

AVANTPROJECTE DE LLEI D'EQUIPAMENTS COMERCIALS INFORME

El present informe té en compte les implicacions jurídiques d'aquest avantprojecte i és complementari de qualsevol altre que es pugui fer en relació al fons de les qüestions i a la conveniència i oportunitat del dictat d'aquesta norma.

CONSIDERACIONS:

Observacions generals

Cal destacar molt positivament el canvi qualitatiu respecte a la vigent llei en l'objecte de la llei, passant a tenir un caràcter urbanístic i d'ordenació territorial.

Respecte a la llei vigent, és molt positiu la introducció de la **valoració de les necessitats de mobilitat que generen els grans establiments comercials**. Això vol dir accessos de vehicles privats, transport públic, aparcaments, mobilitat peatonal, logística de recepció i distribució de mercaderies, etc., qüestions que són essencialment responsabilitat municipal i per les quals s'han de buscar fórmules de participació del promotor o promotora per a col·laborar en la solució dels problemes derivats d'aquesta nova mobilitat generada, tal i com s'estableix en la llei de mobilitat. De totes maneres, seria positiu un major encaix entre aquesta llei sectorial, la llei d'urbanisme de Catalunya i la llei de mobilitat, especialment pel que fa referència a un llenguatge comú.

L'experiència en el desenvolupament de POEC per tot el país dona lloc a poder fer un balanç enfront l'eficiència d'aquest instrument. Una de les mancances més destacables és que molts POEC no s'han concretat després en una ordenació urbanística (pla especial d'usos, definició d'espais de millora urbanística, etc.), que fes que el model definit pugui ésser una realitat. La llei que s'està desenvolupant hauria de superar aquesta mancança, definint en la mateixa llei i no pas a nivell de reglament, quins són els continguts mínims que ha de tenir un POEC, així com el seu procediment.

Igualment, la llei hauria de definir més concretament els conceptes de centre urbà, així com el procediment per poder implantar els esmentats

grans establiments, procediment que s'hauria d'incardinar plenament i aprofitar els instruments de planejament i programació urbanístics.

Finalment, fora bo fixar la participació dels ajuntaments i poblacions veïnes en el cas d'actuacions i localitzacions que tenen un impacte més enllà d'un barri ò terme municipal des d'un punt de vista d'atractivitat comercial.

Objecte (article 1)

S'hauria d'integrar la proposta sota el principi del desenvolupament sostenible, en coherència amb la Llei 2/2002 d'urbanisme de Catalunya i la 10/2004 de modificació de l'anterior Llei.

Concretament, es proposa modificar el primer paràgraf de l'article 1 amb la següent redacció:

"Article 1. Aquesta llei té per objecte impulsar un model d'urbanisme comercial i d'ocupació del territori que permetin un desenvolupament sostenible del país, i que es basa en els principis següents:"

Principi de complexitat (article 1. b)

Una ciutat complexa, que permet la diversitat d'usos dins de la mateixa, significa la convivència i intercomplementarietat de les diferents activitats econòmiques, tant públiques com privades. Per tant, s'hauria de deixar una definició més genèrica com a model de ciutat complexa.

Es proposa modificar l'article 1 b), amb la següent redacció:

"Article 1 b). Complexitat, per tal de promoure el model de ciutat en que l'ús residencial es combina en perfecta harmonia amb les activitats econòmiques (tant comercials i de serveis com industrials)."

Localització dels grans establiments comercials (article 4)

La implementació d'un gran establiment comercial pot tenir un efecte positiu en el territori i la ciutat en els casos en que aquest pot actuar de motor i de centre neural d'un projecte de revitalització del teixit urbà. Aquesta implementació es possible que en molts casos trobi el seu procediment natural via un Pla de Millora Urbana (art. 68 Llei 2/2002 d'urbanisme). S'hauria de trobar el mecanisme d'incardinar l'esperit del present avantprojecte amb la Llei 2/2002, incorporant-hi, ací ò en un altre lloc d'aquest avantprojecte, les precisions procedimentals des d'un punt de vista sectorial.

En aquest sentit, es proposa modificar l'article 4 apartat primer, amb la següent redacció:

***“Article 4.1.** Els grans establiments comercials, individuals ò col·lectius, només podran implantar-se als centres urbans dels municipis o dels seus barris històrics consolidats. En cas de no existir un POEC que prevegi la implantació d'aquests en els centres urbans, s'haurà de desenvolupar prèviament i/o en paral·lel a la tramitació de la llicència comercial de la Generalitat. Dins del procediment de participació ciutadana en la redacció del POEC es considerarà part interessada els comerciants i els seus representants de l'àrea d'atractivitat que es prevegi tingui l'esmentat equipament comercial. ”*

La llicència comercial municipal (article 5)

Des d'un punt de vista formal, es proposa modificar el punt 5.2 eliminant “per a l'obertura”, donat que a aquesta assumpte s'hi ha dedicat tot el punt 5.1

La complexitat de la realitat actual fa que molts cops una actuació en un municipi té repercussions en altres municipis, dons la realitat de l'activitat econòmica no coneix de límits administratius. Atenent a la intensitat de certs projectes, tant pel seu volum com per la proximitat a altres poblacions, s'hauria de considerar aquests casos permetent la participació dels afectats.

Es proposa afegir un nou apartat a l'article 5:

***“5.** En el cas que la llicència comercial municipal es demani per una implantació en un barri veí al terme municipal d'un altre ajuntament, i l'àrea d'atracció d'aquest nou establiment inclogui una part de sòl urbà d'aquest municipi veí, es demanarà informe a l'ajuntament afectat, i en qualsevol cas sempre que l'esmentada implantació signifiqui un gran establiment comercial pel municipi veí (segons es defineix a l'article 3.1)”.*

La llicència comercial de la Generalitat (article 6)

1) En referència a l'apartat 6.5

No s'acaba d'entendre el perquè, el límit mínim establert en el punt 6.5 en referència al requeriment de llicència comercial als parcs temàtics ha de ser superior als 5000 m² quan en tots els casos es considera el màxim límit superfícies de venda iguals o superiors a 2500 m². A fi i efecte d'entrar en greuges comparatius que podria oferir aquesta excepció, es proposa modificar el límit a 2500 m².

Així mateix, en l'apartat 6.5 b) es determina com un altre supòsit que precisa llicència comercial de la Generalitat que el conjunt de la superfície de venda no superi el 15% de la superfície edificada total. En aquest cas s'entén que el què s'intenta dir és que superi el 15 % de la superfície edificada total.

Per aquestes raons, es proposa la modificació del punt 6.5

"els parcs temàtics només requereixen llicència comercial de la Generalitat per a llurs activitats comercials quan es produeixi qualsevol dels supòsits següents:

- a) que el conjunt de la superfície de venda superi els 2500 m²*
- b) que el conjunt de la superfície de venda superi el 15% de la superfície edificada total*

2) Per evitar situacions en les quals la comissió avaluadora no té informació suficient per objectivar els elements avaluadors detallats a l'article 8, es proposa afegir un nou apartat als articles 5 i 6, amb la següent redacció:

"9. El promotor haurà de presentar una memòria del projecte que contingui tots els informes i estudis necessaris enumerats en l'article 8 (sobretot d'impacte ambiental, viari i d'impacte comercial (àrea d'influència), per tal que la comissió avaluadora pugui aplicar els criteris que més endavant es detallan d'una manera fundada i raonada. Reglamentàriament es determinarà el contingut de la memòria descriptiva."

3) Silenci negatiu de l'administració: Es considera silenci negatiu de l'administració en el cas de què en el termini legalment establert per reglament la Generalitat no dicta i notifica la resolució expressa d'una llicència comercial.

Des del punt de vista d'una Cambra de Comerç, en defensa de la iniciativa privada, es considera necessari demanar certa responsabilitat per part de l'administració en el compliment dels terminis establerts per llei per a la resolució d'expedients, de manera que es demana que el silenci sigui entès com a positiu, sense perjudici de la responsabilitat corresponent per part de l'empresari en el cas de què l'execució final no s'acabi adequant al planejament vigent, i en coherència amb els condicionants del silenci administratiu positiu establerts en la llei d'urbanisme

Aquesta situació es planteja en els punts 6.6 en referència a l'informe de l'ajuntament que s'ha d'aportar en el tràmit de concessió de llicència comercial de la Generalitat i en el punt 6.8 on s'estableixen els procediments de sol·licitud de la llicència comercial de la Generalitat.

Per aquesta raó es proposa modificar els dos punts que parlen d'aquest assumpte introduint el silenci administratiu positiu:

“6.6 ... Transcorreguts tres mesos des de l'entrada de la sol·licitud de llicència comercial sense que l'interessat hagi aportat l'informe de l'ajuntament, s'entendrà que aquest és desfavorable. En el cas de què l'interessat pugui demostrar que la sol·licitud d'informe de l'Ajuntament ha estat expedit correctament i s'han complert els terminis legalment establerts per a què l'ajuntament hagi resolt l'expedient, el silenci de l'administració municipal s'entendrà positiu”

“6.8 En els procediments de sol·licitud de la llicència comercial de la Generalitat, si no es dicta i notifica la resolució expressa en el termini que establirà el reglament, es considerarà silenci administratiu positiu, sense perjudici de la responsabilitat corresponent per part de l'empresari en el cas de què l'execució final no s'acabi adequant al planejament vigent”

Elements de valoració per a l'atorgament de les llicències (art. 7)

En aquest article, fer una reflexió en referència al potencial greuge comparatiu positiu que pot provocar el punt 7.6 on, per tal de facilitar la incorporació de nous operadors, la primera implantació d'un establiment explotat per una empresa o grup d'empreses no present a Catalunya tindrà automàticament informe favorable del Server d'Ordenació de la Distribució comercial, la qual cosa és correcta, però s'hauria de tenir cura en quin tractament específic es preveu en el PTSEC, especialment per evitar distorsions en el model d'urbanisme i ordenació territorial que es vol tenir, la fi principal dels quals és ordenar l'activitat econòmica en el territori, independentment de la naturalesa dels operadors.

Elements de valoració per a l'atorgament de les llicències comercials (article 8)

D'acord amb aquest article, aquests elements de valoració únicament servirien pels establiments especificats en l'apartat 2 de l'article 3, de manera que no quedarien especificats a la llei els elements de valoració de les llicències comercials pels establiments especificats en l'apartat 1 de l'article 3, pel què es proposa modificar la redacció del primer paràgraf de l'article:

“En l'atorgament o la denegació de la llicència comercial de la Generalitat i de la llicència comercial municipal per als establiments especificats a l'apartat 1 i 2 de l'article 3 ...”

Per concretar les necessitats que esmenta l'article 8 lletra d), es proposa modificar dit apartat amb la següent redacció:

Per adequar al llei d'equipament comercials als preceptes de la llei de mobilitat de Catalunya vigent, es proposa modificar l'apartat d) de l'article 8 utilitzant les figures que determinen aquesta llei pel que fa als estudis de mobilitat:

"8.d) El resultat de l'Estudi d'avaluació de la mobilitat generada pel nou establiment comercial, d'acord amb l'establert en l'article 18 de la llei de mobilitat, avaluant l'increment potencial dels desplaçaments provocats per la nova implantació i la capacitat d'absorció dels serveis viaris i dels sistemes de transport, incloent-hi els sistemes de transport de baix o nul impacte, com els desplaçaments amb bicicleta o a peu. Al mateix temps, es valorarà la viabilitat de les mesures proposades per a gestionar de manera sostenible la nova mobilitat, i especialment les formes de participació del promotor o promotora per a col·laborar en la solució dels problemes derivats d'aquesta nova mobilitat generada.

En aquest estudi s'inclourà també l'organització del sistema de recepció i distribució de mercaderies previst.

En el cas dels establiments comercials definits en l'apartat 1 de l'article 3, l'estudi d'avaluació de la mobilitat generada d'acord amb l'apartat 3 de l'article 18 de la llei de mobilitat ha de ser sotmès a informació pública i a informe de l'autoritat territorial de la mobilitat. Així mateix, d'acord amb l'apartat 5 de l'article 18 de la llei de mobilitat en l'estudi es prendrà en consideració la possibilitat que els promotors de l'activitat participin en el finançament de l'increment dels serveis de transport públic que resultin pertinents."

Un altre punt a valorar és la transparència i condicions d'accés dels operadors petits i mitjans, siguin o no locals, als grans equipaments col·lectius, i que molts cops generen situacions d'opacitat i de fortes barreres i resistència a l'entrada d'operadors locals, no sempre en condicions de lliure competència. Es passa de la regulació pública a la regulació privada.

En aquest sentit, es proposa afegir un nou apartat a l'article 8, amb la següent redacció:

"8.f) L'accessibilitat i condicions per a les empreses que vulguin localitzar-se en les promocions de grans establiments comercials col·lectius, les condicions contractuals exigides així com el sistema de col·lecció / concurs d'accés a aquests espais."

En el cas de l'existència de POEC en el municipi de referència i sense que els requeriments del POEC hagin estat transposats a la normativa urbanística vigent, es proposa afegir l'adequació del projecte en el POEC vigent en el municipi.

"8.e) L'adequació del projecte al POEC del municipi"

La Comissió d'Equipaments Comercials (article 9)

En relació al que estableix l'article 9 apartat segon, es proposa modificar dit apartat amb la següent redacció:

"9.2. La composició de la Comissió, en tot cas, ha d'assegurar la representació municipal, tenint en compte les entitats municipalistes, de les Cambres de Comerç de la demarcació on s'emplaci i / o contingui l'àrea d'influència, i la de les associacions representatives de tots els formats de la distribució detallista i dels consumidors."

Pla Territorial Sectorial d'Equipaments Comercials (article 11)

En aquest article, el preàmbul de la llei va més enllà que el propi article en el moment dels requeriments a tenir en compte en l'elaboració del nou PTSEC en referència a la relació funcional entre l'oferta ubicada en determinats municipis i la seva incidència en els municipis de l'entorn en funció de les condicions de mobilitat i de les interaccions generades per aquestes.

En aquest sentit, aquesta reflexió supramunicipal del PTSEC, que des d'un punt de vista d'anàlisi territorial general es considera molt interessant i competència clara de la Generalitat de Catalunya respecte els diferents planejaments urbans o POEC de cada municipi a fi i efecte de llimar les incoherències derivades a límits político administratiu que no sempre corresponen a dinàmiques urbanes reals, s'hauria d'incloure de manera més explícita en el redacta de l'article 11.

La valoració d'aquestes afectacions en els municipis de l'entorn pot ajudar també a millorar les pròpies deficiències que es deriven de la pròpia determinació de grans i mitjanes superfícies en funció dels habitants del municipi.

En aquesta línia es proposa afegir un apartat en l'article 11 que sintetitza aquesta voluntat:

"11.4 En l'elaboració del nou PTSEC caldrà tenir en compte la relació funcional entre l'oferta ubicada en determinats municipis i la seva incidència en els municipis de l'entorn en funció de les condicions de mobilitat i de les interaccions generades per aquestes"

“11.5 D’acord amb l’apartat 3 de l’article 18 de la llei de mobilitat, el Pla haurà d’incloure un estudi d’avaluació de la mobilitat generada”

Execució del Pla Territorial sectorial d’equipaments comercials (article 13)

Seria també interessant incloure els Plans de mobilitat urbana com element d’execució del Pla Territorial Sectorial, tenint en compte les interrelacions clares entre ambdues activitats.

En aquesta línia es proposa afegir-ho a l’article 13:

“c) L’aprovació o revisió dels Plans de mobilitat urbana”

Programes d’orientació per als equipaments comercials (article 15)

L’experiència dels darrers anys permet fer una avaluació dels resultats dels POEC que s’han aprovat. Ha estat una eina molt positiva en quant a definició del model de comerç de cada municipi, però després el seu trasllat a l’ordenació urbanística de cada municipi en molts casos ha quedat per fer. L’urbanisme, a nivell local, ha de seguir els criteris que marca la llei d’urbanisme vigent, sobretot els que afecten a la sostenibilitat de les activitats en el territori. També s’ha de tenir en compte que la llei obliga a que hi hagi una coherència entre la planificació territorial, la planificació general de cada municipi (els POUM), i la planificació derivada, que els ha de respectar (Plans especials, PAUM, etc.. i POEC).

Els POEC són l’instrument de programació de la planificació sectorial a nivell municipal. En el marc de l’encaix tant amb el PTSEC com amb el pla general del municipi (POUM), creiem que s’hauria d’incorporar en el redactat de l’article 15, la definició dels punts mínims en què han de consistir els POEC, i no establir el seu desenvolupament per via reglamentària. **Els punts que s’haurien de tenir en compte en la redacció d’aquest article 15 en quant a la introducció dels elements definitoris dels POEC, haurien d’ésser:**

1. Tenir un horitzó temporal i econòmic definits, establint mecanismes de **seguiment** i revisió. No té sentit fer un gran esforç cada x anys, i després, tornar a mirar què ha passat al cap d’aquests anys, sense un seguiment continuat (en tant que són uns instruments de PROGRAMACIÓ territorial i urbanística).
2. Definir el model de comerç i els instruments necessaris per fer-lo realitat (propostes de plans especials (on es defineixin els plans d’usos que es necessitin), plans de mobilitat, etc.), així com les eines de programació

- necessàries (sobretot uns terminis temporals per al seu desenvolupament i aprovació).
3. Mantenir una coherència entre la planificació general territorial (PTSEC) i la planificació derivada (POEC):
 - a. No té sentit que el PTSEC estableixi que en una comarca hi ha un equilibri entre oferta i demanda (no fa falta més oferta comercial), i alhora permetre que es puguin desenvolupar POEC que suposin un increment substancial de l'oferta comercial.
 - b. S'hauria d'establir un topall general d'increment permès de superfície comercial amb els POEC per l'àmbit real de l'activitat comercial, que és l'àrea comercial, més gran que el nivell municipal.
 - c. Establir mecanismes de coordinació i coherència quan hi hagi un augment de l'oferta per part de varis municipis d'una mateixa àrea comercial.
 - d. Evitar, en els casos en que hi ha equilibri a nivell d'àrea, que les fugues d'un municipi cap a un altre de la mateixa àrea sigui un justificant per establir necessitats d'increment de superfície comercial en format de mitjana i gran superfície. Si hi ha equilibri (a demanda constant), un augment d'oferta en un municipi tant sols serà cobert per un desplaçament de la demanda, dins de l'àrea, i el pitjor, la desaparició d'oferta ja equilibrada amb la demanda.
 4. Definir, dins d'aquest model de comerç, mesures que permetin una accessibilitat fàcil a l'àrea comercial (comunicacions, aparcaments, etc.) i de creació de confort sociològic a l'entorn dels centres comercials urbans (carrers, places, oferta cultural i lúdica, etc...) a fi de reforçar l'atractivitat de l'àrea. Sense aquests dos factors clau de l'urbanisme comercial no es pot fer una política de comerç urbà eficaç.

Execució del Programa d'Orientació d'Equipaments comercials (article nou vinculat a l'article 15)

Igual que en l'article 13 es fa referència als mecanismes d'execució del Pla territorial sectorial d'equipaments comercials, es proposaria afegir un nou article després de la definició dels POEC que establís també els mecanismes d'execució dels POEC, mitjançant la seva vinculació amb el Planejament urbanístic, a través de les aprovacions i les revisions tant dels instruments del planejament urbanístic, com dels plans generals, plans directors i planejament derivat. Així mateix, pel què fa referència a la mobilitat, també en els Plans Urbans de Mobilitat.

A fi i efecte d'establir un traspàs real entre els requeriments aprovats en el POEC i el planejament urbanístic estaria bé que s'establís un termini de revisió del planejament vigent perquè els requeriments del POEC fossin vinculants.

Es proposa incorporar aquest nou article amb un redactat de l'estil:

"El programa d'orientació per als equipaments comercials s'ha d'executar mitjançant:

a) L'aprovació i la revisió dels instruments de planejament urbanístic: plans generals, plans directors, urbanístics i planejament derivat, així com els instruments establerts en la llei de mobilitat de Catalunya"

Classificació de les infraccions (article 19)

La classificació del tipus d'infracció en el cas de manca de llicència comercial de la Generalitat en l'obertura, canvi d'activitat o trasllat dels grans establiments comercials (art. 19.1.a, 19.2.a i 19.3.a), en funció de l'excés de superfície de venda en que supera els límits establerts en l'article 3, s'hauria de modular més en funció de la naturalesa de la infracció (obertura d'una nova gran superfície, el qual per se genera un significatiu impacte en l'activitat econòmica i trama urbana existents). Per tant, es proposa que aquesta infracció, si no supera en un 50% els límits establerts en l'article 3, es classifiqui com a greu, i si supera el 50%, com a molt greu.

Sabadell, 20 de gener de 2005