



21 de febrer de 2023

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei per a la reforma de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires; i del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa, i també que s'iniciarà a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord de Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha d'incloure una memòria preliminar i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Empresa i Treball, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei per a la reforma de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires; i del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar per sotmetre a consideració del Govern la tramitació de l'Avantprojecte de llei per a la reforma de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires; i del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials

1. Problemes que es volen solucionar

Les importants transformacions econòmiques, socials, digitals i mediambientals que en els darrers anys han afectat l'activitat comercial han deixat empremta en el sector, tant en l'àmbit de l'ordenació dels equipaments comercials com en el de l'ordenació de l'activitat comercial. Els canvis han evidenciat l'existència de nombrosos problemes d'implementació del model comercial, així com d'interpretació de la normativa vigent, als quals l'Administració pública ha de donar una resposta urgent.

Els problemes que cal resoldre es concreten en:

- a) L'increment de la mobilitat a conseqüència del canvi d'hàbits, tant de compra com de consum, principalment en el sector quotidià d'oferta alimentària, provinents de la venda en línia i dels lliuraments immediats (*delivery*).
- b) El canvi en el model productiu que provoca una rotació continuada dels productes a la venda, principalment en el sector de l'equipament de la persona, que ha diluït la distinció entre les diferents pràctiques promocionals.
- c) L'increment del malbaratament alimentari de productes peribles quan coincideixen dos o més dies festius consecutius de tancament obligatori dels establiments comercials.
- d) La dificultat d'implantació dels petits establiments comercials, en els municipis de menys de 5.000 habitants atesa la diversitat de morfologies de les edificacions en sol residencial dominant i la disseminació dels seus assentaments urbans (urbanitzacions, pedanies, nuclis petits...).
- e) L'escassetat de parcel·les amb les característiques urbanístiques requerides per la normativa vigent, que dificulta una mixtura d'usos que faci de transició i compactació de tot el sòl urbà.
- f) La necessitat de revisar els preceptes de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, que s'han vist afectats per la Sentència 117/2022 del Tribunal Constitucional.

2. Els objectius que es volen assolir

2.1 Objectius de la iniciativa.

Aquesta iniciativa vol esdevenir l'instrument amb el qual corregir els problemes que la implementació del model comercial català ha posat en relleu en els darrers anys. Amb aquesta voluntat s'han identificat aquells problemes de l'ordenació de l'activitat comercial i de l'ordenació dels equipaments comercials als quals s'ha de donar resposta de forma prioritària.

2.1.1 Objectius en l'àmbit de les diferents activitats de promoció comercial i dels horaris comercials.

a) Impulsar una visió comuna de les diferents activitats de promoció de vendes atès que, encara que cadascuna d'elles té les seves característiques pròpies i diferencials, persegueixen un objectiu compartit, el d'incrementar les vendes, amb la finalitat de garantir la viabilitat del comerç minorista. Cal tenir present que l'experiència dels darrers anys ha constatat que és freqüent que el sector del comerç minorista compagini en un mateix marc temporal les activitats amb finalitat incentivadora, és a dir, les promocions, amb aquelles que tenen una finalitat extintiva, fonamentalment les rebaixes.

b) Donar sortida al volum de mercaderies que a conseqüència de la reducció del període de duració de les dues grans temporades anuals (hivern i estiu) no s'han pogut vendre i s'acumulen en els magatzems dels establiments comercials. Aquestes mercaderies sobrants ja no es poden vendre a un preu normal, i els cal una sortida comercial abans no quedin desfasades i deixin de ser un valor comercialment viable.

c) Resoldre els dubtes que genera entre els comerciants la realització de promocions adreçades a incentivar les vendes, especialment en aquells casos en què es permet realitzar promocions generalitzades.

d) Reduir les obligacions o càrregues administratives innecessàries que només contribueixen a alentir la tramitació administrativa.

e) En matèria d'horaris comercials, fer visibles les conseqüències derivades de la Sentència 117/2022 del Tribunal Constitucional, que ha anul·lat diversos articles de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, i aprofitar per ampliar l'oferta al consumidor, a fi d'assegurar el proveïment de la població i evitar el malbaratament de productes, especialment en la venda de productes alimentaris peribles.

f) Traslladar les conseqüències derivades de Sentència 117/2022 del Tribunal Constitucional en allò que afecta la prescripció de les infraccions i les sancions.

2.1.2 Objectius en l'àmbit de les mesures adreçades a millorar l'ordenació dels equipaments comercials.

a) Possibilitar el reconeixement real del teixit residencial en nuclis continus o sistemes conurbats de diferents municipis mitjançant l'adequació d'instruments urbanístics d'ordenació comercial com ara la delimitació de les trames urbanes consolidades (TUC) supramunicipals. Les TUC supramunicipals permeten, a més, assolir els objectius del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'afavoriment i potenciació de territoris compactes, complexos i socialment cohesionats.

b) Ajustar l'ordenació comercial a les necessitats específiques de municipis amb teixits residencials menys densos i amb possibilitats d'implantació més limitades, per evitar desplaçaments cap a polaritats comercials properes, i adequar els criteris de localització i d'ordenació dels petits establiments comercials (PEC) als de la resta de categories d'establiments i a determinades morfologies urbanístiques, presents especialment en municipis petits.

Donar consistència als criteris de localització i ordenació de l'ús comercial, i eliminar els dubtes interpretatius de la regulació actual.

c) Simplificar l'acreditació dels requisits exigits per a implantacions comercials fora de la TUC (en continuïtat amb el teixit residencial), agilitzar la tramitació administrativa, i adequar la configuració dels projectes comercials a les característiques específiques de l'emplaçament.

2.2 Objectius generals.

La iniciativa s'emmarca en els apartats 1.1.1, 1.1.2 i 1.3.1 del Pla d'actuació de la Direcció General de Comerç i del Consorci de Comerç, Artesania i Moda de Catalunya, que desenvolupa l'eix 3 del Pla de Govern, Per un país basat en una economia del coneixement, digital i emprenedora (epígraf 3.2, Empresa i teixit productiu; i epígraf 3.2.4, Potenciar el model català de comerç i millorar la competitivitat i la capacitat d'innovació de les empreses comercials).

Totes les accions que formen part del Pla d'actuació esmentat, i especialment aquesta iniciativa legislativa, estan alineades, de manera transversal, amb l'eix 4 del Pla de Govern, Per un país verd, equilibrat i connectat, que té com a objectiu la lluita global contra el canvi.

La iniciativa s'alinea amb els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides següents:

Objectiu 5.5, Assegurar la participació plena i efectiva de les dones, i la igualtat d'oportunitats de lideratge a tots els nivells decisoris en la vida política, econòmica i pública.

Objectiu 8.4, Millorar progressivament, d'aquí a l'any 2030, la producció i el consum eficients dels recursos mundials, i desvincular el creixement econòmic de la degradació del medi ambient, d'acord amb el Marc decennal de programes sobre modalitats de consum i producció sostenibles,

Objectiu 11.6, Reduir l'impacte ambiental negatiu per càpita de les ciutats, amb atenció especial a la qualitat de l'aire i a la gestió de les deixalles municipals i d'altres tipus.

Objectiu 12.1, Aplicar el Marc decennal de programes sobre modalitats de consum i producció sostenibles, amb la participació de tots els països i sota el lideratge dels països desenvolupats, tenint en compte el grau de desenvolupament i les capacitats dels països en procés de desenvolupament.

Objectiu 12.3, Reduir a la meitat, d'aquí a l'any 2030, el malbaratament d'aliments per càpita mundial en la venda al detall i en l'àmbit dels consumidors, i reduir les pèrdues d'aliments en les cadenes de producció i subministrament, incloses les pèrdues posteriors a la collita.

Objectiu 13.2, Incorporar mesures relatives al canvi climàtic en les polítiques, les estratègies i els plans nacionals.

3. Possibles solucions alternatives, normatives i no normatives

Les opcions disponibles per solucionar els problemes esmentats són dues:

a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

La possibilitat de no fer res no hauria de ser una de les alternatives a tenir en compte, al contrari, és urgent donar resposta a les problemàtiques prèviament esmentades i portar a terme les accions necessàries per assolir els objectius esmentats d'acord amb les necessitats del sector i de la població. El manteniment de l'*statu quo* només posposarà *sine die* l'adopció de solucions que es consideren peremptòries i inajornables.

A més, cal ser conscients que la conseqüència més lacerant d'una inacció administrativa suposa deixar passar l'oportunitat d'actualitzar les normatives comercials principals vigents a Catalunya, i contribueix decisivament a desconnectar-les de la realitat del sector, de la població i de l'Administració local, als qui haurien d'oferir les eines necessàries per afrontar el futur immediat amb la màxima estabilitat i seguretat jurídica.

b) L'opció normativa preferida.

Com hem assenyalat prèviament considerem que l'opció normativa és la preferida, perquè és la millor per oferir una solució única i generalitzable a unes problemàtiques que abasten la totalitat del territori de Catalunya.

La norma que s'aprovi haurà de tenir rang legal, atès que es tracta de modificar-ne dues (el Decret llei 1/2009, de 22 de desembre; i la Llei 18/2017, d'1 d'agost) que tenen rang de llei. L'única eina normativa possible en aquests casos és una llei aprovada pel Parlament de Catalunya, que és, a més, l'eina jurídica més estable i eficaç de totes les existents.

Cal també tenir en compte que els canvis que es preveuen incorporar als textos legals esmentats no tenen per si sols prou substantivitat per donar lloc a una llei específica, per la qual cosa la millor opció és instar una modificació legislativa de normatives existents.

En el cas de la Llei 18/2017, cal tenir present que la seva modificació s'entén com imprescindible per assolir els objectius esmentats en el punt 2.1.1 anterior, tant en l'àmbit de les diferents activitats de promoció comercial, com en el dels horaris comercials. Aquesta afirmació resulta indiscutible quan es tracta de donar visibilitat als canvis derivats de la Sentència 117/2022 del Tribunal Constitucional, que afecta els terminis de prescripció de les infraccions lleus i molt greus i la prescripció de les sancions lleus que preveu la Llei 18/2017; però també quan el que es vol és, aprofitant que la Sentència 117/2022 afecta la regulació dels horaris comercials, assolir altres objectius, com el de garantir el proveïment de la població, en general, en tots els sectors i, especialment, en el sector de l'alimentació, principalment de productes peribles. Només modificant la llei esmentada es podrà donar cobertura a aquest objectiu, ampliant l'horari d'obertura dels establiments comercials de compra, que no siguin grans empreses i tinguin menys de 300 m², o de tots els establiments d'aquesta mida, amb independència de la categoria de l'empresa, quan es tracti d'establiments de compra quotidiana d'alimentació. També es podrà assolir aquest objectiu oferint als ajuntaments la possibilitat de fixar un dia d'obertura comercial autoritzada en coincidir dos o més festius consecutius, de caràcter general o local.

La modificació de la Llei 18/2017 també esdevé imprescindible per visualitzar clarament l'objectiu de donar un tractament unitari a les activitats de promoció de les vendes, ressaltant així allò que els hi és comú, l'increment de les vendes, per sobre d'allò que les separa, la seva finalitat incentivadora o extintiva. Així mateix, també convindria modificar la llei per resoldre els dubtes que la seva interpretació ha originat en les promocions, particularment en aquells casos en què es permet la realització de promocions generals.

Per altra banda, per garantir l'objectiu de donar una sortida viable a aquelles mercaderies que, a conseqüència de la reducció del període de duració de les dues grans temporades anuals (hivern i estiu), s'emmagatzemen en els establiments comercials, caldria modificar la regulació que ara preveu la Llei 18/2017 de les vendes d'excedents o outlets..

Per últim, la modificació esdevé també el millor instrument per poder eliminar obligacions o càrregues administratives innecessàries.

En el cas del Decret llei 1/2009, cal tenir present que la seva modificació també és la millor manera d'assolir els objectius esmentats al punt 2.1.2 anterior, atès que, per exemple, per sol·licitar la delimitació de les TUC supramunicipals caldria suprimir el límit temporal que preveu l'article 8; i també la millor manera d'adequar els criteris de localització dels PEC a les necessitats específiques de municipis amb teixits residencials menys densos i amb possibilitats d'implantació més limitades, i evitar així desplaçaments cap a polaritats comercials properes.

En altres casos, el mateix objectiu a assolir porta implícita la modificació de la normativa, com en el cas de la reducció dels requisits establerts per a implantacions fora de la TUC i en continuïtat amb el teixit residencial.

Finalment, constatar que l'opció normativa no planteja problemes competencials, atès que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de comerç interior, de conformitat amb l'article 121 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Les modificacions que es proposen a la Llei 18/2017 i al Decret llei 1/2009, s'emparen en la competència exclusiva esmentada.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) Impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

La revisió de les principals normatives comercials catalanes permetrà disposar d'eines jurídiques sòlides, estables, actualitzades i adequades per donar resposta als reptes i les necessitats a les quals s'ha d'enfrontar el sector del comerç en el futur immediat.

No es preveu que la iniciativa legislativa comporti un increment de la despesa en els capítols de personal o material dels pressupostos de la Generalitat, ans al contrari, la modificació que es proposa comportarà l'eliminació, tant en la Llei 18/2017 com en el Decret llei 1/2009, de tràmits o càrregues administratives que l'experiència ha demostrat que no són imprescindibles, i ha de contribuir així, per mitjà d'aquesta simplificació administrativa, a la reducció del cost d'alguns dels procediments previstos.

b) Impacte sobre les administracions locals.

No es preveu que l'impuls de la nova llei comporti cap increment de despesa ni de recursos humans ni tècnics per als ens locals. Aquesta iniciativa té la mateixa incidència en el règim especial del municipi de Barcelona que en la resta de municipis.

c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

La reforma de les normatives comercials esmentades en cap cas comportarà la introducció de noves càrregues administratives per als ciutadans, ans al contrari, les modificacions suposaran l'eliminació d'alguns tràmits innecessaris, tant de la Llei 18/2017 (supressió del registre d'empreses i establiments dedicats a la venda d'excedents, així com de l'informe previ de la Direcció General de Turisme en la determinació de municipis turístics a efectes d'horaris comercials), com del Decret Llei 1/2009 (supressió del Pla de competitivitat del comerç urbà).

d) Impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors.

Es preveu que la modificació de les normatives, a més de donar resposta a les problemàtiques detectades en els darrers temps, ajudarà a resoldre els dubtes interpretatius que han sorgit de la seva aplicació pràctica, fet que atorgarà a tots els actors que participen de l'activitat la seguretat jurídica imprescindible per impulsar els seus projectes comercials.

Les modificacions en la regulació de les activitats promocionals permetran eliminar les incerteses que la redacció actual ha generat sobre els comerciants, fet que donarà un impuls a les promocions, pràctica fonamental per garantir la viabilitat de l'activitat comercial minorista; i en el mateix sentit, la flexibilització de la regulació de les botigues d'excedents (*outlets*) ha de contribuir a la seva reactivació.

Els canvis en matèria d'horaris comercials comportaran una millora del proveïment de la població, atès que es posarà al seu abast productes (especialment d'alimentació) i serveis oferts en el seu entorn més proper, reduint desplaçaments i reduint així l'afectació al medi ambient.

En matèria d'ordenació dels equipaments comercials, les modificacions han de permetre, entre altres, la consecució dels objectius perseguits pel Decret Llei 1/2009 d'afavorir i potenciar territoris compactes, complexos i socialment cohesionats, així com la reducció dels desplaçaments de població cap a polaritats comercials properes.

5. Procedència de fer una consulta pública prèvia

Es considera procedent i necessari fer la consulta pública prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei, com a instrument per millorar la qualitat normativa, d'acord amb les previsions de l'Acord de Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.