

Referència	<b>AIN-2015/328</b>
Objecte	<b>Informe sobre l'avantprojecte de llei de comerç, serveis i fires. Incidència en el règim especial de la ciutat de Barcelona</b>
Data	23 de març de 2015

## **1. Antecedents**

En el marc de l'Acord sobre la participació de l'Ajuntament de Barcelona en les iniciatives normatives de la Generalitat que incideixen en el règim especial establert per la Carta municipal de Barcelona de 7 de juny de 2013, s'informa sobre l'avantprojecte de llei de comerç, serveis i fires (en endavant, "l'avantprojecte") sotmès a informació pública per edicte de 16 de febrer de 2015, publicat al DOGC 19/02/2015, i tramès per la Secretaria General a la Direcció de Serveis Jurídics el dia 18 de febrer de 2015.

En l'elaboració d'aquest informe s'han tingut en consideració les aportacions formulades per la Direcció de Comerç i Consum i l'Institut Municipal de Mercats de Barcelona, així com el posicionament de l'Ajuntament de Barcelona sobre la memòria preliminar de l'avantprojecte, emès el dia 15 de novembre de 2013. El contingut d'aquests documents s'ha integrat al present informe.

## **2. Consideracions relatives al règim especial de Barcelona.**

La ciutat de Barcelona, capital de Catalunya, des del punt de vista jurídic gaudeix del règim especial que li garanteix l'article 89 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Aquest precepte estatutari constitueix una veritable garantia institucional que impacta sobre la legislació ordinària i dota al municipi de Barcelona d'un nivell de protecció especial. Aquesta garantia institucional configura un mandat imperatiu al legislador ordinari que ha de respectar-lo sense que pugui quedar buit de contingut.

A banda d'aquest reconeixement, cal tenir present que el mateix Estatut (art. 84.3 i 88) estableix el principi de diferenciació com a criteri rector de la distribució competencial. "Les lleis", diu l'article 88, "que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques



*demogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen". Cal, per tant, que les lleis sectorials facin efectius el reconeixement i garantia estatutaris de l'autonomia municipal i del principi de diferenciació. S'ha d'oferir un tractament diferenciat a totes les singularitats que puguin identificar-se al municipi de Barcelona; i en aquest sentit com es veurà al proper apartat, la singularitat de Barcelona tant a nivell jurídic com fàctic en les matèries que conformen l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei són molt evidents.*

El règim especial està integrat per la Llei de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona (en endavant la Carta Municipal), la legislació que contempla de forma explícita un reconeixement del règim especial del municipi de Barcelona, i les disposicions emanades del mateix ajuntament en exercici de la seva potestat normativa, d'acord amb l'article 1 de la Carta municipal.

La legislació reconeix a l'Ajuntament de Barcelona el dret i la capacitat efectiva per ordenar i gestionar els assumptes públics que afectin els seus ciutadans, en el marc de l'ordenament jurídic, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

A més, pot promoure tota classe d'activitats i prestar tota mena de serveis públics, en exercici de les pròpies competències, per manca d'atribució expressa a altres administracions públiques, o fins i tot de manera complementària, en cas de matèries de competència estatal o autonòmica (article 58.3 de la Carta)

Finalment, hem de tenir molt present que l'article 5 de la Carta Municipal configura aquesta norma com a bàsica de l'ordenament jurídic propi del govern local de la ciutat de Barcelona, i precisa que qualsevol norma sectorial que afecti els governs locals ha de tenir en compte el règim especial de la ciutat de Barcelona. En aquest sentit, la Carta Municipal dota l'Ajuntament de Barcelona de la potestat reglamentària en els àmbits de l'organització, les obres, les activitats i els serveis municipals (article 6).

### **3. Singularitat de Barcelona en matèria comercial**

Barcelona i el seu comerç, al consolidar-se com a ciutat de compres internacional, demostra la seva capacitat d'adaptació i alhora aporta vitalitat i dinamisme a l'economia de la ciutat, d'aquí la importància d'un sector que ha demostrat al llarg dels anys la seva capacitat per mantenir un ritme positiu en el creixement de l'activitat productiva.



El gran protagonista d'aquest sector és el comerç de proximitat, caracteritzat per la xarxa de mercats municipals, eixos comercials, supermercats, botigues especialitzades i centres comercials, per mantenir una estabilitat dins l'economia barcelonina i evolucionar cap a la readaptació i actualització de l'oferta comercial. Alhora té un paper important com a element de cohesió social ja que facilita a través dels seus comerços i botigues, les relacions socials, culturals i econòmiques que fan de Barcelona una ciutat viva i emprenedora.

El sector comercial barceloní ha fet un esforç per adaptar-se a les transformacions que ha sofert el mercat i als canvis d'hàbits dels consumidors. Un dels elements principals que ha fet possible aquesta adaptació ha estat el marc normatiu municipal de Barcelona juntament amb el Pla Municipal d'Impuls i Suport al Comerç, el qual preveu, entre d'altres finalitats, "facilitar la revisió i adaptació normativa a les noves necessitats i demandes del comerç".

Gran part de l'èxit del nostre model és degut al treball realitzat pels comerciants per fer les seves empreses més competitives i sostenibles, integrant en els seus comerços les eines necessàries per oferir un producte competitiu i de qualitat. Els comerciants de Barcelona estan organitzats de diferents maneres, s'agrupen en associacions sectorials, empresarials i territorials. A més, els gremis són entitats que agrupen a comerços i empreses d'un mateix sector. Hi ha gremis de gairebé tots els sectors comercials i de serveis i molts d'ells agrupats en plataformes que els hi serveixen de nexa d'unió i coordinació.

El territori on es desenvolupa l'activitat comercial té molta importància. L'accessibilitat al comerç, la il·luminació dels carrers, la neteja de l'espai públic o la sostenibilitat han afavorit l'aparició de les associacions territorials de comerciants, les quals, actualment també lideren projectes de competitivitat empresarial.

El comerç de barri o de proximitat ha estat enfortit i potenciat al llarg dels anys pels eixos comercials de Barcelona, els quals estan formats per associacions de comerços situats bé al voltant d'un carrer comercial o d'un centre de polaritat que actua com a focus d'atracció (com podria ser cas d'un mercat o d'un gran centre comercial). Aquests espais urbans perfectament delimitats actuen com a centres comercials a cel obert. A través del plans de dinamització conjunta coordinen les seves activitats els establiments que formen part de l'eix, i per tant, s'ofereix al ciutadà una oferta comercial continuada, plural i competitiva situada al seu propi barri.

L'Ajuntament de Barcelona ha donat recolzament al projecte dels eixos comercials, ja que suposa un benefici pel comerç i per la ciutat. La bona col·laboració i comunicació aconseguida amb els comerciants dóna com a resultat eixos comercials a tots els districtes, els quals disposen d'un Pla de comerç propi.



El sector terciari guanya importància a la ciutat de Barcelona. El IV trimestre del 2014 el comerç ocupa 143.012 persones a la ciutat de Barcelona, de les que 90.316 treballen al sector minorista (el 63% del total) i 52.696 (el 36,8%) al majorista. El pes del comerç en el conjunt dels llocs de treball de la ciutat es manté a finals del 2014 en un 14,9% el que mostra la importància cabdal d'aquest sector madur en l'economia barcelonina.

L'economia barcelonina té en la despesa en consum de les famílies un dels seus principals impulsors, afavorida per l'increment de l'ocupació, així com per uns tipus d'interès encara reduïts. Alhora, Barcelona com a centre d'atracció turístic a nivell internacional, incrementa el nombre de viatgers i les pernoctacions a la ciutat. La facturació del comerç, minorista i majorista, a Barcelona durant l'any 2012 va ser de 32.936 milions d'euros. L'Òmnibus Municipal, mitjançant entrevista als ciutadans i ciutadanes de Barcelona, dona a conèixer la seva opinió sobre el comerç a la ciutat i els seus hàbits de compra. Aquesta és molt positiva, donat que el grau de satisfacció dels barcelonins quant a l'oferta comercial de Barcelona, és de 7,8 sobre 10.

La ciutat és també un referent compres internacional, liderant el seu posicionament a l'Estat espanyol. Així per exemple, l'any 2013, les despeses en compres atribuïbles als turistes internacionals mitjançant la utilització de targetes de crèdit va créixer un 35,90%, segons dades de Catalunya Caixa, arribant als 2.384 milions d'euros, als quals s'han d'afegir 702 milions corresponents a la retirada de diner en efectiu de caixers automàtics ubicats en els carrers més comercials i turístics de la ciutat.

#### **4. Afectació de l'avantprojecte al règim especial de Barcelona**

Un cop definit amb caràcter general el marc legal del règim especial de Barcelona, i descrita la singularitat que en matèria comercial la caracteritza, aspectes que globalment justifiquen la necessitat d'atorgar un tractament especial per a la ciutat de Barcelona en aquesta matèria, procedim a valorar l'avantprojecte de Llei de comerç, serveis i fires que, d'acord amb la seva exposició de motius, es planteja els objectius següents:

1. Compilar en un sol text tres dels blocs normatius que conformen la legislació vigent en matèria de comerç i fires, i que actualment es troba dispersa en quatre blocs principals diferents: la regulació general del comerç interior, els horaris comercials, els equipaments comercials i les activitats firals. També s'incorpora a aquest text una regulació de determinats aspectes relacionats amb l'artesania.
2. Millorar la regulació normativa existent mitjançant l'actualització, sistematització i clarificació de conceptes



3. Simplificar la regulació actual i reduir algunes de les càrregues administratives encara existents, d'acord amb els paràmetres establerts per la Directiva 2006/123/CE i la seva transposició a l'ordenament intern.
4. Incorporar en l'àmbit legislatiu comercial la regulació de determinats serveis que es poden considerar assimilables a l'activitat comercial.
5. Regular aspectes i facilitar el desenvolupament d'instruments destinats a fomentar la dignificació i professionalització del sector d'activitat que s'exerceixi.

Aquests objectius, que tenen la pretensió d'abastar un àmbit material molt extens donada la vocació compiladora del text, afecten diversos àmbits competencials atribuïts al municipi de Barcelona per la Carta Municipal; dels quals podem assenyalar els següents:

- l'aprovació de plans especials d'usos amb l'objectiu d'ordenar la incidència i els efectes urbanístics, mediambientals i sobre el patrimoni urbà que les activitats produeixen en el territori mitjançant la regulació de la seva intensitat i les condicions físiques del seu desenvolupament (article 67.2 CMB)
- l'autorització de la instal·lació i obertura d'activitats, indústries i establiments de tot tipus (article 71 CMB)
- la declaració de determinades zones de la ciutat com a zones turístiques o altres amb un tractament equivalent des dels punts de vista fiscal, urbanístic, comercial o d'altres (article 75 CMB)
- la intervenció en l'avaluació de l'impacte ambiental en tota classe d'activitats i el control sanitari de les mateixes (article 103.1er CMB)
- en matèria de defensa dels usuaris i els consumidors la inspecció dels productes i serveis per comprovar-ne l'origen i la identitat, el compliment de la normativa vigent en matèria de preus, d'etiquetatge, de presentació i de publicitat, i la resta de requisits o signes externs que fan referència a les seves condicions d'higiene, sanitat i seguretat o l'exercici directe de la inspecció tècnica o tècnica sanitària i dels corresponents anàlisis (article 103.2n CMB)
- el control sanitari de la distribució i el subministrament d'aliments i begudes i altres productes directament o indirectament relacionats amb el consum humà, el control del compliment de les reglamentacions tècniques sanitàries en relació amb els productes de les vendes no sedentàries, el control sanitari dels centres d'alimentació, àrea d'higiene alimentària, escorxadors i indústries (article 103.3er CMB).



A més de les competències explícitament enumerades a la CMB, hem de destacar també altres àmbits d'actuació municipal que tenen plena incidència en l'àmbit de l'avantprojecte, com serien les polítiques municipals de foment i desenvolupament dirigides al teixit comercial de la ciutat, o la incidència de la xarxa de mercats municipals en la planificació del comerç alimentari de la ciutat.

Tots aquests àmbits d'actuació han donat lloc al desenvolupament de la normativa municipal vigent en la matèria, que inclou entre d'altres el Pla especial del comerç alimentari de Barcelona (PECAB), el Pla especial del comerç no alimentari de Barcelona (PECNAB), i l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari. Així mateix, les especificitats pròpies de cada districte o inclús de cada barri o zona de forta atracció comercial han fet necessària l'aprovació de diferents plans d'usos per la ciutat.

Per tot plegat podem concloure que **en cas d'aprovació del text sotmès a informe, el règim especial del municipi de Barcelona es veuria afectat, com a mínim, per les disposicions de l'avantprojecte que es relacionen tot seguit:**

- article 1.b, no inclou el principi de respecte a l'exercici legítim per la resta d'Administracions de les seves competències, previst a l'article 4.1.a LRJPAC i 55 LBRL
- article 8.2, no preveu el compliment de la normativa municipal entre el llistat de disposicions a les quals han de donar compliment les activitats comercials
- article 11, reserva a la Generalitat la creació d'un fons de sortida per incentivar el relleu en l'activitat comercial, sense atorgar competències ni cap intervenció en l'aplicació d'aquest fons a l'ajuntament
- article 12, reserva a la Generalitat la competència en matèria de formació i qualificació per a l'exercici de l'activitat comercial, sense preveure la possibilitat per part de l'ajuntament d'adoptar polítiques de foment o d'altres complementàries en aquesta matèria
- article 15, regula els requisits de superfície de les zones de degustació incloses en activitats comercials, sense respectar la possibilitat d'una regulació diferent mitjançant ordenances municipals o plans especials d'usos en aplicació de la competència en matèria alimentària prevista a l'article 103.3r CMB.
- article 39, manté íntegrament la regulació vigent pel que fa als horaris comercials, que no reconeix les particularitats del municipi de Barcelona previstes especialment l'article 75 CMB i que afectarien la determinació de zones turístiques a efectes de llibertat d'horaris
- article 55, no reconeix competències municipals per adoptar polítiques de foment de la competitivitat del comerç urbà, doncs les reserva en exclusiva a la Generalitat



- article 86.1, restringeix de manera molt important la competència sancionadora de les corporacions locals, limitant-la a determinades infraccions lleus i només un tipus molt restringit d'infracció greu; i exclou d'aquesta competència, per exemple, l'incompliment de la normativa aplicable a establiments de venda automàtica, la realització de l'activitat comercial o la prestació de serveis en espais de titularitat pública o privada sense les condicions legalment establertes per a exercir-les, l'incompliment de la normativa local que regula els criteris i determinacions de localització dels establiments comercials, obstrucció a les inspeccions, o consignar dades falses en declaracions responsables, entre moltes d'altres

Aquestes consideracions serveixen de fonament a una conclusió: la necessitat d'incloure en el text de la llei una previsió explícita que reconegui el règim especial de la ciutat de Barcelona en aquesta matèria, que no consta en l'actual text de l'avantprojecte i que per tant, entenem que en el seu redactat actual no respecta amb caràcter general el règim reconegut a aquesta ciutat. Aquesta disposició, a més del reconeixement genèric esmentat i sense perjudici del mateix, haurà d'especificar determinats àmbits en els quals la particularitat del municipi de Barcelona obliga o aconsella, en funció de les normes competencials concurrents, a regular un tractament diferencial per aquest municipi.

En aquest sentit, doncs, es proposa la introducció d'una disposició addicional amb el redactat següent:

***Disposició addicional sisena: Règim especial del municipi de Barcelona***

- 1. Les disposicions d'aquesta llei són aplicables al municipi de Barcelona en tot allò que no resulti incompatible amb el seu règim especial, s'hi oposi o el contradigui.***
- 2. Sense perjudici de qualsevol altra competència que li resulti atorgada en aplicació del seu règim especial, l'Ajuntament de Barcelona podrà exercir les potestats següents:***
  - a. Adoptar, en l'àmbit de les seves competències, mesures per incentivar el relleu en l'activitat comercial, de foment en matèria de formació i qualificació per a l'exercici de l'activitat comercial, i de foment de la competitivitat del comerç urbà.***
  - b. Regular els requisits i condicions de funcionament per a l'autorització de zones de degustació en els establiments dedicats essencialment a la comercialització de productes alimentaris d'elaboració pròpia.***
  - c. Regular la venda no sedentària en espais de titularitat pública, incloent la possibilitat d'establir els terminis mínims de les autoritzacions atorgades, les***



*condicions de la seva cessió, i les circumstàncies que poden donar lloc a la seva revocació, per les raons d'interès general previstes a la legislació en matèria patrimonial, sense dret a indemnització.*

- d. Sol·licitar modificacions a l'horari comercial general d'obertura dels establiments situats al seu terme municipal amb un límit de quatre vegades a l'any per cada una de les zones que estableixi, i sense necessitat de sol·licitar l'informe previst a l'article 39.4.*
- e. Establir les parts del municipi que s'exclouran del règim general d'horaris en aplicació de la condició de municipi turístic; i determinar, per a cada una d'elles, el període de l'any, la vigència i la franja horària als quals es circumscriu l'exclusió; previ informe de la Cambra de Comerç i de les entitats, associacions, agrupacions i organitzacions sindicals previstes a l'article 41.3 d'aquesta llei.*
- f. Imposar sancions de tancament temporal dels establiments infractors en els casos previstos a l'article 80.1 d'aquesta llei, i de publicitat de les sancions imposades.*
- g. Imposar sancions per la comissió de les infraccions previstes a l'article 74, apartats 6, 13.a i 16; a l'article 75, apartats 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 en relació a les obligacions derivades de qualsevol títol habilitant de competència municipal, 17, 18 i 19; i a l'article 76, apartat 1.*

## 5. **Altres consideracions**

Més enllà de les consideracions relatives al règim especial de la ciutat de Barcelona, es vol posar de manifest la necessitat de revisar el text de l'avantprojecte per altres motius que tot seguit es detallaran.

### **a. Afectació a l'autonomia municipal**

Si les consideracions de l'apartat anterior es referien de manera molt específica a l'afectació de l'avantprojecte sobre el règim especial de Barcelona, hem de destacar també determinats articles que afectarien amb un caràcter més genèric l'autonomia municipal i, de retruc per tant, la d'aquest municipi:

- article 19, regula de forma exhaustiva la venda no sedentària en espais públics, establint un termini mínim de 15 anys per a les autoritzacions, la impossibilitat de revocar-les per raons d'interès general, i limitacions a la cessió de les mateixes





- article 21, regula els horaris dels locals destinats a venda automàtica, de forma exclusiva o complementària a una altra activitat comercial, sense permetre que per part municipal s'estableixi una regulació pròpia
- articles 56.2 i 58, només reconeix la condició d'autoritat pública i atribueix facultats específiques al personal inspector de la Generalitat, excloent per tant al personal municipal
- article 65.1, només preveu la possibilitat d'instruir expedients sancionadors al personal funcionari adscrit a la Direcció General de Comerç
- article 67, estableix que les resolucions sancionadores les dicten els òrgans del Departament competent en matèria de comerç i el Govern de la Generalitat, sense esmentar els òrgans municipals
- articles 77 i 80.1, reserva la possibilitat d'imposar sancions de tancament i de donar publicitat de les sancions a la Generalitat
- disposició addicional cinquena, destina íntegrament l'import de les sancions econòmiques obtingut per infraccions a aquesta Llei i al Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials al finançament dels programes de foment i promoció de l'activitat comercial i del Departament competent en matèria de comerç de la Generalitat de Catalunya, sense tenir en consideració eventuais polítiques municipals en aquesta matèria

Algunes d'aquestes afectacions han estat tingudes en consideració en el redactat proposat per a la disposició addicional relativa al règim especial del municipi de Barcelona, i per tant en cas d'aprovar-se aquesta disposició, no tindrien efectes en el cas d'aquest municipi. No obstant, es fan constar a efectes de que siguin tingudes en compte en el moment d'elaborar el corresponent Projecte de Llei, a tots els efectes.

#### **b. Ordenació dels equipaments comercials**

L'avantprojecte té, com s'ha esmentat, la voluntat de compilar i harmonitzar les disposicions legals vigents en matèria comercial. Per aquest motiu sorprèn que no s'hi incorporin els continguts d'una norma tant cabdal en aquest àmbit com és el Decret Llei 1/2009, del 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials; més si tenim en compte les referències directes o indirectes a la matèria contingudes a l'avantprojecte.

Així, per exemple, trobem referències a l'urbanisme comercial i a la regulació dels equipaments comercials a l'apartat II de l'exposició de motius, a l'article 2 (que coincideix amb l'objectiu contingut a l'article 4.2.a del Decret Llei 1/2009), a l'article 4.a (coincideix



amb l'article 5.a del Decret Llei 1/2009), a l'article 75.10 i a la disposició addicional cinquena.

En sentit contrari, sobta no trobar referències explícites al necessari compliment de la normativa urbanística i en matèria d'establiments quan, a l'article 8.2 de l'avantprojecte, s'enumera un llistat de normativa sectorial que hauran de complir les activitats comercials. Aquest seria un altre argument per considerar que aquesta normativa forma part del propi cos de la norma estudiada.

Per tots aquests motius, es proposa incorporar al contingut de l'avantprojecte la regulació dels equipaments comercials continguda al Decret Llei 1/2009, del 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

En aquest cas, òbviament, **caldria incorporar a la disposició addicional proposada en l'apartat anterior, el contingut de l'actual disposició addicional primera del Decret Llei 1/2009, del 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials;** que atribueix a l'Ajuntament de Barcelona la competència per atorgar les llicències comercials corresponents als establiments amb una superfície de venda inferior a 5000 metres quadrats, d'acord amb les ordenances i la planificació comercial pròpies.

**c. Altres motius de revisió**

Finalment, es vol posar de manifest que el text sotmès a exposició pública conté certes incoherències tècniques que caldrà millorar abans d'aprovar el projecte de llei corresponent o durant la tramitació parlamentària.

Vist i plau,

Xavier Silvestre i Castejon  
Lletrat consistorial

Manuel Mallo Gómez  
Director de l'Àrea de Règim Jurídic