



Nota sobre l'avaluació de l'impacte de les mesures proposades

Projecte normatiu:

Avantprojecte de llei de les àrees de promoció econòmica urbana (APEU) - SIG19EMC0696

Unitat promotora-Departament:

Direcció General de Comerç-Departament d'Empresa i Coneixement

Tècnic/s de l'Àrea de Millora de la Regulació:

Ester Diéguez Rodríguez

I. Observacions sobre la memòria d'avaluació

Tal com es va exposar en les observacions de data 21 de gener de 2019 sobre la consulta pública prèvia efectuada en relació amb l'Avantprojecte de llei pel que s'estableix el marc regulador de les àrees de promoció econòmica urbana (APEU), la memòria d'avaluació hauria de sintetitzar els resultats de l'anàlisi efectuada i aportar informació suficient sobre el problema que es vol resoldre, els objectius perseguits i les diferents alternatives existents. La seva lectura hauria de permetre entendre quins són els pros i els contras de les opcions considerades i qui es veurà afectat.

Les observacions que es formulen a continuació segueixen l'estructura de la memòria d'avaluació que es recull a les [Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades: esquema de continguts](#).

1) Anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació

1.A. Identificació del problema

En relació amb la identificació del problema que es fa a la memòria d'avaluació efectuada, es troba a faltar que:

- Es facilitin dades generals sobre el sector comercial, tal com es fa respecte al sector industrial. En aquest sentit, es poden traslladar les que es donen a l'informe d'impacte econòmic i social (pàgina 10).
- Pel que fa als problemes associats a què les iniciatives per promoure les zones o els polígons d'activitat econòmica (en endavant PAE) siguin voluntàries, es recomana si és possible aportar dades o algun tipus d'evidència que ho corrobori, com ara, estudis amb el nombre d'associacions existents i la capacitat de representació que tenen¹. A més es suggereix eliminar la frase des de "la viabilitat..." fins la "...zona", atès que sembla més una conclusió que no una enumeració del problema.

¹ A tall d'exemple, apartat 8 de l'estudi: [L'Associacionisme empresarial als polígons d'activitat econòmica](#) (2016) de la Diputació de Barcelona.



- Pel que fa als diferents models de BID² o APEU, seria recomanable afegir un annex a la memòria d'avaluació on es citin els diversos estudis internacionals sobre els seu funcionament i els documents amb les diverses propostes que s'han anat fent sobre la seva implementació a Espanya, i on també es destaquin aquelles experiències que la unitat promotora ha tingut més en compte.
- Respecte als PAE es recomana ampliar l'explicació sobre els problemes de gestió que afronten i aportar dades que ho sustentin³.
- S'hauria d'explicar com ha estat l'aplicació de la Llei 18/2017⁴ i els problemes detectats en el seu desplegament, els quals cal deduir que haurien motivat l'adopció d'algunes de les mesures proposades
- Finalment, es recomana valorar si cal fer referència breument a aspectes del context jurídic que es considerin rellevants, com ara podrien ser: 1) l'aprovació de la Llei 9/2017⁵ i la STC 63/2019⁶, en relació amb la regulació de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari, que permet obligar a l'abonament de quotes pels serveis prestats per entitats privades; 2) el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5332-2017⁷ contra determinats preceptes de la Llei 18/2017⁸; 3) les previsions de la Llei 39/2015⁹ i la Llei 16/2015 pel que fa al disseny dels procediments i els règims d'intervenció; 4) la Llei 19/2014¹⁰ i altra normativa sobre convenis¹¹.

D'altra banda, es recomana elaborar un arbre del problema –i incloure'l en un annex de la memòria- per tal que, de forma senzilla, es pugui visualitzar quines són la problemàtiques a resoldre, les causes que les originen i les conseqüències que se'n deriven. A efectes de facilitar-vos aquesta tasca es fa una proposta sobre les zones urbanes i els PAE¹² a l'annex 5.A (en aquest sentit, es pot consultar [l'annex 1](#) de la memòria d'avaluació de l'Avantprojecte de llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital).

1.B. Establiment dels objectius

Tal com es va indicar en les observacions de 21 de gener de 2019, cal ser curós en no descriure els elements de l'opció proposada en aquest apartat ja que, en bona lògica, la

² Business Improvement Districts.

³ En aquest sentit, potser pot ser d'utilitat l'estudi de la Diputació de Barcelona, [L'Associacionisme empresarial als polígons d'activitat econòmica](#) (2016) que s'ha citat abans.

⁴ [Llei 18/2017](#), de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires.

⁵ [Llei 9/2017](#), de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

⁶ <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25928>

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15183

⁸ Es cita per si és un dels aspectes que determina la conveniència de modificar la Llei 18/2017.

⁹ [Llei 17/2009](#), de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, [Llei 20/2013](#), de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat i [Llei 39/2015](#), d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. En relació amb la [Llei 16/2015](#), del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, cal assenyalar que actualment està en tramitació [l'Avantprojecte de llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital](#), que entre altres qüestions preveu la tramitació electrònica dels tràmits associats a les empreses i la tramitació unificada.

¹⁰ [Llei 19/2014](#), del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

¹¹ Essencialment, articles 108 i següents Llei 26/2010 i articles 47 i següents Llei 40/2015.

¹² Faltaria afegir la problemàtica existent en relació amb la implementació de la Llei 18/2017, si es considera el suficientment rellevant.



problemàtica social que es pretén resoldre i els objectius que es volen assolir s'han de determinar amb caràcter previ a la solució a adoptar, i no a l'inrevés. Així, la delimitació dels objectius a la memòria d'avaluació ha de permetre conèixer la cadena lògica entre la problemàtica identificada (apartat 1.A) i les solucions considerades (apartat 1.C) i, alhora, fixar els criteris per comparar les diverses opcions possibles i permetre el seguiment del compliment de la norma.

Per tant, caldria suprimir les consideracions efectuades en els cinc primers paràgrafs d'aquesta apartat, des de "D'acord amb la problemàtica..." fins "...la voluntat de tots els afectats".

1.C. Identificació de les opcions de regulació

Pel que fa a les opcions de regulació identificades a la memòria d'avaluació, es recomana revisar la redacció per ser més precís en la definició dels seus elements o mesures principals, especialment pel que fa a l'opció proposada que no inclou cap menció a la regulació dels PAE. A més, en els darrers set paràgrafs (des de "Aquesta iniciativa..." fins "...reguli") s'estan barrejant les mesures proposades amb explicacions sobre el problema.

Sens perjudici del millor criteri de la unitat promotora, sembla que l'opció proposada es podria descriure de la forma següent:

- Es crea la figura de les àrees de promoció econòmica (APEU), que es configuren de la forma següent:
 - Es poden crear a zones o polígons industrials on s'exerceixi l'activitat econòmica.
 - Es financen amb quotes obligatòries, que tenen la condició de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari.
 - Es gestionen per entitats privades.
 - Es creen a instància de persones titulars de locals o de les naus o parcel·les sense construcció (25%) o associacions amb implantació, amb un consens del 50% dels titulars dels locals o de les naus o parcel·les sense construcció.
 - La constitució de l'APEU s'ha de sol·licitar a l'Ajuntament, i cal signar un conveni amb aquest i inscriure'l al Registre per a totes les Àrees de Promoció Econòmica Urbana de Catalunya (RAPEUC).
 - Tenen una duració limitada com a màxim de 5 anys prorrogable per 4 anys més.

(Es recomana que en aquesta descripció s'afegeixi quina és la finalitat de les APEU, ja que de les previsions de l'Avantprojecte de llei no queda clar si es vol que aquestes desenvolupin un projecte concret fixat a l'inici de la seva creació o que l'entitat gestioni determinades funcions pactades durant la creació de l'APEU. S'entén que aquesta és una qüestió íntimament vinculada amb el requisit de signar un conveni, la qual cosa no exigeix la Llei 18/2017.

A més, si es revisa el text i es regula el procediment instat pels Ajuntaments també fora bo incloure una referència en aquesta descripció).



- Es modifiquen diversos preceptes de la Llei 18/2017:
 - En relació amb la venda de productes i prestació de serveis a distància s'elimina de la definició la previsió que s'hagi produït un contacte personal previ, que passa a considerar-se com a venda o prestació de serveis fora de l'establiment. També es defineix la central de compres i serveis.
 - S'elimina de la delimitació de l'àmbit de la llei la referència a l'activitat feta a "Internet o a distància"
 - S'especifica que la declaració responsable que ha de presentar-se per realitzar activitat comercials o prestacions de serveis efímeres ha d'adreçar-se tant a la direcció general competent en matèria de comerç com a l'Ajuntament on es dugui a terme.
 - S'amplien els supòsits en què es pot transmetre l'autorització per a la venda i la prestació de serveis de manera no sedentària.
 - Es permet que la venda d'excedents es pugui efectuar tant als establiments dedicats exclusivament a aquesta activitat com en aquells establiments de l'empresa que genera l'estoc.
 - En relació amb les activitats promocionals s'especifica que si es promocionen productes o serveis ja oferts amb anterioritat cal indicar el preu anterior a la promoció.
 - S'exclouen els productes alimentaris peribles que es trobin propers a la data d'inutilització pel consum de l'obligació d'atendre les ofertes públiques d'un determinat producte en un termini del 15 dies des que s'ha formulat la sol·licitud.
 - S'amplia la capacitat dels ajuntaments de prohibir –per raons d'ordre públic, convivència, mediambientals- a tots els establiments la venda de begudes alcohòliques i no només a les botigues d'abast.
 - Es defineixen millor algunes infraccions i funcions sancionadores.

Pel que fa altres opcions possibles, la memòria es limita a descartar la regulació de les APEU mitjançant una disposició reglamentària, però no explica quins altres enfocaments diferents a les mesures proposades s'han valorat i descartat en el disseny de la regulació. Tal com ja es va suggerir, com a mínim, fora bo referir-s'hi. En aquest sentit, es podria analitzar la diferent configuració de la planificació prevista con una opció alternativa.

2) Anàlisi de l'impacte de les opcions considerades

D'acord amb el que es va indicar en les observacions de 21 de gener de 2019, les memòries d'avaluació han d'identificar com a mínim dues opcions, l'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual i l'opció proposada, alhora que es recomana identificar altres alternatives possibles. A més, en relació amb aquestes cal identificar els seus impactes negatius i positius (es va citar, com a exemple la [memòria d'avaluació del Projecte de decret de la traducció i la interpretació jurades](#) -SIG16CLT1051-, on es fa una anàlisi sistemàtica dels impactes de l'opció de "no fer res" i l'opció proposada). Finalment, tal com es va suggerir en aquest cas, es recomana incorporar com a informació addicional a l'apartat 3. "Comparació de les opcions de regulació considerades", un quadre de comparació on es reflecteixin els principals impactes d'aquestes dues opcions.

Abans de valorar aquests aspectes, cal cridar l'atenció sobre el canvi de títol d'aquest apartat 2 a la memòria d'avaluació examinada, el qual només es refereix a l'opció



proposada. Tanmateix, cal assenyalar que l'opció de "no fer res" sempre ha de ser analitzada, inclús quan es pugi descartar de manera clara, atès que ha de ser el punt de partida per la comparació amb qualsevol altra alternativa. De fet, al llarg de l'apartat 2 de la memòria elaborada es compara de forma implícita l'opció de "no fer res" i l'opció proposada. Per tant, caldria tornar a posar el títol que consta a les [Recomanacions](#) i revisar la redacció de l'apartat per tal que la comparació sigui més explícita, amb la finalitat que quan s'arribi a l'apartat 3 es pugui fer una comparació dels avantatges i desavantatges d'almenys d'aquestes dues opcions.

Pel que fa a la tercera opció que s'identifica a la memòria d'avaluació que és la regulació únicament mitjançant un reglament, es considera que és pot descartar clarament i per tant, no seria necessari que s'identifiquessin els seus impactes al llarg de l'apartat 2. Pel cas que s'afegeixi un altra opció normativa, com la que s'ha esmentat de la planificació, caldria analitzar els seus impactes en aquest apartat.

2.A. Informe d'impacte pressupostari

En relació amb aquest apartat de la memòria es recomana:

- Aportar informació més específica respecte dels recursos que actualment es destinen a les associacions de comerciants o associacions que gestionen els PAE i pronunciar-se expressament sobre quina és la previsió sobre aquests recursos, un cop s'aprovi la proposta normativa¹³. Sens perjudici que es consideri que algunes d'aquestes explicacions siguin més pròpies de l'apartat "4. Implementació, seguiment i avaluació de la norma"¹⁴.
- Que es valori la necessitat de la creació del RAPEUC prevista a la proposta normativa, ja que si bé a l'informe elaborat es conclou que no té afectació en el pressupost (ja que les tasques que suposa la seva gestió es poden realitzar amb els recursos personals i materials ja existents), no es fa referència a que ja existeix el [Registre de convenis de col·laboració i cooperació](#) on hauran d'inscriure's també els convenis sobre les APEU i el [SIPAE](#) on ja consta la informació gràfica relativa als PAE. A més, cal tenir en compte que el RAPEUC genera costos d'oportunitat a les empreses i costos a les entitats locals per informar-lo.
- Traslladar a aquest apartat les consideracions sobre les tasques que els ajuntaments han de desenvolupar en la tramitació, descrites en l'apartat 2.B. "Informe d'impacte econòmic i social". A més, seria convenient incloure-hi una valoració breu sobre els costos de compliment, mentre que en un annex es faci

¹³ A les observacions de 21.01.2019 es citaven els exemples següents de recursos destinats a associacions de comerciants: la [convocatòria de subvencions a entitats sense afany de lucre representatives del sector comercial i de serveis per a l'any 2018](#) de la Diputació de Barcelona o les [subvencions](#) per a projectes d'enfortiment de les empreses associades i de dinamització comercial del Consorci de Comerç, Artesania i Moda de Catalunya. També es va posar en relleu que a nivell internacional s'aposta per aportar fons per la constitució d'aquest tipus d'àrees, a tall d'exemple, es pot consultar el document [Business Improvement Districts](#), 2018 (pàg. 10).

¹⁴ L'apartat 2 de la disposició final tercera de la Llei 18/2017 incorpora com un dels mandats al Govern adoptar les mesures perquè les APEU disposin de mitjans de finançament específic per poder portar a terme llurs plans estratègics. S'entén que en un primer moment els recursos que actualment es posen a disposició de les associacions passaran a gestionar-se per les noves APEU, la qual cosa seria convenient explicar. Si es preveu que a mig o llarg termini s'adoptin mesures complementàries en relació amb el finançament de les APEU, es poden explicar en aquests termes a l'apartat 4.



una identificació exhaustiva i es quantifiquin¹⁵. Quan es faci aquesta identificació també caldria tenir en compte les obligacions en relació amb la tramitació dels convenis que no s'han previst a l'Avantprojecte de llei però que atesa la normativa vigent correspondria complir als ajuntaments.

A més, en qualsevol cas es considera necessari estimar els costos de publicació al DOGC que es preveuen a l'opció proposada, en especial en aquells supòsits que no venen exigits per la normativa sobre convenis, i que es valori si la seva previsió és proporcional als beneficis obtinguts.

2.B. Informe d'impacte econòmic i social

Pel que fa a aquest apartat de la memòria d'avaluació, cal assenyalar que la major part del seu contingut es dedica a descriure de forma detallada determinades mesures de l'Avantprojecte de llei. En aquest sentit, es recorda que enumerar les principals mesures de l'opció proposada seria un contingut propi de l'apartat 1.C. "Identificació de les opcions de regulació". Això no significa que en aquest apartat no es puguin explicar algunes d'aquestes mesures sempre que serveixi per contextualitzar l'anàlisi dels efectes esperats.

Així, es recorda que el contingut d'aquest apartat ha de consistir en analitzar els costos i beneficis en els àmbits econòmic i social que no siguin objecte de consideració específica en els altres informes de la memòria d'avaluació (impacte pressupostari, normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives i de gènere).

Tenint en compte aquestes reflexions, en aquest apartat es recomana:

- Revisar la redacció per tal de sistematitzar quin són els efectes de l'opció de "no fer res" i l'opció proposada, així com per reduir a l'essencial les explicacions sobre les mesures proposades a l'Avantprojecte de llei, explicacions que han de servir per poder entendre quin és l'impacte que es vol associar a aquestes.
- Incloure, a l'inici de l'apartat, una estimació del nombre d'associacions que actualment gestionen zones comercials i PAE, i valorar si amb la proposta normativa es preveu que s'incrementi el seu nombre o que només es modifiqui la forma de gestió.
- Valorar, en relació amb l'opció proposada, quin percentatge d'increment d'ingressos pot suposar (atenent al nombre de *free riders* existents), quines són les prestacions de serveis que s'espera que es realitzin (en especial, destacant aquelles que no s'estan realitzant ara o no amb la suficient intensitat), així com si hi ha determinades zones urbanes o PAE que es considera que poden ser especialment beneficiades per l'adopció d'aquesta figura.

Ahora, quan es facin aquestes consideracions es recomana incloure una reflexió sobre la naturalesa jurídica de les prestacions que realitzarien les APEU i que generen l'obligació de pagar les quotes, ja que la disposició addicional 43 de la Llei 9/2017 i l'article 20.6 de la Llei d'hisendes locals¹⁶ determinen que han de ser prestacions de serveis públic, mentre que la disposició final 11 de la Llei

¹⁵ En aquest sentit, podeu consultar l'annex 2 de la [memòria justificativa i d'avaluació de l'impacte del Pla de simplificació normativa 2016-2017](#).

¹⁶ [Reial decret legislatiu 2/2004](#), de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.



9/2017 que modifica la disposició addicional primera de la Llei general tributària¹⁷ estableix que les prestacions han de respondre a fins d'interès general.

- En aquest apartat de la memòria d'avaluació es fa referència a un seguit d'impactes esperats en relació amb la creació de les APEU respecte als quals sembla més complicat delimitar una relació causal, en concret: increment dels serveis o productes que ofereixen les empreses comercials, evitar la desertització comercial, reducció dels costos ambientals per la reducció del desplaçament dels vehicles, millora de la competitivitat de les empreses instal·lades a l'APEU i increment de l'ocupació. Es recomana fer un esforç en explicar la línia causal que porta a concloure que l'adopció de la proposta normativa produirà aquests efectes, així com contrastar si els impactes esperats són coherents amb els resultats efectius obtinguts en altres BID implantats a altres països i dels quals es disposin dades.
- També caldria analitzar l'impacte sobre l'afectació de la competència de la proposta d'ampliació de supòsits en què es pot realitzar la transmissió de l'autorització per la venda no sedentària. Aquesta ja ha estat qüestionada per l'Autoritat Catalana de la Competència en el seu informe [IR 21/2015](#) (pàg.16), el qual alerta sobre una vulneració de l'article 8.2.b de la Llei 17/2009¹⁸, igual que s'ha fet a l'informe jurídic preliminar.
- Finalment, com ja s'ha assenyalat, es recomana traslladar les consideracions sobre l'impacte sobre els ajuntaments a l'apartat 2.A relatiu a l'impacte pressupostari.

2.C. Informe impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives

Aquest apartat comença amb la cita de l'article 4 del Decret 106/2008¹⁹ i la Guia de Bones Pràctiques²⁰, que fixava quin havia de ser el contingut de l'informe d'impacte normatiu abans de l'aprovació de la Llei 26/2010²¹ (article 64.3 i disposició final tercera). Cal tenir present que, d'ençà la reforma del procediment d'elaboració de normes operada per aquesta Llei -que dona també nova redacció a l'article 36.3.b de la Llei 13/2008²² - conforme a la qual s'exigeix una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades²³, el contingut d'aquest informe ha de ser coherent amb la nova concepció de l'avaluació integral i de la memòria que la documenta. Això obliga a interpretar el contingut de la Guia abans esmentada de conformitat amb els nous requeriments d'una avaluació més àmplia.

¹⁷ [Llei 58/2003](#), de 17 de desembre, general tributària

¹⁸ [Llei 17/2009](#), de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

¹⁹ [Decret 106/2008](#), de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica.

²⁰ [Acord GOV/63/2010](#), de 13 d'abril, pel qual s'aprova la Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica.

²¹ [Llei 26/2010](#), del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

²² [Llei 13/2008](#), del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

²³ En l'àmbit internacional, l'avaluació i l'elaboració de l'informe/memòria que la documenta segueix unes [pautas comunes](#). El model que es segueix a Catalunya és el de la Comissió Europea, recollit a les [Better Regulation Guidelines-Impact Assessment](#).



Tal com es recull a les [Recomanacions](#), el contingut d'aquest apartat de la memòria d'avaluació ha de centrar-se en l'anàlisi de l'impacte de les opcions considerades des de la perspectiva de les mesures d'intervenció administrativa, tot examinant la incidència en termes de simplificació normativa, la simplificació procedimental i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans.

Pel que fa als principis de bona regulació, aquests no s'han d'analitzar a l'informe d'impacte normatiu sinó a la comparació d'opcions²⁴, quan s'analitza si l'opció proposada els compleix.

Per tot això, en relació amb aquest apartat es recomana suprimir les consideracions sobre tramitació, en concret des de "En aquest apartat..." fins "...de referència" i també la identificació de l'opció proposada, des de "3. Pel que fa als criteris..." fins "...de comerç". D'altra banda, pel que fa a la valoració dels principis de la bona regulació, es recomana revisar la redacció, per tal de sintetitzar el seu contingut i tenir en compte la formulació que actualment fa l'article 129 de la Llei 39/2015 d'aquests principis²⁵. Alhora, caldria traslladar aquesta valoració sintètica, a l'apartat 3 "Comparació de les opcions de regulació considerades" (en concret, des de "2. Pel que fa als principis informadors..." fins "...qualsevulla altra associació").

Pel que fa a l'anàlisi sobre la simplificació procedimental i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans, cal assenyalar que el contingut d'aquest apartat es centra bàsicament en explicar com s'ha efectuat la quantificació, aspecte que seria convenient incorporar en un annex per facilitar la lectura del document. Mentre que en aquest apartat de la memòria caldria incloure una valoració sobre el disseny de les mesures d'intervenció administratives, la seva necessitat, proporcionalitat i el seu cost. En aquest sentit, es suggereix:

- Que s'analitzi com s'ha dissenyat el procediment per delimitar les APEU a l'opció proposada, en contraposició al procediment per crear una associació, que és el previst actualment. Es fa notar que l'opció proposada preveu 3 règims autoritzatoris (una autorització provisional per un òrgan de l'Ajuntament, una autorització per part del Ple de l'Ajuntament i un règim autoritzatori per inscriure's al RAPEUC) sense que s'acabi d'entendre quin és el tipus de control diferent que es fa en cadascun d'aquests casos. Es recorda la necessitat d'analitzar i justificar els règims d'intervenció (raons imperioses d'interès general que emparen les mesures proposades i riscos que concorren) i si no hi ha mesures menys restrictives que permeten protegir els interessos públics i privats que concorren.
- Per valorar la proporcionalitat de les mesures d'intervenció, és essencial identificar i quantificar les obligacions d'informació el compliment de les quals genera càrregues administratives. Com s'ha assenyalat, es recomana que l'explicació del detall dels càlculs efectuats es traslladi a un annex, mentre que els resultats obtinguts han de servir per efectuar l'anàlisi de proporcionalitat en la memòria. A l'annex 5.B es fan algunes consideracions addicionals sobre la identificació i els càlculs realitzats.

²⁴ Així s'explica a la nota 18 de les [Recomanacions](#).

²⁵ Es fa notar que en allò substancial els principis de la Guia i els previstos a l'article 129 de la [Llei 39/2015](#) són molt semblants però no estan formulats igual, atès que la Guia es centra en els règims d'intervenció administrativa i la simplificació. Per tant, es recomana tenir-ho en compte per introduir els canvis que es considerin oportuns.



- Alhora, caldria valorar les raons que justifiquen el règim de silenci negatiu així com la necessitat d'establir terminis de resolució amplis en relació amb cadascun dels procediments administratius previstos. Pel que fa l'opció proposada, cal assenyalar que els terminis fixats suposen que la duració del procediment tant de creació com de modificació de l'APEU és d'1 a 2 anys (veure annex. 5.C). Alhora, cal tenir present que la duració de l'APEU és limitada (5 anys com a màxim, mentre que les pròrrogues són de 4 anys), per tant, semblaria desproporcionat haver d'invertir entre 1-2 anys per la creació i modificació de les APEU quan la seva duració és de 4-5 anys, sense comptar els costos en termes de càrregues administratives que la tramitació suposa.
- Revisar la referència a la simplificació normativa (pàg. 14). Cal assenyalar que les APEU sí que tenen regulació vigent i cal valorar si derogar-la: article 54 i disposició final tercera de la Llei 18/2017. A més, cal tenir present que la simplificació normativa no només fa referència a la reducció de la quantitat de lleis i de reglaments existents sinó a la necessitat de simplificar o reduir el contingut dels textos normatius, per tal d'elaborar normes més clares, amb un llenguatge més senzill i accessible per als destinataris i els afectats per les mesures establertes, i facilitar-ne així el compliment.

En aquest apartat de la memòria s'ha inclòs també les consideracions sobre la proporcionalitat de les mesures sobre les pimes. Tot i que les que s'inclouen van més enllà de la valoració de la simplificació procedimental, vist que afavoreix la lectura de l'anàlisi efectuada es considera adequat que es mantinguin totes les consideracions sobre la dimensió de l'empresa juntes. Alhora, es suggereix:

- Traslladar a un annex tots els càlculs efectuats per afavorir la lectura tal com s'ha fet en relació amb les càrregues administratives. Alhora, cal que les dades que es facilitin siguin coherents amb les del Test de pimes.
- Explicar les raons per les quals s'han pres les mesures atenent a la dimensió de l'empresa que es desprenen dels annexos sobre la superfície ponderada i la quota.

Alhora que caldria valorar la incidència d'aquestes mesures sobre la competència, i en especial, que es justifiqui les resposta afirmativa a les preguntes 7 i 8 del Test de pimes²⁶. Pel que fa a aquesta qüestió, cal tenir present que la resposta a la pregunta 7 ha de referir-se a si s'afecta la capacitat de competir de les pimes de manera que suposi un increment de preu dels productes o una reducció significativa dels seus marges derivats pels costos. A la pregunta 8, les limitacions es refereixen a si la norma imposa requisits per a l'obtenció d'autoritzacions que impedeixin les pimes accedir al mercat, si la norma produeix un increment significatiu de costos d'entrada o sortida al mercat, o si s'estableixen normes tècniques o de qualitat.

2.D. Informe d'impacte de gènere

En relació amb aquest informe i més enllà de valorar l'ús de la terminologia, es recomana valorar si existeixen diferències de gènere en la participació en les associacions comercials o de gestió dels PAE. Si es detecta una incidència significativa des d'aquesta perspectiva, caldria incloure una anàlisi sobre aquesta, que s'hauria d'efectuar d'acord amb la cadena lògica de l'avaluació: identificació del problema, establiment dels

²⁶ Cal recordar que en relació amb la resposta i justificació de les preguntes 3, 7 i 8 del Test de pimes es ret comptes en el marc del [Pacte Nacional per a la Indústria](#).



objectius, identificació d'alternatives per donar solució al problema i avaluació dels impactes més rellevants d'aquestes alternatives

3) Comparació de les opcions de regulació considerades

Com s'ha assenyalat, en aquest apartat s'han de comparar de forma sistemàtica els impactes de l'opció de "no fer res" i l'opció proposada als efectes que es pugui concloure que aquesta protegeix millor l'interès general. Amb aquesta finalitat, es recomana incloure un quadre de comparació, en la línia del proposat a l'annex 5.D.

Alhora, fora convenient que es traslladessin a aquest apartat les reflexions sobre l'adequació de l'opció proposada als principis de bona regulació.

4) Implementació, seguiment i avaluació de la norma

En relació amb aquest apartat, a la memòria elaborada s'afirma que no s'ha previst un desplegament reglamentari de la norma i que aquesta s'aplicarà de forma immediata. Tanmateix, per garantir que les normes es compleixen no és suficient amb la seva aprovació sinó que en molts casos es recomanable adoptar mesures que ajudin a implementar-les de forma efectiva. Com, ara podrien ser: la previsió de campanyes informatives, l'establiment d'una línia de subvencions o d'una oficina informativa. Per tant, es recomana valorar si aquestes mesures són necessàries o no.

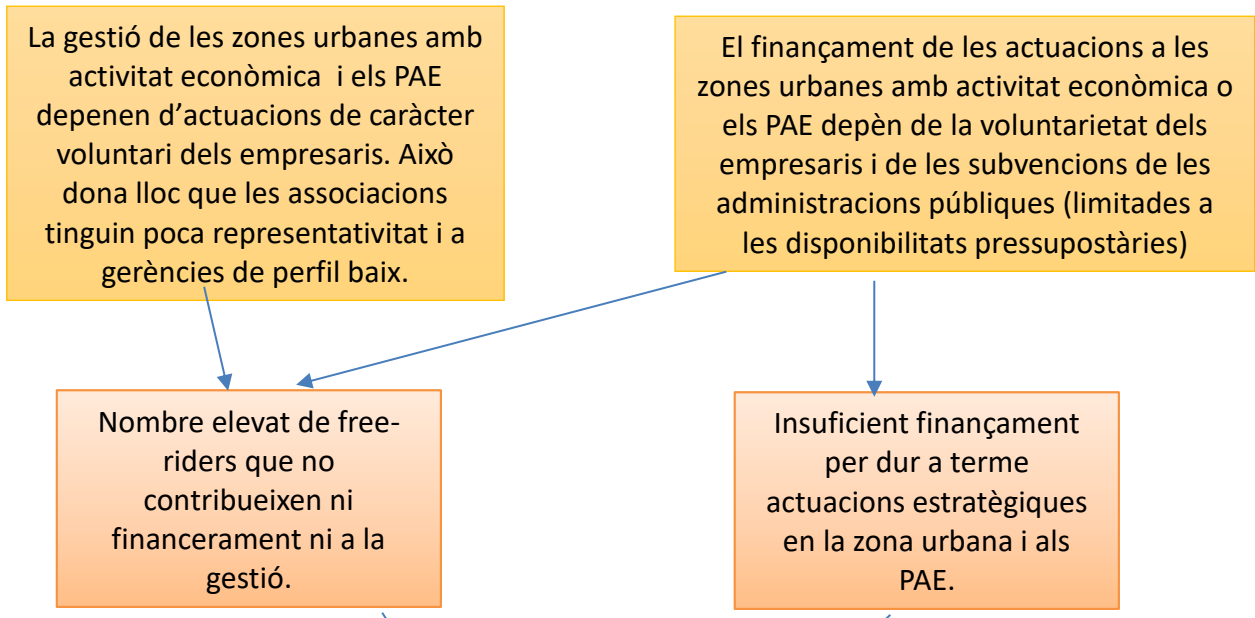
Alhora, per poder verificar com s'aplica la norma i si es compleixen els objectius perseguits, cal determinar com s'efectuarà el seu seguiment i en el seu cas, la seva avaluació. Amb aquesta finalitat, cal establir quin són els principals indicadors, com ara: nombre d'APEU creades, nombre de comerciants que formen part de les APEU o xifra d'inversions efectuades per les APEU, entre altres.



5) Annexos

Annex 5.A. Arbre del problema en relació amb les zones urbanes amb activitat comercial i els PAE

CAUSES:



PROBLEMA CENTRAL:

Manca d'una gestió eficaç de les zones urbanes amb activitat econòmica i dels PAE

CONSEQÜÈNCIES:





5.B. Identificació i quantificació de les càrregues administratives

Pel que fa a la identificació i quantificació efectuada, es reitera la recomanació d'incloure l'explicació sobre els càlculs en un annex de la memòria per facilitar la seva lectura, i l'anàlisi dels resultats en la memòria d'avaluació, de forma que serveixi per valorar la necessitat i proporcionalitat de les càrregues administratives previstes i el disseny del procediment.

D'altra banda, es fan els suggeriments següents:

- Caldria suprimir l'afirmació sobre la voluntarietat de les càrregues administratives de la pàgina 25 de la memòria d'avaluació. De fet, la nota de voluntarietat es podria predicar tant de la sol·licitud de les APEU com de la sol·licitud d'una autorització per obtenir la llicència d'un bar, ja que estrictament no s'imposa cap obligació de demanar-les; ara bé, si es vol constituir l'APEU o exercir l'activitat cal assumir els costos que generen el compliment de les obligacions d'informació establertes a la norma. Certament, hi ha supòsits on la voluntarietat és més clara que en els casos abans citats, tanmateix en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat des d'un inici s'ha decidit que es quantificarien igualment (annex 1.1 de la [Guia de Bones Pràctiques](#)).
- En relació amb la decisió de no quantificar les càrregues administratives que recauen en l'entitat gestora atès que es tracta d'una associació privada, i com ja s'ha assenyalat, les previsions de la Guia de Bones Pràctiques s'han de reinterpretar després de l'aprovació de la Llei 26/2010, de forma que des de llavors i es fa una interpretació àmplia del concepte d'empresa de l'article 64.3.c. que inclou les associacions.
- Caldria identificar algunes de les obligacions d'informació que conté l'Avantprojecte de llei, com ara, l'acreditació de l'Acord de l'Assemblea General previst a l'article 7.b de l'Avantprojecte, i que no s'haurien identificat.

Per tot això, s'ha tramés una nova proposta d'identificació i quantificació on s'han inclòs aquelles obligacions que mancaven i d'on es desprèn la necessitat de revisar els procediments de prorròga, modificació i extinció previstos.

5.C. Valoració dels terminis en els tràmits administratius

En el disseny dels procediments administratius una de les qüestions que cal tenir present són la previsió dels terminis, atès que poden generar costos d'oportunitat, tal com s'indica a la Guia de Bones Pràctiques. En aquest cas, es concreta en el cost de no deixar les APEU gestionar adequadament les zones urbanes o els PAE fins que les administracions no autoritzin l'inici de l'activitat.

Per tal de valorar aquests costos d'oportunitat es recomana identificar en un annex els diferents tràmits i el termini fixat. A efectes de facilitar la tasca es fa la proposta següent:

- Presentació sol·licitud de delimitació de l'APEU²⁷(article 11.1 Avantprojecte) .
- 2 mesos: per aprovació inicial (article 11.2 Avantprojecte).

²⁷ Encara que el procediment davant l'Administració s'inicia amb la presentació de la sol·licitud (supòsits article 6.1.a i 6.1.b), cal tenir present que l'elaboració de la documentació és complexa i arribar a acords entre els impulsors pot resultar complicat i que això també ha de suposar costos d'oportunitat.



- *7 dies*: per sotmetre el projecte a informació pública (article 11.2 Avantprojecte).
- *1 mes*: com a mínim, de duració de la informació pública (article 11.2 Avantprojecte).
- *Indeterminació del termini*: per respondre les al·legacions i generar un nou text (apartats 3 i 4 de l'article 11 Avantprojecte).
- *15 dies*: per la notificació de la votació (article 11.7 Avantprojecte).
- *7-15 dies*: per votar (article 11.7.b Avantprojecte).
- *2 dies*: per donar els resultats (article 11.9 Avantprojecte).
- *1 mes*: per sotmetre el projecte a l'aprovació del Ple (article 12.1 Avantprojecte).
- *3 mesos*: per constituir l'entitat gestora (article 12.4 Avantprojecte).
- *Indeterminació del termini*: per subscriure el conveni (article 12.4 Avantprojecte).
- *1 mes*: per sol·licitar inscripció al RAPEUC (article 17.1 Avantprojecte).
- *3 mesos*: per inscriure al RAPEUC (article 17.3 Avantprojecte).
- *Indeterminació del termini*: publicació al DOGC (article 18 Avantprojecte).

Com es pot constatar en aquest cas, els terminis establerts a l'Avantprojecte suposen que les APEU no podran iniciar la seva activitat en 1-2 anys (alhora que hi ha terminis que no s'han determinat). Es per això, que es recomana revisar el procediment als efectes de reduir el màxim possible els terminis i fixar aquells que manquen.

D'altra banda, en les observacions sobre el text es fan un seguit de consideracions sobre l'ordre lògic dels diferents tràmits que afavoririen reduir alguns d'aquests terminis. En relació amb aquestes observacions, es vol destacar que els 4 mesos d'espera previstos en relació amb la inscripció al RAPEUC no semblen justificats atès que:

- El conveni ha de ser publicat al DOGC²⁸ i hi ha una obligació d'inscriure'l al [Registre de convenis de col·laboració i cooperació](#), mitjançant el qual es dona compliment a l'obligació de publicitat activa en relació amb la subscripció del conveni de les administracions de Catalunya (article 14 de la Llei 19/2014²⁹). Aquestes obligacions recauen sobre l'Ajuntament o ajuntaments que constitueixen l'APEU que són els que controlen que es doni compliment a la normativa vigent sobre els convenis i les APEU.

No sembla que l'Administració de la Generalitat hagi d'exercir cap control addicional sobre el compliment de la legalitat, per tant, no s'entén quin és el sentit del procediment autoritzatori previst als articles 17 i 36 de l'Avantprojecte de llei,

²⁸ Article 110.3 i 112 de la [Llei 26/2010](#). En la mateixa línia, article 48.8 de la [Llei 40/2015](#) d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

²⁹ [Llei 19/2014](#), del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

que endarrereix la tramitació de les APEU i genera dubtes sobre la seva coherència amb la normativa de convenis.

- Si el que pretén l'Administració de la Generalitat és crear un registre informatiu sobre les APEU existents, d'entrada seria convenient que oferís informació diferent a la prevista al Registre de convenis que justifiqués els recursos que s'hi dediquen. En aquest sentit, per exemple, el SIPAE sí que ofereix una informació addicional.

Si finalment es crea un registre informatiu, es recomana que per alimentar-lo es prevegi que l'Ajuntament simplement comuniqui la signatura del conveni en el moment que es trameti per a la seva publicació al Registre de convenis i col·laboració³⁰, així com que es pugui impulsar d'ofici la inscripció per la unitat competent en matèria de comerç o la unitat competent en matèria d'inversió industrial, a partir de la informació facilitada al Registre de convenis o la que puguin facilitar els interessats.

D'altra banda, també es suggereix que al text es fixi el procediment d'ofici mitjançant el qual els Ajuntaments poden iniciar el procediment de delimitació de les APEU (article 6.1.c de l'Avantprojecte) Seria convenient que llavors també s'identifiquessin tots els tràmits i el temps que comporta cadascun d'aquests.

5.D. Quadre de comparació de les opcions de regulació

Tot seguit s'inclou una proposta de quadre amb la síntesi dels impactes més rellevants que es preveuen si es manté la situació actual i els que previsiblement es poden generar si s'adopta l'opció proposada. Caldria revisar aquesta proposta, completar-la i corregir-la. Al peu de pàgina es fan algunes observacions perquè puguin ser valorades per la unitat promotora, les quals s'hauran d'eliminar si s'incorpora la taula a la memòria d'avaluació.

Als efectes de facilitar la tasca es pot consultar: la memòria d'avaluació de l'Avantprojecte de Llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital ([annex 4](#)) o la memòria d'avaluació del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del Registre de subvencions i ajuts de Catalunya ([annex](#)).

	OPCIÓ 1: "NO FER RES"		OPCIÓ 2: OPCIÓ PROPOSADA	
IMPACTES	COSTOS	BENEFICIS	COSTOS	BENEFICIS
Impacte pressupostari	Cost de les subvencions a les associacions que gestionen zones comercials i PAE Cost de la gestió de les subvencions per part de les administracions públiques.	Ingressos que les administracions públiques reben per l'exercici de l'activitat empresarial.	Cost de les subvencions a les APEU. Es preveu un increment per a les APEU dels PAE (estimat 586.000€ l'any 2019) Cost de gestió de la creació, modificació i funcionament de les APEU per part de les administracions públiques. El possible increment de tasques es pot assumir amb els recursos personals i	Ingressos que les administracions públiques reben per l'exercici de l'activitat empresarial. No es preveu que hi hagi un increment substancial respecte a la situació actual.

³⁰ Ja hi ha un [tràmit electrònic](#) previst mitjançant EACAT.



			materials disponibles, tant a l'Administració de la Generalitat com als ens locals. Costos de publicació al DOGC.	
Impacte econòmic	Empreses que voluntàriament participen: cost de les quotes	Inversió de les quotes de part dels empresaris en els serveis de la zona, que contribueixen a la dinamització i el foment de la competitivitat.	Totes les empreses: cost de les quotes. No hi ha free riders. Les quotes són proporcionals a la dimensió de l'empresa.	Inversió de les quotes de totes les empreses en els serveis de la zona, que contribueixen a la dinamització i el foment de la competitivitat.
Impacte social	Costos ambientals de la mobilitat Tendència a la desertització comercials de determinades zones urbanes.	Les associacions que es declaren d'utilitat pública tenen associats determinats beneficis, com l'assistència jurídica gratuïta.	Costos ambientals de la mobilitat. Es redueixen respecte a la situació actual perquè la gent no es desplaçarà tant a l'extraradi per fer compres comercials i es fan inversions en la millora de la mobilitat als PAE.	Millora dels serveis i prestacions comercials als ciutadans de determinades zones urbanes amb unes dimensions grans
Impacte normatiu	Cost de constituir les associacions per gestionar zones comercials i PAE. Duració constitució i modificació d'una associació: 20 dies ³¹ Duració associacions: tenen vocació de permanència.		Cost de les càrregues administratives: 5.500€-16.650€ ³² Duració del procediment de tramitació de la creació i les modificacions de l'APEI: 1 a 2 anys. Duració de l'APEU: 5 anys i pròrrogues de 4 anys.	
Impacte de gènere		Hi ha una participació paritària en les associacions		Es preveu una participació paritària en la gestió de les APEU

³¹ Cal inscriure tant la creació com la modificació de les associacions al Registre d'associacions, aportant l'acta fundacional i els estatuts. El Registre inscriu en 20 dies des que es sol·licita (article 7 [Decret 206/1999](#), de 27 de juliol, pel qual s'aprova el reglament d'organització i funcionament del Registre d'associacions), no es compta el temps dels per preparar la sol·licitud igual que no s'ha fet en relació amb la preparació de la sol·licitud de l'APEU.

<http://justicia.gencat.cat/ca/tramits/cercador/?queryNat=associacions>

³² Es recomana actualitzar aquestes xifres de conformitat amb les consideracions efectuades sobre la identificació i quantificació de les càrregues administratives. La proposta que es trameta estima en més de 7 milions d'€ el cost de les càrregues administratives.



VALORACIÓ SOBRE L'ASSOLIMENT DELS OBJECTIUS	Hi ha una participació limitada dels agents econòmics en la gestió de zones urbanes comercials i als PAE, que suposen una pèrdua de coneixement en la presa de decisions per millorar-les. La creació i modificació de les associacions per part dels agents econòmics és àgil però tenen problemes en obtenir finançament i en ser suficientment representatives. Tot i que actualment existeixen ja mesures per afavorir el model de ciutat compacta i frenar la desertització dels nuclis urbans, es considera que hi ha marge per aconseguir que les zones urbanes comercials siguin més atractives als consumidors, qüestió on seria important el coneixement dels agents econòmics.	Amb la creació de les APEU en zones urbanes comercials es vol que la pròpia gestió per part dels agents econòmics sigui més efectiva en aconseguir que aquestes siguin més atractives als consumidors i això afavoreixi el model de ciutat compacta. La creació i modificació de les APEU per part dels agents econòmics és un procediment complex, tanmateix garanteix un millor finançament i que les entitats són suficientment representatives.
---	---	---

II. Observacions sobre el text proposat

En relació amb la versió del text de data 11.06.2019 es fan les consideracions següents:

Consideracions prèvies: cal recordar que la modificació de les previsions amb rang de llei té un sistema molt més rígid que les disposicions reglamentàries. En aquest Avantprojecte s'ha optat per regular el procediment de forma detallada al fi de permetre una aplicació directa de la norma sense necessitat de posterior desplegament, tal com sembla exigir la disposició final tercera de la Llei 18/2017. Tanmateix, es tracta d'una norma essencialment procedimental i això suposa que per garantir la seguretat jurídica s'hagi de regular amb molt detall els diferents requeriments. És per això que es recomana revisar el text i en la mesura del possible considerar la possibilitat d'efectuar remissions a un eventual desplegament reglamentari. En aquest sentit, es recorda que es poden preveure les disposicions transitòries oportunes per tal de garantir que es pugui aplicar directament la llei.

Article 4: atès l'article 9, es recomana considerar si no s'hauria de fer referència a "entitats privades" en compte d'"associacions privades".

Article 4 i 6.1.c: com ja s'ha assenyalat, no s'ha previst una tramitació específica pel cas que qui inicia la tramitació sigui un Ajuntament. Es recomana fer les previsions oportunes.

Ahora, surgen dudas sobre la utilització de l'expressió "titulars del dret de possessió", ja que l'article 521-1 del Codi Civil³³ estableix que "La possessió és el poder de fet sobre una cosa o un dret, exercit per una persona, com a titular, o per mitjà d'una altra persona" i que l'article 522-1 el Codi Civil estableix que "Es presumeix que els posseïdors són titulars del dret en concepte del qual posseeixen el bé". Per tant, caldria concloure que hi ha un dret en virtut del qual es gaudeix de la possessió (per exemple, dret de propietat, dret de gaudi en virtut de contracte d'arrendament...) però genera dudas que es pugui parlar d'un dret de possessió, semblaria que més aviat caldria parlar dels titulars d'un dret mitjançant el qual es gaudeix de la possessió del local.

³³ [Llei 5/2006](#), de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals.



Article 6.2: no es defineix què és una “activitat econòmica empresarial” ni quan cal entendre que es duen a terme “activitats sense ànim de lucre”, de forma que genera incertesa sobre qui està subjecte als procediments previstos i eventualment a les obligacions que pugui generar la constitució de l'APEU.

La Classificació Catalana d'Activitats Econòmiques (CCAEE)³⁴ defineix què és activitat econòmica, però no fa referència a l'activitat econòmica *empresarial*. També es fa notar que en la definició d'activitat econòmica de la CCAEE no s'exclou el fet que aquesta activitat es realitzi amb o sense ànim de lucre³⁵. En aquest sentit, no semblaria raonable excloure de l'APEU una botiga de merchandising d'una ONG perquè sigui gestionada per una entitat sense ànim de lucre.

Ahora en la CCAEE incorpora també una definició d'*establiment*, que sembla ajustar-se al que es vol fer referència amb el terme *locals* en aquest article 6. Es recomana considerar si no seria convenient emprar aquesta terminologia també en l'Avantprojecte de llei³⁶, la qual cosa resoluria els dubtes terminològics plantejats respecte a l'apartat 1 de l'article 6, ja que es podria fer referència al titular de l'establiment amb independència de quin sigui el títol pel qual es posseeix el local.

Articles 7, 8, 9 i 10: vist que aquests preceptes es refereixen a determinats documents que s'han de presentar durant la tramitació del procediment de delimitació de l'APEU, semblaria més lògic que primer s'establís el procediment (actuals articles 11, 12, 14 i 15 Avantprojecte) i després es fes referència al contingut concret dels documents.

Ahora, es fa notar que en alguns casos aquests documents semblen tenir diverses funcions, ja que és necessari aportar-los en el procediment de creació, modificació i durant el funcionament de l'APEU, la qual cosa genera algunes distorsions en relació amb el seu contingut, que es comenten més endavant.

Article 7.d): no s'entén a què fa referència “projecte de constitució”, l'article 9 només es refereix als estatuts.

Article 9: els òrgans de govern i el seu funcionament, el procediment per efectuar modificacions, el procediment per prorrogar el conveni i les causes de dissolució ja estan fixats a l'Avantprojecte de llei, com sembla raonable, per tant es recomana considerar si aquests estatuts han de preveure alguna especificitat diferent.

Article 10: el contingut del Pla d'actuació és parcialment coincident amb la documentació justificativa dels convenis (article 111.3 de la Llei 26/2010 i 50.1 de la Llei 40/2015). Si es vol que els impulsors de l'APEU aportin la documentació amb la qual cal acompanyar els convenis, es recomana revisar el precepte; pel cas que la finalitat d'aquest “pla d'actuació” sigui establir els elements essencials de funcionament de

³⁴ <https://www.idescat.cat/serveis/biblioteca/docs/bib/publicacions/b1824.pdf>. Aquesta publicació va ser efectuada en base al [Decret 137/2008](#), de 8 de juliol, pel qual s'aprova la Classificació catalana d'activitats econòmiques 2009 (CCAEE-2009).

³⁵ En la mateixa línia quan la UE delimita què és una pime comença definint el que considera una empresa i estableix que el factor determinant està en què s'exerceixi una activitat econòmica no en quina sigui la forma jurídica, alhora que específicament considera que pot ser empresa una associació o una persona física ([Recomanació 2003/361/CE, de la Comissió, de 6 de maig de 2003](#)).

³⁶ Cal posar en relleu que les definicions de l'article 2 Avantprojecte de llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital han seguit aquestes definicions de la CCAEE.



l'APEU es recomana separar les qüestions descriptives del funcionament de l'APEU, el pla estratègic/programa d'actuacions inicial i la seva avaluació:

- Document descriptiu de funcionament: sembla que és necessari aportar una descripció de les funcions que ha d'assumir l'APEU per justificar que responen a fins d'interès general i especificar les regles per l'exacció de quotes.
- Pla estratègic/Programa d'actuacions inicial: de la lletra a), b), c) i e) d'aquest article 10 es dedueix que es vol que en el moment de la creació de l'APEU tingui un programa d'actuacions o de fixació de determinació de mesures. Tanmateix això sembla un mica contradictori amb el fet que s'atorguin funcions generals a l'APEU (i no el mandat d'executar un programa) i que hi hagi òrgans permanents de gestió, que tenen com funcions d'aprovació de plans i programes, lletra e) de l'article 21 i lletra b) article 25. En aquest sentit, es fa notar que l'article 54 i la disposició final tercera de la Llei 18/2017 fan referència a un "pla estratègic".

Tant si es vol que l'APEU executi un programa amb mesures detallades i exhaustives, com si es vol que l'APEU iniciï la seva activitat amb una planificació estratègica de les actuacions a realitzar que sigui modificable pels òrgans de gestió atenent a les necessitat de cada moment, caldria revisar el disseny de les funcions, el contingut dels estatuts de les entitats i la configuració dels òrgans.

- Memòria d'avaluació *ex-ante* i *ex-post* de les mesures: de les lletres a), b), c) i f) d'aquest article 10 es dedueix la voluntat de realitzar una avaluació *ex-ante* i *ex-post* de les mesures previstes i que es documenti el seu resultat en un informe o memòria.

Per efectuar l'avaluació *ex-ante* seria necessari que es determinessin les problemàtiques de la zona urbana o el PAE (enteses com problema però també com oportunitat de millora), els objectius a assolir i la proposta que s'efectua, així com els impactes que han de tenir aquestes mesures.

Pel que fa als impactes, la lletra b) fa referència al projecte de pressupost i es fa notar que a l'article 28 de l'Avantprojecte es preveu que cal un pressupost anual per l'APEU. S'entén, per tant, que amb la lletra b) es vol fer referència a què es faci una estimació del cost d'implementació de les mesures previstes al programa, als efectes de verificar que són coherents amb els ingressos que es disposen. En relació amb aquesta qüestió, la lletra c) fa referència a les fonts de finançament, tot i que semblen limitades a les previstes a l'article 26 de l'Avantprojecte. Per tant, amb aquesta lletra c) sembla que es vol fer referència als ingressos dels que es preveu disposar mitjançant aquestes fonts de finançament en un moment inicial (al llarg dels 5 anys de duració sembla difícil que es puguin estimar amb certesa).

També es fa referència a la lletra a) als "beneficis que aquestes actuacions han de comportar en relació amb els serveis existents" sembla referir-se als impactes positius esperats de l'adopció de les mesures.

D'altra banda, la lletra d) es refereix a la necessitat de preveure "mecanismes d'avaluació dels resultats i assoliment dels objectius". Per tant, tal com s'ha assenyalat, seria necessari que *ex-ante* es fixessin els objectius perseguits als efectes de determinar com s'assoleixen i en relació amb els "mecanismes d'avaluació" s'entén que es fa referència a la fixació d'indicadors de seguiment i



de resultats i la necessitat de realitzar una memòria o un informe d'avaluació exposat un cop finalitzat el programa.

Articles 11 i 12: en relació amb els apartats d'aquests preceptes cal assenyalar:

a) *Apartat 1 article 11:* vist que amb “projecte per a delimitació de l'APEU” s'està fent referència a una documentació (article 7) es recomana que així s'expressi al precepte i que quedi clar que cal una sol·licitud per delimitar l'APEU i que s'ha d'acompanyar del projecte previst a l'article 7.

b) *Apartat 2 i 3 de l'article 11 i article 12.1:* és innecessari preveure una aprovació inicial ja que l'òrgan competent de l'Ajuntament sembla que només hauria de comprovar que s'ha aportat correctament la documentació i si escau, aplicar el procediment d'esmena previst a l'article 68 Llei 39/2015. No s'entén en base a què podria denegar la sol·licitud aquest òrgan, ja que es considera que és el Ple de l'Ajuntament qui és el competent per valorar l'oportunitat de la creació de l'APEU.

Per tant, es recomana suprimir l'aprovació inicial tenint en compte que si qui valora l'oportunitat del projecte és l'òrgan competent que determini cada Ajuntament, llavors no cal l'aprovació del Ple. Si qui valora l'oportunitat és el Ple, llavors l'òrgan competent al que es refereix el precepte s'entén que hauria de tenir un paper de donar impuls al procediment.

A més, es suggereix reconsiderar la proporcionalitat de l'establiment d'un silenci negatiu sobre la continuació de la tramitació ja que no s'estaria en cap dels supòsits en què l'article 24 de la Llei 39/2015 preveu que el silenci sigui desestimatori i no sembla proporcional. Si es decideix mantenir, aquesta és una de les qüestions a valorar sobre el disseny del procediment a l'informe d'impacte normatiu.

c) *Apartat 2 de l'article 11:* en una norma que vol potenciar la participació ciutadana i la col·laboració públic-privada, el termini d'un mes d'informació pública sembla ajustat per propiciar una veritable participació, si bé és cert que aquest és un termini mínim i que els Ajuntaments tenen marge per ampliar-ho.

D'altra banda, cal tenir present que efectuar una consulta pública en un web és una forma de participar però no l'única ni sempre la que més afavoreix la participació en el cas concret³⁷. Per tant, es recomana que al precepte es faci esment que aquesta informació pública es realitza “sense perjudici que s'utilitzin altres eines o canals de participació”.

d) *Apartat 2, 7 i 8 de l'article 11:* un dels elements cabdals d'aquest procediment és com determinar quins locals formen part de l'àrea que es vol delimitar i com s'articula el seu dret de vot, atès que suposa fixar una sèrie d'obligacions sobre aquests, essencialment la de pagar la quota.

Pel que fa a aquesta qüestió, d'entrada, seria convenient aclarir quins titulars dels locals són els que poden impulsar la iniciativa i poden votar, per això en primer lloc cal aclarir la terminologia emprada a l'article 6.3, com ja s'ha assenyalat. D'altra banda, cal tenir en compte algunes regles per quan es produeixen dubtes interpretatius, com ara les que s'han previst a l'apartat 8. En relació amb aquestes es troba a faltar que s'especifiqui

³⁷ Pàgina 396 de [Better Regulation Toolbox](#) es citen alguns dels més utilitzats a la Comissió Europea.



què passa quan el dret en virtut del qual s'ostenta la possessió està en discussió, per exemple, un conflicte entre arrendador o arrendatari o l'ocupació del local.

A més, una qüestió decisiva és com es realitza el cens, com es garanteix que els titulars dels locals són informats i qui i com decideix qui constitueix part definitiva d'aquest.

Cal assenyalar que es preveuen dues notificacions però no en els mateixos termes, una que es realitza quan s'obre la informació pública ("notificació individual") i un altra quan es convoca a la votació ("notificació fefaent"). Es recomana prescindir de la primera notificació ja que el cens inicial pot no ser correcte i es pot donar el cas que sigui necessari repetir el tràmit de la informació pública a sol·licitud d'algun interessat per no haver fet correctament aquesta notificació, en aquesta fase es considera que seria suficient que per part de l'Ajuntament es fes difusió sobre l'obertura d'aquesta informació pública i que en tot cas notifiqués a les associacions empresarials més representatives del municipi³⁸. S'entén que mitjançant les al·legacions d'informació pública es podran fer les aportacions pertinents sobre les mancances del cens, que hauran de ser resoltes i donar lloc a un cens definitiu. Si es volgués notificar la convocatòria de les eleccions de forma fefaent –s'entén que de conformitat amb els articles 41 a 44 de la Llei 39/2015–, es recomana considerar si els 15 dies previstos són suficients.

e) Apartats 2, 4 i 5 de l'article 11 i article 12: com ja s'ha assenyalat, caldria delimitar quin és l'òrgan competent per resoldre les al·legacions i en especial les relatives al cens, ja que no està clar si ha de ser "l'òrgan competent" de l'Ajuntament o el grup de treball constituït.

També, cal assenyalar que no se sap molt bé com ha de constituir-se aquest grup de treball ni per quines persones. Aquestes qüestions serien més pròpies d'un desplegament reglamentari, tot i que en aquest Avantprojecte –com s'ha assenyalat– s'ha volgut establir amb detall quin és el procediment aplicable.

D'altra banda, es recomana reconsiderar si cal que aquest grup de treball es constitueixi un cop efectuada la informació pública, semblaria que el més adequat seria que es constituís en el moment de presentar-se la sol·licitud i que fos el que impulsés la informació pública, alhora que mentre aquesta es desenvolupa anés treballant amb l'Ajuntament en la proposta a presentar al Ple i a votació.

En relació amb l'ordre d'aprovació del Ple i la votació que han de fer els titulars del local, cal assenyalar que, tal com es configura el procediment, el Ple de l'Ajuntament podria denegar el projecte de delimitació després que haguessin votat els titulars. Sense que l'article prevegi quin són els efectes d'aquesta denegació.

Semblaria més lògic que el grup de treball proposés el text al Ple de l'Ajuntament i que es preveïés algun mecanisme que permetés retornar el text al grup de treball si el Ple no està conforme. De manera que s'aprovi només quan el Ple de l'Ajuntament tingui suficient consens sobre la delimitació de l'APEU i els diferents elements del conveni i

³⁸ En la línia del previst a l'article 5.ter de la [Llei 12/1985](#), de 13 de juny, d'espais naturals, recentment introduït per solucionar les incidències que les notificacions generaven en la tramitació relativa als parcs naturals (article 205 de la [Llei 5/2017](#), del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni).



sigui això el que es voti, de forma que el text validat pel Ple i els titulars dels locals determinin el contingut del conveni que es subscrigui.

Article 12.4: caldria delimitar millor el procediment de constitució de l'Entitat Gestora, ja que no es sap qui ha de convocar la primera Assemblea General per triar el President i Secretari i eventualment, el Gerent. Tampoc qui actua com President i Secretari mentre no es tria per l'Assemblea, ni qui ni com ha d'atorgar escriptura pública.

Article 13: aquest precepte substancialment regula el contingut del conveni, per sistemàtica hauria de col·locar-se conjuntament amb els articles 7, 8, 9 i 10, que regulen el contingut de diversos documents que cal presentar amb el projecte de delimitació.

Pel que fa al contingut dels convenis cal tenir present que l'article 49 de la Llei 40/2015 té caràcter bàsic i que aquest precepte no està fixat en els mateixos termes. Per tant, a efectes d'evitar dubtes interpretatius es recomana remetre expressament a la normativa sobre convenis en allò no expressament regulat en l'article i com a contingut propi preveure les especificitats dels convenis de les APEU, per exemple, que la duració sigui de 5 anys en compte de 4 anys.

Pel que fa a la duració dels convenis, es recomana considerar si no hauria de ser superior atenent als temps de tramitació de la creació i modificació (la pròrroga està limitada a 4 anys per la normativa bàsica).

Article 14: caldria especificar quan cal entendre que les parts estan d'acord. Sembla que pel que fa als titulars dels locals cal una majoria qualificada de l'Assemblea General (article 20.7 i 22 de l'Avantprojecte), mentre que no es fixa qui pren l'acord per part de l'Ajuntament o ajuntaments. D'altra banda, el precepte fa referència a una "part interessada" i la impossibilitat de la pròrroga tàcita, per tant, cal entendre que necessàriament ha d'haver-hi *dos* parts interessades que es comuniquin l'una a l'altra la voluntat de prorrogar el conveni.

Articles 15 i 28.4: només es preveu el procediment pel qual la proposta de modificació l'efectua l'entitat gestora. Es recomana valorar la possibilitat de preveure el procediment pel qual la modificació la proposa l'Ajuntament, i que es consideri si no s'haurien de preveure especificitats en relació amb el de creació, per exemple, pel que fa a la notificació.

Es recomana valorar la previsió a l'apartat 15.1 de la pròrroga del conveni, ja que es regula la presentació d'una sol·licitud que ha de ser aprovada per l'Ajuntament (tal com es dedueix de l'article 17.3) mentre que a l'article 14 fa referència a una comunicació.

A més, es recomana reconsiderar que la proposta hagi de ser votada per les persones titulars, vist que ha estat aprovada per l'Assemblea General amb un quòrum de 2/3 parts i per majoria absoluta segons l'article 20.7 i 22. Es fa notar que l'article 15.2 no està redactat en els mateixos termes que l'article 20.7

Finalment, es fa constar que no resulta clar quines modificacions del Pla d'actuació es poden fer mitjançant modificacions pressupostàries sense majoria qualificada i quines han d'articular-se per l'article 15. Es recomana aclarir-ho.

Articles 16, 17, 18 i 36: tal com s'ha assenyalat, vistes les obligacions de registre i publicitat dels convenis, no sembla que tingui sentit establir un registre autoritzatori. Si realment es considera necessari disposar del RAPEUC de forma complementària amb



el Registre de convenis de col·laboració i cooperació, es suggereix que aquest tingui caràcter merament informatiu i que s'informi d'ofici o mitjançant una comunicació de l'Ajuntament.

Pel que fa a l'apartat 1 de l'article 17, cal assenyalar que tota la documentació que es requereix juntament amb la sol·licitud d'inscripció es troba al document que es demana a la lletra b), el conveni, de conformitat amb l'article 13.4.

En relació amb l'apartat 3 de l'article 17 cal assenyalar que s'interpreta que la comunicació ha de ser efectuada per l'Ajuntament com la realització de la sol·licitud d'inscripció, tanmateix fora bo especificar-ho al precepte ja que a l'article 15 les modificacions només s'ha previst que s'instin per la entitat gestora.

Articles 20.4 i 29.2: en aquests dos únics preceptes es requereix que es faci determinada publicitat mitjançant la web corporativa de l'entitat gestora, amb la qual cosa implícitament s'exigeix que es creï. Cal destacar que les dues previsions preveuen altres mitjans per facilitar la informació, per tant, sembla desproporcionat requerir en aquesta norma amb rang legal l'exigència de web corporativa i la realització de la publicitat.

Article 27: es recomana valorar les previsions d'aquest article amb les previsions de l'article 20.6 de la Llei d'Hisendes Locals que preveu l'aprovació d'ordenança municipal en relació amb la prestació de serveis que semblen coincidents amb els previstos a les funcions de les APEU.

Si calgués l'aprovació de l'ordenança, caldria tenir-ho present en relació amb la configuració del procediment de delimitació de l'APEU.

Article 29.1.c: atès que el procés d'auditoria és complex i té costos sembla excessiu haver-lo de realitzar anualment, si no hi ha un previsió legal que ho exigeixi. Es recomana valorar que es faci en el moment que es vulgui prorrogar el conveni o quan es procedeixi a l'extinció.

Article 30: en relació amb l'apartat 1, al posar en relleu que segons l'article 14 ha d'haver-hi acord de l'Ajuntament per la pròrroga i segons aquest article també ha d'haver acord per l'extinció, encara que no es sap qui exactament l'ha de prendre. Caldria preveure què passa si no es pren cap d'aquests dos acords per part de l'Ajuntament un cop transcorregut el termini de vigència del conveni.

A més, pel que fa a aquest apartat 1 es recorda que el [Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya](#) en la seva regla 21 estableix que no s'ha d'utilitzar la conjunció doble «i/o» perquè a l'hora d'interpretar el seu significat crea confusió (també caldria revisar l'article 32.1)

Pel que fa a l'apartat 4, es recomana reconsiderar si és necessari que es publiqui al DOGC l'extinció quan ja es fa publicitat al Registre de convenis de col·laboració i cooperació³⁹ i no es preveu a la normativa específica de convenis⁴⁰.

³⁹ Article 14.2.b Llei 19/2014.

⁴⁰ Ni a la Llei 40/2015 ni a la Llei 26/2010.



Article 39: s'entén que “esforç tributari” fa referència al pagament que els titulars de les naus o parcel·les d'una APEU fan de l'IBI i l'IAE, es recomana ser més explícit a aquest respecte al precepte.

Articles 40 i 41: s'està regulant el contingut del SIPAE no de les APEU, es recomana que es valori la possibilitat de preveure una habilitació al conseller per desplegar-ho amb rang reglamentari, tal com s'ha fet en relació amb la disposició final segona.

Disposició derogatòria: vist que l'Avantprojecte de Llei dona compliment a la disposició final tercera de la Llei 18/2017 es recomana que es valori la possibilitat de derogar-la expressament per raons de simplificació normativa.

Disposició adicional primera: la línia d'ajuts es pot establir sense necessitat de preveure-ho en aquesta disposició, per raons de simplificació normativa, es recomana suprimir-la.

Disposició final tercera: l'entrada en vigor ha de servir per tal que els operadors prenguin coneixement de la norma i puguin preparar-se pel seu compliment. La regla 210 del [Manual](#) indica que l'entrada en vigor immediata de les disposicions ha de tenir caràcter excepcional i només és adequada en els casos en els quals la disposició requereixi una aplicació urgent. Les raons de la urgència han de ser acreditades. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat de forma reiterada la Comissió Jurídica Assessora (entre d'altres, Dictamen [39/2018](#) –FJ VII.7-).

Es recorda que la regla general que estableix l'article Article 111-10 del CC⁴¹ és que les lleis de Catalunya entren en vigor una vegada han transcorregut vint dies des del dia en què han estat publicades íntegrament en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, si no s'hi disposa altrament.

Barcelona, 25 de juliol de 2019.

25/07/2019

25/07/2019

X Ester Diéguez

Ester Diéguez Rodríguez
Responsable d'anàlisi de projectes normatius
Signat per: CPISR-1 C Ester Diéguez Rodríguez

X Paula Ortí

Paula Ortí Ferrer
Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació
Signat per: CPISR-1 C Paula Ortí Ferrer

⁴¹ [Llei 29/2002](#), de 30 de desembre. Primera Llei del Codi civil de Catalunya.