laboració Público-privada que, sota la tutela del municipi, persegueix la posada en pràctica d'iniciatives de millora de l'entorn, complementàries dels serveis que presten les diferents administracions públiques, amb la finalitat de dinamitzar i revitalitzar espais en els que es concentren activitats empresarials, que es troben dins un àrea prèviament delimitada.



Pel que fa al Títol, aquest hauria de fer referència únicament a l'objecte material de la disposició, sense cap indicació normativa, per exemple "Avantprojecte de Llei de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana".

A l'Exposició de motius es descriu el model dels BID com model de referència internacional en què es basa la regulació de les APEU, configurades com eines de col·laboració públic-privada per tal d'incentivar la dinamització i revitalització d'espais en els quals es concentren activitats empresarials, gestionades per una associació privada no lucrativa que actua sota la tutela del municipi.

Es recomana incorporar entre el apartats I i II de l'exposició de motius, un nou apartat amb la referència a les previsions estatutàries que emparen la competència de la Generalitat per a dictar la norma projectada.

Així mateix, es considera convenient fer constar que les APEU, són un instrument basat en la col·laboració públic-privada que persegueix finalitats públiques mitjançant iniciatives per millorar la qualitat de l'entorn urbà, consolidar el model de ciutat compacta, complexa i cohesionada i mediambientalment eficient, que són considerades d'interès públic. L'activitat d'aquestes entitats beneficiarà els espais públics i els interessos generals de la ciutat. És per això que són entitats de base privada però que es constitueixen sota la tutela pública del municipi pel compliment de finalitats públiques.

L'interès públic és el que justifica l'establiment d'un règim d'adscripció obligatòria per tots aquells locals que es trobin en l'àmbit delimitat i l'establiment d'un règim de finançament basat en contribucions obligatòries que tindrien la naturalesa de prestació patrimonial de caràcter públic de naturalesa no tributària.

L'apartat I preveu que *"la percepció de les quotes o aportacions s'encarregui d'entrada a la junta directiva"*. Caldria revisar aquesta previsió, ja que aquest òrgan és facultatiu i en l'articulat s'atribueix aquesta funció a la Secretaria i la Gerència.

A l'apartat I de l'Exposició de Motius, es considera com a destinataris principals de la norma els titulars d'activitats econòmiques d'una àrea determinada. Entenem que, d'acord amb l'articulat, caldria ampliar el grup de destinataris fent referència a titulars del dret de possessió de locals amb accés directe des de la via pública.

El Capítol I (articles 1 a 3) estableix l'objecte i la finalitat de la Llei, la definició i naturalesa de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU) i les funcions de les entitats gestores.

- D'acord amb el que s'ha exposat en l'Exposició de motius, es considera que l'article 1, dedicat a l'objecte i finalitats, hauria de destacar la finalitat pública de les APEU. En aquest sentit, es proposa la redacció següent:

"1.- L'objecte d'aquesta Llei és establir un sistema de col·laboració públic-privada, mitjançant la creació d'Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU), de base privada però amb finalitat pública.

2.- Les finalitats públiques d'aquestes àrees són la modernització i la promoció de determinades zones urbanes, així com millorar la qualitat de l'entorn urbà mitjançant actuacions sostenibles; consolidar el model de ciutat compacta,



complexa i cohesionada i mediambientalment eficient; i incrementar la competitivitat de les empreses i afavorir la creació d'ocupació.”

Es recomana introduir un article que estableixi l'àmbit d'aplicació.

“Article X Àmbit d'aplicació

Aquesta llei és d'aplicació a totes les APEU que es constitueixin dins l'àmbit territorial de Catalunya.”

- Pel que fa a l'article 2, tot i que es titula Àrees de Promoció Econòmica Urbana, es regula tant l'APEU (zona geogràfica d'un municipi, prèviament delimitada), com les entitats que les gestionen. Seria convenient diferenciar els dos conceptes en dos articles separats, ja que, si bé les APEU estan constituïdes per tots els locals de l'àmbit, a les entitats gestores només s'inclouen aquells que s'hi han adherit. Així, l'article 2 estaria integrat únicament pels apartats 1 i 2. Es proposa afegir un tercer apartat relatiu al finançament:

“3. Les APEU es financen amb les contraprestacions econòmiques o quotes que s'estableixen obligatòriament, que tenen la condició de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari conforme el que preveu l'article 31.3 de la Constitució Espanyola, i altres recursos a que fa referència l'article 24 d'aquesta llei.”

En relació a l'apartat 3 de l'article 2 de l'avantprojecte es considera que s'hauria d'integrar en un nou article, especificant la naturalesa jurídica d'aquestes, especificant que es tracta d'entitats associatives, tal com es preveu a l'Exposició de Motius i a les memòries, i del seu finançament. El redactat podria ser el següent:

“Article X. Entitats gestores i naturalesa jurídica.

Les APEU són gestionades per associacions privades, sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica pròpia, constituïdes per les persones que acreditin ser titulars del dret de possessió dels locals amb accés directe des de la via pública, dins de l'àmbit de delimitació de l'APEU, i que s'hi hagin adherit. Aquestes entitats, pel que fa a la seva organització i activitat, s'han de subjectar al que disposen aquesta llei, els seus estatuts i, supletòriament, a les disposicions de la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques.

Els apartats 4 i 5 de l'article 2 caldria suprimir-los ja que la referència a les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari ja quedaria inclòs en l'article 2.3 que s'ha proposat anteriorment.

Per tal de facilitar la comprensió del text es recomana introduir un article amb les definicions dels termes legals que apareixen al llarg de l'articulat, com per exemple *titular del dret de possessió, local, establiment col·lectiu...* Sistemàticament s'hauria de situar al principi de la disposició, per tant es podria introduir entre l'article 2 i 3.

En relació al concepte de possessió que apareix a la llei per tal de definir els subjectes integrants de l'APEU, caldria tenir en compte la regulació de l'article



521-1 i següents de la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, que defineix la possessió com el poder de fet sobre una cosa o un dret, exercit per una persona, com a titular, o per mitjà d'una altra persona.

- L'article 3 e) preveu que les entitats gestores puguin promoure i gestionar l'ocupació dels locals ubicats dins de l'àmbit de l'APEU. Es considera més adient que aquesta funció sigui més genèrica, dirigida a promoure l'activitat econòmica dels locals, per tal que no es confongui amb una activitat d'agència immobiliària que pugui desvirtuar la naturalesa no lucrativa de l'entitat. Per tant, s'hauria de tenir en compte l'article 321-1 de Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques segons el qual: *"Les associacions poden dur a terme activitats econòmiques accessòries o subordinades a llur finalitat si els rendiments que en deriven es destinen exclusivament al compliment d'aquesta."*

El Capítol II (articles 4 a 13) regula el procediment per delimitar l'àmbit de l'APEU i per constituir l'entitat gestora.

- L'article 4.2 estableix quins locals formen part de l'APEU. Caldria concretar què s'entén per "local" als efectes d'aquesta llei, ja que hi ha establiments que no tenen el caràcter de local, en sentit estricte, però que desenvolupen una activitat econòmica i tenen accés des de la via pública i, per tant, haurien de quedar incloses dins l'àmbit de l'APEU.
- L'article 5 descriu el contingut del projecte de delimitació de l'APEU. Per tal que la redacció sigui més clara i simple es recomana eliminar alguns elements superflus. Així, a l'apartat b) es podria substituir *"Alternativament al que estableix l'apartat anterior, quan la iniciativa..."* per *"Si la iniciativa..."*. A l'apartat d) eliminar: *"que, com a mínim ha d'incloure el contingut establert en l'article 7"*. A l'apartat e) suprimir *" que ha de contenir, com a mínim, els apartats que es detalla a l'article 8."* A l'apartat f) suprimir: *"Aquesta proposta ha d'incloure, a més la forma de participació de l'Ajuntament en els òrgans de govern de l'entitat"*. Aquesta previsió en tot cas s'hauria d'establir a l'article 11 que estableix el contingut del conveni.
- A l'article 8.1 caldria substituir el terme *"determina"* per *"estableix"*. Pel que fa a la lletra c) del l'article 8.2, la redacció és una mica confusa. Es considera més adient fer un apartat per les fonts de finançament en general i un altre per les regles d'exacció, forma i terminis de pagament de quotes. Així mateix, l'antelació d'un any que es preveu, s'hauria de fer en relació amb algun moment concret.

Els articles 9 i 10 regulen el procediment de delimitació i aprovació de l'APEU i de constitució de l'Entitat Gestora. S'hauria d'establir un termini màxim per resoldre i notificar la sol·licitud de creació de l'APEU, així com el sentit del silenci.



- A l'article 9.1 seria més correcte substituir l'expressió "*quan*" que té una connotació temporal per una conjunció condicional, per exemple "*Si...*", o posar "*en els casos en què es proposi*".

L'article 9.2 preveu que el projecte s'ha de sotmetre a informació pública en el termini de 7 dies següents a l'aprovació inicial, però no s'indica el lloc de publicació. Es considera que com a mínim hauria de publicar-se al web de l'Ajuntament.

A l'article 9.10 s'estableix que "*El vot afirmatiu a la constitució de l'APEU comporta el compromís d'adhesió*". Cal tenir en compte que no es tracta d'un compromís sinó d'una obligació ja que segons l'article 10.4 l'entitat gestora s'ha de constituir, com a mínim, per aquells que han votat afirmativament.

- A l'article 10.4 s'hauria de simplificar la redacció. Podria ser: "*L'entitat gestora s'ha de constituir dins dels 3 mesos següents a la notificació de l'acord del Ple*". Pel que fa a la referència a la participació de l'Ajuntament en el òrgans de govern caldria establir-la en la regulació dels òrgans de govern i del contingut del conveni entre l'Ajuntament i l'entitat gestora.

A l'últim incís es preveu que "*l'adhesió a l'Entitat Gestora no té caràcter obligatori per les persones titulars del dret de possessió dels locals amb accés directe des de la via pública de la zona delimitada*". Aquesta consideració s'hauria de concretar únicament en aquells que no hagin votat afirmativament en el procediment de constitució de l'APEU, ja que aquest mateix apartat estableix que els que han votat afirmativament han de formar part necessàriament de l'entitat gestora.

A l'apartat 2 de l'article 11, en el qual es regula el conveni a subscriure entre l'Ajuntament i l'Entitat Gestora s'ha d'especificar la forma de participació de l'Ajuntament en els òrgans de govern, el qual ha de poder tenir veu però no vot.

Pel que fa a la vigència del conveni, la lletra f) d'aquest apartat 2, estableix que no pot excedir de 5 anys. La Llei 40/2015, d'1 d'octubre de règim jurídic del sector públic preveu que *els convenis han de tenir una durada determinada, que no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es prevegi un termini superior*. Per tant, es permet que una norma, com és el cas d'aquesta llei, pugui definir un termini de duració que superi els quatre anys, però en tot cas ha de ser una duració determinada.

L'article 11.3 sobre la naturalesa del conveni fa una remissió a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic. Aquesta remissió no seria necessària, ja que aquesta llei defineix els convenis que estan exclosos de la seva aplicació. En tot cas, es podria fer referència a la naturalesa jurídica com conveni de col·laboració regulat a la normativa de règim jurídic de les administracions públiques.

- L'article 12 es titula *Pròrroga del conveni*. Es recomana fer una revisió del seu redactat. En la regulació de la pròrroga, s'exigeix un nou Pla d'actuació i, el procediment és el mateix que per l'aprovació de l'APEU establerts a l'article 9.

Caldria distingir per una banda, la pròrroga del conveni, que és un acord entre l'Entitat gestora i l'Ajuntament, sense que hi hagi sol·licitud i resolució, i d'altra



banda, la modificació de l'APEU, dels estatuts o del Pla d'actuació que es regula en l'article següent.

Pel que fa a la regulació de la possibilitat de pròrroques consecutives, si bé la Llei 40/2015 permet establir normativament un termini de vigència del conveni superior a 4 anys, no es pronuncia en el mateix sentit pel que fa a la pròrroga, sinó que preveu una única pròrroga de fins a 4 anys.

Es proposa la redacció següent:

*“1. El conveni es pot prorrogar, abans de la finalització del termini de vigència, per acord unànime de les parts per un període no superior a quatre anys, sempre que la part interessada comuniqui la voluntat a l'altre part durant el primer trimestre de l'últim any.
2. En cap cas es pot prorrogar tàcitament el conveni.”*

- A l'article 13, caldria modificar el títol ja que la regulació que conté no es refereix únicament a modificació i extinció del conveni sinó que també inclou modificació de l'àmbit de l'APEU, dels estatuts, del Pla d'actuació, així com la seva extinció.
D'acord amb el que s'ha dit en relació amb l'article 12 s'hauria de suprimir “de modificació i extinció del conveni”, que com s'ha exposat serà sempre un acord entre les parts.
Les remissions als articles 18.8 i 19 haurien de ser a l'article 20 que és que regula el règim d'acords de l'assemblea de l'entitat gestora.
A l'apartat 3 d'aquest article hauria de quedar clar que el procediment de modificació i extinció, en els casos enumerats, és el mateix previst per a la creació en l'article 9, ja que amb la redacció que es proposa sembla que únicament es remeti al procediment de votació.

El Capítol III (articles 14 a 16) es refereix a la creació del Registre de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (RAPEUC), que s'adscriu a la direcció general competent en matèria de comerç de la Generalitat i es regula el procediment d'inscripció i publicació.

- A l'apartat d) de l'article 15.1, on diu “*Certificat de l'acord d'aprovació de la constitució de l'APEU adoptat per l'Ajuntament*” hauria de dir “*Certificat de l'acord d'aprovació definitiva de la constitució de l'APEU adoptat pel Ple de l'Ajuntament.*”

El Capítol IV (articles 17 a 23) recull l'organització i funcionament de les entitats gestores. Es preveu que cada entitat gestora tingui, com a mínim, una assemblea general, una Presidència, una Secretaria i una Gerència, sens perjudici que es pugui preveure també una Junta Directiva, una vicepresidència i una tresoreria.

- L'article 18 regula l'assemblea com a màxim òrgan de govern de l'entitat gestora.



A l'apartat 4, es recomana substituir l'expressió “els assumptes a tractar” per “ordre de dia”, i l'expressió “Les citacions...” per “Les notificacions de la convocatòria...”.

L'últim incís de l'apartat 6 d'aquest article preveu que “l'assemblea general pot reunir-se vàlidament, fins i tot sense haver estat convocada formalment, sempre que hi concorrin la totalitat de les persones titulars i així ho decideixin.” Hauria de fer referència a “les persones titulars del dret de possessió dels locals adherides a l'entitat gestora”, ja que no tots els titulars dels locals que estan inclosos en l'àmbit de l'APEU formen part d'aquesta entitat. També es recomana indicar que “ho decideixin per unanimitat”.

A l'apartat 7 es preferible establir “ $\frac{3}{4}$ parts dels seus membres” que “el 75% dels seus membres”.

- En relació a les funcions de l'Assemblea General que s'estableixen a l'article 19, quan l'apartat j) preveu “aprovar l'extinció” hauria de ser “aprovar la proposta d'extinció”.

Caldria afegir entre les funcions “Acordar, a proposta de la gerència, la sol·licitud a l'Ajuntament de l'inici de la via de constrenyiment per al cobrament de les quotes impagades”.

- L'article 20 porta com a títol “Règim d'acords de l'assemblea General, i impugnacions”, però no hi conté cap regulació en relació al règim d'impugnació.

La remissió a l'article 18.8 hauria de ser a l'article 18.7.

Pel que fa al quòrum previst en el segon paràgraf, cal valorar si s'exigeix majoria absoluta de la superfície construïda dels locals o majoria absoluta de la superfície construïda “ponderada”.

- A la lletra i) de l'article 22.2 caldria aclarir a quin tipus d'aportacions es refereix.
- L'article 23 determina que al Gerent li correspon proposar aportacions econòmiques sense concretar qui les aprova i en quins casos. A més a més, l'article 24 quan regula les fonts de finançament, únicament recull “aportacions en espècie” no aportacions econòmiques.

A l'apartat 4 de l'article 23 s'ha de suprimir “sota la direcció i supervisió del President” ja que es una reiteració del que s'estableix en l'apartat 1.

El Capítol V (articles 24 a 27) regula el sistema de finançament de les APEU. La principal font de finançament està constituïda per les quotes de caràcter obligatori que ha de satisfer tots aquells titulars del dret de possessió dels local que estiguin dins de l'àmbit de delimitació de l'APEU. Pel que fa a la naturalesa d'aquests ingressos, l'avantprojecte els configura com prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari previstes en l'article 31.3 de la constitució

- L'article 24 preveu quins són els recursos econòmics. Caldria deixar clar que els recursos són de l'APEU, encara que siguin gestionats per l'entitat, ja que en aquest finançament participen titulars del dret de possessió de locals, que pot ser que no formin part de l'entitat gestora però estan obligats al pagament i es beneficien de les actuacions pel fet d'estar dins de l'àmbit de delimitació de



l'APEU. Per això caldria modificar el primer incís de l'article 24, substituint "*Són recursos econòmics de l'Entitat Gestora*" per "*Són recursos econòmics de l'APEU que gestiona l'Entitat Gestora:*"

Es preveuen 3 tipus de recursos:

- a) Les quotes
- b) Aportacions en espècie, crèdits, donacions, patrocinis, ingressos obtinguts per les vendes de bens i serveis, i per rendes i productes del seu patrimoni
- c) Subvencions i ajuts públics de les administracions

En relació als recursos previstos a l'apartat b) caldria valorar si els ingressos obtinguts per les "*vendes de béns i serveis*", es podria considerar una activitat econòmica que no es correspon amb l'objectiu de les APEU i si podria ser incompatible amb el caràcter no lucratiu que defineixen aquestes entitats.

Com ja s'ha dit, anteriorment, en l'observació relativa a l'article 3 e), cal tenir en compte que, d'acord amb l'article 321-1 de Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, "*Les associacions poden dur a terme activitats econòmiques accessòries o subordinades a llur finalitat si els rendiments que en deriven es destinen exclusivament al compliment d'aquesta.*"

- A l'article 25.2, caldria afegir que "*En el cas que hi hagi una pluralitat de titulars del dret de possessió aquests estan obligats de forma solidària*"

A l'article 25.3 caldria suprimir l'incís "*i aportacions previstes en l'article 24.a)*", ja que en aquest apartat només es preveuen les quotes.

L'article 25.4 permet que la gestió del cobrament de les quotes pugui ser efectuada per la hisenda pública quan es prevegi en el conveni. Atès que aquesta gestió suposa una càrrega per als Ajuntaments, en aquells casos en que s'acordi caldrà preveure la compensació de les despeses d'aquest servei als ajuntaments.

- L'article 26 regula el pressupost. Tenint en compte que en l'Exposició de Motius es preveu que "*els costos derivats de la gestió del procés de constitució de les APEU en què pugui incorre l'organisme públic local que pertorqui, així com els derivats dels cobraments de les quotes quan es concertin amb la hisenda local, poden ser imputats al pressupost*", s'hauria d'especificar aquesta possibilitat en l'articulat.
- A l'article 27.1 s'hauria d'eliminar l'incís "*i en tot cas abans de la sessió de l'assemblea general que els hagi d'aprovar*" perquè resulta superflu. I a la lletra b) d'aquest mateix apartat es recomana substituir l'expressió "*comprensiu, si més no, de...*" per "*que inclogui, com a mínim...*"

El Capítol VI (article 28) regula la extinció i liquidació de les APEU.

A la disposició derogatòria es deroga l'article 73.2 de la Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, que preveu un tipus d'infracció greu consistent en publicitar una modalitat de venda amb finalitat extintiva que no s'ajusta a aquesta modalitat.



Hi ha quatre disposicions finals.

La disposició final primera modifica diversos articles de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires. Segons la memòria justificativa es tracta de modificacions puntuals, que constitueixen millores tècniques. En l'exposició de motius també s'indica que es tracta de corregir disfuncions puntuals detectades en l'aplicació de la regulació establerta en els àmbits de venda no sedentària, activitats promocionals, i trencament d'estocs, respectivament. No obstant això, analitzades les propostes de modificació s'observa que hi ha algunes innovacions que no es limiten a millorar o aclarir el redactat anterior sinó que suposen una innovació de la regulació.

Així, per exemple l'apartat 4 que modifica la lletra a) de l'apartat 7 de l'article 15 inclou la possibilitat de cessió de les autoritzacions per a la venda i la prestació de serveis de manera no sedentària en mercats de marxants, en favor del cònjuge o parella estable, mentre que abans únicament incloïa els familiars de fins a segon grau. En relació amb aquesta modificació cal recordar que en el procés d'elaboració de la Llei de comerç, aquesta assessoria ja va informar que la transmissió de les autoritzacions en cap cas no poden comportar cap tipus d'avantatge per als prestadors ni per a les persones que hi estiguin especialment vinculades. Amb aquesta modificació, s'amplia encara més el nombre de persones que es troben en situació d'avantatge per estar especialment vinculades al prestador del servei.

També, d'entre altres modificacions, s'inclou un nou tipus infractor a l'article 17 de la Llei per tal de sancionar el fet de dur a terme activitats amb la denominació artesana sense incloure productes elaborats per persones o empreses amb l'acreditació del carnet d'artesà o empresa artesana i amb el distintiu de productes d'artesanía.

Per tant, cal completar la memòria justificativa, així com la memòria d'impacte en relació a les modificacions introduïdes a la Llei 18/2017.

A la Disposició Final segona s'invoquen els títols competencials. D'acord amb les regles per a l'elaboració de les normes la justificació de la competència s'ha d'incloure en el preàmbul, per la qual cosa s'hauria de suprimir aquesta disposició final.

A la Disposició Final tercera s'habilita amb caràcter general el desenvolupament reglamentari. No obstant això, la memòria d'avaluació d'impacte preveu que l'avantprojecte de llei ha de tenir una implementació directa sense cap previsió de desenvolupament reglamentari atès que en el seu articulat es contemplen tots els elements necessari per la seva immediata i completa aplicació, a partir de la seva entrada en vigor.

Cal, per tant, aclarir aquest punt, i en cas que calgui algun desplegament reglamentari identificar quins aspectes han de ser objecte de desplegament.

A la disposició Final quarta es determina l'entrada en vigor immediata d'aquesta Llei l'endemà de la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Finalment, es recomana fer una revisió general dels temps verbals utilitzats, tenint en compte que el temps de redacció de les lleis és el present, ja que el futur no té valor d'obligació.



4. Conclusió

Aquesta Assessoria Jurídica, tenint en compte les observacions efectuades, emet informe favorable a l'avantprojecte de llei de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU), d'acord amb el que estableix l'article 19.1 a) del Decret 57/2002, de 19 de febrer, de modificació del Decret 257/1997, de 30 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Conforme

Responsable de Comerç

Advocada en cap