

# ESTUDI DEL MARGE DE QUÈ DISPOSA LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER ESTABLIR POLÍTIQUES PÚBLIQUES EN COMERÇ INTERIOR



**Gerard Martín i Alonso**  
**Helena Mora i Balcells**



Generalitat de Catalunya  
**Institut d'Estudis  
de l'Autogovern**



**ESTUDI DEL MARGE DE QUÈ DISPOSA  
LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER ESTABLIR  
POLÍTIQUES PÚBLIQUES EN COMERÇ INTERIOR**



**ESTUDI DEL MARGE DE QUÈ  
DISPOSA LA GENERALITAT  
DE CATALUNYA PER ESTABLIR  
POLÍTIQUES PÚBLIQUES EN  
COMERÇ INTERIOR**

**Gerard Martín i Alonso  
Helena Mora i Balcells**



Generalitat de Catalunya  
**Institut d'Estudis de l'Autogovern**

Barcelona  
2016

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

---

**Martín, Gerard (Martín i Alonso)**

Estudi del marge de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir polítiques públiques en comerç interior

ISBN 9788439394433. – ISBN 9788439394440 (llibre electrònic)

I. Mora i Balcells, Helena II. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) III. Títol

1. Competència (Dret) – Catalunya 2. Catalunya – Política comercial

339.5(460.23):351.824

342.25(460.23)

---

L'IEA vol agrair l'ajut que per a la realització d'aquest treball ha prestat Josep M. Recasens Soriano, subdirector general d'Atenció al Consumidor de l'Agència Catalana del Consum.

Aquest estudi es va finalitzar el 21 d'abril de 2016.

© **Generalitat de Catalunya**  
**Institut d'Estudis de l'Autogovern**

Primera edició: juliol de 2016

ISBN: 978-84-393-9443-3

ISBN llibre electrònic: 978-84-393-9444-0

Dipòsit legal: B 17142-2016

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

# Sumari

<b>I. Objecte i metodologia de l'estudi</b> .....	9
<b>II. Marc competencial en relació amb la matèria de comerç interior</b> .....	14
<b>III. Les polítiques públiques en matèria de comerç en virtut de l'anàlisi de la normativa europea, estatal i autonòmica que hi incideix</b> .....	57
<b>IV. Actuacions estatals de foment en matèria de comerç interior</b> .....	129
<b>V. Conclusions</b> .....	138





## **I. Objecte i metodologia de l'estudi**

### **Objecte**

Com vam assenyalar en els informes sobre el marge de què disposa la Generalitat per establir polítiques pròpies en l'àmbit ambiental i en l'àmbit educatiu, elaborats per aquest Institut en dates 28 d'abril de 2014 i 17 de juny de 2015, un dels trets característics de l'Estat autonòmic hauria de ser que les comunitats autònomes (CA) puguin adoptar polítiques pròpies o diferenciades en els àmbits en els quals han assumit competències exclusives o compartides. Aquest tret característic ha de considerar-se consubstancial a tot model de descentralització territorial de poder que tingui una naturalesa política, ja que, altrament, l'abast de la potestat legislativa de les comunitats territorials descentralitzades –en el nostre cas les CA– i la possibilitat d'establir polítiques pròpies quedaria dràsticament limitada atès que s'hauria de circumscriure a la normació d'aspectes procedimentals, organitzatius o, en el millor dels casos, a la simple aplicació de les polítiques establertes per les institucions centrals de l'Estat. En tal sentit cal posar en relleu que el Tribunal Constitucional, ja des de la seva primera jurisprudència, havia posat èmfasi a destacar la plena aplicabilitat a l'Estat autonòmic del tret característic apuntat, és a dir, la possibilitat que les CA puguin fixar polítiques pròpies en àmbits materials de competència exclusiva o compartida (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2, i 102/1995, de 26 de juny, FJ 33).

En el sentit indicat, les darreres reformes estatutàries han incorporat, de forma explícita, aquesta nota característica de l'autonomia política de les comunitats, aplicant-la tant a les competències de caràcter exclusiu com a les de caràcter compartit. Així ho

ha fet, en primer lloc, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (article 110 per a les exclusives i article 111 en relació amb les compartides), sense que el Tribunal Constitucional hagi formulat cap retret d'inconstitucionalitat ni tan sols cap matisació respecte d'aquesta previsió estatutària. Posteriorment, altres estatuts han seguit el model de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC).<sup>1</sup>

Com ja hem dit, en relació amb aquesta possibilitat d'adoptar polítiques públiques en l'àmbit de les competències exclusives i compartides de les CA, aquest Institut ja va elaborar els informes esmentats més amunt sobre el marge de què disposa la Generalitat per establir polítiques pròpies en les matèries de medi ambient i d'educació.

L'objecte de l'estudi que ara ens ocupa és esbrinar en quina mesura la Generalitat de Catalunya pot establir polítiques pròpies o diferenciades en l'àmbit del comerç interior.<sup>2</sup> És a dir, si, des de la perspectiva jurídica, l'autonomia de què disposa la Generalitat en aquesta matèria és de prou qualitat per fer possible una política diferenciada.

Un cop determinat l'objecte, cal concretar què entenem als efectes d'aquest estudi per política pública ja que el concepte que ara delimitem es convertirà en el cànon a aplicar en l'anàlisi posterior de la normativa europea, estatal i autonòmica en matèria de comerç interior. Així, podem entendre que una política pública està constituïda, d'una banda, per la fixació dels objectius que un poder públic decideix assolir en una matèria o submatèria deter-

- 
1. Així ho fan els estatuts d'autonomia d'Andalusia i d'Aragó en relació amb les competències compartides (article 42.2 2 de la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia i l'article 75 de la Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó). Per la seva banda, el d'Extremadura inclou una referència a aquesta possibilitat d'establir polítiques pròpies a les disposicions generals dels preceptes referits a les competències (article 8.3 de la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura amb el tenor següent: "En el ejercicio de sus competencias la Comunidad Autónoma podrá establecer políticas propias").
  2. En aquest estudi no s'analitzarà l'activitat comercial amb projecció exterior, ja que planteja una problemàtica diferent de la de la matèria que ens ocupa com es fa palès en l'atribució de la competència exclusiva a l'Estat ex article 149.1.10 CE i la possibilitat d'incidència de la Generalitat de Catalunya mitjançant la seva capacitat d'acció exterior.

minada i, de l'altra, la determinació dels mitjans o instruments necessaris per a assolir-los.

Concretament, en matèria de comerç interior podem entendre per objectius els principis en què es fonamenta amb caràcter general la política pública (principalment: llibertat d'establiment, lliure prestació de serveis, llibertat de preus, principi general d'exempció d'autorització administrativa, liberalització en major o menor mesura dels horaris comercials o principis de la planificació territorial dels equipaments comercials) així com les finalitats que persegueix (com ara reactivació de l'economia, simplificació administrativa, implementació d'un model concret de comerç o defensa dels consumidors i usuaris).

Per mitjans entenem tots aquells instruments previstos per les regulacions adoptades pels poders públics –Unió Europea, Estat, Generalitat i, fins i tot, governs locals– a través de les quals es pretenen assolir els objectius que cerquen les respectives administracions en la matèria objecte de l'estudi (fixació dels instruments d'intervenció administrativa; regulació de les modalitats de venda; regulació, en el seu cas, dels horaris comercials i dels períodes de rebaixes, classificació dels establiments, planificació territorial dels equipaments comercials, mesures de foment, entre d'altres).

La fixació d'una política pública que pugui qualificar-se com a diferenciada comporta necessàriament l'existència d'un marge rellevant de decisió per al poder públic que ha d'adoptar-la. Si el poder públic en qüestió no disposa d'aquest marge de decisió, el resultat serà la impossibilitat d'establir polítiques públiques pròpies o, si més no, la simple elaboració d'unes polítiques amb una substantivitat tan migrada que no tenen capacitat per transformar la realitat econòmica, política o social.

D'altra banda, cal advertir que el concepte de política pública que fa servir aquest estudi no coincideix estrictament amb l'emprat majoritàriament per la ciència política, segons la qual les polítiques públiques són el conjunt d'accions, de processos, d'interaccions i d'intercanvis entre actors que tenen lloc en els àmbits del poder polític. Cal fer notar, en tal sentit, que l'estudi té –com es concretarà a continuació– una perspectiva o metodologia d'anàlisi essencialment normativa, per la qual cosa se centrarà

en l'estudi de les regulacions aprovades per la Unió Europea, l'Estat i la Generalitat de Catalunya que incideixen en la matèria de comerç interior.

És cert que la capacitat efectiva de transformar la realitat no es pot mesurar només amb l'anàlisi dels instruments normatius que dicta un determinat poder, en aquest cas, la Generalitat, però no és menys cert que les normes tenen una capacitat transformadora rellevant i, en conseqüència, l'anàlisi del contingut material de les normes dictades per un poder públic posa de manifest una part important del poder polític del qual disposa i en el cas estudiat del nivell de descentralització política existent.

Finalment, cal precisar que l'estudi no analitzarà les decisions adoptades pels poders públics que suposen l'execució de les esmenades normatives, com ara el fet de destinar més o menys recursos a determinats objectius o la constitució d'entitats especialitzades en la gestió de les polítiques en matèria de promoció del comerç.

## **Metodologia**

En primer lloc, s'analitzarà el sistema de repartiment de competències dissenyat per la Constitució (CE) i l'EAC, repartiment que ha estat interpretat per la jurisprudència del Tribunal Constitucional i, en segon lloc, quines competències té atribuïdes la Unió Europea (UE) en virtut del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) en matèries que incideixen en la matèria de comerç, l'exercici de les quals acaba predeterminant l'exercici de les competències estatal i autonòmica. Respecte d'aquestes competències europees es diferenciarà, d'una banda, com incideix el Dret europeu en el repartiment de competències intern i, d'una altra, l'abast de la política europea en aquestes matèries que incideixen en la regulació del comerç interior. Aquesta anàlisi és necessària en la mesura que posarà de manifest quin és el marc d'actuació general (europeu, constitucional i estatutari) que regeix i empara la fixació de les polítiques dels poders públics que incideixen en la matèria comerç.

Tot seguit, l'estudi analitzarà l'activitat normativa europea, estatal i catalana que incideix en aquesta matèria des de la pers-

pectiva de les potestats que atorguen les esmentades normes als diferents poders públics amb l'objecte de determinar el marge de decisió que els correspon a cadascun i, en especial, a les CA.

En estudiar aquestes normes europees, estatals i autonòmiques ens fixarem en fins a quin punt estableixen objectius i/o instruments a través dels quals es podran implementar polítiques públiques i quin poder públic els estableix. Per arribar a aquesta conclusió s'efectuarà prèviament una comparació de la normativa europea, estatal i catalana en cadascun dels apartats i subapartats dels àmbits objecte d'aquest estudi.

Per dur a terme l'estudi esmentat, en primer lloc analitzarem el marc normatiu general que incideix en la matèria comerç interior i seguidament ens centrarem en aquells àmbits de l'esmentada matèria que presenten una especial rellevància pel fet que, en principi, comporten una actuació més intensa de les administracions públiques.

Concretament, el nostre estudi inclourà l'anàlisi dels àmbits següents:

La determinació de les condicions administratives per a exercir l'activitat comercial i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç electrònic o del comerç per qualsevol altre mitjà (article 121.1.a EAC).

La regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial, i també de les vendes promocionals i de la venda a pèrdua (article 121.1.b EAC).

La regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat (article 121.1.c EAC).

La classificació i la planificació territorial dels equipaments comercials i la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments (article 121.1.d EAC).

## **II. Marc competencial en relació amb la matèria de comerç interior**

1. Constitució espanyola. – 1.1. Legislació mercantil (article 149.1.6 CE) i legislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils, forals o especials per part de les comunitats autònomes allà on n'hi hagi (article 149.1.8 CE). – 1.2. Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE). – 1.2.1. Horaris comercials. – 1.2.2. Defensa de la competència. – 1.2.3. Regulació del règim d'autorització i dels requisits dels establiments comercials. – 1.2.4. Regulació de la venda ambulat. – 1.3. La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (article 149.1.1 CE). – 1.4. Telecomunicacions i règim general de comunicacions (article 149.1.21 CE). – 2. Estatut d'autonomia de Catalunya. – 2.1. Competències de la Generalitat en matèria de comerç interior. – 2.1.1. Comerç. – 2.1.2. Altres competències relacionades amb el comerç. – 2.2. L'activitat de foment en l'àmbit del comerç interior. – 3. Dret europeu i la seva incidència en el repartiment de competències.

### **1. Constitució espanyola**

En primer lloc, convé destacar que en la relació de matèries de l'article 149.1 CE respecte de les quals l'Estat té atribuïdes competències exclusives, no hi figura explícitament la matèria comerç interior que, com veurem tot seguit, tots els estatuts atribueixen a les CA.

L'esmentada absència de la matèria comerç interior a l'article 149.1 CE no ha suposat que l'Estat no hagi incidit en l'activitat de comerç, de forma fraccionada, en virtut de certs títols estatals com ara els relatius a la legislació mercantil i civil (article 149.1.6 i 8 CE), a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE) i a la regulació de

les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (article 149.1.1 CE).

Abans d'estudiar els esmentats títols, cal fer notar l'estreta relació que existeix entre la regulació del comerç interior i la de defensa del consumidor, matèria aquesta última que tampoc apareix expressament esmentada entre les matèries previstes a l'article 149.1 CE i sí, en canvi, en els estatuts d'autonomia. L'esmentada relació es desprèn, des d'un primer moment, dels apartats 1 i 2 de l'article 51 CE (inclòs en el capítol tercer relatiu als principis rectors de la política social i econòmica del títol I) que vincula ambdues matèries<sup>3</sup> de la mateixa forma que ho van fer certs estatuts d'autonomia.<sup>4</sup>

En atenció a la diversitat de títols que el legislador estatal ha emprat per fonamentar la diferent normativa que incideix en el comerç, abordarem el contingut de les matèries regulades i dels títols competencials invocats a partir de les nombroses sentències del Tribunal Constitucional, el qual ha anat dirimint de forma molt casuística, i a vegades erràtica, els títols estatals o autonòmics que fonamentaven la regulació concreta en matèria de comerç en relació amb la qual ha tingut ocasió de pronunciar-se.

- 
3. D'altra banda, com és natural i obvi, el Tribunal Constitucional ha declarat que la reserva de llei que l'article 51.3 CE estableix en relació amb el comerç interior i el règim d'autorització dels productes comercials no impedeix que el legislador autonòmic pugui regular la matèria ja que la crida que fa el precepte constitucional la fa a la llei formal, tant estatal com autonòmica, d'acord amb les respectives esferes competencials (entre altres, les STC 37/1981, FJ 2, i 227/1993, FJ 4).
  4. En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va assumir (com altres estatus d'autonomia aprovats l'any 1979 i durant els anys 80) en el mateix precepte (article 12.5), la competència exclusiva en les matèries de comerç i de defensa del consumidor, cosa que, com veurem, va provocar que el Tribunal es referís a aquestes indistintament o al terme més ampli de "disciplina de mercat" esmentat als reials decrets de traspasos.

### **1.1. Legislació mercantil (article 149.1.6 CE) i legislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils, forals o especials per part de les comunitats autònomes allà on n'hi hagi (article 149.1.8 CE)**

La STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 68, diferencia, d'una banda, l'àmbit de la regulació administrativa de l'activitat comercial, és a dir, la disciplina de la projecció i abast jurídicopúblic d'aquestes vendes (amb cita, per totes, de la STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 7) i, d'altra banda, el mateix règim de drets i obligacions específic de les relacions contractuals privades. Així, si en l'àmbit jurídic públic assenyalat es projecten amb normalitat les competències autonòmiques, en el jurídicoprivat ho fan les competències de l'Estat *ex* article 149.1.6 i 8 CE (STC 124/2003, FJ 7).

De fet, el Tribunal Constitucional des dels orígens de la seva jurisprudència ha mantingut que només l'Estat pot determinar, en virtut de la seva competència exclusiva en matèria de Dret mercantil, quin és l'àmbit propi de l'activitat de l'empresari mercantil així com la forma en què neixen i s'extingeixen els drets i obligacions als quals dóna lloc l'exercici de l'activitat comercial així com el contingut necessari d'aquests drets i obligacions (STC 37/1981, de 16 de novembre). En tal sentit ha declarat que "la regulació de les condicions generals de la contractació o de les modalitats contractuals correspon al legislador estatal" (STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 14).

Tanmateix, el Tribunal sosté que no es pot afirmar indiscriminadament que les normes autonòmiques no puguin disciplinar algunes vendes o articular dispositius preventius o correctors dels eventuals abusos als quals certs contractes puguin conduir (STC 37/1981). Del que essencialment es tracta és que mitjançant les normes autonòmiques no es produeixi un *novum* en el contingut contractual o que no s'introdueixin drets ni obligacions en el marc de les relacions contractuals privades (STC 71/1982).

Aquest plantejament general ha estat aplicat, de forma casuística, pel Tribunal Constitucional en resoldre les controvèrsies constitucionals que han enfrontat Estat amb CA. Per tal d'il-



lustrar com el Tribunal ha anat delimitant les matèries incloses en el Dret privat (legislació mercantil i legislació civil) tot contraposant-les a les de comerç i defensa del consumidor amb la finalitat de determinar quin és el legislador competent en funció de l'àmbit material regulat, s'exposen a continuació diversos exemples:

El Tribunal ha declarat que, en virtut dels títols autonòmics de comerç interior i de defensa del consumidor es poden fer regulacions de caràcter merament administratiu, que no interfereixen en les competències exclusives de l'Estat en matèria de Dret civil i mercantil (entre altres, STC 284/1993, de 30 de desembre, FJ 4). Per exemple, el Tribunal ha declarat que requisits administratius com ara la inscripció en un registre ad hoc (en relació amb el Registre de Comerciants i del Comerç) pertanyen a l'àmbit de la disciplina del mercat atribuït a la competència autonòmica, i que, per tant, no incideixen en la regulació mercantil de les transaccions comercials (STC 88/1986, d'1 de juliol, FJ 8.c).

En el mateix sentit, l'Alt Tribunal ha entès que les prohibicions de determinades modalitats de venda condicionada (com, per exemple, la prohibició de la pràctica que suposa la presumpció d'adquisició d'un producte, en cas que no es procedeixi a la seva devolució) troben el seu fonament competencial en la protecció del consumidor, dins de l'àmbit de la disciplina del mercat, matèria de competència autonòmica (entre altres, la STC 264/1993, de 22 de juliol, FJ 4.c).

Igualment, el Tribunal ha entès que la prohibició de les anomenades vendes en cadena o en piràmide, és a dir, aquelles en les quals el venedor ofereix els seus béns, productes o serveis als possibles clients tot fent dependre una reducció del seu preu o, fins i tot, la seva eventual gratuïtat al nombre de clients o del volum de vendes que, al seu torn, el client aconsegueixi, respon a un objectiu predominant dins de l'ordenació del comerç interior, en atenció al seu contingut: protegir els consumidors de possibles abusos o frauds derivats

de la mateixa indeterminació del preu de compra dels productes així adquirits. I, en conseqüència, segons el Tribunal, es tracta d'una regulació subsumible en la competència autonòmica sobre "comerç interior i defensa del consumidor i usuari" (STC 264/1993, FJ 4.c).

En canvi, la STC 284/1993, FJ 5, considera que un precepte d'una llei autonòmica en el qual es crea una clàusula de rescissió contractual és inconstitucional perquè el legislador autonòmic en reconèixer i regular un dret de devolució durant el període de reflexió no s'ha limitat a garantir els drets informatius dels consumidors, sinó que la seva pretensió ha anat més enllà situant-se en l'àmbit de competència estatal *ex* article 149.1.6 i 8 CE.

La doctrina constitucional (STC 157/2004, de 21 de setembre, FJ 11, i 4/2011, de 14 de febrer, FJ 4 i 5) també ha tingut ocasió de pronunciar-se en relació amb la definició de la venda en rebaixes, efectuada per dues lleis autonòmiques tot separant-se d'allò previst a la Llei estatal 7/1996, d'ordenació del comerç minorista. El Tribunal declara que l'esmentada definició suposa regular les relacions contractuals en un aspecte tan central como és el preu dels productes que se sotmetin a aquesta modalitat de venda incidint en l'àmbit del contingut contractual de l'operació que preveu i, per tant, entra en camp propi de la "legislació mercantil", competència exclusiva de l'Estat (article 149.1.6 CE).

La STC 124/2003, FJ 7, en enjudiciar un precepte de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista que definia la venda ambulant o sedentària va declarar que ni la motivació ni la finalitat del precepte impugnat estableixen una regla sobre la contractació *inter privatos*, sinó que disciplina la modalitat de venda ambulant en el vessant netament públic. Per tant, el Tribunal considera que no es pot emparar en l'àmbit competencial reservat a l'Estat per regular el contingut del dret privat dels contractes (article 149.1.6 i 8 CE).

El Tribunal recorda que la regulació dels requisits i la capacitat per a l'exercici del comerç estan regulats per la legislació mercantil que és una matèria de competència estatal, a tenor de l'article 149.1.6 CE. El Tribunal es pronuncia en aquest sentit, declarant la inconstitucionalitat d'un precepte de la Llei catalana 1/1983, de 18 de febrer, de regulació administrativa de determinades estructures comercials i vendes especials que, pel que fa a la venda en liquidació, impedeix l'exercici de l'activitat comercial durant un període de temps per la comissió d'una infracció. En canvi, la sentència declara constitucional que la llei autonòmica exigeixi certs requisits per a l'ús de la denominació de la venda en liquidació i la consegüent imposició de sancions en cas d'ús abusiu de l'esmentada denominació (STC 88/1986, FJ 8.f).

Encara que les normes autonòmiques persegueixin, mitjançant el reforçament de les obligacions del venedor, la protecció del consumidor i de l'usuari, la determinació del contingut dels contractes i de les accions per incompliment, sanejament o resolució s'insereix dins de la competència estatal exclusiva atribuïda a l'Estat per l'article 149.1.6 i 8 CE (STC 264/1993, FJ 5).

Dels exemples exposats es poden extreure tres conclusions: a) la diferenciació entre les normes que poden subsumir-se en el Dret mercantil o civil i les que ho poden ser en les matèries de comerç o defensa del consumidor és força difusa; b) el Tribunal fa servir indistintament les competències de les CA en matèria de comerç i en matèria de defensa del consumidor, sense acotar quins continguts corresponen a cadascuna; fins i tot, a vegades fa servir el terme disciplina de mercat com a sinònim de les anteriors, i c) el Tribunal fonamenta amb molta freqüència la competència estatal de forma indiferenciada en les matèries legislació mercantil i civil. Cal advertir que en algun cas el Tribunal fonamenta la competència únicament en la primera d'aquestes matèries, però en canvi mai únicament amb la invocació a la legislació civil. Per tant, es pot entendre que la legislació

civil (concretament, la relativa a la regulació de les obligacions) s'esmenta com un reforç a la matèria que principalment s'invoca que és la legislació mercantil.

En conclusió, l'ambigüitat de la jurisprudència esmentada ha donat marge a la legislació estatal per incidir cada cop més en la matèria comerç interior en perjudici de l'espai que correspon a les CA per decidir i implementar les seves polítiques públiques.

## **1.2. Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE)**

Als efectes d'aquest estudi, cal recordar molt sintèticament la doctrina del Tribunal Constitucional en relació amb aquest títol transversal: l'Alt Tribunal ha declarat reiteradament que aquest títol pot abastar tant les normes estatals que fixin les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector concret com les previsions d'accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins de l'ordenació de cada sector (STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5; 235/1999, de 16 de desembre, FJ 3; 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8, i 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3, entre altres). I això a condició que el referit títol competencial no arribi a "incloure qualsevol acció de naturalesa econòmica, si no té una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general" (STC 133/1997, de 16 de juliol, FJ 8, entre altres), ja que, en cas contrari, "es buidaria de contingut una matèria i un títol competencial més específic" (per totes, la STC 99/2012, de 8 de maig, FJ 3), sense que la invocació de l'interès general que representa l'Estat pugui dur a un altre resultat, ja que aquest s'ha de materialitzar a través de l'ordre competencial establert, excloent-se així l'extensió dels àmbits competencials en atenció a consideracions merament finalístiques (per totes, la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 4).

Aquesta doctrina ha estat més recentment recollida en les STC 74/2014, de 8 de maig, FJ3, i 112/2013, de 9 de maig, FJ3.

Si bé és cert que la doctrina a la qual acabem de fer referència és citada reiteradament pel Tribunal, també ho és que, cada cop amb més freqüència, les seves decisions no s'ajusten a la seva

pròpia doctrina o, si es prefereix, les excepcions s'han convertit en regla tot adulterant la doctrina. Així, l'article 149.1.13 CE ha estat objecte d'una lectura molt generosa per part del Tribunal Constitucional per emparar actuacions estatals, de caràcter normatiu i executiu, amb una incidència molt migrada sobre l'activitat econòmica.<sup>5</sup>

Com veurem a continuació, l'esmentat títol competencial ha servit per fonamentar, en relació amb el comerç, competències estatals en matèria d'horaris comercials, defensa de la competència i regulació del règim d'autorització dels establiments comercials, àmbits en els quals la Generalitat té atribuïdes competències. En canvi, la regulació de la venda ambulants no troba empara en aquest títol, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, tal com també veurem més endavant.

Així mateix, tindrem ocasió de comprovar com les bases emparades en l'article 149.1.13 CE tenen cada vegada un abast més extens tant des del punt de vista material (la legislació estatal regula més aspectes de la matèria i de les submatèries) com funcional (la legislació estatal atribueix més funcions a l'Estat).

### **1.2.1. Horaris comercials**

En la jurisprudència relativa a aquesta submatèria el Tribunal declara que la competència exclusiva assumida per les CA en matèria de comerç interior no exclou la competència estatal prevista a l'article 149.1.13 CE en matèria de bases i coordinació de l'activitat econòmica. En virtut d'aquest títol, la jurisprudència constitucional ha declarat constitucionals, d'una banda, normes bàsiques que exclouen totalment el desenvolupament autòmic

---

5. Un bon exemple d'això és la STC 74/2014 relativa al Reial decret 227/2008, de 15 de febrer, pel qual s'estableix la normativa bàsica referent als panells de degustadors d'oli d'oliva verge en la qual el Tribunal arriba a justificar que sigui l'Estat qui realitzi les proves d'aptitud dels panells de degustadors en virtut de l'article 149.1.13 CE quan, en realitat, es tracta d'un aspecte d'ínfima transcendència per a l'ordenació general de l'economia i, per tant, al nostre entendre, sense justificació constitucional. En aquest sentit es pronuncia el vot particular que formula el magistrat Luis Ignacio Ortega Álvarez i al qual s'adhereixen quatre magistrats més.

tot argumentant que no s'està afectant un àmbit material extens, com el comerç, sinó a una submatèria específica con són els horaris comercials i, d'una altra, ha admès bases que cada vegada són més detallades.

Així, la STC 225/1993, de 8 de juliol, confronta la regulació de la Llei de la Generalitat Valenciana 8/1986, de 29 de desembre, d'ordenació del comerç i superfícies comercials que establia un nombre màxim d'hores setmanals d'apertura dels establiments comercials, i declarava inhàbils els diumenges i festius amb la llibertat d'horaris establerta pel Reial decret llei 2/1985 a l'empara de la competència estatal prevista a l'article 149.1.13 CE sobre les "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica".

En primer lloc, el Tribunal destaca que el precepte de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 (de la mateixa manera que ho feia l'article 12.1.5 EAC de 1979) assumeix la competència en matèria de comerç interior "d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general", cosa que comporta que aquesta previsió estatutària deixa intactes les facultats de l'Estat per a l'ordenació de l'activitat econòmica general.

En segon lloc, el Tribunal assenyala que en coherència amb l'existència d'un únic ordre econòmic nacional i la consegüent existència d'un mercat nacional únic, la competència estatal s'estén a un conjunt molt ampli de matèries tot justificant-se la intervenció de l'Estat sempre que per a la necessària coherència de la política econòmica general sigui necessari adoptar decisions unitàries. Per tant, tot i l'existència d'una competència sobre un subsector econòmic que una comunitat autònoma hagi assumit com a exclusiva en el seu Estatut –com és el cas del "comerç interior"– aquesta atribució competencial no exclou, en la interpretació del Tribunal Constitucional, la competència estatal per establir les bases i la coordinació d'aquest subsector ni que l'exercici autonòmic d'aquesta competència exclusiva pugui estar condicionat per mesures estatals, que en exercici d'una competència pròpia i diferenciada puguin desplegar-se autònomament sobre diversos camps, sempre que la finalitat perseguida respongui efectivament a un objectiu de planificació econòmica (FJ 3.D).

Ara bé, el Tribunal Constitucional considera que davant el possible risc de buidament de les competències autonòmiques és obligat enjudiciar en cada cas la constitucionalitat de la mesura estatal que limita la competència assumida per una comunitat autònoma com exclusiva en el seu Estatut. En aquest sentit, el Tribunal entén que les mesures contingudes en l'esmentat Reial decret llei 2/1985 en el seu conjunt persegueixen un objectiu de política econòmica relacionat amb la situació de desacceleració de l'economia i amb les perspectives obertes per l'accés d'Espanya al mercat comú europeu. Aquest objectiu inspira, específicament, la concreta mesura sobre la llibertat d'horaris comercials que tracta d'estimular l'activitat en el sector de la distribució. En conseqüència, la sentència declara inconstitucional el precepte de la llei valenciana per contradir la norma estatal emparada en l'article 149.1.13 CE.

La mateixa doctrina va servir per resoldre els recursos d'inconstitucionalitat contra els preceptes relatius a l'horari comercial inclosos a la Llei del Parlament de Galícia 10/1988, de 20 de juliol, d'ordenació del comerç (STC 228/1993, de 9 de juliol, FJ 3), a la Llei 9/1989, de 5 d'octubre, d'ordenació de l'activitat comercial a Aragó (STC 264/1993, FJ 3), i a la Llei 23/1991, de 29 de novembre, de comerç interior del Parlament de Catalunya (STC 284/1993, FJ 4).

Aquesta doctrina es manté en pronunciaments més recents com la STC 88/2010, de 15 de novembre, en la qual el Tribunal compara l'article 15.5 de la Llei del Parlament de Cantàbria 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria, amb la Llei de les Corts Generals 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials, norma de caràcter bàsic *ex* article 149.1.13 CE que estableix a les zones de gran interès turístic el principi de llibertat d'horaris. El Tribunal declara que la norma estatal està legítimament emparada en l'esmentat títol competencial ja que la uniformitat mínima inherent a tota norma bàsica no buida ni predetermina per si mateixa la competència autonòmica, ja que és precisament a la comunitat autònoma mateixa a qui li correspon precisar les zones qualificades de gran afluència turística per tal de poder aplicar el règim de llibertat horària (FJ 5).

El caràcter bàsic de l'esmentada Llei estatal 1/2004 es torna a declarar en la STC 140/2011, de 14 de setembre, en relació amb els preceptes que estableixen la plena llibertat dels comerciants per determinar els dies i hores que restaran oberts al públic a tot el territori nacional els establiments dedicats principalment a la venda de pastisseria i rebosteria, pa, plats preparats, premsa, combustibles i carburants, flors i plantes i les botigues de conveniència. En aquest cas, la sentència reconeix que si bé el principi de plena llibertat d'obertura dels establiments comercials en qüestió exclou la intervenció normativa autonòmica això no converteix la norma estatal en inconstitucional ja que la doctrina del Tribunal ha admès en alguns casos (STC 284/1993, 225/1993 i 264/1993, esmentades anteriorment) que la llibertat per fixar horaris no requereixi desenvolupament autonòmic ni legislatiu ni administratiu en atenció que la norma no afecta un àmbit material extens com podria ser el comerç interior, sinó una submatèria específica com són els horaris comercials. En aquest sentit, el Tribunal entén que no s'ha produït un buidament de la competència autonòmica en matèria de comerç interior, encara que s'hagi reduït en un subsector específic d'aquesta (FJ 4). En canvi, al nostre entendre en aquest cas, la legislació estatal arriba a suprimir la competència autonòmica.

En la STC 156/2015, de 9 de juliol, s'analitza el precepte del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol (RDL 20/2012), que modifica els articles 4.5 i 5.4 i 5 de l'abans esmentada Llei 1/2004. El primer d'aquests preceptes estableix els criteris que han de tenir en compte les CA per establir quins diumenges i festius poden obrir els establiments comercials dins dels límits quantitius establerts per la llei estatal; per la seva banda, l'article 5 de la Llei 1/2004, dedicat a la regulació dels "establiments amb règim especial d'horaris", introdueix com a novetat la delimitació de les circumstàncies per les quals determinats llocs (municipis o parts dels mateixos) han de ser considerats com a "zones de gran afluència turística" als efectes de gaudir de plena llibertat d'horaris, tot establint l'exigència que concorri alguna de les set circumstàncies que s'enuncien en l'apartat 4, o bé considerant com a tals, en tot cas, les dels municipis amb més de 200.000 habitants que



compleixin qualsevol de les condicions que preveu l'apartat 5. La Junta d'Andalusia impugna els preceptes esmentats perquè, al seu parer, excedeixen el concepte de bases.

Pel que fa a l'article 4.5, el Tribunal entén que la regulació deixa un marge de desenvolupament a les CA ja que permet que siguin elles les que determinin el nombre de dies d'obertura –dins dels mínims establerts a la norma mateixa– i les faculta –d'acord amb els criteris establerts a l'apartat 5– per establir els concrets diumenges i festius d'obertura (FJ 10). Quant a l'apartat 4 de l'article 5, la sentència assenyala que la llei estatal permet a les CA no només determinar les zones que han de considerar-se com a zones de gran afluència turística –tenint en compte les circumstàncies previstes a les lletres a) a f) de l'apartat 4–, sinó també afegir altres zones de gran afluència turística quan, com estableix la lletra g), la respectiva comunitat autònoma aprecii que concorren circumstàncies especials que així ho justifiquin. Segons el Tribunal, aquesta última circumstància permet precisament que la relació dels pressupostos que delimiten el concepte de “zones de gran afluència turística” no constitueixin un catàleg taxatiu i tancat, sinó un conjunt de mínims als quals la comunitat autònoma pugui afegir altres circumstàncies addicionals de caràcter especial que justifiquin tal determinació (FJ 10). Igualment, en el cas de l'apartat 5 de l'article 5, se estableix que, quan concorrin les circumstàncies que el mateix apartat preveu s'ha de declarar almenys una zona de gran afluència turística, permetent, així, que les CA puguin establir zones addicionals tot aplicant els criteris previstos en l'apartat 4 del mateix precepte. En conseqüència, el Tribunal conclou que els preceptes impugnats tenen per finalitat la fixació de les bases en la determinació d'obertura dels diumenges i festius i en la determinació de les zones de gran afluència turística, aspectes rellevants en l'ordenació de l'activitat comercial minorista, sector de l'economia nacional respecte a la qual l'Estat pot, conforme a la doctrina constitucional, establir mesures bàsiques quan ho requereixi l'adequada ordenació de l'activitat econòmica (FJ 10).

També cal esmentar la STC 18/2016, de 4 de febrer, que en resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Genera-

litat de Catalunya contra l'esmentat RDL 20/2012, es pronuncia sobre les modificacions de certs preceptes de la Llei 1/2004 que no s'havien impugnat en el recurs interposat per la Junta d'Andalusia.<sup>6</sup> Així, analitza l'article 3 de la Llei 1/2004 que estableix que l'horari global en el qual els comerços poden desenvolupar la seva activitat en dies laborables no pot ésser restringit per les CA en menys de 90 hores i que, en cas que les CA no facin ús d'aquesta facultat s'entendrà que els comerciants disposen de plena llibertat horària. Respecte a l'esmentada regulació, el Tribunal considera d'aplicació la doctrina continguda a la STC 26/2012, d'1 de març (FJ 7), la qual declara, d'una banda, que la regulació dels horaris globals setmanals suposa l'establiment d'unes directrius o criteris globals que compleixen, en tant que condicions mínimes i comunes, els paràmetres constitucionals per ésser considerades norma bàsica i, d'una altra, que aquesta regulació persegueix uns objectius de política econòmica aplicables a un sector de gran transcendència econòmica com és el de la distribució comercial, cosa que fa aplicable l'article 149.1.13 CE. A la vista de l'esmentada doctrina, el Tribunal declara que en el cas del RDL 20/2012 l'Estat ha decidit que resultava necessari establir un règim de més àmplia liberalització d'horaris, cosa que no resulta contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències (FJ 9.a).

En segon lloc, la STC 18/2016 analitza la constitucionalitat de la fixació per l'Estat del nombre de diumenges i festius de possible obertura dels establiments comercials (apartats 1 i 2 de l'article 4 de la Llei 1/2004, segons redacció donada pel RDL 20/2012) i de nou invoca la STC 26/2012 en la qual el Tribunal declara que els objectius que persegueix la legislació estatal en matèria d'horaris comercials (promoure la competència en el sector, millorar l'eficiència en la distribució comercial minorista i aconseguir un nivell d'oferta adient per als consumidors) determinen el caràcter bàsic de la norma estatal d'acord amb la competència prevista a l'article 149.1.13 CE (FJ 8). A més, el Tribunal afegeix que l'esmentada norma bàsica requereix per a la seva concreció de l'ac-

---

6. Respecte als preceptes impugnats en ambdós recursos, el Tribunal reitera la doctrina continguda a la STC 156/2015.

tivitat autonòmica, per tant, no es pot estimar que es produeixi el buidament de la competència autonòmica en matèria d'horaris comercials (FJ 9.b).<sup>7</sup>

Com a conclusió, es pot assenyalar que la jurisprudència analitzada crea les condicions per legitimar la intervenció estatal en la submatèria d'horaris comercials a través de l'aprovació d'unes bases emparades en l'article 149.1.13 CE que cada cop són més extenses tant des del punt de vista material (regulen més aspectes de la submatèria i amb més detall) com funcional. D'aquesta forma es restringeix dràsticament el marge de decisió que hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya per establir una política pública diferenciada.

### 1.2.2. Defensa de la competència

A la STC 208/1999, d'11 de novembre, FJ 6, el Tribunal subsumeix expressament la defensa de la competència, esmentada en els estatuts d'autonomia anteriors a les reformes de 2006 com a límit a les competències de comerç i defensa del consumidor, en la competència prevista a l'article 149.1.13 CE, és a dir, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Per efectuar aquest enquadrament competencial, el Tribunal pren com a punt de partida que la defensa de la competència constitueix, a la vegada, un pressupost i un límit necessari de la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, reconeguda en l'article 38 CE. Des d'aquesta perspectiva, el Tribunal relaciona la defensa de la competència amb la necessària unitat de l'economia nacional i l'exigència que existeixi un mercat únic que permeti a l'Estat el desenvolupament de la competència constitucional de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. A la vista d'això, la sentència destaca el caràcter bàsic que, des de la competència estatal *ex* article 149.1.13 CE, revesteix tot allò relatiu a

---

7. En virtut de la doctrina de les STC 156/2015 (FJ 10) i 18/2016 (FJ 9), la STC 59/2016, de 17 de març (FJ 4), ha declarat la inconstitucionalitat de l'article 2 (relatiu a l'obertura en diumenges i festius) de la Llei foral 15/2013, de 17 d'abril, que modifica l'article 33 de la Llei foral 17/2001, de 12 de juliol, reguladora del comerç a Navarra.

la defensa de la competència ja que ens trobem davant un element definitori del mercat. Com a conseqüència d'aquest enquadrament no només la normació, sinó totes les activitats executives que determinen la configuració real del mercat únic d'àmbit nacional s'han d'atribuir a l'Estat, al qual corresponen, per tant, les actuacions executives en relació amb aquelles pràctiques que puguin alterar la lliure competència en un àmbit supracomunitari o en el conjunt del mercat nacional, encara que aquests actes executius s'hagin de realitzar únicament en el territori d'una comunitat autònoma. Així mateix, en virtut de l'esmentat títol, correspon a l'Estat articular els mecanismes de coordinació que estimi necessaris. Per tant, la interpretació del Tribunal obre un ampli camp per a l'Estat tant en el plànol normatiu com en l'executiu en la matèria de la defensa de la competència.

També cal tenir en compte el tenor de l'article 12.5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 1979, que atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç interior i de defensa del consumidor i de l'usuari "sens perjudici de la política general de preus i de la legislació sobre la defensa de la competència". Aquest límit en l'exercici de la competència, que també incloïen altres estatuts d'autonomia, ha servit en moltes ocasions com a paràmetre de la jurisprudència constitucional per distingir quins aspectes relacionats amb les matèries de comerç i defensa del consumidor es poden considerar de competència estatal i quins de competència autonòmica.

En aquest sentit, la STC 88/1986, declara que alguns dels preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 1/1983, de 18 de febrer, de regulació administrativa de determinades estructures comercials i vendes especials, es justifiquen per les competències autonòmiques en matèria de comerç i de defensa del consumidor (ambdues incloses en l'article 12.1.5 EAC 1979). En canvi, altres preceptes en tant que són subsumibles dins de la matèria defensa de la competència entén que són inconstitucionals. Són els següents:

La regulació de la venda a pèrdua en la mesura que pot incidir en perjudici d'altres comerciants entra en l'àmbit de la lliure concurrència comercial i, per tant, en la legislació relativa a

la defensa de la competència que l'EAC 1979 mateix reconeix com a reservada a l'Estat en l'article 12.15 (FJ 8.d).

L'establiment d'un calendari per efectuar venda en rebaixes no té cap altre justificació que la de prevenir una competència abusiva tot restringint el lliure exercici de l'activitat comercial, matèria que correspon a la legislació de defensa de la competència (FJ 8.e).

En la mateixa línia, la STC 228/1993, FJ 5 i 6, declara la inconstitucionalitat de certs preceptes de la Llei 10/1988, del Parlament de Galícia, d'ordenació del comerç, relatius a vendes en rebaixes, saldos i liquidacions, en atenció al fet que limiten el lliure exercici de l'activitat mercantil mitjançant l'establiment d'un marc temporal imperatiu per al desenvolupament de les esmentades modalitats de venda (a través de la imposició de determinats lapsos de temps entre la verificació de diverses vendes del mateix tipus o a través de l'establiment de la durada, mínima i màxima, de l'oferta) tot entenent que han de ser emmarcades en la competència estatal en matèria de defensa de la competència. En el mateix sentit es poden citar les STC 62/1991, de 22 de març, FJ 4.a, i 157/2004, FJ 9.

La mateixa doctrina es manté en la STC 106/2009, de 4 de maig, FJ 3, en la qual el Tribunal considera que, si bé aquesta limitació temporal també afecta els consumidors (ja que impedeix que els preus habituals es presentin permanentment com de rebaixes), la seva finalitat principal és evitar que la concurrència entre els empresaris en el mercat es trenqui per l'abús d'unes ofertes que aspiren a atraure els consumidors. En la mesura, per tant, que es tracta d'una regulació que afecta sobretot a la relació horitzontal entre les empreses en una economia de lliure mercat, la seva aprovació correspon a l'Estat, que és el competent per legislar en l'àmbit de la defensa de la competència (FJ 3). Així mateix, la STC 130/2010, de 29 de novembre, FJ 3, aplica aquesta doctrina a la impugnació d'un precepte d'una llei autonòmica<sup>8</sup>

---

8. Llei de Cantàbria 1/2002, de 26 de febrer, del comerç.

que no establia una limitació temporal, sinó una limitació quantitativa en les vendes promocionals tot preveient un percentatge màxim d'articles que, respecte del total dels posats a la venda, són objecte de promoció en un determinat establiment comercial.

Per la seva banda, la STC 18/2016, invoca la doctrina de la STC 106/2009, per declarar que el precepte que permet a cada comerciant decidir lliurement els períodes de rebaixes i la seva durada (article 25 de la Llei estatal 7/1996, de comerç minorista, segons redacció donada pel Reial decret llei 20/2012 abans esmentat) queda emparat per la competència estatal sobre planificació i coordinació de l'activitat econòmica prevista a l'article 149.1.13 CE (FJ 10).<sup>9</sup> En canvi, declara que no comparteixen aquest fonament competencial els articles 26.1 i 27.2 de la Llei 7/1996, modificats per l'esmentat reial decret llei, que inclouen disposicions per tal de garantir l'autenticitat dels articles objecte de les vendes en rebaixes o per evitar enganys en el cas de les vendes en promoció o en oferta que, a judici del Tribunal, ni se situen en la defensa de la competència en el mercat ni tenen una incidència significativa econòmica, cosa que comporta la seva declaració d'inconstitucionalitat per vulneració de l'ordre constitucional de distribució de competències (FJ 10).

D'altra banda, la competència executiva que, en matèria de defensa de la competència, correspon a les CA, en virtut de l'assumpció de comerç interior, es troba limitada a aquelles actuacions executives que hagin de realitzar-se en el seu territori i que no afectin el mercat supracomunitari, d'acord amb la interpretació del Tribunal Constitucional a què hem al·ludit anteriorment.

Per la seva banda, la STC 124/2003, FJ 4, en analitzar un article de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, que establia un informe preceptiu del Tribunal de Defensa de la Competència amb caràcter previ al fet que la comunitat autònoma atorgués o denegué la llicència d'obertura de grans establiments, va declarar que, d'acord amb la STC 208/1999, no-

---

9. En virtut de la doctrina d'aquesta sentència, el Tribunal en la STC 59/2016, FJ 5, ha declarat la inconstitucionalitat de l'article 3, relatiu a la temporada de rebaixes, de la Llei foral 15/2013, de 17 d'abril, que modifica l'article 46.2 de la Llei foral 17/2001, de 12 de juliol, reguladora del comerç a Navarra.

més correspon al Tribunal de Defensa de la Competència emetre l'informe, en relació amb la llicència dels grans establiments que pretenguin ubicar-se en una zona que pugui alterar la competència en un àmbit supracomunitari. En la resta de casos, l'emissió de l'informe ha de considerar-se una facultat executiva que correspon a la comunitat autònoma en virtut de la seva competència exclusiva en comerç interior.

A la STC 108/2014, de 26 de juny, el Tribunal resol el recurs d'inconstitucionalitat contra certs articles de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (LDC), en el qual s'impugnava que sigui l'Administració estatal la que tingui atribuïda l'aplicació del procediment de control de les concentracions econòmiques, fins i tot, en aquells supòsits en els quals el mercat geogràfic afectat per la concentració econòmica no superi l'àmbit autonòmic. Concretament, s'impugna l'article que atribueix a Comissió Nacional dels Mercats i la Competència la competència per rebre la notificació de l'operació i, en el seu cas, aixecar la suspensió inicial de la seva execució (article 9 LDC).

Respecte d'aquesta impugnació, la STC considera que la multiplicitat d'elements que l'Administració ha de prendre en consideració –com ara l'estructura de tots els mercats rellevants o la competència real o potencial d'empreses situades dins o fora del territori nacional– per valorar la incidència de la concentració econòmica, només pot ésser abordada des d'una perspectiva general que permeti no únicament delimitar l'àmbit geogràfic del mercat afectat, sinó també la incidència de la concentració en les condicions de lliure competència. Per això, segons el criteri del Tribunal, resulta constitucionalment justificat que l'article 9 LDC disposi que sigui la Comissió Nacional de la Competència l'òrgan receptor de la notificació de les concentracions econòmiques que superin els límits fixats en l'article 8.1 LDC i, en el seu cas, el que acordi l'aixecament de la suspensió, en atenció a la seva indubtable qualitat d'"autoritat millor situada" (FJ 5). En conclusió, el tribunal justifica que la llei estatal no atribueixi cap competència executiva a les CA en matèria de concentracions econòmiques.

El Tribunal Constitucional torna a admetre en aquest àmbit de la defensa de la competència que les bases dictades a l'empara

de l'article 149.1.13 CE siguin cada cop més extenses, tant materialment com funcionalment, tot limitant enormement el marge de la Generalitat per dur a terme polítiques pròpies.

### **1.2.3. Regulació del règim d'autorització i dels requisits dels establiments comercials**

#### ***a) Exempció general d'autorització per a la instal·lació d'establiments comercials***

Les STC 26/2012, d'1 de març, i 193/2013, de 21 de novembre, en resoldre dos recursos d'inconstitucionalitat contra lleis autonòmiques en matèria de comerç<sup>10</sup> declaren el caràcter bàsic dels preceptes següents de les lleis estatals 7/1996, d'ordenació del comerç minorista (segons redacció donada per la Llei 1/2010, d'1 de març), i 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici:

L'article 6 de la Llei 7/1996 estableix com a norma general que la instal·lació dels establiments comercials no està subjecta a un règim d'autorització comercial i que, excepcionalment, es poden sotmetre a autorització quan un cop aplicats el judici de proporcionalitat (article 5.c) de la Llei 17/2009) i el principi de no-discriminació, concorrin clarament raons imperioses d'interès general relacionades amb la distribució comercial (com la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, l'ordenació del territori i la conservació del patrimoni històric i artístic).

L'article 11 de la Llei 17/2009 prescriu que la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis no pot supeditar el

---

10. La STC 193/2013 resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'article 114 de la Llei del Parlament de Catalunya 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica de Catalunya, pel qual es modifiquen els apartats 3 i 4 de l'article 9 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, i la STC 26/2012 resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra certs preceptes de la Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears.



seu accés o exercici, entre altres, a restriccions quantitatives o territorials i, concretament, límits fixats en funció de la població o d'una distància mínima entre prestadors. Els fins econòmics, com el de garantir la viabilitat econòmica de determinats prestadors, no podran invocar-se com a justificació de restriccions quantitatives o territorials. Tanmateix, excepcionalment es podrà admetre la supeditació als requisits anteriors quan no siguin discriminatoris, estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats.

En aquest sentit, el Tribunal declara que els preceptes anteriors poden ésser considerats previsions bàsiques en matèria econòmica ja que preveuen un marc més flexible i transparent per a l'accés i exercici de les activitats de serveis i que l'Estat pot legítimament perseguir aquests objectius a l'empara de les seves competències, en particular, la relativa a l'ordenació general de l'economia *ex* article 149.1.13 CE (STC 26/2012, FJ 5).

Així mateix, convé remarcar que la STC 193/2013, FJ 7, nega que sotmetre la ubicació d'un centre comercial a requisits relacionats amb les dimensions del centre o amb la població del municipi sigui en tot cas incompatible amb les normes bàsiques abans esmentades, sinó que aquests condicionants semblen mitjans adients per assolir els objectius d'ordenació territorial i protecció del medi ambient que tant la normativa europea com la legislació estatal bàsica configuren com a raons imperioses d'interès general. Ara bé, el Tribunal considera que ja que estem davant d'una excepció a la regla general de la llibertat d'accés a una activitat de servei com és la distribució comercial, és necessari que el legislador autonòmic aporti raons que justifiquin que els requisits als quals se subjecta la localització de certs tipus d'establiment comercial responen als esmentats objectius d'ordenació territorial i protecció ambiental i no a uns altres que estan prohibits per obeir a raons econòmiques.<sup>11</sup>

---

11. Encara que la STC 124/2003, va resoldre la impugnació de preceptes de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, avui derogats, creiem convenient fer referència al pronunciament del Tribunal en relació amb dos àmbits: d'una banda, els preceptes que fixaven un contingut mínim de la noció

En aquest cas, sembla que el marge de la Generalitat per implementar polítiques públiques està fortament condicionat per la Llei 17/2009 i per la interpretació que d'aquesta norma fa el Tribunal. Tanmateix, no es pot oblidar que l'esmentada llei estatal és la transposició de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (Directiva de serveis).

***b) Exigència als grans establiments comercials de la incorporació d'estacions de servei de subministrament de carburant***

La STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 10, considera que la previsió, continguda en un reial decret llei, relativa a la incorporació d'estacions de servei en els grans establiments comercials de nova obertura és una mesura necessària per aconseguir l'objectiu de política econòmica que persegueix el legislador bàsic estatal, que consisteix a afavorir la liberalització en el mercat tot assolint un augment de la competitivitat i una reducció dels preus dins del sector dels productes petrolífers i concretament en la seva distribució minorista. Atesa la importància que el sector petrolier té per a l'economia general (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4.A), l'Estat pot legítimament perseguir aquests objectius a l'empara de l'article 149.1.13 CE.

---

de gran establiment comercial estableixen la subjecció a una llicència comercial específica atorgada per les comunitats autònomes i determinaven els criteris mínims d'atorgament de la llicència havien de considerar-se normes bàsiques legítimament dictades sota l'empara de l'article 149.1.13 CE, en tant que constitueixen una definició mínima i homogènia per a tot el territori així com uns criteris globals d'ordenació del sector que posseeixen una clara incidència sobre la l'activitat econòmica general (FJ 3); d'altra banda, el Tribunal va considerar en la mateixa STC 124/2003 que un article de la llei estatal que exigia als comerciants per a exercir les vendes especials una autorització i eventual inscripció registral que havien d'atorgar i, en el seu cas, crear les CA no podia considerar-se un criteri global d'ordenació d'un sector comercial, ni tampoc una mesura singular d'ordenació econòmica bàsica per assolir una determinada finalitat, sinó una mesura de política administrativa que correspon a la disciplina de mercat i dirigida a la protecció del consumidor. Per tant, no podia considerar-se com a norma bàsica a l'empara de l'article 149.1.13 CE (FJ 6).

D'altra banda, el Tribunal entén que la previsió també pot trobar empara en l'article 149.1.25 CE ja que estableix una mesura en el sector energètic, específicament en el subsector d'hidrocarburs, que pot ésser considerada un criteri d'ordenació d'aquest subsector en allò referent a l'increment del nombre d'instal·lacions de subministrament de productes petrolífers al detall.

A més, el Tribunal declara que la previsió apareix configurada com una previsió de mínims que permet un marge de desenvolupament per part de les CA i que, si bé és cert que la competència autonòmica en comerç interior es veu afectada en la seva extensió, també ho és que l'afectació es produeix en un aspecte concret que no impedeix, pel que fa a la resta, el ple desenvolupament de la competència autonòmica en matèria de comerç interior.

A la vista de tots aquests arguments, cal remarcar que el fet que el Tribunal fonamenti la previsió impugnada en dos títols competencials simultàniament dona lloc a una notable indefinició competencial i que l'ús de l'argument que ja havia emprat en les sentències relatives a horaris comercials (que l'afectació es produeix en un aspecte concret de la matèria) pot buidar, si es generalitza, totalment de contingut la competència de comerç.

El Tribunal Constitucional torna a admetre la incidència de l'article 149.1.13 CE –encara que no només d'aquest títol– i un abast material molt ampli de les bases estatals tot limitant, en conseqüència, el marge de la Generalitat per dur una política pròpia en aquesta submatèria.

#### **1.2.4. Regulació de la venda ambulat**

La STC 143/2012, de 2 de juliol, resol la impugnació del Reial decret 199/2010, de 26 de febrer, pel qual es regula l'exercici de la venda ambulat o no sedentària, tot considerant que la naturalesa mateixa d'aquest tipus de venda presenta una escassa incidència tant en l'activitat econòmica general com en l'activitat comercial, en particular, ja que es tracta d'un fenomen d'àmbit preferentment local. Per tant, descarta que l'objectiu primordial d'aquest reial decret atengui a interessos i fins generals que requereixin

d'una actuació unitària en el conjunt de l'Estat fonamentada en l'aplicació de l'article 149.1.13 CE. Així mateix, l'esmentat pronunciament reitera la doctrina de la STC 124/2003, FJ 6, a la qual s'ha fet referència anteriorment, que va declarar que l'exigència d'autorització i l'eventual inscripció registral, per part de la comunitat autònoma, per exercir les vendes a distància, ambulants, automàtiques o en pública subhasta no es pot considerar un criteri global d'ordenació d'aquest sector comercial, ni una mesura singular d'ordenació econòmica per assolir una determinada finalitat, sinó una mesura de política administrativa corresponent a la disciplina de mercat i adreçada a la protecció del consumidor, i per tant, no pot considerar-se norma bàsica en virtut de l'article 149.1.13 CE. Per aquestes raons la sentència declara que la norma impugnada vulnera les competències de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Resulta significatiu que l'únic àmbit dels estudiats en aquest apartat en el qual el Tribunal ha declarat que no pot incidir l'article 149.1.13 CE és el d'una pràctica comercial de limitada incidència en l'activitat econòmica general com la venda ambulants, si bé és cert que no és menyspreable l'impacte social d'aquest tipus de venda com palesa el fet que determinats col·lectius de persones es dediquen de forma exclusiva o preferent a aquest tipus d'activitat comercial.

### **1.3. La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (article 149.1.1 CE)**

La incidència d'aquest títol en la matèria de comerç s'ha plantejat en relació amb la llibertat d'empresa reconeguda a l'article 38 CE dins del marc de l'economia de mercat i amb el principi, recollit a l'article 139.2 CE, segons el qual "cap autoritat no podrà adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de les persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol".

En aquest sentit, és interessant destacar la STC 227/1993, de 9 de juliol, sobre la Llei del Parlament de Catalunya 3/1987, de 9 de març, d'equipaments comercials que introduïa per a l'obertura i l'ampliació dels establiments comercials de grans dimensions, l'informe favorable d'una Comissió Territorial d'Equipaments Comercials.

D'aquesta sentència convé remarcar certes afirmacions contingudes al FJ 4:

D'una banda, que la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets (article 149.1.1 CE) i, en concret, de les llibertats d'empresa i d'establiment, no pot ésser entesa com una "rigorosa i monolítica uniformitat de l'ordenament" (STC 37/1981, FJ 2) i que l'article 149.1.1CE no es pot erigir en un obstacle insalvable a l'existència de les potestats normatives de les CA (STC 102/1985, de 4 d'octubre, FJ 2, i STC 37/1987, de 26 de març, FJ 9, entre altres). En definitiva, que aquest títol constitucional no exigeix sempre un tractament jurídic uniforme dels drets i deures dels ciutadans perquè com argumenta la STC 52/1988, de 24 de març, FJ 4, "aquesta exigència faria impossible l'existència d'un Estat descentralitzat, encara que així pugui succeir, excepcionalment, quan existeixi una justificació suficient per això".

D'altra banda, el Tribunal reconeix que l'article 139.2 CE, certament estableix un límit a les competències autonòmiques en matèria de comerç interior, però que no dissenya un repartiment competencial conforme al qual l'eliminació d'obstacles a la unitat del mercat obligui a integrar l'obertura d'establiments comercials en un mateix i únic sistema normatiu estatal (STC 71/1982, FJ 7, i 95/1984, FJ 7), cosa que vulneraria el reconeixement constitucional i estatutari de les competències autonòmiques sobre comerç interior.

Finalment, en relació amb la llibertat d'empresa, el Tribunal recorda que és la Constitució mateixa, en l'article 38 CE, la que condiona l'exercici d'aquesta llibertat a "les exigències de l'economia general i, en el seu cas, de la planificació". En definitiva, la llibertat d'empresa no empara un dret incondicional a la lliure instal·lació de qualsevol establiment comercial en qualsevol espai i sense cap sotmetiment al compliment de requisits i condicions fent

cas omís (entre altres) a la regulació en matèria de comerç interior i ordenació del territori com en el cas que analitza la sentència.

Amb posterioritat a aquestes sentències el Tribunal Constitucional no ha fonamentat en el títol previst a l'article 149.1.1 CE regulacions en matèria de comerç, sinó que ha fonamentat les seves decisions en aquesta matèria en els títols a què hem fet referència en els apartats anteriors.

Per tant, es pot concloure que en la seva doctrina recent el Tribunal Constitucional no recorre a aquest títol com a fonament competencial de normativa amb incidència en la matèria de comerç excepte en l'àmbit sancionador (concretament, en relació amb la reincidència en la comissió de les infraccions com, per exemple, les STC 157/2004, FJ 15, i 26/2012, FJ 13).

#### **1.4. Telecomunicacions i règim general de comunicacions (article 149.1.21 CE)**

La irrupció del comerç electrònic en la matèria objecte d'aquest estudi així com el notable desenvolupament que ha experimentat han provocat que el legislador estatal hagi incorporat, com a fonament competencial de les normes sobre el comerç electrònic, a més dels títols als quals ens hem referit amb anterioritat, el relatiu a telecomunicacions (article 149.1.21 CE).

El Tribunal Constitucional ha interpretat l'abast d'aquest títol, en bona part, a l'hora de delimitar les matèries de telecomunicacions i de mitjans de comunicació social (article 149.1.27 CE). Així, segons el Tribunal, l'article 149.1.21 CE "es refereix a l'ordenació del domini públic radioelèctric i, particularment, als aspectes tècnics clarament relatius a la regulació del suport o instrument del qual es serveixen la ràdio i la televisió -les ones radioelèctriques, hertzianes o electromagnètiques-" (STC 72/2014, de 8 de maig, FJ 3). Es distingeix, d'aquesta manera, entre el suport tècnic de les xarxes ("telecomunicacions", article 149.1.21 CE) i el contingut o servei de comunicació audiovisual, relacionat amb el dret a comunicar i rebre informació i amb la llibertat d'expressió ("mitjans de comunicació social", article 149.1.27 CE).

El Tribunal Constitucional ha destacat també que el títol competencial de telecomunicacions és virtualment més expansiu que el previst en l'article 149.1.27 CE i que per tal d'impedir una injustificable exclusió de les competències autonòmiques sobre ràdio i televisió el títol relatiu a telecomunicacions ha de ser objecte d'una interpretació restrictiva (STC 244/1993, de 15 de juliol, FJ 2).

Més enllà dels aspectes directament vinculats amb l'espectre radioelèctric, la competència sobre telecomunicacions permet a l'Estat la regulació d'aquest sector, "així com les condicions de prestació del servei i d'explotació de les xarxes i el règim jurídic dels operadors" (STC 8/2012, de 18 de gener, FJ 7).

A més, cal tenir en compte que l'article 149.1.21 CE també preveu la competència exclusiva estatal respecte del "règim general de comunicacions" que comprèn la totalitat de les competències normatives sobre aquesta matèria; però que també implica un "plus" ja que pot comportar l'atribució de les competències d'execució necessàries per a configurar un sistema materialment unitari (STC 31/2010, FJ 85). En l'esmentada sentència el Tribunal ha considerat que les infraestructures comunes de telecomunicacions guarden una relació més estreta amb el règim general de comunicacions que amb la matèria telecomunicacions en sentit estricte o que amb la matèria de mitjans de comunicació social ja que, en puritat, les infraestructures de les telecomunicacions ni constitueixen un element propi de l'espectre radioelèctric ni estan vinculades a la protecció del dret fonamental previst en l'article 20 CE.

Finalment, cal esmentar la STC 72/2014, en la qual entenem que el Tribunal no fa precisament una interpretació restrictiva del títol relatiu a telecomunicacions ja que acaba justificant la seva aplicació per emparar preceptes estatals que incideixen de forma directa en àmbits materials de competència autonòmica. Efectivament, en aquest pronunciament el Tribunal refusa que en la imposició d'obligacions de servei públic als operadors de telecomunicacions s'hagin de tenir en compte les competències sectorials de la Generalitat de Catalunya (com ara en matèria de protecció civil i seguretat pública); així mateix, declara constitucional l'assumpció per l'Administració de l'Estat de la gestió

directa de determinats serveis o de l'explotació de certes xarxes de comunicacions electròniques, d'acord amb la Llei de contractes del sector públic, quan sigui necessari garantir la seguretat pública o en cas d'incompliment de les obligacions de servei públic i, finalment, considera que un precepte que preveu, en cas de controvèrsies dels usuaris amb els operadors i pel supòsit que las parts no se sotmetin a les juntes arbitrals de consum o que aquestes no resultin competents, que el Ministeri competent ha d'establir reglamentàriament un procediment mitjançant el qual es podran resoldre les controvèrsies dels usuaris finals, s'insereix en el títol competencial previst a l'article 149.1.21 CE en preveure un mecanisme de protecció especial i reforçada dels consumidors en l'àmbit específic de les telecomunicacions, amb la finalitat de garantir l'efectivitat del servei.

Si bé el Tribunal Constitucional no s'ha pronunciat directament sobre la incidència de l'article 149.1.21 CE en el comerç electrònic, a la legislació que analitzarem en l'apartat III d'aquest estudi podrem comprovar com aquest títol es configura com un nou límit al marge de la Generalitat en l'esmentada submatèria que és d'extraordinària importància en l'actualitat.

## **2. Estatut d'autonomia de Catalunya**

### **2.1. Competències de la Generalitat en matèria de comerç interior**

En aquest apartat estudiarem, a banda de la competència de la Generalitat pròpiament en matèria de comerç interior, la competència en matèria de consum, en atenció a l'esmentada relació que hi ha entre ambdues i, a més, les competències de la Generalitat en les matèries de promoció i defensa de la competència i de planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica en la mesura que, com ja hem vist, l'Estat incideix en la matèria objecte de l'estudi mitjançant l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i en aquest títol fonamenta la seva regulació sobre la defensa de la competència.



### 2.1.1. Comerç

L'article 121.1 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç i fires, la qual inclou la regulació de l'activitat firal no internacional i l'ordenació administrativa de l'activitat comercial, i preveu una sèrie de submatèries entre les quals podem destacar:

La determinació de les condicions administratives per a exercir-la i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç electrònic o del comerç per qualsevol altre mitjà (apartat a).

La regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial (apartat b).

La regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat (apartat c).

La classificació i la planificació territorial dels equipaments comercials i la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments (apartat d).

En un primer moment, cal parar atenció en el fet que aquest article, a diferència de l'article 12.5 de l'EAC de 1979,<sup>12</sup> no preveu la incidència de títols competencials estatals en la matèria de comerç. Com acabem de veure, l'única referència a un precepte

---

12. Cal recordar que a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 la competència en matèria de comerç es preveia a l'article 12 tot incloent el reconeixement explícit de la incidència d'una sèrie de títols estatals i altres preceptes constitucionals en la matèria. El tenor del precepte era el següent:

"1.D'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, correspon a la Generalitat, ens els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, la competència exclusiva de les matèries següents:

(...)

5) Comerç interior, defensa del consumidor i de l'usuari, sens perjudici de la política general de preus i de la legislació sobre la defensa de la competència."

constitucional que inclou l'article és la relativa al principi d'unitat de mercat en la submatèria d'horaris comercials.

A la vista de la doctrina constitucional –que ja hem citat en l'apartat d'aquest estudi relatiu a les competències estatals en matèria de legislació mercantil i civil– que diferencia entre l'àmbit de la regulació administrativa de l'activitat comercial, en el qual es projecten amb normalitat les competències autonòmiques, i el mateix règim de drets i obligacions específic de les relacions contractuals privades, en el qual ho fan les competències de l'Estat, la STC 31/2010, FJ 68, no troba cap indici d'inconstitucionalitat en l'apartat 1.a de l'article 121 EAC ja que es contrau expressament a la dimensió “administrativa” de l'activitat comercial que correspon legítimament a l'activitat autonòmica, sense que l'esment al comerç electrònic o el comerç per un altre mitjà, que es poden estendre més enllà del territori de Catalunya, reclami la inconstitucionalitat del precepte ja que l'Estat, en virtut de l'article 149.1.13 CE, és competent per regular els punts de connexió interterritorials respecte d'aquesta modalitat comercial. Els mateixos arguments utilitza el Tribunal per desestimar la impugnació del punt 1.b del mateix article, que preveu que correspon a la Generalitat la regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial, i també de les vendes promocionals i de la venda a pèrdua.

Pel que fa a l'apartat 1.c de l'article 121 EAC, relatiu a la competència sobre els horaris comercials, la sentència recorda que la regulació dels horaris comercials s'enquadra en la matèria de comerç interior, però aquesta competència autonòmica s'ha de fer compatible amb la competència estatal prevista a l'article 149.1.13 CE (STC 254/2004, de 22 de desembre, FJ 7), sense que sigui necessari que els preceptes estatutaris salvaguardin les competències de l'Estat que l'article 149.1 CE estableix.

D'altra banda, i atès que la competència en matèria de comerç prevista a l'article 121.1 EAC es qualifica com a exclusiva, cal recordar les funcions vinculades a aquest tipus de competència així com allò que va declarar el Tribunal Constitucional en aquest sentit en l'esmentada STC 31/2010.

Així, l'article 110.1 EAC estableix que:

Corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies (article 110.1 EAC).

Respecte a aquest article, el Tribunal Constitucional va declarar a la sentència 31/2010, FJ 59, que l'article 110 EAC no és contrari a la Constitució ja que interpreta que no impedeix l'exercici de les competències exclusives de l'Estat *ex* article 149.1 CE, "sigui quan aquestes concorren amb les autonòmiques sobre el mateix espai físic o objecte jurídic, sigui quan es tracti de matèries de competència compartida, qualsevol que sigui la utilització dels termes "competència exclusiva" o "competències exclusives" en els restants preceptes de l'Estatut". El Tribunal també declara que l'expressió "en tot cas", reiterada a l'Estatut respecte d'àmbits competencials autonòmics, no té altra virtualitat que la mera descripció ni impedeix, per si sola, el ple i efectiu exercici de les competències estatals.

Finalment, també cal tenir en compte que l'EAC no només regula la competència de la Generalitat en matèria de comerç, sinó que també estableix com a competències pròpies dels governs locals de Catalunya, entre altres, la regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic (article 84.2.i EAC) que hem d'interpretar tot tenint en compte la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local prevista a l'article 160.1.b EAC.<sup>13</sup> Segons la STC 31/2010, FJ 37, la previsió continguda en l'article 84.2, s'adreça al legislador autonòmic i en cap cas substitueix ni desplaça, sinó que, en el seu cas, se superposa, als principis o bases que dicti l'Estat sobre les competències locals en l'exercici de la competència constitu-

---

13. Aquesta competència, respectant el principi d'autonomia local, inclou: "b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals en els àmbits especificats per l'article 84".

cionalment reservada per l'article 149.1.18 CE (bases del règim jurídic de les administracions públiques).

En qualsevol cas, com tindrem ocasió de comprovar, les competències municipals en l'esmentada matèria no tenen una especial rellevància.

### **2.1.2. Altres competències relacionades amb el comerç**

Altres competències de la Generalitat que incideixen en la matèria de comerç són les relatives a consum (article 123 EAC), a promoció i defensa de la competència (article 154 EAC) i a planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica (article 152 EAC).

#### ***a) Consum***

Aquesta matèria té una forta incidència en la matèria de comerç perquè no podem oblidar que, necessàriament, un dels subjectes de l'activitat del comerç és el consumidor. Com hem exposat anteriorment, aquesta estreta relació es fa palesa a l'article 51 CE, que es refereix tant a la defensa dels consumidors com a la regulació del comerç, a l'EAC de 1979, que incloïa ambdues matèries en l'apartat 5 de l'article 12, i a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que tracta en molts casos de forma indiferenciada les matèries de comerç interior i defensa del consumidor.

L'article 123 EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou, com a mínim, una sèrie de submatèries com la defensa dels drets dels consumidors i els usuaris (apartat a); la regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris (apartat b); la regulació dels òrgans i els procediments de mediació en matèria de consum (apartat c); la formació i l'educació en el consum (apartat d), i la regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris (apartat e).

En relació amb aquest precepte estatutari, l'esmentada STC 31/2010, FJ 70, declara que la matèria de defensa dels consumidors és un àmbit de concurrència competencial de títols habilitants

diferents, de forma que l'habilitació estatutària de la competència de caràcter exclusiu a la comunitat autònoma no pot afectar les competències reservades per la Constitució a l'Estat a l'article 149.1 CE que es projectaran quan materialment correspongui sense necessitat que l'Estatut incorpori clàusules de salvaguarda de les competències estatals (FJ 59 i 64 de la mateixa sentència). En aquest sentit, la STC 31/2010 recorda la STC 15/1989, de 26 de gener, FJ 1, que ja va declarar que la matèria de defensa del consumidor es caracteritza sobretot pel seu contingut pluridisciplinari i que ens situa davant qüestions pròpies de la legislació civil i mercantil, de la protecció de la salut i seguretat física, dels interessos econòmics i del dret a la informació i a l'educació en relació amb el consum, de l'activitat econòmica i d'una altra sèrie de drets respecte dels quals poguessin correspondre a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat en el seu exercici i en el compliment dels seus deures (article 149.1, 1, 6, 8, 10, 13, 16 i 29 CE, principalment).

A continuació, esmentem alguns exemples de com el Tribunal ha anat acotant l'aplicació d'aquest títol en diverses controvèrsies competencials:

A la STC 6/2014, de 27 de gener, el Tribunal, en resoldre el conflicte de competència presentat pel Govern de la Generalitat contra el RD 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula l'ús del logotip "Lletra Q" a l'etiquetatge de la llet i dels productes lactis, descarta que la norma pugui emparar-se en la competència prevista a l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), ja que per la seva finalitat merament informativa i, sobretot, pel limitat abast que li dona la naturalesa de normativa de compliment voluntari pels operadors, constitueix una mesura d'escassa repercussió econòmica, que no homogeneïtza l'accés d'aquells al mercat. Així mateix, la sentència descarta l'empara de la norma en l'article 149.1.16 CE (bases i coordinació general de la sanitat) ja que el sistema de traçabilitat que fonamenta l'ús del logotip "Lletra Q" no està associat al compliment de requisits o controls sanitaris. Aquesta argumentació porta

al Tribunal a concloure que els criteris informatius regulats per la norma impugnada s'han d'incloure en la competència autonòmica sobre defensa del consumidor i de l'usuari i a declarar que els preceptes impugnats vulneren les competències de la Generalitat.

La STC 148/2011, de 28 de setembre, resol la impugnació de certs preceptes de la Llei de Castella-la Manxa 6/1999, de 15 d'abril, de protecció de la qualitat del subministrament elèctric, com ara l'article 4.3, que estableix que el consumidor tindrà dret a la instal·lació, amb càrrec a l'empresa distribuïdora, d'un sistema de registre i mesura de les incidències en la qualitat del servei. El Tribunal considera (FJ 3) que l'enquadrament competencial d'aquest precepte ha d'atendre al seu objectiu i finalitat i, en aquest sentit, declara que la llei impugnada s'adreça a establir unes determinades normes en matèria de qualitat del subministrament elèctric, normes de les quals són destinataris principalment els comercialitzadors i els distribuïdors. Segons la sentència, això permet considerar que la regulació autonòmica presenta una connexió més estreta amb la matèria energia que amb la relativa a la defensa dels consumidors. A més, recorda que el Tribunal Constitucional, en supòsits de concurrència de títols competencials similars a aquest, ha establert el criteri de la preferència del títol competencial especial sobre el general (per totes, la STC 188/2001, de 20 de setembre). Per tant, declara la inconstitucionalitat, entre altres, de l'esmentat article 4.3.

Finalment, cal esmentar l'article 49 EAC (inclòs al capítol V relatiu als principis rectors del títol I EAC) que preveu que els poders públics han de garantir la protecció de la salut, la seguretat i la defensa dels drets i els interessos legítims dels consumidors i usuaris.<sup>14</sup> Cal fer notar que tot i que aquest precepte no

---

14. L'apartat 2 de l'article 49 EAC estableix que: "Els poders públics han de garantir l'existència d'instruments de mediació i arbitratge en matèria de consum, n'han de promoure el coneixement i la utilització i han de donar suport a les organitzacions de consumidors i usuaris".

constitueix cap títol competencial, sinó un manament als poders públics, la mateixa formulació d'aquest manament pressuposa que la Generalitat disposa de les competències necessàries per poder-lo implementar.

### ***b) Promoció i defensa de la competència***

Aquestes dues matèries estan previstes a l'article 154 EAC en el qual es preveu una competència exclusiva i dues competències executives:

La competència exclusiva en matèria de promoció de la competència en els mercats respecte a les activitats econòmiques que s'exerceixen principalment a Catalunya (apartat 1).

La competència executiva en matèria de defensa de la competència en l'exercici de les activitats econòmiques que alterin o puguin alterar la lliure competència del mercat en un àmbit que no ultrapassi el territori de Catalunya (apartat 2).

La competència exclusiva sobre l'establiment i la regulació del Tribunal Català de Defensa de la Competència, com a òrgan independent, amb jurisdicció sobre tot el territori de Catalunya, al qual correspon en exclusiva tractar de les activitats econòmiques que s'acompleixin principalment a Catalunya i que alterin o puguin alterar la competència (apartat 3).

Respecte d'aquest precepte, la STC 31/2010 s'ha pronunciat en el FJ 97 exclusivament sobre l'apartat 2, en relació amb el qual el Tribunal Constitucional va declarar que el precepte no impedeix que l'Estat en ús de les competències normatives que li corresponen *ex* article 149.1.13 CE, fixi els punts de connexió que resultin pertinents (d'acord amb allò establert per la STC 208/1999, FJ 6) i retingui per a si les competències executives sobre les pràctiques restrictives de la competència que afectin tant el conjunt del mercat nacional com àmbits supracomunitaris concrets d'aquest mercat nacional, de forma que la competència de la comunitat autònoma en aquesta matèria es connecta amb

les pràctiques que alterin la lliure competència exclusivament en l'àmbit autonòmic i d'acord amb els criteris de la legislació estatal.

No obstant això, com hem pogut comprovar en l'apartat d'aquest estudi relatiu a la competència estatal en relació amb la defensa de la competència, en la recent STC 108/2014 el Tribunal no dubta a justificar l'absència total d'atribució de competències executives a les CA en relació amb el control de les concentracions econòmiques.

### ***c) Planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica***

L'article 152 EAC preveu expressament dues competències de la Generalitat: la relativa a la promoció de l'activitat econòmica de Catalunya (apartat 1) i la competència compartida sobre l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya (apartat 2).

Així mateix, el precepte preveu en favor de la Generalitat: l'habilitació per establir una planificació de l'activitat econòmica en el marc de les directrius de la planificació que estableixi la planificació general de l'Estat (apartat 3) i el desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica (apartat 4).

Respecte d'aquest precepte, la STC 31/2010 només ha tingut ocasió de pronunciar-se en relació amb la lletra b) de l'apartat 4 de l'article 152 que preveu la participació en la planificació estatal per mitjà dels mecanismes que estableix el títol V EAC. En relació amb l'esmentada participació, el Tribunal al FJ 95, d'una banda, declara que el precepte contrau la competència autonòmica al desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica, cosa que pressuposa necessàriament l'existència de la competència estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE), i, d'una altra, es remet als FJ 111 i 115 de la mateixa sentència en els quals declara, pel que ara interessa, que la participació ha de ser regulada per la legislació estatal i que no pot impedir el lliure i ple exercici de les competències estatals.



#### ***d) Comunicacions electròniques***

L'article 140.7 EAC conté una competència executiva de la Generalitat en matèria de comunicacions electròniques que inclou, entre altres, la inspecció i sanció de les infraestructures comunes de telecomunicacions (lletra b) i la gestió del registre d'instal·ladors d'infraestructures (lletra d).

En relació amb aquest precepte, allò important als efectes d'aquest estudi és, d'una banda, constatar l'existència d'una competència executiva en aquesta matèria i, d'una altra, destacar el seu lligam amb la competència en matèria de comerç electrònic prevista a l'article 121.1.a EAC a la qual hem fet referència anteriorment.

En canvi, les diferents submatèries esmentades en el precepte estatutari no tenen gaire rellevància en relació amb el tema de comerç interior, per la qual cosa considerem que no cal entrar en els diferents fonaments competencials que la STC 31/2010, fa servir per desestimar la impugnació d'aquest precepte estatutari.

### **2.2. L'activitat de foment en l'àmbit del comerç interior**

Encara que l'activitat de foment estatal en l'àmbit del comerç interior no presenta una extraordinària rellevància, creiem convenient fer un esment al repartiment de funcions i potestats en aquest àmbit perquè, com es veurà, l'Estat també hi incideix.

Així, cal tenir en compte la regulació específica sobre l'activitat de foment que inclou l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) en el seu article 114. Aquest precepte vincula l'exercici de la potestat de foment a la tipologia de la competència de què es tracti, tot recollint la jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha declarat reiteradament que si bé l'Estat té potestat de despesa i pot destinar els seus fons a qualsevol matèria, quan empri aquesta potestat ho ha de fer respectant el sistema de distribució de competències (entre altres, es pot citar com a pronunciament anterior a l'EAC la STC 13/1992, FJ 4 i 8, i com a posterior, la STC 138/2009, de 15 de juny, FJ 3). És important destacar que, en cas contrari, les subvencions estatals poden arribar a desvirtuar el sistema de distribució competencial establert per la Constitució

i els estatuts d'autonomia, ja que l'Estat pot recuperar funcions normatives i executives que corresponen a les comunitats autònomes i, molt especialment, pot fixar de manera indirecta polítiques públiques en àmbits materials en què l'establiment d'aquestes polítiques correspon a les comunitats autònomes.

L'Estatut d'autonomia en regular aquesta qüestió precisa que la Generalitat té, en primer lloc, la potestat per atorgar subvencions en cas de matèries que recaiguin dintre del seu àmbit competencial (article 114.1 EAC). En segon lloc, l'Estatut també determina la participació de la Generalitat en les subvencions que pot promoure l'Estat en funció de la tipologia de les competències afectades. Atès que aquest estudi se centra en la matèria de comerç interior en relació amb la qual la Generalitat té competències de caràcter exclusiu, cal exposar quines atribucions corresponen a la Generalitat en les competències d'aquest caràcter.

Així, d'acord amb l'article 114.2 EAC, en les matèries de competència exclusiva, correspon a la Generalitat l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables i també la regulació de les condicions d'atorgament i gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.

Com a excepció, l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu el cas de les subvencions estatals o comunitàries europees que no fossin territorialitzables. Cal tenir en compte, en tal sentit, que el Tribunal Constitucional ha admès, de forma excepcional, en determinats supòsits, la centralització de les línies subvencionals.<sup>15</sup>

---

15. El Tribunal Constitucional ha declarat que, excepcionalment, correspondrà a l'Estat la gestió dels ajuts en els següents supòsits (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 8.d): "Si las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, pero el Estado ostenta algún título competencial, genérico o específico, y la gestión centralizada es necesaria para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector: en este caso excepcional las subvenciones podrán ser gestionadas por un órgano u organismo de la Administración General del Estado, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado".

La impossibilitat de territorialització pot afectar la totalitat dels àmbits vinculats a una convocatòria d'ajuts, o pot incidir només en determinats aspectes, com ara la distribució dels fons pressupostats, la determinació dels objectius dels ajuts, la regulació de les condicions per obtenir-los o la seva gestió. És per això que l'Estatut estableix la participació de la Generalitat tant en la determinació del caràcter no territorialitzable d'aquestes subvencions com en la seva gestió i tramitació, si bé en els termes que fixi l'Estat (article 114.5 EAC). Per tant, la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions deixa de ser una facultat unilateral de l'Estat i, a més, obliga a establir mecanismes de participació autonòmica en la gestió i tramitació.<sup>16</sup>

A la realitat, malgrat la constant jurisprudència que el Tribunal Constitucional ha mantingut –llevat d'algunes variacions– en matèria de foment i la plasmació d'aquesta en el text estatutari, l'Estat ha continuat ignorant reiteradament el repartiment de competències que se'n deriva a l'hora d'aprovar les bases reguladores de les seves subvencions. Fins i tot, el Tribunal mateix ha advertit que cal evitar les situacions en les quals l'Estat continua exercitant competències que no li corresponen i que “la lleialtat constitucional obliga a tots” (entre altres, la STC 78/2014, de 28 de maig, FJ 8).

### **3. Dret europeu i la seva incidència en el repartiment de competències**

En l'àmbit europeu, a diferència de la competència relativa a la política comercial comuna, la versió consolidada del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (DOUE núm. C 326 de

---

16. També cal recordar que l'apartat 5 de l'article 114 EAC va ser l'únic apartat d'aquest precepte impugnat davant el TC en el recurs plantejat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés. L'Alt Tribunal va declarar la constitucionalitat del precepte, tot raonant que aquest preveia una participació en abstracte de la Generalitat en la determinació del caràcter territorialitzable de les subvencions, de forma que “la determinació mateixa, l'abast de la qual ha d'afectar totes les CA, correspon exclusivament a l'Estat” i també va declarar que aquesta participació queda sotmesa per determinació expressa del mateix article 114.5 “als termes que fixi l'Estat”.

26/10/2012) no preveu cap competència específica de la UE en matèria de comerç interior. No obstant això, l'esmentat Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) preveu competències de la UE amb una clara incidència en la matèria de comerç com la competència exclusiva relativa a l'establiment de les normes sobre competència necessàries per al funcionament del mercat interior (article 3.1.b TFUE) o les competències compartides en relació amb el mercat interior o a la defensa dels consumidors (article 4.2.a i f).

En aquest sentit, cal tenir en compte, entre altres, l'article 6.2 TFUE que estableix que el mercat interior implica un espai sense fronteres interiors, en el qual la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals està garantida d'acord amb les disposicions dels Tractats i, en conseqüència, la prohibició de les restriccions a la llibertat d'establiment dels nacionals d'un Estat membre en el territori d'un altre Estat membre (article 49) i la prohibició de les restriccions a la lliure prestació de serveis dins de la Unió per als nacionals dels Estats membres establerts en un Estat membre que no sigui el del destinatari de la prestació (article 56).

A més, convé fer notar que els títols VII (articles 101 a 118) i XV (article 169) de la tercera part del TFUE estableixen respectivament normes comunes sobre competència, fiscalitat i aproximació de les legislacions així com que la UE ha de contribuir a protegir la salut, la seguretat i els interessos econòmics dels consumidors i a promoure el seu dret a la informació, a l'educació i a organitzar-se per a salvaguardar els seus interessos.

Per tant, si bé el TFUE no estableix una competència específica de la UE en relació amb el comerç, sí que en preveu en relació amb les normes de competència, al mercat interior o a la defensa dels consumidors, en virtut de les quals la Unió Europea ha dictat normativa en matèries que incideixen en la regulació del comerç interior objecte del present estudi. Aquesta circumstància suscita la qüestió de l'impacte d'aquesta normativa en el repartiment intern de competències a l'Estat espanyol. En aquest sentit, tant l'Estatut d'autonomia de Catalunya com la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional han establert que el fet que existeixi normativa europea en la matèria no constitueix

un factor o element que modifiqui el sistema intern de distribució de competències que deriva del bloc de la constitucionalitat.

En efecte, l'EAC preveu que correspon a la Generalitat el desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afecti l'àmbit de les seves competències, en els termes que estableix el títol V (article 113 EAC). En el mateix sentit, l'article 189.1 EAC determina que la Generalitat aplica i executa el Dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències, i que l'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i aquest Estatut. Igualment, l'article 189.3 EAC determina que, en el cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.

El Tribunal Constitucional ha declarat, en reiterada jurisprudència anterior i posterior a l'aprovació de l'EAC, que la translació al Dret intern de la normativa comunitària segueix els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment de competències (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 14; 67/1996, de 18, d'abril, FJ 3, i 1/2012, de 13 de gener, FJ 9), ja que no existeix un títol competencial específic a favor de l'Estat per a l'execució del Dret europeu, per la qual cosa la circumstància que l'exercici d'una determinada competència suposi desenvolupament normatiu o execució de normes comunitàries no prejutja si correspon exercir-la a l'Estat o a les comunitats autònomes, qüestió que haurà de ser resolta de conformitat amb les regles internes, constitucionals i estatutàries, de distribució de competències (STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 3; 147/1998, de 2 de juliol, FJ 6; 33/2005, de 17 de febrer, FJ 3, i 211/2012, de 14 de novembre, FJ 6).

A més, el fet que les directives europees tinguin com a finalitat homogeneïtzar, aproximar o harmonitzar els diferents ordenaments i que siguin d'obligat compliment per a totes les autoritats o institucions, centrals o descentralitzades, dels Estats membres i que, fins i tot, puguin tenir un efecte directe no significa que les normes estatals que les adaptin a l'ordenament hagin de ser considerades necessàriament com a bàsiques (STC 102/1995, FJ 14). Les disposicions del Dret europeu vincularan les comunitats

autònomes per la seva pròpia força normativa i no per aquella que li atribueixi la seva translació al Dret intern com a normes bàsiques, i si bé aquella necessària adaptació pot comportar, en determinats casos, dictar normes internes de contingut pràcticament idèntic per a tot l'Estat, aquesta regulació només correspondrà fer-la a l'Estat mitjançant normes de caràcter bàsic en la mesura que ho permetin la Constitució i els estatuts d'autonomia (STC 102/1995, FJ 14).

En conseqüència, la qualificació com a materialment bàsiques de les disposicions que s'analitzin no dependrà del fet que reproduïxin o no les prescripcions d'una directiva comunitària, ni del fet que incorporin o no opcions obertes per aquesta, sinó de si és procedent concepció-les com a materialment bàsiques (STC 13/1998, FJ 3), ja que les comunitats autònomes són competents per adoptar les disposicions necessàries en complement del Dret europeu i per executar i aplicar en el seu àmbit territorial la normativa comunitària, sempre que, *ratione materiae*, les comunitats autònomes tinguin aquesta competència i no ultrapassin el llinar establert per la normativa comunitària i l'estatal bàsica o de coordinació (STC 95/2001, FJ 2).

En relació amb aquesta matèria, cal tenir en compte també que la STC 31/2010, FJ 123, ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre l'article 189 EAC en el sentit de no trobar cap objecció perquè la comunitat autònoma executi el Dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències ni per adoptar, quan això sigui possible, legislació de desenvolupament a partir d'una legislació europea que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat en una matèria. Ara bé, l'Alt Tribunal matisa que "una concepció constitucionalment adequada del precepte implica sempre la salvaguarda de la competència bàsica de l'Estat en el seu cas concernida, que no resulta desplaçada ni eliminada per la normativa europea, de forma que l'Estat pot dictar futures normes bàsiques en l'exercici d'una competència constitucionalment reservada, ja que (...) la substitució d'unes bases pel Dret europeu no modifica constitutivament la competència constitucional d'emanació de bases".

Finalment, cal fer referència a la incidència que el Dret europeu pot tenir en la matèria comerç interior no ja a través del seu dret derivat, sinó mitjançant la interpretació directa dels preceptes dels Tractats de la UE com ara l'article 49 TFUE, que prohibeix les restriccions a la llibertat d'establiment i que, per tant, resulta d'especial aplicació en la matèria objecte d'aquest estudi. Així, la sentència del Tribunal de Justícia de la UE, de 24 de març de 2011, va declarar que el Regne d'Espanya havia incomplert les obligacions derivades de l'article 43 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea (actual article 49 TFUE) en adoptar o mantenir en vigor certs preceptes continguts a normes catalanes que imposaven restriccions a l'establiment de superfícies comercials, tot emparant-se en un precepte de la legislació estatal.<sup>17</sup>

Un altre exemple de la incidència directa del dret originari de la UE el trobem en la prohibició general dels ajuts atorgats pels Estats o mitjançant fons estatals, sota qualsevol forma, que falsegin o amenacin falsejar la competència, afavorint determinades empreses o produccions (articles 107 i s. TFUE). En aquest sentit, cal destacar que la Comissió Europea a principis de l'any 2015 va sol·licitar a l'Estat la supressió o modificació dels impostos aplicats per algunes CA (entre elles, Catalunya) a les grans superfícies comercials<sup>18</sup> en entendre que la no aplicació dels esmentats impostos al petit comerç podia constituir un ajut estatal contrari al Dret europeu.

Com a conclusió del present apartat II, cal constatar que la legislació estatal, basada en una interpretació expansiva dels títols estatals que li permeten incidir en comerç interior, combinada

---

17. La majoria de les normes catalanes (certs articles de la Llei 18/2005, de 27 de desembre, d'equipament comercials, del Decret 379/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla territorial sectorial d'equipaments comercials, i del Decret 378/2006, de 10 d'octubre, pel qual es desenvolupa la Llei 18/2005) i el precepte bàsic (6.2 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista) als quals fa referència la sentència van ser modificades i/o derogades per les normes estatals i catalanes que van transposar la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior, amb anterioritat que es dictés la sentència.

18. L'esmentat impost es regula a Catalunya per la Llei 16/2000, de 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials.

amb una jurisprudència constitucional, que ha avalat reiteradament tant unes bases que cada cop tenen una extensió material i funcional més àmplia com la incidència de títols de caràcter exclusiu, ha comportat que el marge de la Generalitat per dur a terme polítiques pròpies en matèria de comerç interior sigui cada cop menor, com es veurà a continuació.



### **III. Les polítiques públiques en matèria de comerç en virtut de l'anàlisi de la normativa europea, estatal i autonòmica que hi incideix**

1. Marc normatiu general. – 1.1. Normativa europea. – 1.2 Normativa estatal. – 1.3 Normativa catalana. – 2. Marc normatiu que incideix en les submatèries següents previstes a l'article 121 EAC. – 2.1. Marc normatiu que incideix en la determinació de les condicions administratives per a exercir l'activitat comercial i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç així com en la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments. – 2.1.1. Normativa europea. – 2.1.2. Normativa estatal. – 2.1.3. Normativa catalana. – 2.2. Marc normatiu que incideix en l'ordenació administrativa del comerç electrònic. – 2.2.1. Normativa europea. – 2.2.2. Normativa estatal. – 2.2.3. Normativa catalana. – 2.3. Marc normatiu que incideix en "la regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial, i també de les vendes promocionals i de la venda a pèrdua". – 2.3.1. Normativa europea. – 2.3.2. Normativa estatal. – 2.3.3. Normativa catalana. – 2.4. Marc normatiu que incideix en "la regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat". – 2.4.1. Normativa estatal. – 2.4.2. Normativa catalana. – 2.5. Marc normatiu que incideix en "la classificació i la planificació territorial dels equipaments comercials". – 2.5.1. Normativa catalana.

En aquest apartat abordarem l'estudi de les polítiques públiques configurades per la normativa europea i estatal que incideixen en la matèria de comerç i després analitzarem el marge que deixen a la Generalitat per establir una política pròpia en l'esmentada matèria.

Com tindrem ocasió d'exposar, no existeix normativa europea que incideixi en totes les submatèries que analitzarem, però quan n'hi ha, les directives de la UE no es limiten a elaborar el disseny general, sinó moltes vegades també l'específic, de les polítiques

públiques en la matèria que tinguin per objecte tot presentant sovint unes característiques que semblen impròpies de normes que han de ser desenvolupades pels Estats membres, els quals només estan obligats a obtenir un resultat i que, en principi, poden triar la forma i els mitjans per aconseguir-lo.<sup>19</sup>

Les directives comunitàries, són doncs força minucioses i a això cal sumar-hi que la seva incorporació a l'ordenament intern és duta a terme, en la seva totalitat, per normes estatals. Això porta com a conseqüència que la normativa estatal plasma la política pública que ha dissenyat la UE, tot exhaurint pràcticament el marge que aquesta deixa a l'Estat i, per tant, com podrem comprovar, ocupant l'espai que hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament de polítiques pròpies.

Efectivament, l'Estat utilitza el títol previst a l'article 149.1.13 CE per establir bases, bases que deixen de ser aquells principis o mínim comú normatiu que, en principi, haurien d'estar d'acord amb reiterada jurisprudència constitucional i que passen a coincidir en extensió amb allò previst per la normativa comunitària. Per tant, s'invoca el títol relatiu a la planificació de l'activitat econòmica per transposar el Dret europeu, de forma que aquest Dret es converteix, automàticament, en normativa bàsica, produint-se l'extensió funcional i material de les bases estatals a la qual hem fet referència anteriorment.

A més, en el cas de la matèria objecte del present estudi, com ja hem vist, l'Estat utilitza títols de caràcter exclusiu (article 149.1.6 i 8 CE). En el cas de la transposició d'una directiva que es fonamenta en aquests títols no cal dir que no existeix marge per al desenvolupament normatiu per part de la Generalitat.

A continuació, intentarem exemplificar en quina mesura es presenten a la normativa europea i estatal dictada en les diferents submatèries objecte d'aquest estudi les notes a què acabem de fer referència i com això condiciona el contingut de les polítiques públiques de la Generalitat.

---

19. Article 288, tercer paràgraf de la versió consolidada del TFUE.

## 1. Marc normatiu general

### 1.1. Normativa europea

La principal norma europea que cal esmentar és la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (Directiva de serveis) atesa la transcendència de la regulació i el seu ampli àmbit d'aplicació que, entre molts altres, inclou el servei del comerç.

Aquesta directiva té per objecte establir les disposicions generals necessàries per facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació dels serveis, mantenint, al mateix temps, un nivell elevat de qualitat en els serveis (article 1).

La directiva s'aplicarà als serveis prestats per prestadors establerts en un Estat membre (article 2.1), entenent per servei qualsevol activitat econòmica per compte propi, prestada normalment a canvi d'una remuneració, prevista en l'article 50 del Tractat<sup>20</sup> (article 4.1). Queden expressament exclosos de l'àmbit d'aplicació de la directiva: els serveis no econòmics d'interès general, els serveis financers, els serveis i xarxes de comunicacions electròniques, els serveis en l'àmbit del transport, els serveis de les empreses de treball temporal, els serveis sanitaris, els serveis audiovisuals i les activitat de joc per diners (article 2.2).

---

20. L'article 57 del TFUE (antic article 50 TCE) estableix: "Con arreglo a los Tratados, se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.

Los servicios comprenderán, en particular:

- a) actividades de carácter industrial;
- b) actividades de carácter mercantil;
- c) actividades artesanales;
- d) actividades propias de las profesiones liberales.

Sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo al derecho de establecimiento, el prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales."

Els eixos fonamentals de la norma europea són: a) la simplificació administrativa (capítol II), b) la llibertat d'establiment dels prestadors (capítol III) i c) la lliure circulació de serveis (capítol IV).

### **1.1.1. La simplificació administrativa**

En relació amb el primer dels eixos, la norma europea estableix que els Estats membres han de verificar si els procediments i tràmits aplicables a l'accés a una activitat de serveis i al seu exercici són suficientment simples i que en cas que no ho siguin els Estats els simplificaran (article 5.1).

A més, la Comissió pot, de conformitat amb el procediment esmentat en l'article 40.2 de la directiva mateixa, establir formularis harmonitzats a escala comunitària relatius a certificats, acreditacions o altres documents requerits per a l'establiment d'un prestador (article 5.2).

També es preveu que quan els Estats membres sol·licitin a un prestador o a un destinatari que presenti un certificat o qualsevol altre document que demostrï el compliment d'un requisit, han d'acceptar qualsevol document d'un altre Estat membre que tingui una funció equivalent o del qual es desprengui que el requisit en qüestió està complert.<sup>21</sup>

Per acabar amb el comentari relatiu a aquest eix de la directiva, volem esmentar que l'article 6 estableix que els Estats membres han de garantir que els prestadors de serveis poden dur a terme tots els procediments i tràmits necessaris per accedir a les activitats de serveis (declaracions, notificacions, autoritzacions, etc.) mitjançant finestretes úniques. Sobre aquest tema la norma europea afegeix que la creació de finestretes úniques no suposa una interferència en el repartiment de funcions o competències entre les autoritats competents dins de cada sistema nacional.

---

21. En el cas de documents d'un altre Estat membre, no han d'obligar a presentar l'original, una còpia compulsada o una traducció compulsada, llevat dels casos previstos en altres instruments comunitaris o llevat d'excepció justificada per una raó imperiosa d'interès general, inclòs l'ordre públic i la seguretat (article 5.3).

### 1.1.2. Llibertat d'establiment dels prestadors

Els Estats membres només poden supeditar l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici a un règim d'autorització quan es donin les següents condicions (article 9):

- el règim d'autorització no és discriminatori per al prestador;
- la necessitat d'un règim d'autorització està justificada per una raó imperiosa d'interès general;<sup>22</sup>
- l'objectiu perseguit no es pot aconseguir mitjançant una mesura menys restrictiva perquè un control a posteriori es produiria massa tard per ser realment eficaç.

Així mateix, l'article 10 estableix que els règims d'autorització s'han de basar en criteris que possibilitin que la facultat d'apreciació de les autoritats competents no s'exerceixi de forma arbitrària. Per això, aquests criteris han de reunir les característiques següents: no ser discriminatoris; estar justificats per una raó imperiosa d'interès general; ser proporcionats a l'esmentat objectiu d'interès general; ser clars i inequívocs; ser objectius; ser públics amb antelació; ser transparents i accessibles. A més, el mateix precepte puntualitza que: les condicions de concessió d'una autorització per a un nou establiment no han de donar lloc a solapaments amb els requisits i controls equivalents en allò essencial per la seva finalitat als quals estigui sotmès el prestador en un altre o en el mateix Estat membre (apartat 3), l'autorització ha de permetre al prestador accedir o exercir l'activitat de serveis a tot el territori nacional, llevat que hagi una raó imperiosa d'in-

---

22. L'article 4.8 de la directiva defineix com a raó imperiosa d'interès general: "razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural".

terès general que justifiqui una autorització individual per a cada establiment o una autorització que es limiti a una part específica del territori (apartat 4).<sup>23</sup> Finalment, el precepte estableix que “el present article no qüestiona el repartiment de competències locals o regionals de les autoritats de l'Estat membre habilitades per concedir les esmentades autoritzacions” (apartat 7).

Per la seva banda, l'article 14 estableix una relació de requisits que no es poden exigir a l'hora de permetre l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis. En destaquem els següents:

- requisits discriminatoris basats directament o indirectament en la nacionalitat;
- prohibició d'estar establerts en diversos Estats membres;
- obligació que el prestador tingui el seu establiment principal en el territori nacional;
- condicions de reciprocitat amb l'Estat membre en el qual el prestador tingui ja el seu establiment;
- aplicació, cas per cas, d'una prova econòmica consistent a supeditar la concessió de l'autorització al fet que es demostrï l'existència d'una necessitat econòmica o d'una demanda al mercat o que es faci una apreciació de si l'activitat s'ajusta als objectius de programació econòmica fixats per l'autoritat competent; aquesta prohibició no afecta els requisits de planificació que no siguin de naturalesa econòmica, sinó que defensin raons imperioses d'interès general.

### 1.1.3. Lliure prestació de serveis

La directiva estableix (article 16) que els Estats membres han de respectar el dret dels prestadors a prestar serveis en un Estat membre diferent d'aquell en el qual estan establerts tot garantint

---

23. En aquest sentit, el considerant 47 del preàmbul de la directiva *in fine* preveu: “También es necesario garantizar que la autorización dé acceso como norma general a una actividad de servicios o a su ejercicio en todo el territorio nacional, a no ser que esté objetivamente justificado exigir una autorización individual para cada establecimiento -por ejemplo, para cada implantación de grandes superficies comerciales-...”.

la llibertat d'accés i el lliure exercici de l'activitat de serveis dins del seu territori.

A tal efecte, els Estats membres no poden supeditar l'accés o l'exercici d'un servei a requisits que no respectin els principis següents:

- no-discriminació per raó de nacionalitat o per raó del lloc d'establiment;
- necessitat: el requisit ha d'estar justificat per raons d'ordre públic, de seguretat pública, de salut pública o de protecció del medi ambient;
- proporcionalitat: el requisit ha de ser l'adient per aconseguir l'objectiu que es persegueix i no anar més enllà d'allò necessari per aconseguir-ho.

El mateix precepte de la Directiva de serveis preveu que els Estats membres no poden restringir la lliure prestació de serveis per part d'un prestador establert en un altre Estat membre, mitjançant la imposició dels següents requisits:

- obligació que el prestador estigui establert en el territori nacional;
- obligació que el prestador obtingui una autorització concedida per les autoritats competents nacionals, llevat dels casos previstos en la present directiva o en altres instruments de Dret europeu;
- prohibició que el prestador tingui en el territori nacional certa forma o tipus d'infraestructura;
- aplicació d'un règim contractual particular entre el prestador i el destinatari que impedeixi o limiti la prestació de serveis amb caràcter independent;
- obligació que el prestador posseeixi un document d'identitat específic per a l'exercici d'una activitat de serveis, emès per les autoritats competents;
- requisits sobre l'ús d'equips i material que formen part integrant de la prestació de serveis, amb excepció dels necessaris per a la salut i la seguretat en el treball;

- les restriccions de la lliure circulació de serveis previstes a l'article 19.

Tot això anteriorment exposat no impedeix que l'Estat membre al qual es desplaci el prestador pugui imposar, respecte a la prestació d'una activitat de serveis, requisits que estiguin justificats per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient. Tampoc no impedeix que l'Estat membre apliqui, de conformitat amb el Dret europeu, les seves disposicions en matèria de condicions d'ocupació, incloses les establertes en convenis col·lectius (article 16.3).

## 1.2. Normativa estatal

La *Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici*, incorpora parcialment al Dret intern la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

De forma prèvia a l'anàlisi del contingut de la norma estatal, cal insistir en la idea que abans hem apuntat sobre la transposició de les directives europees: l'existència de Dret europeu no obliga a l'Estat a aprovar una norma que reproduïxi gairebé exactament la norma europea, sinó que aquest en dur a terme l'esmentada transposició hauria de respectar el repartiment de competències dissenyat per la Constitució i els estatuts, cosa que moltes vegades no fa. Encara més qüestionable, des de l'esmentat punt de vista, és, el desenvolupament de la norma europea per part de l'Estat en matèries de competència compartida o exclusiva de les CA.

Entrant ja en l'estudi de la Llei 17/2009, cal assenyalar que, en coherència amb la Directiva de serveis, la norma té per objecte establir les disposicions generals necessàries per facilitar la llibertat d'establiment dels prestadors i la lliure prestació de serveis, simplificant els procediments i fomentant, al mateix temps, un nivell elevat de qualitat en els serveis, així com evitar la introducció de restriccions al funcionament dels mercats de serveis que,



d'acord amb allò establert en aquesta llei, no resultin justificades o proporcionades (article 1).

La definició que fa la llei del concepte de servei com qualsevol activitat econòmica per compte propi, prestada normalment a canvi d'una remuneració, prevista a l'article 50 del Tractat de la Comunitat Europea (article 3.1) coincideix literalment amb la regulada a la directiva.

Per tant, la llei és d'aplicació a la regulació del comerç ja que l'activitat comercial s'ajusta a la definició de servei que estableix la llei i no es troba entre els serveis exclosos de l'àmbit d'aplicació de la llei (que, com no podria ser d'una altra forma, són els mateixos que exclou la directiva).

La llibertat d'establiment es preveu a la norma en els termes següents: els prestadors podran establir-se lliurement en territori espanyol per exercir una activitat de serveis, sense més limitacions que les establertes d'acord amb la llei i qualsevol prestador establert a Espanya que exerceixi legalment una activitat de serveis podrà exercir-la en tot el territori nacional (article 4).

Com a conseqüència d'aquest principi, s'estableix (article 5) que la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o de l'exercici d'aquesta no podrà imposar als prestadors un règim d'autorització, llevat d'excepcionalitat i sempre que concorrin les condicions següents –que s'han de motivar de forma suficient en la llei que estableixi aquest règim–:<sup>24</sup>

- no-discriminació: que el règim d'autorització no resulti discriminatori en funció de la nacionalitat, del lloc on es trobi l'establiment o, en el cas de societats, per raó del lloc d'ubicació del domicili social;
- necessitat: que el règim d'autorització estigui justificat per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública, pro-

---

24. Aquesta exigència de motivació va relacionada amb l'informe –a presentar a la Comissió– previst a l'article 39.1 de la Directiva de serveis en el qual els Estats membres han d'indicar, entre altres, els seus règims d'autorització i els motius en els quals es fonamenten tot demostrant la seva compatibilitat amb l'apartat 1 de l'article 9 de la directiva que troba el seu correlatiu en l'article 5 de la Llei 17/2009.

tecció del medi ambient, o quan l'escassetat de recursos naturals o l'existència d'inequívocs impediments tècnics limitin el nombre d'operadors econòmics del mercat;

- proporcionalitat: que aquest règim sigui l'instrument més adient per garantir la consecució de l'objectiu que es persegueix perquè no existeixen altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat.

A partir de la llibertat d'establiment i de la no exigència d'autorització com a norma general, la llei regula com han de ser, en el seu cas, els procediments d'autorització (article 6), les limitacions temporals i territorials possibles a l'exercici de la prestació de serveis (article 7),<sup>25</sup> la limitació del nombre d'autoritzacions (article 8), els principis aplicables als requisits exigits als prestadors de serveis (article 9),<sup>26</sup> els requisits prohibits (article 10) i

---

25. L'apartat 3 d'aquest article estableix que: "3. La realització d'una comunicació o una declaració responsable o l'atorgament d'una autorització permetrà al prestador accedir a l'activitat de serveis i exercir-la en la totalitat del territori espanyol, fins i tot, mitjançant l'establiment de sucursals.

Això no obstant, les Administracions Públiques poden atorgar autoritzacions o sol·licitar comunicacions o declaracions responsables als prestadors l'eficàcia de les quals estigui limitada a una part específica del territori quan estigui justificat per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient, resulti proporcionat i no discriminatori i de forma suficientment motivada.

Així mateix, es podrà exigir una autorització, una comunicació o una declaració responsable individual per a cada establiment físic quan estigui justificat per una raó imperiosa d'interès general, resulti proporcionat i no discriminatori. Quan el prestador de serveis ja estigui establert a Espanya i exerceixi legalment l'activitat, aquestes autoritzacions o declaracions responsables no poden preveure requisits que no estiguin lligats específicament a l'establiment físic a partir del qual pretén dur a terme aquesta activitat."

26. Cal fer notar que, entre els esmentats principis aplicables als prestadors de serveis previstos a l'article 9, s'inclouen els d'estar justificats per una raó imperiosa d'interès general i ésser proporcionats a l'esmentada raó. En aquest sentit, convé parar atenció que la definició de raó imperiosa d'interès general que inclou la llei (article 3.11) no coincideix literalment amb la prevista a la Directiva de serveis. Efectivament, en la directiva es defineix com a "raó reconeguda com a tal en la jurisprudència del Tribunal de Justícia, incloses les següents" i després s'incorpora la relació transcrita anteriorment en exposar la directiva, mentre que la llei estatal la defineix com a "raó definida i interpretada la jurisprudència del Tribu-

els requisits d'aplicació excepcional subjectes a avaluació prèvia en l'informe d'avaluació recíproca previst a l'article 39.1 de la directiva (article 11).

A banda de la regulació anteriorment esmentada, la llei inclou, com ho fa la Directiva de serveis, una sèrie de preceptes relatius a la lliure prestació de serveis per a prestadors d'altres Estats membres (capítol III), a la simplificació administrativa (capítol IV), a la política de qualitat dels serveis (capítol V) i a la cooperació administrativa per al control efectiu dels prestadors (capítol VI).

En relació concretament amb la finestreta única prevista a la directiva, cal destacar que l'article 18 de la llei (capítol IV) preveu que siguin les administracions públiques, a través d'aquest mitjà, les que garanteixin que els prestadors de serveis puguin:

- obtenir tota la informació i formularis necessaris per a l'accés a la seva activitat i al seu exercici;
- presentar tota la documentació i sol·licituds necessàries;
- conèixer l'estat de tramitació dels procediments en els quals tinguin la condició d'interessat i rebre la corresponent notificació dels actes de tràmit preceptius i la resolució d'aquests per l'òrgan administratiu competent.

Segons la disposició final primera, la llei té caràcter bàsic i es dicta a l'empara d'allò establert en l'article 149.1.1 (la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals), 13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i 18 CE (bases del règim jurídic de les administracions públiques).

---

nal de Justícia de les Comunitats Europees, limitades les següents" per després incloure substancialment la mateixa relació. Aquesta discordança podria ésser interpretada en el sentit que la relació de les raons imperioses d'interès general inclosa a la llei estatal és exhaustiva; en canvi, la directiva inclou un *numerus apertus* de supòsits (així ho reconeix expressament el preàmbul de la directiva al considerant núm. 40).

Dins de les normes que integren aquest marc general amb incidència en la matèria de comerç, cal esmentar també la *Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat*, que té per objecte garantir la integritat de l'ordre econòmic i facilitar l'aprofitament d'economies d'escala i abast del mercat mitjançant el lliure accés, exercici i l'expansió de les activitats econòmiques en tot el territori nacional garantint la seva adequada supervisió, de conformitat amb els principis continguts en l'article 139 CE (article 1.1).

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, la llei és aplicable a l'accés a activitats econòmiques en condicions de mercat i el seu exercici per part d'operadors legalment establerts en qualsevol part del territori nacional (article 2).

En primer lloc, cal destacar que el capítol V desenvolupa el principi d'eficàcia en tot el territori nacional, en virtut del qual en el moment en què un operador econòmic estigui legalment establert en un lloc del territori estatal podrà exercir la seva activitat econòmica en tot el territori. Com hem tingut ocasió d'exposar, la Llei 17/2009 ja preveu en relació amb els serveis inclosos en el seu àmbit d'aplicació (entre els quals s'inclou el comerç) que qualsevol prestador establert a Espanya que exerceixi legalment una activitat de serveis pot exercir-la en tot el territori nacional (article 4 Llei 17/2009).

Per tant, allò que innova la Llei 20/2013 respecte de la matèria comerç interior, no és el principi d'eficàcia en tot el territori nacional, sinó el ventall d'instruments per a garantir el compliment de la llei (i en conseqüència, de l'esmentat principi) que exposem a continuació:

- creació del Consell per a la Unitat de Mercat (CUM) com a òrgan de cooperació administrativa per al seguiment de l'aplicació de la llei (article 10.1) en el qual participen representants de l'Administració general de l'Estat, de les CA i de les entitats locals. Entre les funcions que la llei atribueix a aquest òrgan (article 10.4) cal destacar: el seguiment de l'adaptació de la normativa del conjunt de les autoritats competents als principis d'aquesta llei; l'impuls dels canvis normatius necessaris per

a l'eliminació d'obstacles a la unitat de mercat en els marcs jurídics corresponents i la coordinació de l'activitat desenvolupada per les conferències sectorials en matèria d'unitat de mercat. Aquesta darrera funció relativa a la coordinació de l'activitat de les conferències sectorials no té precedents en el funcionament d'aquests òrgans de cooperació;

- en el marc de les conferències sectorials, les diferents autoritats competents han d'analitzar i proposar les modificacions normatives necessàries per complir amb els principis recollits a la llei i establir marcs regulatoris adaptats als seus principis i disposicions que poden consistir en l'adopció d'acords que estableixin estàndards de regulació sectorial, en matèries de competència autonòmica i local d'acord amb els principis continguts a la llei (article 12);
- el capítol VI preveu la creació d'un sistema d'intercanvi electrònic d'informació a través de plataformes d'infraestructures i serveis comuns mantinguts per la Secretaria d'Estat de les Administracions Públiques (article 23) que si bé en un primer moment sembla potestatiu (apartat 1, segon paràgraf), deixa de ser-ho en cas que les CA no hagin acordat un format comú (apartat 2);
- quant als mecanismes de protecció dels operadors econòmics en l'àmbit de la llibertat d'establiment i de la llibertat de circulació (capítol VII), la llei estableix procediments nous en els quals el CUM i altres òrgans de caràcter estatal tenen especial protagonisme.<sup>27</sup>

---

27. Així, l'article 26 preveu un procediment en defensa dels drets i interessos dels operadors econòmics per les autoritats competents com a procediment alternatiu als recursos administratius o jurisdiccionals que procedeixin contra la disposició, acte o actuació de què es tracti. La reclamació s'ha d'adreçar a la Secretaria del CUM i per a la seva resolució les autoritats competents han d'actuar i cooperar mitjançant la xarxa de punts de contacte per a la unitat de mercat i solució de diferències. Cal destacar, que la majoria dels punts de contacte són estatals ja que es preveuen com a tals tots i cadascun dels ministeris més dos òrgans específics (la secretaria del CUM i la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC)) enfront d'una única autoritat autonòmica per comunitat. A banda d'aquest procediment administratiu, es preveu, a l'article 27 i a la disposició final primera mitjançant la modificació de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa

La llei invoca les competències exclusives de l'Estat previstes en els apartats 1, 6, 13 i 18 de l'article 149.1 CE, és a dir, la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, legislació processal, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, així com les bases del règim jurídic de les administracions públiques i sobre contractes administratius.

Dins del marc normatiu general de caràcter estatal que estem analitzant cal tenir en compte la *Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista*, que té per objecte principal establir el règim jurídic general del comerç minorista, així com regular determinades vendes especials i activitats de promoció comercial, sens perjudici de les lleis dictades per les CA en l'exercici de les seves competències en la matèria (article 1.1).

En el present apartat d'aquest estudi s'abordarà l'anàlisi dels preceptes de l'esmentada llei que regulen el règim jurídic general del comerç minorista, mentre que la regulació de determinades vendes especials i activitats especials o d'altres qüestions incloses en submatèries concretes s'estudiaran en l'apartat relatiu a la submatèria corresponent. També cal recordar que aquesta llei ha patit diverses modificacions entre les quals destaca l'operada per la Llei 1/2010, de 1 de març, de reforma de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, que va adaptar la norma a allò establert per la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior.

---

administrativa, un procés jurisdiccional nou (el Procediment per a la garantia de la unitat de mercat). Aquest procés presenta les característiques següents: correspon a la CNMC la legitimació per a la interposició de recurs contenciós administratiu contra qualsevol disposició de caràcter general, actuació, etc. de qualsevol autoritat competent que es consideri contrària a la llibertat d'establiment o de circulació procedent (article 27.1 i 2); es preveu l'acció popular (disposició addicional 5a), però la legitimació correspon en exclusiva a la CNMC; el procés es qualifica com a preferent; es preveu la suspensió automàtica i sense exigència de fiançament dels possibles perjudicis que se'n puguin derivar quan la CNMC sol·liciti aquesta mesura cautelar; la competència per conèixer d'aquest recurs correspon a l'Audiència Nacional.

En primer lloc, cal remarcar que la llei entén per comerç minorista aquella activitat desenvolupada professionalment amb ànim de lucre consistent a oferir la venda de qualsevol classe d'articles als destinataris finals d'aquest, emprant o no un establiment (article 1.2).

La llei reconeix una sèrie de principis en relació amb l'activitat comercial:

**Llibertat d'empresa:** l'activitat comercial s'exerceix sota aquest principi i en el marc de l'economia de mercat, d'acord amb allò disposat en l'article 38 CE (article 3).

**Lliure circulació de béns:** es reconeix aquest principi dins del territori espanyol, d'acord amb allò establert en l'article 139.2 CE (article 4).

**Llibertat d'establiment comercial:** la utilització legítima del sòl per a la instal·lació d'establiments comercials constitueix una facultat que s'empara en el principi de llibertat d'empresa (article 5).

**No subjecció a règim d'autorització de l'obertura, trasllat o ampliació d'establiments comercials amb caràcter general.** En el seu cas, els règims d'intervenció administrativa s'han d'ajustar a allò previst a la Llei 17/2009 i a la Llei 20/2013. En concret, no poden contenir requisits prohibits de l'article 10 de la Llei 17/2009 ni actuacions que limitin la llibertat d'establiment i la llibertat de circulació de l'article 18 de la Llei 20/2013 (article 6).

**Llibertat de preus:** els preus de venda dels articles han de ser lliurement determinats i oferts amb caràcter general d'acord amb allò disposat a la legislació de defensa de la lliure i lleial competència, amb les excepcions establertes a les lleis especials. Això no obstant, el Govern estatal pot fixar els preus o els marges de comercialització de determinats productes així com sotmetre les seves modificacions a control o a prèvia autorització administrativa en certs casos establerts per la llei (article 13).

Pel que fa al fonament dels preceptes esmentats, l'Estat invoca en relació amb l'article 1 la competència exclusiva en matèria de legislació mercantil i civil *ex* article 149.1.6 i 8 CE i, en relació amb els articles 3, 4, 5, 6 i 13, l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica).

### 1.3. Normativa catalana

En aquest apartat relatiu al marc general en matèria de comerç cal esmentar dues normes catalanes: el Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre, i el Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

El *Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior*, té per objecte establir la regulació administrativa, dins l'àmbit de Catalunya, d'aspectes "bàsics" del comerç interior i també de determinades modalitats de venda i de pràctiques comercials, amb la finalitat d'ordenar l'activitat d'aquest sector (article 1).

La Llei defineix l'activitat comercial en els termes següents: consisteix a posar a disposició del mercat interior béns, productes o mercaderies i determinats serveis mitjançant persones físiques o jurídiques inscrites al Registre de comerciants de Catalunya que regula l'article 4 d'aquesta llei,<sup>28</sup> fins i tot en aquells supòsits en què les mercaderies siguin sotmeses a processos de transformació, tractament o condicionament que són usuals en el comerç (article 2.1).

Per la seva banda, el *Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials*, té per objecte establir el marc jurídic al qual s'han d'adequar els establiments comercials dels municipis de Catalunya.

---

28. Aquest registre va desaparèixer amb la redacció de l'article 4 donada pel Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.



Aquest decret llei té per finalitat regular l'ordenació dels equipaments comercials a Catalunya i simplificar-ne els procediments d'acord amb la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, amb la normativa d'accés electrònic de la ciutadania als serveis públics, d'eliminació de tràmits i simplificació administrativa, i d'impuls i desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat (article 2).

El decret llei es fonamenta en els principis previstos a l'article 4. D'aquests, en destaquem, pel seu caràcter general, els següents:

El principi general de llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, dins d'una lliure i lleial competència, modulada per les condicions i disposicions específiques que regulen l'activitat comercial, les quals en tot cas s'han de basar en les premisses següents: no-discriminació, respondre a necessitats justificades per raons imperioses d'interès general, proporcionalitat de les mesures adoptades amb les raons imperioses d'interès general que les motiven, objectivitat, claredat i transparència així com publicitat i accessibilitat.

El principi de cooperació, coordinació i interoperabilitat entre les administracions, per tal d'assolir el màxim nivell de simplificació en els tràmits administratius, mitjançant la implantació de fórmules com la finestreta única i els mitjans electrònics que permetin la formalització dels diferents tràmits previstos al decret llei a través de la xarxa de les oficines de gestió empresarial (OGE).

En relació amb el règim d'intervenció administrativa, establert al títol III del decret llei tot fonamentant-se en les determinacions contingudes als articles 5 i següents de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis del mercat interior (tal com expressament declara l'article 11.1), cal assenyalar que regula els dos nivells d'intervenció administrativa en relació amb la implantació, ampliació, canvi d'activitat, remodelació i canvi de titularitat dels establiments

comercials, és a dir, el règim de comunicació i el de llicència administrativa.

Dins d'aquest marc general també s'ha d'esmentar la *Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya*. Aquesta norma, com exposarem a continuació, incideix en l'objecte d'aquest estudi des d'una perspectiva diferent de la de les normes aprovades en matèria de comerç. Efectivament, la regulació del Codi de consum estableix els drets dels consumidors en relació amb una sèrie d'àmbits inclosos en la matèria de comerç, però no entra a regular aquests àmbits. Per exemple, el Codi de consum estableix el dret del consumidor a conèixer l'horari d'atenció al públic dels establiments (article 126-8), però no regula quin ha de ser aquest horari perquè aquesta regulació correspon a la legislació en matèria de comerç. Altres exemples d'això podrien ser l'article 211-11 que estableix la informació sobre la reducció del preu d'un producte, però no regula en si les rebaixes ni altres vendes promocionals, o l'article 211-15 que estableix la informació del dret de desistiment que té el consumidor en certes modalitats de contractació, però tampoc regula estrictament aquest dret. Per les raons exposades, el Codi de consum no serà objecte del nostre estudi.

Conclusió: el marge de la Generalitat per establir una legislació general en matèria de comerç interior ve fortament condicionat, d'una banda, per les polítiques públiques de la UE sobre serveis i, d'una altra banda, per les de l'Estat tant en l'esmentat àmbit com en el de la garantia de la unitat de mercat que li deixen un marge de decisió molt exigü. Efectivament, es fa palès que la Generalitat està fortament limitada per establir el seu propi marc general en comerç interior ja que el marc normatiu europeu i estatal no només preveu objectius o principis (llibertat d'establiment comercial, no subjecció a règim d'autorització, etc.), sinó també els instruments per assolir-los (finestretes úniques, harmonització de procediments, mitjans de garantia dels principis, etc.).

## **2. Marc normatiu que incideix en les submatèries següents previstes a l'article 121 EAC**

### **2.1. Marc normatiu que incideix en la determinació de les condicions administratives per a exercir l'activitat comercial i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç així com en la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments**

Les "condicions administratives per a exercir l'activitat comercial i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç" (article 121.1.a EAC) és una submatèria que té una estreta relació amb la prevista a l'article 121.1.d EAC com a "regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments". Per aquesta raó, tractarem aquestes dues submatèries de forma conjunta.

D'altra banda, l'article 121.1.a EAC també inclou l'ordenació administrativa del comerç electrònic que, per la seva especificitat, serà tractada en un subapartat diferent.

#### **2.1.1. Normativa europea**

Cal esmentar de nou aquí la Directiva 2006/123/CE o Directiva de serveis, un dels eixos de la qual, com hem exposat anteriorment, és la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis (capítol III).

Els Estats membres només poden supeditar l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici a un règim d'autorització quan es donin les següents condicions (article 9):

- el règim d'autorització no sigui discriminatori per al prestador;
- la necessitat d'un règim d'autorització estigui justificada per una raó imperiosa d'interès general;

- l'objectiu perseguit no es pot aconseguir mitjançant una mesura menys restrictiva perquè un control a posteriori es produiria massa tard per ser realment eficaç.

Així mateix, l'article 10 estableix que els règims d'autorització s'han de basar en criteris que possibilitin que la facultat d'apreciació de les autoritats competents no s'exerceixi de forma arbitrària. Per això, aquests criteris han de reunir les característiques següents: no ser discriminatoris; estar justificats per una raó imperiosa d'interès general; ser proporcionats a l'esmentat objectiu d'interès general; ser clars i inequívocs; ser objectius; ser públics amb antelació; ser transparents i accessibles. A més, el mateix precepte puntualitza que: les condicions de concessió d'una autorització per a un nou establiment no han de donar lloc a solapaments amb els requisits i controls equivalents en allò essencial per la seva finalitat als quals estigui sotmès el prestador en un altre o en el mateix Estat membre (apartat 3), l'autorització ha de permetre al prestador accedir o exercir l'activitat de serveis a tot el territori nacional, llevat que hagi una raó imperiosa d'interès general que justifiqui una autorització individual per a cada establiment o una autorització que es limiti a una part específica del territori (apartat 4) i que, com hem assenyalat anteriorment, aquest article no qüestiona el repartiment de competències locals o regionals de les autoritats de l'Estat membre habilitades per concedir les autoritzacions (apartat 7).

### **2.1.2. Normativa estatal**

A banda dels preceptes del Codi de comerç relatius als comerciants i als actes de comerç (articles 1 a 15), de caràcter mercantil, i del marc normatiu estatal de caràcter general constituït per les lleis 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, cal esmentar de nou la *Llei 7/1996, d'ordenació del comerç minorista*.

Aquesta norma estableix que no poden exercir el comerç al detall: les persones físiques i jurídiques a qui els estigui especí-

ficament prohibit i els empresaris individuals o socials i aquells als quals la normativa especial de l'activitat que desenvolupin els exigeixi dedicar-se exclusivament a aquesta. Així mateix, es prohibeix expressament l'exposició i venda de mercaderies al comprador quan aquestes procedeixin de persones l'activitat de les quals sigui diferent de la comercial i, com a conseqüència de l'activitat que els és pròpia, tinguin com a finalitat principal la realització de préstecs, dipòsits o operacions de naturalesa similar, adherides a l'oferta comercial de la mercaderia, de tal forma que una no es pogués fer efectiva sense l'altra (article 8).

L'Estat fonamenta l'esmentat precepte en els apartats 6 i 8 de l'article 149.1 CE que estableixen la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació mercantil i civil.

Així mateix, l'article 6 de l'esmentada Llei 7/1996 inclou les previsions següents:

Amb caràcter general l'obertura, trasllat o ampliació d'establiments comercials no ha d'estar subjecta a règim d'autorització (apartat 1).

Tanmateix, l'obertura, trasllat o ampliació d'establiments comercials es poden sotmetre a una única autorització atorgada per temps indefinit quan les instal·lacions o infraestructures físiques necessàries per a l'activitat siguin susceptibles de generar danys sobre el medi ambient, l'entorn urbà i el patrimoni historicoartístic, i aquestes raons no es puguin salvaguardar mitjançant la presentació d'una declaració responsable o d'una comunicació prèvia. El règim d'autorització ha d'estar motivat suficientment en la llei que estableixi l'esmentat règim (apartat 2).

Les autoritzacions o declaracions responsables per a l'obertura o ampliació de l'establiment no poden preveure requisits que no estiguin lligats específicament a la instal·lació o infraestructura i han d'estar justificats en raons imperioses d'interès general. Els esmentats requisits han de ser no discriminatoris, proporcionats, clars i inequívocs, objectius, fets públics prèviament, predictibles, transparents, accessi-

bles i han d'atendre únicament a criteris basats en les raons assenyalades en l'apartat 2 (apartat 3).

En cap cas es poden establir requisits de naturalesa econòmica<sup>29</sup> i es prohibeix la intervenció de competidors en els procediments d'autorització (primer paràgraf apartat 4).

Els règims d'intervenció administrativa s'han d'ajustar a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat<sup>30</sup> (segon paràgraf de l'apartat 4).

En relació amb els apartats 1, 2 i 3 d'aquest article, l'Estat invoca l'apartat 13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) de l'article 149.1 CE, mentre que pel que fa a l'apartat 4 invoca tant l'apartat 13 com el 18 (competència per dictar bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú) del mateix article.

També cal tenir en compte la *Llei 12/2012, de 26 de desembre, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis*, el títol I de la qual té per objecte l'impuls i dinamització de l'activitat comercial minorista i de determinats serveis mitjançant l'eliminació de càrregues i restriccions administratives existents que afecten l'inici i exercici de l'activitat comercial, en particular, mitjançant la supressió de les llicències d'àmbit municipal vinculades amb els establiments comercials, les seves instal·lacions i determinades obres prèvies (article 1).

---

29. La llei esmenta sense ànim exhaustiu aquells que supediten l'atorgament de l'autorització a la prova de l'existència d'una necessitat econòmica o d'una demanda en el mercat o a un excés de l'oferta comercial, a l'avaluació dels efectes econòmics de l'activitat o a l'apreciació de si l'activitat s'ajusta als objectius de programació econòmica establerts per l'autoritat competent o aquells que poden anar adreçats a la defensa d'un determinat model econòmic o empresarial dins del sector.

30. En concret, no poden contenir requisits prohibits de l'article 10 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, ni actuacions que limitin la llibertat d'establiment i la llibertat de circulació de l'article 18 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre.

La norma preveu (article 2) que el títol primer sigui d'aplicació a les activitats comercials minoristes i a la prestació de determinats serveis previstos a l'annex de la llei (que inclou, entre altres, el comerç majorista, minorista i el mixt o integrat de certs productes així com el comerç al menor per correu o per catàleg de productes diversos), situats en qualsevol part del territori nacional, la superfície útil d'exposició i venda al públic dels quals no sigui superior a 750 m<sup>2</sup>.

Els articles 3, 4 i 5 de la norma preveuen respectivament els supòsits de no exigibilitat de llicència (motivada per raons de protecció del medi ambient, de seguretat o de salut pública), la seva substitució per declaració responsable o comunicació prèvia i la subjecció al règim general de control.

A més, la disposició final 5.1 de la Llei 5/2015, de 27 d'abril, de foment del finançament empresarial, ha inclòs en la Llei 12/2012 un títol III relatiu al règim sancionador per incompliment de les mesures per a l'inici i exercici de l'activitat comercial i de determinats serveis.

L'Estat invoca els apartats 1, 13 i 18 de l'article 149.1 CE, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, l'establiment de les bases i la coordinació de l'activitat econòmica, així com l'establiment de les bases del règim jurídic de les administracions públiques. La llei exclou del caràcter bàsic l'article 27.3, relatiu a les sancions no pecuniàries i l'article 29 sobre les quanties de les sancions. La llei preveu expressament que les CA poden ampliar el quadre d'infraccions i sancions previstos a la llei, tot definint els corresponents terminis de prescripció que els corresponguin.

Per tant, la legislació estatal relativa a la determinació de les condicions administratives per a exercir l'activitat comercial i dels requisits dels establiments, aprovada en virtut dels títols estatals previstos als apartats 1, 6, 8, 13 i 18 CE, limita molt el marge de la Generalitat per establir la seva pròpia política pública en aquesta submatèria.

### 2.1.3. Normativa catalana

Per la seva banda, el *Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior*, preveu els requisits que han de complir aquells qui pretenguin exercir l'activitat comercial: estar donats d'alta en el règim de la Seguretat Social que els correspongui; complir els requisits establerts per les reglamentacions específiques a aplicar als productes i serveis que es disposin per a la venda; disposar de la documentació acreditativa de les intervencions administratives municipals corresponents, si escau, que han de romandre en el lloc on es dugui a terme l'activitat comercial i satisfer els tributs que les ordenances municipals estableixin per a l'exercici de l'activitat comercial de què es tracti (article 3.1).

La mateixa norma preveu que l'activitat comercial es realitzi a l'engròs i al detall, es defineix cadascun d'aquest tipus i s'estableix que si es fan simultàniament l'activitat majorista i la detallista en el mateix local, s'han de dur a terme en seccions diferenciades, degudament retolades per al coneixement del client i de conformitat amb els requisits de tota mena exigibles a cadascuna d'aquestes formes de distribució (articles 2.2 i 2.4).

A més, la regulació del Decret llei 1/1993 sobre les diferents modalitats de vendes estableix els requisits per dur-les a terme: segons el cas, autorització o llicència de l'ajuntament; requisits d'informació als consumidors en el cas de la venda itinerant; requisits dels llocs de venda en la venda no sedentària en llocs fixos; exhibició de la documentació i període de reflexió en la venda domiciliària.

D'altra banda, cal tenir en compte també l'abans esmentat *Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials*, que té per objecte establir el marc jurídic al qual s'han d'adequar els establiments comercials dels municipis de Catalunya.

El títol III de la norma esmentada regula el règim d'intervenció administrativa "en la materialització de l'ús comercial" tot fonamentant-se en les determinacions contingudes als articles 5 i següents de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis del mercat interior (tal com expressament es preveu a



l'article 11.1). En aquest sentit, regula els dos nivells d'intervenció administrativa en relació amb la implantació, ampliació, canvi d'activitat, remodelació i canvi de titularitat dels establiments comercials, és a dir, el règim de comunicació i el de llicència administrativa comercial, els procediments corresponents a cadascun dels nivells, les mesures de simplificació administrativa i la possibilitat que els tràmits es puguin dur a terme per mitjans electrònics.

Finalment, cal esmentar 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*.

Aquesta norma, en l'article 13, estableix els règims d'intervenció de les activitats econòmiques innòcues (declaració responsable) i de les activitats econòmiques de baix risc (comunicació prèvia en els termes establerts per la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya). En conseqüència, inclou el contingut de les esmentades declaració responsable i comunicació prèvia així com els seus efectes (habilita per a l'exercici immediat de l'activitat i faculta l'Administració per a dur a terme qualsevol actuació de comprovació). Paral·lelament, els annexos I i II de la llei inclouen sengles relacions d'activitats sotmeses a règim de declaració responsable i a comunicació prèvia. En ambdós annexos s'inclouen activitats comercials (apartat G de cadascun).<sup>31</sup>

Conclusió: el marge de la Generalitat per dur a terme polítiques públiques en relació amb la determinació de les condicions administratives per a exercir el comerç i amb la regulació dels requisits dels establiments ha quedat fortament limitada per la Directiva de serveis i per la Llei estatal 17/2009 (així com per les normes estatals que s'han dictat com a conseqüència d'aquestes),

---

31. Cal remarcar que la Subcomissió de seguiment normatiu, prevenció i solució de conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat ha adoptat l'acord d'iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies competencials i designar un grup de treball per proposar la solució que procedeixi en relació, entre altres, amb l'article 13 així com dels annexos I i II de la llei (BOE núm. 283, de 26 de novembre de 2015).

de manera que la legislació catalana es limita a concretar per al sector comerç les esmentades normes europees i estatals.

## **2.2. Marc normatiu que incideix en l'ordenació administrativa del comerç electrònic**

### **2.2.1. Normativa europea**

La principal norma europea a tenir en compte en aquest apartat és la Directiva 2000/31/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 8 de juny de 2000, relativa a determinats aspectes jurídics dels serveis de la societat de la informació, en particular al comerç electrònic en el mercat interior (Directiva sobre el comerç electrònic).

L'objectiu de la directiva és contribuir al correcte funcionament del mercat interior tot garantint la lliure circulació dels serveis de la societat de la informació –entesos com a tots els serveis prestats normalment a canvi d'una remuneració, a distància, per via electrònica i a petició individual d'un destinatari de serveis<sup>32</sup> entre els Estats membres (article 1.1).

---

32. Per definir aquest concepte la directiva es remet a l'article 1.2 de la Directiva 98/48/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juliol de 1998, que modifica la Directiva 98/34/CE, per la qual s'estableix un procediment d'informació en matèria de les normes i reglamentacions tècniques. L'esmentat precepte estableix la definició següent: "2) "servicio", todo servicio de la sociedad de la información, es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.

A efectos de la presente definición, se entenderá por:

- "a distancia", un servicio prestado sin que las partes estén presentes simultáneamente;
- "por vía electrónica", un servicio enviado desde la fuente y recibido por el destinatario mediante equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y de almacenamiento de datos y que se transmite, canaliza y recibe enteramente por hilos, radio, medios ópticos o cualquier otro medio electromagnético;
- "a petición individual de un destinatario de servicios", un servicio prestado mediante transmisión de datos a petición individual.

En el anexo V figura una lista indicativa de los servicios no cubiertos por esta definición.

La presente Directiva no será aplicable:

- a los servicios de radiodifusión sonora,

La directiva estableix el principi de no autorització prèvia en els termes següents: els Estats membres han de disposar que l'accés a l'activitat de prestador de serveis de la societat de la informació no es pugui sotmetre a autorització prèvia ni a cap altre requisit amb efectes equivalents (article 4).

D'altra banda, la directiva estableix una sèrie de condicions mínimes relatives a informació en les comunicacions comercials<sup>33</sup> que els Estats han de garantir (article 6). Així, s'exigeix que tant les comunicacions comercials com la persona física o jurídica en nom de la qual es facin les esmentades comunicacions han de ser clarament identificables; pel que fa a les ofertes promocionals, com descomptes, premis i regals així com els concursos o jocs promocionals quan estiguin permesos en l'Estat membre d'establiment del prestador de serveis, no només s'exigeix que hagin de ser clarament identificables com a tals, sinó que les condicions que s'han de complir per accedir-hi han de ser fàcilment accessibles i presentades de manera clara e inequívoca.

Pel que fa a la comunicació comercial no sol·licitada, s'estableix que els Estats membres que permetin la comunicació comercial no sol·licitada per correu electrònic han de garantir que aquesta comunicació comercial facilitada per un prestador de serveis establert en el seu territori sigui identificable de forma clara i inequívoca com a tal en el mateix moment de la seva recepció. A més, els Estats membres han d'adoptar mesures per garantir que els prestadors de serveis que realitzin comunicacions comercials no sol·licitades per correu electrònic consultin regularment les llistes d'exclusió voluntària (*opt-out*) en les quals es poden inscriure les persones físiques que no desitgin rebre aquestes comunicacions comercials, i les respectin (article 7).

En relació amb els contractes, la directiva estableix que els Estats membres han de vetllar perquè la seva legislació permeti

---

- a los servicios de radiodifusión televisiva contemplados en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 89/552/CEE."

33. La directiva defineix comunicacions comercials com a totes les formes de comunicació destinades a proporcionar directament o indirecta béns, serveis o la imatge d'una empresa, organització o persona amb una activitat comercial, industrial, artesanal o de professions regulades.

la formalització de contractes per via electrònica i han de garantir en particular que el règim jurídic aplicable al procés contractual no entorpeixi la utilització real dels contractes per via electrònica, ni condueixi a privar d'efecte i de validesa jurídica a aquest tipus de contractes a causa de la seva formalització per via electrònica (article 9.1).<sup>34</sup>

Quant a la informació dels contractes (article 10), la norma europea estableix que els Estats membres han de garantir que el prestador de serveis faciliti de manera clara, comprensible i inequívoca i abans que el destinatari del servei efectui una comanda almenys la següent informació:

- els diferents passos tècnics que han de fer-se per formalitzar el contracte;
- si el prestador de serveis va a registrar o no el contracte formalitzat, i si aquest és accessible;
- els mitjans tècnics per identificar i corregir els errors d'introducció de dades abans d'efectuar la comanda;
- les llengües ofertes per a la formalització del contracte.

Per la seva banda, l'article 11 de la directiva estableix els principis que s'han de respectar i els mitjans que ha de posar el prestador de serveis a disposició del destinatari en la realització d'una comanda.

També cal fer referència als articles 16 i 17: el primer d'aquests preceptes preveu que els Estats membres i la Comissió han de fomentar l'elaboració de codis de conducta d'àmbit comunitari, mitjançant les associacions o organitzacions comercials, professionals o de consumidors, per tal que s'apliquin correctament els preceptes anteriorment esmentats; per la seva banda, l'article 17 preveu que els Estats membres han de vetllar perquè, en cas de

---

34. L'article 9.2 estableix algunes excepcions a l'apartat 1 d'aquest mateix precepte que no són rellevants als efectes d'aquest estudi en la mesura que escapen a la matèria comerç (per exemple, contractes en matèria immobiliària, contractes que requereixin intervenció de tribunals, autoritats públiques o funcionaris, contractes de crèdit i caució, o els contractes en matèria de Dret de família i successions).

desacord entre un prestador de serveis de la societat de la informació i el destinatari del servei, la seva legislació no obstaculitzi la utilització dels mecanismes de solució extrajudicial i han de promoure que els òrgans responsables d'aquests mecanismes, en particular en matèria de productes de consum, proporcionin les garanties de procediment adients a les parts afectades.

### **2.2.2. Normativa estatal**

La Directiva sobre el comerç electrònic que acabem d'esmentar es va transposar al Dret estatal per la Llei 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic.<sup>35</sup>

Aquesta llei té per objecte la regulació del règim jurídic dels serveis de la societat de la informació i de la contractació per via electrònica, referent a les obligacions dels prestadors de serveis inclosos els que actuen com a mitjancers en la transmissió de continguts per les xarxes de telecomunicacions, les comunicacions comercials per via electrònica, la informació prèvia i posterior a la subscripció de contractes electrònics, les condicions relatives a la seva validesa i eficàcia i el règim sancionador aplicable als prestadors de serveis de la societat de la informació (article 1.1.).

La llei pren com a punt de partida la definició de serveis de la societat de la informació que inclou la directiva abans esmentada, però preveu expressament que també comprèn els serveis no remunerats pels seus destinataris en la mesura que constitueixin una activitat econòmica per al prestador de serveis. A més, la llei posa com a exemples de serveis de la societat de la informació sempre que representin una activitat econòmica, entre altres, els següents:

- la contractació de béns o serveis per via electrònica;

---

35. Segons el preàmbul, aquesta llei també incorpora parcialment la Directiva 98/27/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig, relativa a les accions de cessació en matèria de protecció dels interessos dels consumidors, en regular, una acció de cessació contra les conductes que contravinguin allò disposat en aquesta llei.

- l'organització i la gestió de subhastes per mitjans electrònics o de mercats i centres comercials virtuals;
- la gestió de compres a la xarxa per grups de persones;
- la tramesa de comunicacions comercials;
- el subministrament d'informació per via telemàtica.

També cal parar atenció en el concepte especialment ampli de comunicació comercial que es defineix a la llei, en uns termes pràcticament idèntics als de la directiva, com tota forma de comunicació dirigida a la promoció, directa o indirecta, de la imatge o dels béns o serveis d'una empresa, organització o persona que realitzi una activitat comercial, industrial, artesanal o professional.

Un cop fixats aquests conceptes, la llei recull els principis generals següents: el de no subjecció a autorització prèvia i el de lliure prestació de serveis de la societat de la informació que procedeixin d'un prestador establert en algun Estat membre de la UE o de l'Espai Econòmic Europeu.

Respecte a les obligacions dels prestadors de serveis de la societat de la informació cal fer constar que la llei estableix obligacions d'informació general (article 10), obligacions de col·laboració dels prestadors de serveis d'intermediació amb els òrgans competents per sol·licitar la suspensió de la prestació d'un servei de la societat de la informació (article 11) i obligacions d'informació de seguretat com ara la protecció en relació amb virus informàtics i programes espia i la restricció dels correus electrònics no sol·licitats (article 12 bis).

En relació amb les comunicacions comercials i les ofertes promocionals, s'estableix que es regiran per la mateixa Llei 34/2002, per la seva normativa pròpia i la vigent en matèria comercial i de publicitat (article 19).

Pel que fa a la informació exigida sobre les comunicacions comercials, ofertes promocionals i concursos, a banda de reiterar les exigències de la directiva preveu que en cas que es produeixin mitjançant correu electrònic o altre mitjà de comunicació electrònica equivalent inclouran a l'inici el missatge la paraula *publicitat* (article 20).

Per la seva banda, l'article 21 tot innovant respecte d'allò previst a la directiva (que recordem-ho únicament estableix la informació que cal donar en els casos de comunicació comercial no sol·licitada en el cas dels Estats membres que la permetin) prohibeix la tramesa de comunicacions publicitàries o promocionals per correu electrònic o altre mitjà de comunicació electrònica equivalent que prèviament no haguessin estat sol·licitades o expressament autoritzades pels destinataris. En el cas que el destinatari de serveis hagués de facilitar la seva adreça de correu electrònic durant el procés de contractació o de subscripció a algun servei i el prestador volgués utilitzar-la posteriorment per a la tramesa de comunicacions comercials, haurà de posar en coneixement del seu client aquesta intenció i sol·licitar el seu consentiment per a la recepció de les esmentades comunicacions, abans de finalitzar el procediment de contractació. Aquest consentiment es pot revocar pel destinatari en qualsevol moment amb la simple notificació de voluntat al remitent; a l'efecte, el prestador de serveis ha d'habilitar procediments senzills i gratuïts i facilitar informació accessible per mitjans electrònics sobre els esmentats procediments.

Així mateix, cal tenir en compte la previsió (continguda a l'article 18) que les administracions públiques han d'impulsar l'elaboració i aplicació de codis de conducta voluntaris,<sup>36</sup> per part de les corporacions, associacions o organitzacions comercials, professionals i de consumidors, en les matèries regulades en aquesta llei. L'Administració general de l'Estat ha de fomentar, en especial, l'elaboració de codis de conducta d'àmbit comunitari o internacional.

La llei també inclou a l'article 23 i següents una sèrie de normes relatives a la contractació per via electrònica relatives a la validesa i eficàcia dels contractes, a la prova de la formalització dels contractes, a les obligacions prèvies i posteriors a la forma-

---

36. Els codis de conducta poden tractar, en particular, sobre els procediments per a la detecció i retirada de continguts il·licits i la protecció dels destinataris respecte a l'enviament de comunicacions comercials no sol·licitades, així com sobre els procediments extrajudicials per a la resolució dels conflictes que sorgeixin per la prestació dels serveis de la societat de la informació.

lització, a la llei aplicable, etc. No entrarem en l'anàlisi d'aquests articles ja que, en principi, es pot entendre que regulen uns aspectes que no poden ésser normats de forma directa per la Generalitat de Catalunya en virtut de la competència en matèria de comerç interior.

D'altra banda, la llei preveu a l'article 32 relatiu a la solució extrajudicial de conflictes, que el prestador i el destinatari de serveis de la societat de la informació poden sotmetre els seus conflictes als arbitratges previstos en la legislació d'arbitratge i de defensa dels consumidors i usuaris, i als procediments de resolució extrajudicial de conflictes que s'instaurin mitjançant codis de conducta o altres instruments d'autoregulació. El precepte, per tant, sembla donar entrada, a la intervenció de les CA en ordre a regular altres procediments entre el prestador i el destinatari de serveis de la societat de la informació.<sup>37</sup>

Així mateix, cal tenir en compte l'article 35.3 que preveu que quan les conductes realitzades pels prestadors de serveis de la societat de la informació estiguin subjectes, per raó de la matèria o del tipus d'entitat de què es tracti, a àmbits competencials, de tutela o de supervisió específics, amb independència que es realitzin emprant tècniques i mitjans telemàtics o electrònics, els òrgans als quals la legislació sectorial atribueixi competències de control, supervisió, inspecció o tutela específica exerciran les funcions que els corresponguin. Per tant, en relació amb aquesta previsió de la llei sobre les funcions d'inspecció i control, es

---

37. Tanmateix, la STC 72/2014, tot analitzant un precepte de la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions, que preveu, en cas de controvèrsies dels usuaris amb els operadors i per al supòsit que les parts no se sotmetin a les juntes arbitral de consum o que aquestes no resultin competents, que el Ministeri competent ha d'establir reglamentàriament un procediment mitjançant el qual es podran resoldre les controvèrsies, recorda que la matèria de defensa dels consumidors, en la qual es fonamenta la impugnació del precepte esmentat, és un àmbit de concurrència competencial de títols habilitants diferents (STC 31/2010, FJ 10). Segons la sentència, aquest precepte en concret s'insereix en el títol competencial previst a l'article 149.1.21 CE en preveure un mecanisme de protecció especial i reforçada dels consumidors en l'àmbit específic de les telecomunicacions, amb la finalitat de garantir l'efectivitat del servei. Amb aquesta interpretació, la sentència origina una clara situació de duplicitat competencial en les controvèrsies dels usuaris amb els operadors.



podria interpretar que la competència de telecomunicacions no absorbeix la competència material que fonamenti la legislació sectorial en qüestió.

La llei invoca els apartats 6 (legislació mercantil), 8 (legislació civil) i 21 (telecomunicacions) de l'article 149.1 CE per a l'aprovació de la llei sense indicar quins preceptes es fonamenten a cada títol competencial (disposició final sisena).

De rang infralegal cal esmentar el *Reial decret 1163/2005, de 30 de setembre, pel qual es regula el distintiu públic de confiança en els serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic, així com els requisits i el procediment de concessió*.

Aquesta norma té per objecte regular el distintiu que poden mostrar els prestadors de serveis que s'adhereixin a codis de conducta que compleixin les condicions previstes al capítol II d'aquest reial decret, en compliment d'allò previst en la disposició final vuitena de la Llei 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic. Així mateix, el reial decret estableix les condicions que han de reunir els codis de conducta, la concessió i retirada del distintiu i el procediment aplicable.

La norma arriba al detall de preveure el nom exacte del distintiu (article 2) i el seu format (annex).

El reial decret s'aplica a les corporacions, associacions o organitzacions comercials, professionals i de consumidors que adoptin codis de conducta destinats a regular les relacions entre prestadors de serveis de la societat de la informació i els consumidors i usuaris quan l'adhesió als esmentats codis concedeixi el dret a l'ús i administració del distintiu (article 3). Així mateix, cal tenir en compte que l'article 4 de la norma estableix un contingut mínim dels codis, entre els quals es troba un sistema de resolució extrajudicial de conflictes (aquests es preveuen en l'article 7).

Així mateix, preveu que són competents per a la concessió i retirada del distintiu i de l'aplicació del corresponent règim sancionador els òrgans competents en matèria de consum de les CA.

La norma es dicta a l'empara de l'article 149.1.1, 6, 8 i 21 CE.

A causa de l'exhaustivitat de la regulació estatal que s'empara principalment en les competències exclusives previstes als apartats 6, 8 i 21 de l'article 149.1 CE, el marge de la Generalitat per establir la seva pròpia política pròpia en matèria de comerç electrònic queda extraordinàriament limitat.

### **2.2.3. Normativa catalana**

Significativament, l'única norma catalana que trobem en aquesta submatèria és l'*Ordre ECF/215/2007, de 30 de maig, per la qual s'estableix el procediment d'atorgament i retirada del distintiu públic de confiança en línia, així com l'exercici de les funcions adreçades a vetllar pel manteniment dels requisits que en justifiquen l'atorgament.*

Aquesta ordre té per objecte regular el procediment d'atorgament i retirada del distintiu públic de confiança en línia previst al Reial decret 1163/2005, de 30 de setembre, pel qual es regula el distintiu públic de confiança en els serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic, així com els requisits i el procediment de concessió (article 1), ja que, com hem vist anteriorment, l'esmentat reial decret atribueix als òrgans competents en matèria de consum de les CA les funcions d'atorgament i retirada de l'esmentat distintiu. L'ordre també estableix els mecanismes adreçats a vetllar pel manteniment dels requisits que en justifiquen l'atorgament.

Es preveu que poden sol·licitar la concessió del distintiu públic de confiança en línia aquelles corporacions o organitzacions comercials, professionals i de consumidors, domiciliades a Catalunya, que adoptin codis de conducta destinats a regular les relacions entre prestadors de serveis de la societat de la informació i les persones consumidores i usuàries, quan l'adhesió a aquests codis comporti el dret a l'ús i administració del distintiu públic de confiança en línia. També es regulen els requisits dels esmentats codis de conducta tot remetent-se a allò establert al Reial decret 1163/2005, de 30 de setembre, i afegint que les persones sol·licitants d'aquests codis han de vetllar pel compliment de la normativa lingüística vigent per part dels prestadors de serveis i, en conseqüència, hauran d'incloure entre els compromisos que comporta el sotmetiment al codi el de disposar de tota la docu-

mentació contractual en documents separats en llengua catalana i castellana, per tal que les persones consumidores puguin optar.

Conclusió: en el cas del comerç electrònic el considerable marge normatiu que dóna la directiva per desenvolupar els principis i els instruments en ella continguts ha estat aprofitat per l'Estat per establir una regulació exhaustiva que, pel que aquí interessa, prohibeix la tramesa de comunicacions publicitàries o promocionals per qualsevol mitjà de comunicació electrònica que prèviament no haguessin estat sol·licitades o autoritzades pels destinataris, regula els codis de conducta i el distintiu de confiança, estableix que les comunicacions comercials, ofertes promocionals i concursos que es produeixin mitjançant qualsevol mitjà de comunicació electrònica han d'anar precedides per la paraula *publicitat*, etc. La conseqüència és que en aquesta submatèria la competència de la Generalitat de caràcter exclusiu en matèria de comerç interior (i també la de consum) han quedat reduïdes a meres competències executives com demostra el fet que trobem una única norma aprovada i que, a més, aquesta té caràcter exclusivament procedimental.

### **2.3. Marc normatiu que incideix en “la regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial, i també de les vendes promocionals i de la venda a pèrdua”**

En general, en aquesta submatèria no trobem normativa comunitària. Tanmateix, trobem alguna directiva que hi incideix en la mesura que regula els contractes a distància amb la finalitat de la protecció dels consumidors. Per tant, ens trobem de nou amb la dificultat de separar amb nitidesa les matèries comerç i consum.

#### **2.3.1. Normativa europea**

La primera norma europea que cal esmentar és la Directiva 97/7/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de maig de 1997, relativa a la protecció dels consumidors en matèria de contractes a distància (Directiva de contractes a distància).

Aquesta directiva, avui derogada, va tenir per objecte aproximar les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives als contractes a distància entre consumidors i proveïdors, entenent com a tals, els contractes entre un proveïdor i un consumidor sobre béns o serveis formalitzat en el marc d'un sistema de vendes o de prestació de serveis a distància organitzat pel proveïdor que, per a l'esmentat contracte, empra exclusivament una o més tècniques de comunicació a distància fins a la formalització del contracte, inclosa la formalització mateixa del contracte. Del seu contingut convé destacar els preceptes relatius a la informació prèvia al contracte, al dret de resolució del contracte i al subministrament de béns i serveis no sol·licitats pel consumidor.<sup>38</sup>

L'esmentada directiva va ser derogada per la Directiva 2011/83/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2011, sobre els drets dels consumidors, per la qual es modifiquen la Directiva 93/13/CEE, del Consell, i la Directiva 1999/44/CE, del Parlament Europeu i del Consell, i es deroguen la Directiva 85/577/CEE, del Consell, i la Directiva 97/7/CE, del Parlament Europeu i del Consell. Aquesta norma entén com a contracte a distància tot contracte formalitzat amb els consumidors i usuaris en el marc d'un sistema organitzat de venda o prestació de serveis a distància, sense la presència física simultània de l'empresari i del consumidor i usuari, i en el qual s'hagin utilitzat exclusivament una o més tècniques de comunicació a distància fins al moment de la formalització del contracte i en la formalització mateixa (article 2.7). La seva regulació, pel que aquí interessa, inclou preceptes relatius a la informació i al dret al desistiment dels contractes a distància i dels formalitzats fora de l'establiment<sup>39</sup> (capítol III) així

---

38. Aquesta Directiva va ser transposada al Dret estatal per la Llei 47/2002, de 19 de desembre, de reforma de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, per a la transposició a l'ordenament jurídic espanyol de la Directiva 97/7/CE, en matèria de contractes a distància, i per a l'adaptació de la Llei a diverses directives comunitàries.

39. La directiva defineix com a "contracte formalitzat fora de l'establiment": "todo contrato entre un comerciante y un consumidor:  
a) celebrado con la presencia física simultánea del comerciante y del consumidor, en un lugar distinto del establecimiento mercantil del comerciante;

com preceptes relatius a la informació als consumidors en els contractes diferents dels anteriors (capítol II). Tot i així, allò que regula la directiva a bastament són els contractes a distància i els formalitzats fora de l'establiment tot establint normes relatives a la informació precontractual (article 6), el requisits formals dels esmentats dos tipus de contractes (articles 7 i 8) i el dret de desistiment (9 al 16).<sup>40</sup> La directiva també defineix que s'entén per subhasta pública, regula els requisits informatius en aquest tipus de venda (article 6.3) i l'exclou dels supòsits en els quals el consumidor té dret de desistiment (article 16 k).

### 2.3.2. Normativa estatal

En relació amb les modalitats de venda, la *Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista*, distingeix entre les categories següents:

Activitats de promoció de vendes (articles 18-21 i 24-35 del títol II) en les quals inclou: les vendes en rebaixes, les vendes en oferta o promoció, les vendes de saldos, les vendes en liquidació, les vendes amb obsequi i les ofertes de venda directa. En aquest mateix títol s'inclou la regulació de la venda multinivell i la prohibició de la venda en piràmide encara que no es conceptuïn com a activitats de promoció de vendes (articles 22 i 23).

---

b) en el que el consumidor ha realizado una oferta en las mismas circunstancias que las que se contemplan en la letra a);

c) celebrado en el establecimiento mercantil del comerciante o mediante el uso de cualquier medio de comunicación a distancia inmediatamente después de que haya existido contacto personal e individual con el consumidor en un lugar que no sea el establecimiento mercantil del comerciante, con la presencia física simultánea del comerciante y el consumidor, o

d) celebrado durante una excursión organizada por el comerciante con el fin de promocionar y vender productos o servicios al consumidor."

40. Aquesta directiva va ser transposada per la Llei 3/2014, de 27 de març, per la qual es modifica el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre.

Vendes especials (articles 36-61 del títol III): les vendes a distància, les vendes ambulants o no sedentàries, les vendes automàtiques i les vendes en pública subhasta.

Venda a pèrdua (article 14 del títol I).

### **a) Activitats de promoció de vendes**

Els articles 18 a 21 estableixen generalitats en relació amb aquestes vendes com la prohibició d'emprar les esmentades denominacions o altres similars per anunciar vendes que no responen al corresponent concepte legal, la informació de la reducció dels preus, etc. Els preceptes anteriors, en general, no es fonamenten en cap títol competencial, sinó que, segons la disposició final única de la llei "podran ser d'aplicació en defecte de legislació específica dictada per les Comunitats Autònomes". Per tant, en aquests casos la legislació estatal, encara que empra una fórmula potestativa, sembla que està preveient dret supletori quan, d'acord amb la doctrina constitucional (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 6 i 8, i 61/1997, de 20 de març, FJ 11.c), la supletorietat no és cap títol competencial específic i, en conseqüència, l'Estat no pot produir normes jurídiques merament supletòries que constitueixen una vulneració de l'ordre constitucional de competències. La mateixa jurisprudència declara que la supletorietat del Dret estatal ha de ser inferida per l'aplicador del dret autonòmic mitjançant l'ús de les regles d'interpretació pertinents i, en conseqüència, que la clàusula de supletorietat *ex* article 149.3 *in fine* no permet que el Dret estatal cobreixi automàticament la manca de regulació autonòmica en una matèria. A la vista de l'esmentada jurisprudència, quan abordem l'estudi dels preceptes que semblen emparar-se en la clàusula de supletorietat, considerarem que la legislació estatal no pot ser d'aplicació a manca de normativa aprovada per la Generalitat, ja que entendre-ho d'una altra manera implicaria apoderar amb caràcter general a l'Estat per regular qualsevol àmbit material de competència autonòmica amb l'argument de garantir la completesa de l'ordenament davant de la inacció normativa autonòmica.

A diferència dels preceptes esmentats anteriorment, l'Estat invoca l'article 149.1.13 CE respecte de l'apartat 4 de l'article 18, que estableix la possibilitat de fer diferents activitats de promoció de vendes simultàniament en un mateix establiment comercial, excepte en els supòsits de venda en liquidació, sempre que existeixi la deguda separació entre elles i es respectin els deures d'informació.<sup>41</sup>

La Llei 7/1996 (article 18.1) enumera les activitats de promoció de venda que s'estudiaran a continuació. Però, abans de fer-ho, cal remarcar que la majoria d'aquests preceptes en la redacció original de la norma es fonamentaven en el que la llei anomena dret mercantil de la competència "resultant de la regla 6 de l'article 149.1 CE", mentre que en l'actualitat es fonamenten en l'article 149.1.13 CE. Com tindrem ocasió d'analitzar més endavant, això revela un ús cada cop més expansiu d'aquest títol.

#### *a.1. Venda en rebaixes*

L'article 24 estableix el concepte d'aquest tipus de venda segons un criteri positiu (quan els articles s'ofereixen, en el mateix establiment en el qual s'exerceix habitualment l'activitat comercial, a un preu inferior al fixat abans de l'esmentada venda) i un de negatiu (no es pot considerar com a tal la venda de productes no posats a la venda en condicions de preu ordinari amb anterioritat ni la de productes deteriorats o adquirits amb l'objectiu de ser venuts a preu inferior a l'ordinari). El precepte es fonamenta en la competència exclusiva de l'Estat per regular el dret mercantil de la competència, article 149.1.6 CE.

Pel que fa a la temporada de rebaixes, l'article 25 no estableix cap període sinó que aquest tipus de vendes poden tenir lloc en els períodes estacionals de més interès comercial segons el criteri del comerciant. Així mateix, s'estableix que els períodes

---

41. Cal fer notar que aquest precepte fou incorporat pel Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, que és la norma que va invocar l'esmentat títol competencial. La STC 18/2016 abans esmentada ha confirmat la constitucionalitat d'aquesta invocació.

de rebaixes han de tenir la durada que decideixi el comerciant. L'Estat invoca l'article 149.1.13 CE.<sup>42</sup>

### *a.2. Vendes en promoció*

Es consideren vendes en promoció o en oferta les que no estiguin previstes en altres conceptes previstos en aquest títol de la llei, que es duguin a terme per preu inferior o en condicions més favorables que les habituals per tal de potenciar la venda de productes o el desenvolupament de comerços (article 27.1).

Aquest precepte es fonamenta de nou en l'article 149.1.13 CE després de la seva modificació produïda pel Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol.<sup>43</sup>

### *a.3. Venda de saldos*

L'article 28 considera com a tal la venda de productes, el valor de mercat dels quals estigui disminuït pel deteriorament, desperfecte, desús o obsolescència, sense que un producte tingui aquesta consideració pel sol fet de ser un excedent de producció o de temporada. De forma negativa s'estableix que no es pot considerar venda de saldos la de productes que poden comportar engany o risc per al comprador ni la d'aquells que no es venguin per un preu inferior a l'habitual.

Aquest precepte es fonamenta de nou en l'article 149.1.13 CE després de la modificació produïda pel Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol.<sup>44</sup>

---

42. De nou ens trobem amb un precepte incorporat pel Reial decret llei 20/2012 tot invocant l'article 149.1.13 CE i de nou hem de recordar que la STC 18/2016 ha considerat constitucional la invocació a l'esmentat títol.

43. Tanmateix, com hem esmentat anteriorment, la STC 18/2016 va declarar inconstitucional el paràgraf segon d'aquest article que establia que els articles podien comprar-se per aquesta determinada finalitat, però no podien ésser deteriorats o de pitjor qualitat que els mateixos productes que hagin de ser objecte de futura oferta ordinària a preu normal.

44. La STC 18/2016 abans esmentada també ha confirmat la constitucionalitat d'aquesta invocació.



#### *a.4. Venda en liquidació*

S'entén com a tal (article 30.1) la venda de caràcter excepcional i de finalitat extintiva de determinades existències de productes que es produeix en execució d'una decisió judicial o administrativa i que es duu a terme pel comerciant o per l'adquirent del negoci d'aquell en algun dels casos següents:

Cessació total o parcial de l'activitat de comerç.

Canvi de ram de comerç o modificació substancial en l'orientació del negoci.

Canvi de local o realització d'obres d'importància en aquest.

Qualsevol supòsit de força major que obstaculitzi greument el desenvolupament de l'activitat comercial.

Aquesta regulació a la qual acabem de fer referència s'empara en el dret mercantil de la competència (article 149.1.6 CE), mentre que l'article 31 (que estableix la durada màxima de la venda en liquidació i el període temporal mínim que s'ha de respectar per efectuar una nova liquidació) en l'article 149.1.13 CE (a partir del Reial decret llei 20/2012).<sup>45</sup>

#### *a.5. Vendes amb obsequi*

L'article 32 de la llei defineix les vendes amb obsequi o amb prima,<sup>46</sup> però el precepte, en la mesura que es tracta d'un article que (segons la disposició final única de la llei) s'aprova en virtut de la clàusula de supletorietat, no està emparat en cap títol estatal.

---

45. De nou la STC 18/2016 ha confirmat la invocació de l'article 149.1.13 CE en relació amb l'esmentat precepte.

46. L'apartat 1 de l'article 32 de la Llei 7/1996 defineix:

- vendes amb obsequi com aquelles que amb finalitat de promoure les vendes ofereixen, ja sigui de forma automàtica, o bé mitjançant la participació en un sorteig o concurs, un premi, qualsevol que sigui la naturalesa d'aquest;
- vendes amb prima com aquelles que ofereixen qualsevol incentiu o avantatge vinculat a l'adquisició d'un bé o servei.

### a.6. *Ofertes de venda directa*

L'article 35 regula la veracitat d'aquest tipus d'oferta. El precepte, d'acord amb allò que acabem d'exposar en relació amb els preceptes aprovats en virtut de la clàusula de supletorietat, tampoc es fonamenta en cap competència exclusiva de l'Estat.

En relació amb el fonament competencial de la regulació d'aquestes activitats de promoció de vendes a les quals ens acabem de referir, cal reiterar que, de forma difícilment justificable, ha anat variant al llarg del temps i que la majoria de preceptes que ara es fonamenten en l'article 149.1.13 CE, abans ho feien en el que la llei anomena dret mercantil de la competència "resultant de la regla 6 de l'article 149.1 CE". Aquesta transformació del fonament competencial revela un ús generalitzat i expansiu del títol transversal de l'article 149.1.13 CE que és molt qüestionable en supòsits en els quals no es pot considerar que es produeixi la transcendència directa i significativa sobre l'activitat econòmica sectorial o general que el Tribunal Constitucional exigia inicialment per a l'aplicació l'esmentat títol. Això succeeix especialment en la venda en liquidació, en la venda de saldos, en la venda en rebaixes i en la categoria genèrica de vendes en promoció.<sup>47</sup>

Encara que no es conceptuen com a activitats de promoció de vendes, en el mateix títol II es regula la venda multinivell (article 22)<sup>48</sup> i la venda en piràmide (article 23).<sup>49</sup> La llei no es-

47. Com hem tingut ocasió d'exposar, la STC 18/2016 ha avalat en general la invocació a l'esmentat títol.

48. La llei la defineix com una forma especial de comerç en la qual un fabricant o un comerciant majorista ven els seus béns o serveis mitjançant una xarxa de comerciants i/o agents distribuïdors independents, però coordinats dins d'una mateixa xarxa comercial, i els beneficis econòmics s'obtenen mitjançant un únic marge sobre el preu de venda al públic, que es distribueix mitjançant la percepció de percentatges variables sobre el total de la facturació generada pel conjunt dels venedors de la xarxa i proporcionalment al volum de negoci que cada component hagi generat. La llei la prohibeix en les condicions previstes a l'article 22.

49. L'article 23 remet la definició de venda piramidal a allò previst a l'article 24 de la Llei 3/1991, de 10 de gener, de competència deslleial, declarant nul·les de ple dret les condicions contractuals contràries a l'esmentat precepte. L'esmentat article 24 estableix: es considera deslleial per enganyós, en qualsevol circumstància, crear, dirigir o promocionar un pla de venda piramidal en el qual el consumidor

menta fonament competencial en relació amb cap de les dues. En el primer cas, per tant, hem de considerar que el precepte es dicta en virtut de la clàusula de supletorietat i que, per tant, no està emparat en cap títol estatal; en canvi, en el cas de la venda en piràmide atesa la remissió a una llei que es fonamenta en la competència estatal sobre legislació mercantil hem de considerar que la regulació d'aquest tipus de venda s'empara en l'esmentada competència estatal.

Pel que fa a l'objecte d'aquest treball, cal concloure que el marge de la Generalitat per establir polítiques públiques en les vendes de promoció estudiades depèn de si l'Estat s'ha limitat a aprovar normes en virtut de la clàusula de supletorietat (vendes amb obsequi, ofertes de venda directa o vendes multinivell) o de si ha invocat els títols previstos en els apartats 6 i 13 de l'article 149.1 CE. En el primer cas, el marge de la Generalitat no es veu limitat pel Dret estatal, si bé es tracta de supòsits de poca importància comercial. En el segon cas, que inclou les pràctiques comercials més rellevants (rebaixes, vendes en promoció, saldos i liquidacions) el marge de la Generalitat es veu molt limitat pels preceptes estatals tant si es fonamenten en el títol exclusiu de l'Estat previst a l'article 149.1.6 CE com si es fonamenten en el títol estatal bàsic de l'article 149.1.13 CE atesa l'extensió i concreció de les bases que s'emparen en aquest últim.

### ***b) Vendes especials***

Són, segons l'article 36 de la Llei 7/1996, les següents:

#### *b.1. Vendes a distància*

En relació amb el concepte i el règim d'exercici d'aquest tipus de vendes, la Llei 7/1996 (article 38.1 i 3) es remet al text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres

---

o usuari realitzi una contraprestació a canvi de l'oportunitat de rebre una compensació derivada fonamentalment de l'entrada d'altres consumidors o usuaris en el pla i no de la venda o subministrament de béns o serveis.

lleis complementàries, aprovat mitjançant Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre. L'esmentada regulació està inclosa al llibre segon, concretament al títol III relatiu a contractes formalitzats a distància i contractes formalitzats fora d'establiment mercantil del llibre segon (articles 92-113). Quant a aquesta regulació cal destacar, en primer lloc, que no es refereix únicament a vendes, sinó a contractes formalitzats a distància amb els consumidors i usuaris en el marc d'un sistema organitzat de venda o prestació de serveis a distància, sense la presència física simultània de l'empresari i del consumidor i usuari, i en el qual s'hagin utilitzat exclusivament una o més tècniques de comunicació a distància (correu postal, Internet, telèfon o fax) fins al moment de la formalització del contracte i en la formalització mateixa (article 92.1). També s'estableix que les disposicions d'aquest títol són d'aplicació a certs contractes formalitzats amb consumidors i usuaris fora de l'establiment mercantil. Entre altres qüestions, es regulen a bastament la informació precontractual (article 97), els requisits formals dels contractes (article 98), el dret de desistiment (articles 102-108) i l'execució del contracte (articles 109 i s.).

La disposició final primera, apartat 3 del text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris esmenta com a fonament d'aquests preceptes les competències exclusives estatals en matèria de legislació mercantil, processal i civil (article 149.1.6 i 8 CE).

A banda de l'esmentada remissió, l'article 38 de la Llei 7/1996 (apartat 2) estableix que les empreses de vendes a distància han de comunicar l'inici de la seva activitat al Registre de vendes a distància. Les empreses de tercers països, no establertes a Espanya, ho han de comunicar directament al Registre de vendes a distància del ministeri competent. Tanmateix, no serà necessària cap comunicació de dades quan el prestador de serveis ja estigui establert en algun Estat membre de la UE i dugui a terme les activitats en règim de lliure prestació. Així mateix, també s'estableix la informació mútua entre el registre estatal i els registres autonòmics.

Com a fonament de l'article 38 de la Llei 7/1996, l'Estat invoca la competència exclusiva en legislació civil i mercantil en relació

amb els apartats 1 i 3, mentre que pel que fa a l'apartat 2, invoca l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica).

Respecte a la venda a distància, cal esmentar la normativa de rang infralegal següent:

*Reial decret 225/2006, de 24 de febrer, pel qual es regulen determinats aspectes de les vendes a distància i la inscripció en el registre d'empreses de vendes a distància*

Aquesta norma té per objecte regular el funcionament del registre d'empreses de vendes a distància, previst en l'article 38.2 de la Llei 7/1996. L'esmentat òrgan, dependent del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, té per objectiu l'obtenció d'informació de les empreses que practiquen la modalitat de vendes a distància en el territori espanyol, així com l'elaboració d'un cens actualitzat d'aquestes.

La norma estableix (article 2) diferents obligacions en funció de si es tracta de règim de lliure establiment o de lliure prestació de serveis. En el primer cas, tots els prestadors (ja siguin espanyols, nacionals d'estats membres de la UE o nacionals de tercers estats) que desitgin establir-se a Espanya tenen l'obligació de comunicar les seves dades en el termini de 3 mesos des de l'inici de la seva activitat al registre de la comunitat autònoma on tingui previst l'inici de les seves activitats o, si no n'hi ha, al Registre d'empreses de vendes a distància. Pel que fa als prestadors en règim de lliure prestació de serveis, només caldrà comunicar l'inici de les activitats a Espanya al registre de la comunitat autònoma o, si no n'hi ha, al Registre estatal quan el prestador de serveis no estigui establert en algun Estat membre de la UE.

Així mateix, la norma estableix (article 7) que el Registre d'empreses de vendes a distància s'ha de coordinar amb aquells registres que puguin establir les CA, en l'àmbit de les seves respectives competències, per tal de garantir la interoperabilitat tècnica entre els registres constituïts de conformitat amb la disposició addicional primera de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

La disposició final primera del Reial decret estableix que la norma té caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.13 CE.

El marge de la Generalitat per implementar una política pròpia en relació amb la venda a distància és pràcticament inexistent ja que l'esmentada venda està regulada per legislació estatal emparada en títols exclusius. L'únic precepte que dóna un cert marge a les CA és el relatiu a la possibilitat d'establir un registre d'empreses de venda a distància, que no es pot considerar de suficient entitat per considerar-lo un exponent d'una política pública.

### *b.2. Venda automàtica*

L'article 49.1 de la Llei 7/1996 defineix com a tal la forma de distribució detallista, en la qual es posa a disposició del consumidor el producte o servei perquè aquest l'adquireixi mitjançant l'accionament de qualsevol tipus de mecanisme i previ pagament del seu import. Per la seva banda, els articles 51 i 52 estableixen que totes les màquines han de permetre la recuperació de l'import així com la responsabilitat solidària del titular de l'empresa en el local de la qual estigui situada, en el seu cas, la màquina i el de la màquina mateixa. Aquest tres preceptes s'emparen en la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació civil i mercantil. En canvi, l'article 50 que estableix informacions obligatòries en relació amb el producte, el comerciant que l'ofereix i a la màquina es fonamenta, des de la seva modificació per la Llei 1/2010, d'1 de març, de reforma de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, en l'article 149.1.13 CE.<sup>50</sup>

L'empara de la majoria dels preceptes que regulen aquest tipus de venda en els esmentats títols exclusius de l'Estat així com la concreció i detall del precepte bàsic que regula les informacions obligatòries tenen com a resultat l'escassíssim marge de la Generalitat per implementar una política pública pròpia en aquest tipus de venda.

---

50. Això és el que es desprèn de la disposició final primera de la Llei 1/2010, mentre que a la nova redacció de la disposició final única de la Llei 7/1996 duta a terme per l'apartat catorze de l'article únic de la mateixa Llei 1/2010 no s'esmenta l'article 50 per atribuir-li cap dels fonaments competencials que s'hi esmenten.

### *b.3. Venda ambulant*

Es considera venda ambulant o no sedentària la realitzada per comerciants, fora d'un establiment comercial permanent (article 53). Així mateix, s'estableix que correspon als ajuntaments atorgar les autoritzacions per a l'exercici d'aquest tipus de venda, que, en atenció que el nombre d'autoritzacions és limitat per l'escassetat de sòl públic habilitat a tal efecte, la durada d'aquestes no pot ser per temps indefinit i que l'autorització no donarà lloc a un procediment de renovació automàtica (article 54).

En relació amb l'article 53, l'Estat invoca els apartats 6 i 8 de l'article 149.1 CE i pel que fa a l'article 54 els apartats 13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i 18 (bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú).

En aquest cas el marge de la Generalitat és una mica més ampli ja que la llei es limita a definir aquest tipus de venda i a establir unes bases no excessivament extenses que es poden entendre emparades en l'article 149.1.18 CE (però no en l'article 149.1.13 CE, segons ha declarat el Tribunal Constitucional).

### *b.4. Venda en pública subhasta*

Segons l'article 56 de la llei, la celebració d'una pública subhasta consisteix a oferir, públicament i irrevocable, la venda d'un bé o servei a favor de qui ofereixi el preu més alt per sobre d'un mínim, que està obligat a comprar-lo.

Tant el concepte de la venda com la regulació que estableix la llei en relació amb el contracte de subhasta (article 57), les relacions entre l'empresa subhastadora i els licitadors (article 59), la documentació (article 60) i els efectes de la venda en subhasta (article 61) s'emparen en les competències exclusives de l'Estat en matèria de legislació civil i mercantil. Per tant, el marge de la Generalitat per implementar una política pròpia és pràcticament nul.

### ***c) Venda a pèrdua***

En relació amb la venda a pèrdua, la Llei 7/1996 (article 14) preveu fonamentalment el següent: la defineix com aquella venda en la qual el preu aplicat a un producte sigui inferior al d'adquisició o al de reposició o al cost efectiu de producció, segons el cas; prohibeix aquest tipus de venda a excepció de certs casos com ara els que es puguin incloure en el concepte de venda en liquidació o de venda de saldos; estableix que, en tot cas, ha de respectar-se allò disposat en la Llei sobre competència deslleial.<sup>51</sup>

El precepte s'empara en el títol estatal sobre el dret mercantil de la competència (article 149.1.6 CE). En canvi, curiosament, la mateixa Llei 7/1996 permet a les CA sancionar aquests tipus de venda.<sup>52</sup>

De nou, la regulació estatal basada en un títol exclusiu elimina el marge de la Generalitat per dur a terme una política pròpia.

### **2.3.3. Normativa catalana**

El *Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre*, regula una sèrie de modalitats de venda i pràctiques comercials (capítol 3). Les exposarem a continuació tot seguint l'ordre emprat en analitzar la

---

51. L'article 17 de la Llei estatal 3/1991, de 10 de gener, de competència deslleial estableix:

1. Llevat de disposició contrària de les lleis o dels reglaments, la fixació de preus és lliure.
  2. Això no obstant, la venda realitzada sota cost, o sota preu d'adquisició, es reputa deslleial en els casos següents:
    - a) Quan sigui susceptible d'induir a error als consumidors sobre el nivell de preus d'altres productes o serveis del mateix establiment.
    - b) Quan tingui per efecte desacreditar la imatge d'un producte o d'un establiment aliens.
    - c) Quan formi part d'una estratègia encaminada a eliminar a un competidor o grup de competidors del mercat.
52. Efectivament, la Llei 7/1996 preveu que les CA imposin sancions en aquesta matèria en virtut de l'article 65.1.c de la Llei estatal 7/1996 que estableix com a infracció el fet de dur a terme vendes a pèrdua amb excepció dels casos permesos per la llei (cal assenyalar que aquest precepte es fonamenta en l'article 149.1.13 CE).



legislació estatal per tal de facilitar la comparació dels preceptes de la norma estatal i de la norma catalana relatius a un mateix tipus de vendes.

### **a) Activitats de promoció de vendes**

#### *a.1. Venda en rebaixes*

L'article 34 del Decret legislatiu 1/1993 la regula tot reiterant els criteris establerts a la legislació estatal abans esmentats. A banda d'això, s'incorporen normes sobre la constància del preu rebaixat i de l'habitual (apartat 2), l'estoc suficient en relació amb la durada de la venda anunciada (apartats 4 i 5) i la durada de la venda que no ha de ser inferior a una jornada completa d'horari comercial en el cas de venda en establiments comercials oberts al públic.

A més, en la regulació de la venda en rebaixes hem de tenir en compte la *Llei 3/2014, de 19 de febrer, d'horaris comercials i de mesures* per a determinades activitats de promoció, que a l'article 16 torna a reiterar el concepte de venda en rebaixes segons els criteris que es desprenen de la legislació estatal i, a més, estableix normes relatives a la constància obligatòria de la denominació rebaixes, a la diferenciació entre producte obsolet i producte rebaixat, al concepte d'estoc i al termini mínim que el producte ha d'haver estat inclòs a l'estoc abans de ser rebaixat i a la relació entre la venda en rebaixes i altres formes de promoció comercial. Però la previsió en la qual es referma de forma evident quina és la política de la Generalitat en aquesta matèria és la relativa als períodes en els quals es poden dur a terme aquest tipus de vendes. Així, l'article 16.10 estableix que la venda en rebaixes es pot dur a terme, a criteri de cada comerciant i durant el termini que aquest consideri convenient, en els períodes estacionals següents: a) període estacional d'hivern: del 7 de gener al 6 de març, ambdós inclosos, i b) període estacional d'estiu: de l'1 de juliol al 31 d'agost, ambdós inclosos.<sup>53</sup>

---

53. La disposició derogatòria de la Llei 3/2014 no deroga expressament l'article 34 del Decret legislatiu 1/1993 relatiu a la venda en rebaixes.

Com tindrem ocasió d'exposar en analitzar la Llei del Parlament de Catalunya 3/2014 a l'apartat relatiu als horaris comercials, contra alguns preceptes d'aquesta llei, entre ells l'esmentat article 16.10, s'ha interposat recurs d'inconstitucionalitat per part del president del Govern.

#### *a.2. Vendes en promoció*

A la norma catalana no es recull una categoria genèrica de vendes en promoció.

#### *a.3. Venda de saldos*

S'estableix el concepte a l'article 39 del Decret legislatiu 1/1993 tot incorporant essencialment els criteris de la legislació estatal. A banda del concepte, la norma catalana regula condicions per a la venda de determinats saldos (article 40), els llocs on es pot dur a terme l'esmentada venda (article 41), l'exigència de comunicació al Departament competent de la Generalitat i exhibició de la mateixa (articles 42 i 43), així com la venda permanent de saldos.<sup>54</sup>

#### *a.4. Venda en liquidació*

El Decret legislatiu 1/1993 no inclou definició de la venda en liquidació, sinó que estableix que en l'àmbit territorial de la Gene-

---

54. A més, l'article 15 de la Llei catalana 3/2014 estableix una categoria nova respecte a la norma estatal: la venda d'excedents de producció o de temporada (recordem que la norma estatal esmenta que el mer fet de ser excedents no converteix el producte en saldo), d'estocs propis o aliens, que es pot dur a terme en establiments de caràcter permanent, dedicats exclusivament a aquesta activitat, en les parades dels mercats de marxants o en espais degudament diferenciats i senyalitzats dins d'un establiment comercial, sempre que no superin el 20% del total de la superfície de venda. L'esmentat article regula l'origen dels estocs, el període mínim en què el producte ha de formar part de l'estoc, el requisits que han de complir els establiments que es dediquin a la seva venda així com que els preus de venda dels productes han de ser inferiors al preu de venda en els circuits comercials convencionals.

ralitat de Catalunya, únicament s'autoritza la venda en liquidació en els casos següents (article 36):

- el cessament total o parcial de l'activitat comercial;
- la transformació substancial de l'empresa o de l'establiment comercial que comporti un canvi de l'orientació o de l'estructura del negoci;
- la venda de la totalitat o d'una part dels estocs heretats d'un comerciant difunt efectuada pels hereus o responsables del negoci;
- la liquidació que decideixi efectuar el comerciant que es faci càrrec d'un negoci traspasat o adquirit, segons el cas, als hereus d'un comerciant difunt, o quan el comerciant que adquireixi qualsevol empresa o establiment s'aculli al que preveu l'apartat b) precedent;
- en un cas de força major que impossibiliti l'exercici normal de l'activitat comercial.

Pel que fa a aquest supòsits, es pot considerar que els previstos als apartats 1, 2 i 5 reproduïxen els supòsits previstos a la legislació estatal i que els recollits als apartats 3 i 4 suposen un desenvolupament del supòsit previst a l'apartat 2.

A més, la norma estableix que la durada màxima de la venda en liquidació és de tres mesos, llevat que es tracti del cessament total de l'activitat, cas en el qual és d'un any (en la norma estatal el termini màxim en tots els casos és d'un any), i en els casos previstos en els apartats 1 i 2 serà imprescindible que el comerciant no hagi liquidat productes similars pel mateix motiu en el període d'un any (en la norma estatal aquest període és de tres anys llevat que la liquidació tingui lloc en execució de decisió judicial o administrativa, per cessació total de l'activitat o per causa de força major).

La norma catalana regula, així mateix, que aquest tipus de venda requereix comunicació prèvia al Departament competent de la Generalitat (article 37) i certes normes relatives a la seva publicitat (article 38).

### *a.5. Oferta de premis o regals mitjançant sorteig*

El Decret legislatiu 1/1993 estableix que quan un comerciant comunica a qualsevol persona consumidora que ha estat afavorida pel sorteig amb un premi o bé amb el lliurament d'un obsequi no pot condicionar directament o indirecta el lliurament efectiu dels esmentats premis o obsequis a la compra de productes o serveis (article 35). Convé recordar que la norma estatal que regula aquest tipus d'activitat de promoció no es fonamenta en cap competència exclusiva de l'Estat.

D'altra banda, la norma catalana considera venda en cadena o en piràmide (article 33) qualsevol tipus de venda que consisteixi a oferir als consumidors productes o serveis a preu reduït i fins i tot gratuït, condicionant els avantatges promesos al fet que el consumidor a qui s'adreça l'oferta aconseguixi, directament o indirecta, altres clients o un volum de vendes determinat. Així mateix, el precepte prohibeix utilitzar la mediació dels consumidors en les pràctiques de les vendes en cadena o en piràmide. Aquest concepte té similituds amb el de la venda multinivell de la legislació estatal que, com hem vist, no es fonamenta en cap competència exclusiva estatal.

## ***b) Vendes especials***

### *b.1. Venda a distància*

El Decret legislatiu 1/1993 regula la venda a distància com la forma de distribució comercial detallista que es porta a terme amb l'oferta prèvia feta per qualsevol mitjà de comunicació entre persones distants i per qualsevol mitjà de comunicació social i de transmissió electrònica, posant en coneixement dels consumidors la forma d'efectuar les seves comandes (article 26). L'esmentada norma catalana també preveu els requisits informatius d'aquest tipus de venda, entre els quals destaca el del període de reflexió i del sistema de retorn (article 27) i certes pràctiques prohibides en la venda a distància com ara la tramesa de mercaderies o serveis no sol·licitats o les trameses d'ofertes que comporten despeses (article 28).

### *b.2. Venda automàtica*

El Decret legislatiu 1/1993 (articles 29 i 31) reproduïx quasi literalment la definició de venda automàtica i els requisits informatius d'aquest tipus de venda que preveu la llei estatal. Cal recordar que els preceptes estatals corresponents s'emparen en la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació civil i mercantil, d'una banda, i en les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica d'una altra. Allò que afegeix l'article 30 de la norma catalana és que correspon als ajuntaments concedir les autoritzacions per a la instal·lació de màquines destinades a la venda automàtica fora dels establiments comercials i que per fer-ho han de tenir en compte el millor aprofitament de la via pública.<sup>55</sup>

### *b.3. Venda ambulant<sup>56</sup>*

A partir de la definició de la Llei estatal 7/1996 que considera venda ambulant o no sedentària la realitzada per comerciants, fora d'un establiment comercial permanent, la norma catalana (Decret legislatiu 1/1993) regula les modalitats següents:

Venda no sedentària en llocs fixos.

Venda no sedentària en mercats i en la via pública.

---

55. Aquest reconeixement de competències municipals ha donat lloc que certs ajuntaments regulessin aquestes autoritzacions en les seves ordenances municipals. Un exemple d'això pot ser l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona acordada definitivament per acord del Consell plenari en data 27 de novembre de 1998 (l'article 30 es refereix a les màquines de venda automàtica).

56. En relació amb aquesta modalitat de venda i d'altres anteriorment exposades, cal tenir en compte que l'article 221-1 i s. de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya regulen com a modalitats especials de relacions de consum les següents:

- a) Les relacions de consum a distància.
- b) Les relacions de consum fora d'establiment permanent.
- c) Les relacions de consum per mitjà de màquines automàtiques.
- d) Les relacions de consum en establiments no sedentaris.

Respecte d'aquestes modalitats especials el Codi de consum estableix essencialment obligacions d'informació al consumidor i, en alguns casos, la documentació contractual que s'ha de lliurar al consumidor.

Venda ambulat itinerant en vehicles-tendes.

Venda domiciliària.

La regulació del Decret llei 1/1993, a més de definir cadascuna de les diferents modalitats de vendes, estableix els requisits per dur-les a terme: segons el cas, autorització o llicència de l'ajuntament; requisits d'informació als consumidors en el cas de la venda itinerant; requisits dels llocs de venda en la venda no sedentària en llocs fixos; exhibició de la documentació i període de reflexió en la venda domiciliària.<sup>57</sup>

Com a normativa infralegal cal esmentar el *Decret 162/2015, de 14 de juliol, de venda no sedentària en mercats de marxants*.

Aquest decret té per objecte establir el marc normatiu de la regulació de la venda no sedentària organitzada en mercats de marxants<sup>58</sup> com a modalitat de venda no sedentària en mercats periòdics (article 1).

La norma reconeix la competència municipal en la regulació dels esmentats mercats, mitjançant les ordenances municipals respecte de les quals el decret estableix una regulació mínima, i en l'atorgament de les autoritzacions. Així mateix, la norma estableix normes relatives a la creació, modificació i extinció de mercats de marxants (article 3), a les condicions per a l'exercici de la venda no sedentària en els esmentats mercats (article 4), al procediment per a l'atorgament de les autoritzacions així com el contingut i el règim d'aquestes (articles 5 a 8).

---

57. En el cas de la venda ambulat també existeixen ordenances municipals de certs ajuntaments com ara el Text refós de l'Ordenança municipal de mercats de l'Ajuntament de Barcelona aprovat per acord del Consell Plenari de 28 de novembre de 2008 en el qual es regulen les parades ambulants en mercats i en mercats especials, o l'Ordenança municipal reguladora dels mercats de venda no sedentària de Mataró de 2014.

58. Els mercats de marxants es defineixen per la norma com l'activitat comercial que es du a terme en espais o vies de titularitat pública per un conjunt de professionals de la venda no sedentària, mitjançant instal·lacions desmuntables o transportables, dins dels perímetres i en els llocs degudament autoritzats i ordenats per l'ajuntament, de manera periòdica i preestablerta al llarg de tot l'any, i emparada per l'ordenança municipal corresponent.

#### *b.4. Vendes en pública subhasta*

La norma catalana no regula aquesta modalitat de venda.

#### **c) Venda a pèrdua**

En relació amb aquest tipus de venda, cal assenyalar que, encara que l'article 121.1.b *in fine* EAC esmenti la venda a pèrdua com a objecte de la competència de la Generalitat, el Decret legislatiu 1/1993 no regula aquest tipus de venda perquè la legislació estatal corresponent es fonamenta en el títol exclusiu sobre legislació mercantil (149.1.6 CE).<sup>59</sup>

Conclusió: en aquest apartat hem pogut comprovar que la normativa europea únicament incideix en la regulació de la venda a distància i en les vendes que es produeixin fora d'establiment; per tant, en la majoria de les modalitats de vendes és únicament la legislació de l'Estat la que limita força el marge normatiu de la Generalitat en aquesta submatèria mitjançant les competències exclusives *ex* article 149, 6, 8 i 13 CE. Com a conseqüència, la Generalitat ha pogut regular en relació amb les diferents modalitats els aspectes següents:

Respecte a la venda en rebaixes la Generalitat ha establert:

- normes sobre informació del preu i del tipus de venda (aquestes normes es podrien incloure més aviat en la matèria de consum);
- normes sobre l'estoc suficient dels productes rebaixats, el termini mínim que el producte ha d'haver estat inclòs a l'estoc abans de ser rebaixat i sobre la durada mínima de

---

59. Com a única acció de la Generalitat relacionada amb la venda a pèrdua, cal esmentar la imposició de sancions, en virtut de l'article 65.1.c de la Llei estatal 7/1996 abans citat. En relació amb l'esmentada infracció, és convenient esmentar l'Acord de coordinació de la inspecció en matèria de comerç interior entre el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i el Departament d'Innovació, Universitats i Empresa de la Generalitat de Catalunya en el qual s'estableixen, entre altres, criteris interpretatius sobre el punt de connexió aplicable per sancionar les infraccions interautonòmiques previstes a la Llei 7/1996 en matèria de venda a pèrdua (l'esmentat acord va ser publicat al BOE núm. 32, de 6 de febrer de 2008 i al DOGC Núm. 5142 de 30 de maig de 2008).

la venda en rebaixes respecte a un producte determinat; normes que al nostre entendre sí que es poden subsumir clarament en la matèria comerç, i

- normes sobre els períodes durant els quals es pot a dur a terme la venda en rebaixes que han estat recorreguts per l'Estat davant el Tribunal Constitucional.

Pel que fa a la venda de saldos, ha estat possible que la Generalitat estableixi normes sobre condicions per a la venda de determinats saldos, els llocs on es pot dur a terme l'esmentada venda, l'exigència de comunicació al Departament competent de la Generalitat i l'exhibició de la mateixa així com normes sobre la venda permanent de saldos.

Quant a la venda en liquidació, la norma catalana estableix la durada màxima d'aquest tipus de venda així com el període mínim perquè el comerciant dugui a terme una nova venda en liquidació, ambdues diferents de les previstes per la norma bàsica que es fonamenta en l'article 149.1.13 CE. La norma catalana regula, així mateix, que aquest tipus de venda requereix comunicació prèvia i certes normes relatives a la seva publicitat.

En relació amb l'oferta de premis o regals mitjançant sorteig o la venda en cadena, el marge és més ampli perquè la norma estatal s'ha limitat a aprovar dret supletori. En canvi, la venda a pèrdua o la venda piramidal estan regulades per la Llei estatal 3/1991, de 10 de gener, de competència deslleial, que s'empara en la competència exclusiva estatal sobre legislació mercantil i que, per tant, no deixa marge de regulació a la Generalitat, encara que concretament la venda a pèrdua (també regulada a l'article 14 de la Llei estatal 7/1996, precepte que es fonamenta en el dret mercantil de la competència) estigui expressament prevista en l'article 121.1.a *in fine* EAC com una submatèria de la matèria comerç i, per tant, de competència exclusiva de la Generalitat.



Respecte a la venda a distància, el marge de la Generalitat es veu molt limitat per la normativa europea abans esmentada i per la transposició estatal d'aquesta. Aquest escassíssim marge es concreta fonamentalment en la possibilitat de la creació d'un registre autonòmic de les esmentades empreses que es vulguin establir en el territori de la comunitat. A Catalunya no s'ha creat pròpiament l'esmentat registre, sinó que es facilita de forma presencial la inscripció en el registre estatal i també s'informa de la inscripció en l'esmentat registre per correu postal.

Pel que fa a la venda automàtica, l'escàs marge de què disposa la Generalitat ha provocat que s'hagi limitat a establir que correspon als ajuntaments concedir les autoritzacions per a la instal·lació de màquines destinades a la venda automàtica fora dels establiments comercials.

Respecte a la venda ambulat o no sedentària, la Generalitat té més marge ja que el Tribunal Constitucional ha considerat que en aquest cas l'Estat no pot invocar l'article 149.1.13 CE. Tanmateix, la Llei 7/1996 ha establert la necessitat d'autorització que han d'atorgar els ajuntaments per aquest tipus de venda amb el fonament de l'article 149.1.18 CE, és a dir, bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú. D'acord amb això, la Generalitat ha aprovat un reglament sobre la venda no sedentària en mercats de marxants.

Finalment, la Generalitat ha regulat la venda d'excedents de producció o de temporada, venda que no està prevista a la normativa estatal.

Per tant, el marge que li resta a la Generalitat no li permet aprovar una regulació completa de les modalitats de vendes, sinó que únicament li permet regular aspectes intersticials d'aquesta submatèria.

## **2.4. Marc normatiu que incideix en “la regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat”**

La Unió Europea no ha regulat l'objecte d'aquesta submatèria.

### **2.4.1. Normativa estatal**

La norma estatal vigent en aquesta matèria és la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'Horaris Comercials, la qual s'ha modificat diverses vegades des de la seva promulgació amb la finalitat de liberalitzar cada cop més els horaris comercials. Com veurem a continuació, la regulació resultant de les diverses modificacions és molt minuciosa i detallada i, en certs casos, fins i tot priva les CA de funcions executives com poden ser la declaració de zona de gran afluència turística, en la mesura que en alguns supòsits aquesta queda substituïda per la declaració *ex lege* com a tal de tot el municipi. Per tant, es pot afirmar que, en alguns aspectes, aquesta norma estatal buida completament la competència de la Generalitat en matèria d'horaris comercials.

La llei estableix la llibertat d'horaris en els termes següents: “dins del marc definit per aquesta llei i pel que desenvolupin les comunitats autònomes, cada comerciant determina amb plena llibertat l'horari d'obertura i tancament dels establiments comercials de venda i distribució de mercaderies, així com els dies festius d'obertura i el nombre d'hores diàries o setmanals en els quals exerceix la seva activitat” (article 1).

La llei estableix certes previsions relatives a l'horari global (article 3). Són les següents:

- l'horari global en el qual els comerços poden desenvolupar la seva activitat durant el conjunt de dies laborables de la setmana no es pot restringir per les CA a menys de 90 hores;
- l'horari d'obertura i tancament dins dels dies laborables de la setmana ha de ser lliurement decidit per cada comerciant

tot respectant el límit màxim de l'horari global que, en el seu cas, s'estableixi per la comunitat autònoma;

- les CA poden establir en la seva normativa obligacions d'informació al públic en matèria d'horaris comercials que millorin el coneixement del règim d'horaris per part dels consumidors.

Pel que fa a la possibilitat que els comerços puguin obrir en diumenges i festius l'article 4 estableix les normes següents:

El nombre mínim de diumenges i festius en els quals els comerços poden romandre oberts al públic és de 16.

Es reconeix a les CA que:

Poden incrementar o reduir aquest nombre en virtut de les seves necessitats comercials, sense que en cap cas es pugui limitar per sota de 10.

Poden determinar els diumenges o dies festius en els quals poden romandre oberts els comerços, amb el mínim anual assenyalat i en funció de l'atractiu comercial dels dies pels consumidors d'acord amb els criteris següents:

- L'obertura en almenys un dia festiu quan es produeixi la coincidència de dos o més dies festius consecutius.
- L'obertura durant els períodes de rebaixes, l'època de major afluència turística en la comunitat autònoma i en la campanya de Nadal.

Cada comerciant determina lliurement l'horari corresponent a cada diumenge o dia festiu en el qual exerceixi la seva activitat.

D'altra banda, la Llei 1/2004 (article 5) preveu un règim de plena llibertat per determinar els dies i les hores en els quals romandran oberts pels establiments que es detallen a continuació:

Establiments dedicats principalment a la venda de pastisseria, pa, plats preparats, premsa, combustibles, plantes, botigues

de conveniència (definides a l'apartat 3 de l'article), així com les instal·lades en punts fronterers, en estacions i mitjans de transport terrestre, marítim i aeri i en zones de gran afluència turística.

Els establiments de venda de dimensió reduïda diferents dels anteriors, que disposin d'una superfície útil per a l'exposició i venda al públic inferior a 300 m<sup>2</sup>, exclosos els pertanyents a empreses o grups de distribució que no tinguin la consideració de petita i mitjana empresa segons la legislació vigent.<sup>60</sup>

Pel que fa a les zones de gran afluència turística, el mateix article 5 preveu que correspon determinar-los a les CA, a proposta dels ajuntaments corresponents. Així mateix, el precepte estableix que es consideraran zones de gran afluència turística, aquelles àrees coincidents amb la totalitat del municipi o part del mateix en les quals concorre alguna de les circumstàncies previstes al mateix precepte.<sup>61</sup>

Si la proposta de declaració de zona de gran afluència turística formulada per l'Ajuntament interessat conté una limitació de caràcter temporal o territorial que la comunitat autònoma

---

60. En aquest sentit, cal tenir en compte que a Catalunya, l'any 2012 els establiments destinats al comerç al detall de menys de 120 m<sup>2</sup> suposaven un 75,31% i els d'una superfície entre 120 m<sup>2</sup> i 399 m<sup>2</sup> suposaven un 12,92%. Per tant, segons aquestes dades, la liberalització d'horaris dels comerços de superfície inferior a 300 m<sup>2</sup> afecta un gran nombre de comerços. Font: Idescat, a partir de dades de l'enquesta anual de serveis de l'INE.

61. a) Existència d'una concentració suficient de places en allotjaments i establiments turístics o bé en el nombre de segones residències respecte a les quals constitueixen residència habitual.  
 b) Que hagi estat declarat Patrimoni de la Humanitat o en el qual es localitzi un bé immoble d'interès cultural integrat en el patrimoni historicoartístic.  
 c) Que limitin o constitueixin àrees d'influència de zones frontereres.  
 d) Celebració de grans esdeveniments esportius o culturals de caràcter nacional o internacional.  
 e) Proximitat a àrees portuàries en les quals operin creuers turístics i registrin una afluència significativa de visitants.  
 f) Que constitueixin àrees el principal atractiu de les quals sigui el turisme de compres.  
 g) Quan concorrin circumstàncies especials que així ho justifiquin.

considera que no està suficientment justificada, s'ha de declarar zona de gran afluència turística la totalitat del municipi tot l'any. D'altra banda, si en el termini que determini la legislació autonòmica o, en el seu defecte, en el termini de sis mesos, la comunitat autònoma competent no resolgués la sol·licitud de l'Ajuntament interessat, s'entendrà declarada com a zona de gran afluència turística la proposada per l'Ajuntament.

A més, es preveu que en els municipis amb més de 100.000 habitants que hagin registrat més de 600.000 pernотacions l'any immediatament anterior o que comptin amb ports en els quals operin creuers turístics que hagin rebut en l'any immediatament anterior més de 400.000 passatgers s'ha de declarar almenys una zona de gran afluència turística. Si les CA no han declarat cap zona de gran afluència turística respecte d'aquests municipis, un cop exhaurit el termini de sis mesos des de la publicació de les corresponents dades per l'Institut Nacional d'Estadística i per Ports de l'Estat, s'ha d'entendre declarada com a tal la totalitat del municipi i els comerciants disposaran, consegüentment, de plena llibertat per a l'obertura dels seus establiments durant tot l'any.

Finalment, la llei reconeix a les CA que poden establir el sistema sancionador aplicable a les infraccions de la normativa que dictin en desenvolupament d'aquesta llei.

L'Estat invoca per a l'aprovació de la llei l'article 149.1.13 CE.

Per tant, la norma estatal limita dràsticament el marge de la Generalitat per establir polítiques pròpies. En primer lloc, la incidència de l'article 149.1.13 CE en la submatèria horaris comercials s'ha convertit en una qüestió incontrovertible. En segon lloc, un cop admesa pel Tribunal Constitucional l'esmentada incidència, les bases que l'Estat aprova en virtut d'aquest títol són molt extenses, tant des del vessant material (regula l'horari global dels establiments, la possibilitat d'obrir en diumenges i festius o la llibertat horària de certs establiments), com des de la perspectiva funcional (arriba a substituir a la Generalitat en funcions executives).

### 2.4.2. Normativa catalana

La legislació catalana d'horaris comercials ha patit moltes modificacions produïdes fonamentalment a causa de les reformes de la legislació bàsica estatal. En les esmentades modificacions legislatives la Generalitat s'ha refermat reiteradament en una política pròpia en aquesta matèria que es caracteritza, com expressament exposen els preàmbuls de les lleis que la regulen, per la preservació del model comercial català, el dret dels treballadors autònoms i assalariats del comerç a la conciliació de la vida laboral i familiar, i el dret dels ciutadans a disposar d'una oferta diversificada en un entorn de proximitat. Aquesta reafirmació d'una política pròpia ha produït abundant conflictivitat competencial com es veurà tot seguit.

La norma vigent en aquesta matèria és la Llei 3/2014, de 19 de febrer, d'horaris comercials i de mesures per a determinades activitats de promoció.<sup>62</sup>

Aquesta llei estableix que els establiments comercials poden fixar lliurement l'horari de la seva activitat, sens perjudici de la legislació laboral i les condicions i drets dels treballadors. No obstant això, els establiments comercials de venda al públic de mercaderies podran establir l'horari comercial de la seva activitat tenint en compte el següent:

Els establiments comercials no poden romandre oberts, ni portar a terme cap activitat de venda entre les 22 h i les 7 h. Els dies 24 i 31 de desembre han d'avançar l'horari de tancament a les 20 h, com a molt tard<sup>63</sup> (article 1.2.a).

---

62. Cal esmentar com a antecedent a aquesta norma el Decret llei 4/2012, de 30 d'octubre, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció, que va modificar la Llei del Parlament de Catalunya 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials. Certs preceptes d'aquesta llei, segons redacció donada pel Decret llei 4/2012, van ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat presentat pel president del Govern estatal.

63. S'estableix que el departament competent en matèria de comerç pot autoritzar la modificació d'aquesta franja horària per als establiments situats en una zona determinada o per a tot un terme municipal, amb la sol·licitud motivada prèvia de l'ajuntament corresponent, que ha d'aportar la delimitació de la zona afectada,

El nombre d'hores diàries en què els establiments comercials poden romandre oberts és de dotze, com a màxim, tant els dies feiners com els festius autoritzats (article 1.2.b).

El nombre de diumenges i festius en què poden romandre oberts els establiments comercials és de vuit l'any. Cada ajuntament ha de fixar dos festius més per al seu àmbit territorial municipal, que s'han de comunicar d'acord amb el que estableixi una ordre del departament competent en matèria de comerç (article 1.2.c).

Els establiments comercials han de romandre tancats amb caràcter general els dies 1 i 6 de gener, el diumenge i el di lluns de Pasqua, l'1 de maig, el 24 de juny, l'11 de setembre i els dies 25 i 26 de desembre. També han de romandre tancats el 23 de juny si s'escau en diumenge (article 1.2.d).

S'estableix que els comerciants, dins el marc establert anteriorment, poden fixar lliurement la distribució de l'horari general durant els dies feiners de la setmana, i també l'horari corresponent als diumenges i festius d'activitat autoritzada. A la vista d'aquesta regulació, cal constatar que la legislació catalana es referma a establir límits màxims diaris i les forquilles horàries dins de les quals els establiments comercials poden estar oberts.

L'article 2 de la llei estableix una sèrie d'exclusions a l'horari que podem classificar de la forma següent:

1. Exclusions que reproduïxen essencialment la legislació estatal i la desenvolupen:

Els establiments dedicats essencialment a la venda de productes de pastisseria, rebosteria, xurreria, pa, plats preparats, premsa, flors i plantes, i les anomenades botigues de conveniència (article 2.1.a).

---

si escau, i l'informe del consell comarcal, sempre que la modificació no comporti l'increment del temps setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners.

Els establiments instal·lats en punts fronterers i els que només són accessibles des de l'interior de les estacions i mitjans de transport terrestre, marítim i aeri (article 2.1.b).

La venda de combustibles i carburants, sense que aquesta excepció abasti els establiments comercials annexos a les gasolineres llevat que es limitin, essencialment, a la venda de recanvis i altres productes complementaris de l'automoció (article 2.1.c).

Els establiments comercials integrats en recintes d'afluència turística, com ara museus, exposicions, monuments, centres recreatius turístics, parcs d'atraccions o temàtics, als quals hi estan directament vinculats pel producte comercialitzat (article 2.1.g).

Els establiments comercials integrats en establiments hotelers sempre que l'activitat que s'hi dugui a terme tingui caràcter permanent i no s'hi pugui accedir directament des del carrer (article 2.1.h). No s'inclouen en aquest supòsit les activitats comercials ocasionals fetes en sales d'hotels, de restaurants, recintes firals i similars habilitats a aquest efecte, que es regeixen pel que estableix l'article 1.

2. Exclusions que constitueixen supòsits nous no previstos a la normativa estatal:

Els establiments situats en l'entorn immediat dels mercats de marxants poden obrir durant el mateix horari en què es faci el mercat<sup>64</sup> (article 2.1.e).

Els establiments dedicats essencialment i de manera habitual a la venda de productes pirotècnics poden romandre oberts al públic, a més dels dies feiners, tots els diumenges i festius del

---

64. Els ajuntaments, amb la delimitació prèvia de l'àrea corresponent, poden autoritzar l'obertura d'aquests establiments i l'autorització acordada s'ha de comunicar a la Direcció General de Comerç.



mes de juny durant un màxim de dotze hores dins la franja horària compresa entre les 7 h i les 22 h. (article 2.1.k).

Els establiments comercials dedicats essencialment a la venda de productes culturals o de lleure, amb una superfície de venda que no superi els 300 m<sup>2</sup>, els titulars dels quals siguin petites o mitjanes empreses que no pertanyin a grups empresarials (article 2.1.l) no estan subjectes a les limitacions de l'article 1 abans exposades.<sup>65</sup> L'article 5.7 de la llei estatal d'horaris comercials preveu la possibilitat que les CA regulin aquest supòsit dins dels límits marcats per la llei.

3. Exclusions que suposen la reafirmació d'una política d'horaris comercials diferenciada respecte de la normativa estatal:

Els establiments comercials, de venda personalitzada o en règim d'autoservei, els titulars dels quals siguin petites o mitjanes empreses que no pertanyin a grups empresarials, sempre que la superfície de venda no superi els 150 m<sup>2</sup> i tinguin una oferta orientada essencialment a productes de compra quotidiana d'alimentació<sup>66</sup> (article 2.1.i).

Els establiments comercials, de venda personalitzada o en règim d'autoservei, els titulars dels quals siguin petites o mitjanes empreses que no pertanyin a grups o cadenes de distribució ni operin sota el mateix nom comercial, situats en municipis de menys de 5.000 habitants, sempre que la superfície de venda no superi els 150 m<sup>2</sup>, amb l'autorització prèvia del ple municipi-

---

65. Aquesta excepció es pot fer extensiva, per un període de sis mesos, com a màxim, als establiments de la mateixa dimensió i activitat que passin a ésser directament gestionats per empreses franquiciadores petites, mitjanes o grans com a conseqüència del cessament de llur franquiciat que tingui la consideració de petita o mitjana empresa no pertanyent a un grup empresarial.

66. La llei també preveu en aquest mateixa lletra del precepte que: "Aquesta excepció es pot fer extensiva, per un període de sis mesos, com a màxim, als establiments de la mateixa dimensió i activitat que passin a ésser directament gestionats per empreses franquiciadores petites, mitjanes o grans com a conseqüència del cessament de llur franquiciat que tingui la consideració de petita o mitjana empresa no pertanyent a un grup empresarial".

pal i la comunicació de l'ajuntament al departament competent en matèria de comerç (article 2.1.j).

L'exclusió relativa als establiments situats en municipis turístics (article 2.1.d, en relació amb l'article 3) difereix de la normativa estatal pels motius següents: el concepte de municipis turístics de la llei catalana<sup>67</sup> no és el mateix que el de zona de gran aflluència turística; no es preveu necessàriament la declaració de les esmentades zones en determinats municipis, ni la seva declaració automàtica passat un termini (sinó que sempre cal la proposta motivada de l'ajuntament)<sup>68</sup> i tampoc es preveu que, si l'ajuntament no justifica perquè pretén una limitació territorial o temporal, la conseqüència sigui la de declarar zona de gran aflluència turística tot el municipi.

Així mateix, la llei també difereix de la normativa bàsica en la mesura que preveu la possibilitat que, per raons d'ordre públic, els ajuntaments puguin acordar l'obligatorietat de tancament en horari nocturn d'establiments que pretenguin acollir-se a qualsevol de les causes d'exclusió de l'horari general

---

67. L'article 3.1 de la Llei 3/2014 del Parlament de Catalunya estableix que s'entén per municipi turístic el municipi en què, per aflluència estacional, la mitjana ponderada anual de població és superior al nombre de residents i en què el nombre d'allotjaments turístics i segones residències és superior al nombre d'habitatges de residència primària, o que és un lloc amb gran aflluència de visitants per motius turístics. L'apartat 2 d'aquest article preveu que la determinació d'un municipi com a zona turística ve donada pel període d'aflluència real en funció del perfil turístic del municipi, és a dir, durant el període estacional de l'any en què el municipi incrementa la mitjana ponderada anual de població, segons el que estableix l'apartat 1.

68. Proposta que ha de resoldre la Direcció General de Comerç. En aquest sentit, es pot esmentar, per exemple, la resolució del director general de Comerç, de 10 de juliol de 2014, per la qual es qualifiquen diverses zones del terme municipal de Barcelona com a turístiques a efectes d'horaris comercials, per al període comprès entre l'1 de juliol i el 15 de setembre, ambdós inclosos, entre les 10 h i les 18 h.

esmentades,<sup>69</sup> amb la corresponent comunicació a la Direcció General de Comerç.

A més d'allò exposat anteriorment, la llei catalana d'horaris comercials preveu que s'ha d'informar de l'horari comercial adoptat en algun lloc visible al públic i estableix un règim sancionador.

Cal tenir en compte que contra certs preceptes d'aquesta llei s'ha interposat recurs d'inconstitucionalitat per part del president del Govern.<sup>70</sup>

Amb rang infralegal, cal esmentar l'*Ordre EMO/156/2015, de 22 de maig, per la qual s'estableix el calendari d'obertura dels establiments comercials en diumenge i dies festius per als anys 2016 i 2017*.

Conclusió: l'Estat limita cada cop més el marge normatiu de la Generalitat en aquesta submatèria amb normes bàsiques *ex* article 149.1.13 CE, molt detallades i que, fins i tot, arriben a anul·lar la funció executiva de la Generalitat. A més, l'esperit força liberalitzador d'aquestes normes estatals va en contra del model propi català en matèria d'horaris comercials. Com a conseqüència d'això, les normes de la Generalitat que es refermen en la seva pròpia política en aquesta submatèria són objecte reiterat d'impugnacions per part de l'Estat davant del Tribunal Constitucional.<sup>71</sup>

---

69. L'Ajuntament de Barcelona ha acordat l'obligatorietat de tancament d'horari nocturn de certs establiments en els barris de Ciutat Vella, Gràcia i Poble Sec. Es pot citar, com exemple, el Decret d'alcaldia de 25 d'octubre de 2015 que va aprovar, per raons d'ordre públic, l'obligatorietat de tancament en horari nocturn (de 00 h a 06 h) de certs establiments amb llicència d'activitat de botiga de conveniència.

70. L'esmentat recurs va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional, per provisió de 2 de desembre de 2014 (publicada al BOE núm. 293, de 4 de desembre de 2014). Els articles impugnats de la llei són els següents: 1.2.b, 2.1.i, 2.1.j, 3.1, 3.2 i 16.10. En un primer moment, en virtut de la invocació de l'article 161.2 CE, es va produir la suspensió de la vigència i aplicació de tots els preceptes impugnats des de la data d'interposició del recurs. A partir de la interlocutòria del TC de 14 d'abril de 2015 (BOE núm. 95, de 21 d'abril de 2015), s'aixeca la suspensió de la vigència de l'article 3.1 i 2 i es manté la suspensió de la resta.

71. A banda del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei 3/2014 al qual ens hem referit anteriorment, també hi ha pendent un altre recurs contra certs preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials, en la redacció donada pel Decret llei 4/2012, de 30 d'octubre, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció.

## **2.5. Marc normatiu que incideix en “la classificació i la planificació territorial dels equipaments comercials”**

Ni la normativa europea ni l'estatal han regulat directament l'objecte d'aquesta submatèria.

### **2.5.1. Normativa catalana**

La norma fonamental és el Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials que, com ja hem exposat anteriorment, té per objecte establir el marc jurídic al qual s'han d'adequar els establiments comercials dels municipis de Catalunya.

Aquest decret llei té per finalitat regular l'ordenació dels equipaments comercials a Catalunya i simplificar-ne els procediments d'acord amb la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, amb la normativa d'accés electrònic de la ciutadania als serveis públics, d'eliminació de tràmits i simplificació administrativa, i d'impuls i desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat (article 2).

El decret llei es fonamenta en els principis següents (article 4):

El principi general de llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, dins d'una lliure i lleial competència, modulada per les condicions i disposicions específiques que regulen l'activitat comercial, les quals en tot cas s'han de basar en les premisses següents: no-discriminació, respondre a necessitats justificades per raons imperioses d'interès general, proporcionalitat de les mesures adoptades amb les raons imperioses d'interès general que les motiven, objectivitat, claredat i transparència així com publicitat i accessibilitat.

El principi de cooperació, coordinació i interoperabilitat entre les administracions, per tal d'assolir el màxim nivell de simplificació en els tràmits administratius, mitjançant la implantació de fórmules com la finestreta única i els mitjans electrònics que permetin la formalització dels diferents tràmits

previstos en el decret llei a través de la xarxa de les oficines de gestió empresarial (OGE).

En la planificació dels equipaments comercials s'han de tenir en compte les diverses necessitats i expectatives del conjunt de la ciutadania, avaluar-ne la possibilitat de desplaçament, així com la perspectiva de gènere.

Sota aquests principis es persegueixen els objectius següents:

L'afavoriment de la cohesió social.

La consecució de l'equilibri territorial que garanteixi l'accés de tots els ciutadans i ciutadanes a la xarxa de serveis comercials que s'adapti a les seves necessitats i exigències.

La potenciació d'un model de ciutat compacta en què l'ús residencial s'harmonitza amb les activitats comercials i de serveis, per enfortir les estructures comercials com a valors de la cultura mediterrània.

La reducció de la mobilitat per evitar la congestió de les infraestructures públiques i l'increment de la contaminació atmosfèrica.

La protecció dels entorns, inclosos els agrorurals i del medi ambient urbà, rural i natural, reduint al màxim l'impacte de les implantacions sobre el territori.

La preservació del sòl agrari, del patrimoni historicoartístic i del paisatge de Catalunya així com l'impuls de la seva recuperació, rehabilitació i enriquiment.

El decret llei estableix, al títol I, dos tipus de classificacions dels establiments:

1. Per raó de la superfície de venda

Petits establiments comercials (PEC): establiments, individuals o col·lectius, amb una superfície de venda inferior a 800 metres quadrats.

Mitjans establiments comercials (MEC): establiments, individuals o col·lectius, amb una superfície de venda igual o superior a 800 i inferior a 1.300 metres quadrats.

Grans establiments comercials (GEC): establiments, individuals o col·lectius, amb una superfície de venda igual o superior a 1.300 i inferior a 2.500 metres quadrats.

Grans establiments comercials territorials (GECT): establiments, individuals o col·lectius, amb una superfície de venda igual o superior a 2.500 metres quadrats.

## 2. Per raó de la singularitat de l'establiment

Establiments comercials singulars (ECS): els establiments de venda a l'engròs, els establiments dedicats essencialment a la venda d'automoció i carburants, d'embarcacions i altres vehicles, de maquinària, de materials per a la construcció i articles de sanejament, de pirotècnia, i els centres de jardineria i els vivers.

Els establiments comercials singulars es classifiquen en petits establiments comercials (PEC), mitjans establiments comercials (MEC), grans establiments comercials (GEC) i grans establiments comercials territorials (GECT), d'acord amb els trams de superfície assenyalats anteriorment.

El títol II de la norma es dedica a la planificació i ordenació territorial de *l'ús comercial en el qual es regulen, entre altres, els àmbits que s'han d'incloure en les trames urbanes consolidades (TUC), la delimitació d'aquestes trames, la localització i ordenació de l'ús comercial i la incorporació de la localització comercial al planejament urbanístic.*

*Pel que fa a la localització i ordenació de l'ús comercial, cal fer notar que els apartats 3 i 4 de l'article 9 del Decret llei 1/2009*

han produït molta conflictivitat competencial i continuen fent-ho. En l'apartat II.1.2.3.b) d'aquest estudi ja hem tingut ocasió d'exposar que el Tribunal Constitucional es va pronunciar respecte d'aquests preceptes (segons redacció establerta per la Llei catalana 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica) tot declarant-los inconstitucionals en atenció al fet que sotmetre la ubicació d'un centre comercial a requisits relacionats amb les dimensions del centre o amb la població del municipi requereix, en tant que suposa una excepció a la llibertat d'accés a una activitat de servei, que el legislador –en aquest cas autonòmic– justifiqui que els esmentats requisits responen a una raó imperiosa d'interès general.

Els successius intents per part del legislador català d'incorporar els criteris previstos en els articles 3 i 4 han estat infructuosos perquè el Govern estatal els ha anat impugnant successivament. L'últim intent el constitueix el Decret llei 7/2014, de 23 de desembre, pel qual es deroga la lletra b) de l'apartat 3 i el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 9 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials. Aquests preceptes objecte de derogació preveïen respectivament excepcions perquè, d'una banda, els mitjans establiments comercials i els grans establiments comercials i, d'una altra banda, els grans establiments comercials territorials es poguessin implantar fora de la trama urbana consolidada ja que, segons exposa el preàmbul de l'esmentada norma, ha quedat demostrat que la regulació d'aquestes excepcions al criteri general d'implantació dins de la trama urbana consolidada (TUC) ha convertit en norma allò que la mateixa Llei defineix explícitament com una excepció. Aquest últim intent també ha estat impugnat davant del Tribunal Constitucional pel Govern estatal.<sup>72</sup>

El mateix ha succeït amb la disposició addicional dotzena del Decret llei 1/2009 (segons redacció donada per la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives), que

---

72. El recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta norma ha estat admès a tràmit per provisió del Tribunal Constitucional de 6 d'octubre de 2015 (publicada al BOE núm. 242, de 9 d'octubre).

preveu que únicament els petits i mitjans establiments es poden implantar dins de les instal·lacions dels ports de titularitat pública, sempre que estiguin situats en els entorns de la trama urbana consolidada del municipi, entre altres requisits.<sup>73</sup>

Conclusió: pel que fa a la planificació territorial dels equipaments comercials, la Generalitat ha establert principis, objectius i normes concretes, encara que alguna d'aquestes últimes, relatives a localització i ordenació de l'*ús comercial*, han estat reiteradament qüestionades per l'Estat davant del Tribunal Constitucional. Així mateix, la Generalitat ha pogut establir la classificació dels establiments comercials. Tot i que en aquest àmbit s'aprecia un cert marge regulatori, també és veritat que la incidència de la Directiva de serveis i de la norma estatal bàsica dictada per a transposar-la limita de forma important el marge de la Generalitat per dur a terme una política pròpia.

---

73. El recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta norma ha estat admès a tràmit per provisió del Tribunal Constitucional de 25 de juny de 2015 (publicada al BOE núm. 156, d'1 de juliol).



## **IV. Actuacions estatals de foment en matèria de comerç interior**

Cal recordar que a l'apartat II.2.2. d'aquest estudi ja hem exposat que les mesures estatals de foment haurien de respectar l'ordre de distribució de competències tot tenint en compte la jurisprudència constitucional en aquesta matèria, l'exponent més rellevant de la qual és la STC 13/1992, que va establir uns criteris que han estat incorporats a l'article 114 EAC.<sup>74</sup> En cas de no complir aquests criteris, cosa que succeeix amb freqüència –tal com adverteixen les mateixes sentències dictades pel TC en relació amb l'exercici de la potestat de foment estatal–, les subvencions estatals poden arribar a desvirtuar el sistema de distribució competencial establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia, ja que l'Estat fixa de manera indirecta polítiques públiques en àmbits materials en què l'establiment d'aquestes polítiques correspon totalment o parcialment a les comunitats autònomes en funció de si aquestes disposen de competències exclusives o compartides, respectivament.

Els ajuts estatals al comerç interior s'articulen tradicionalment a través dels plans generals, un dels objectius dels quals és establir actuacions per al foment de la productivitat i competitivitat de les empreses del sector comercial. Cal destacar la importància de l'aprovació d'aquests plans, tant en el sector que ens ocupa com en altres àmbits de competència exclusiva o compartida de la Generalitat, per imposar polítiques públiques estatals en els àmbits respectius.

Es poden esmentar, entre altres, el Pla de millora de la productivitat i competitivitat del comerç (2009-2012),<sup>75</sup> el Pla integral

---

74. Cal tenir en compte que aquests criteris han estat en certa mesura reelaborats per la STC 130/2013, de 4 de juny.

75. Aprovat per acord del Consell de Ministres de 26 de novembre de 2009.

de suport a la competitivitat del comerç minorista d'Espanya 2013<sup>76</sup> i el Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista d'Espanya 2015.<sup>77</sup>

Cal remarcar l'evolució que es constata en els instruments emprats en els esmentats plans que han passat de reconèixer un determinat grau d'intervenció de les CA en les actuacions de foment de l'Estat a eliminar la seva participació en aquestes actuacions.

Així, el Pla de millora de la productivitat i competitivitat del comerç (2009-2012) establia mitjançant convenis amb les diferents CA<sup>78</sup> actuacions de cofinançament de programes determinats (foment del comerç urbà, millora del comerç rural, etc.).

El procediment establert als convenis per resoldre les subvencions previstes a l'esmentat pla era el següent: es creava un grup de treball de la Conferència Sectorial de Comerç format per tècnics de la Direcció General de Comerç Interior i de les direccions generals competents de totes les CA; aquest grup havia d'analitzar les propostes de cofinançament presentades per aquestes i havia d'elaborar una proposta a la Mesa de Directors Generals de la Conferència Sectorial, que era qui havia de decidir els projectes a cofinançar i determinar la quantitat corresponent a cada comunitat autònoma.<sup>79</sup> Al Consell de Ministres li corresponia l'aprovació definitiva.

Les quantitats aprovades en Consell de Ministres es transferien a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a la qual li corresponia el control de l'execució i el seguiment dels expedients cofinançats. Les incidències que es produïen s'havien de comunicar a la Direcció General de Comerç Interior.

76. Aprovat per acord del Consell de Ministres de 7 de juny de 2013.

77. Aprovat per acord del Consell de Ministres de 10 d'abril de 2015.

78. Es pot citar, per exemple, la Resolució de 23 de febrer de 2011, de la Direcció General de Comerç Interior, per la qual es publica el Conveni de col·laboració per al desenvolupament del Pla de millora de la productivitat i competitivitat del comerç (2009-2012), subscrit amb la Comunitat Autònoma de Catalunya.

79. El cofinançament del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç a cada projecte era de fins al 40% de la aportada per l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

A l'Administració de la Generalitat de Catalunya també li corresponia comunicar als beneficiaris de cada expedient el cofinançament que corresponia al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç de la subvenció percebuda.

Cal destacar que en aquests tipus de convenis el cofinançament actuava com un element distorsionador de les competències que en matèria de foment corresponien a la Generalitat. Com hem vist, des del punt de vista normatiu, la competència de la Generalitat estava limitada pel Pla de millora de la productivitat i competitivitat del comerç (2009-2012) i, encara que de forma paccionada, pel conveni subscrit pel Ministeri. Des del punt de vista de la gestió, en el conveni s'establia un procediment de tramitació i resolució al si de la Conferència Sectorial, procediment que culminava amb l'Acord del Consell de Ministres. Tanmateix, aquest procediment suposava la participació de les CA en totes les fases del procediment.

Aquest sistema canvia al Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista d'Espanya 2013, en el qual, com a conseqüència d'un conveni de col·laboració subscrit entre el Ministeri d'Economia i Competitivitat i el Consell Superior de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació d'Espanya de 25 d'abril de 2013 per al desenvolupament dels programes d'actuació del Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista 2013, es van eliminar els esmentats convenis de l'Estat amb les diferents CA. En l'esmentat conveni de l'Estat amb el Consell Superior de Cambres s'estableix que correspon a la comissió de seguiment d'aquest la selecció dels projectes per al desenvolupament de les accions i la seva assignació als territoris d'acord amb una relació de criteris que s'incorporen a la clàusula quarta (població de dret de cada comunitat autònoma, nombre de locals comercials de comerç minorista, població activa en el sector comercial minorista, dispersió de la població i insularitat). És a dir, que s'atribueix a la comissió de seguiment del conveni l'aplicació dels criteris per dur a terme la territorialització del finançament que aporten al 50% la Direcció General de Comerç Interior i el Consell Superior de Cambres a través del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER).

Amb aquest nou sistema, ha estat el Consell Superior de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació d'Espanya qui els anys 2013<sup>80</sup> i 2014<sup>81</sup> ha dut a terme una convocatòria pública adreçada a les cambres de comerç i als seus consells regionals per a la presentació de projectes singulars promoguts per terceres entitats orientats a la modernització comercial en zones de gran aflluència turística, cofinançat pel FEDER i per la Secretaria d'Estat de Comerç del Ministeri d'Economia i Competitivitat.<sup>82</sup> Les bases que regulaven la convocatòria no es van publicar al BOE, sinó que es podien consultar en el web [www.camaras.org](http://www.camaras.org).

Finalment, dins d'allò previst al Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista d'Espanya 2015 (línia 2 –centres comercials oberts i mercats municipals–, mesura 11 –millora d'equipaments comercials–) la Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació d'Espanya va dur a terme una convocatòria adreçada a les cambres de comerç i als seus consells autonòmics i regionals per a la concessió d'ajuts per a l'execució de projectes singulars promoguts per terceres entitats orientades a la modernització comercial en zones de gran aflluència turística o municipis amb règim de llibertat d'obertura.<sup>83</sup> Tampoc en aquest

---

80. Publicada al BOE 133, de 4 de juny 2013.

81. Publicada al BOE núm. 91, de 15 d'abril de 2014.

82. Els beneficiaris dels ajuts podien ésser: ajuntaments, associacions de comerciants responsables de la gestió de l'equipament i consorcis públic/privats constituïts per a l'execució i gestió dels projectes. El pressupost, en ambdós casos, ascendia a 1.020.050 €. Aquests ajuts van ésser destinats a la remodelació integral de mercats municipals, així com a la modernització de les seves instal·lacions i equipaments, incloses les actuacions adreçades a la millora de la innovació tecnològica en els esmentats mercats.

83. L'esmentada convocatòria va ser publicada, com un anunci particular, al BOE núm.143, de 16 de juny de 2015. Els beneficiaris eren molt similars als previstos en les convocatòries anteriorment esmentades, mentre que el pressupost era de 348.898,93 €, procedents dels Programes Operatius Regionals del marc de programació 2007-2013 d'Andalusia, Castella-la Manxa, Extremadura, Galícia i Principat d'Astúries. Aquests ajuts anaven destinats, d'una banda, a la realització de projectes destinats a la modernització i revitalització comercial d'entorns urbans que comptin amb una elevada concentració d'activitats comercials minoristes i, d'una altra, a equipaments comercials que tinguin com a finalitat principal l'adopció d'accions especials i innovadores de modernització comercial en zones de gran aflluència turística.

cas les bases que regulaven la convocatòria no es van publicar al BOE, sinó que es podien consultar en el web [www.camaras.org](http://www.camaras.org).

Els convenis entre el Ministeri d'Economia i Competitivitat i el Consell Superior de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació d'Espanya (o posteriorment, la Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació d'Espanya),<sup>84</sup> a banda dels ajuts que acabem d'exposar, incloïen altres actuacions com ara el Programa de dinamització de centres comercials urbans, mitjançant el desenvolupament de campanyes de promoció en col·laboració, entre altres, amb associacions i organitzacions de comerciants, o el Programa diagnòstic del punt de venda i innovació comercial.

Cal parar atenció en el fet que aquest sistema articulat mitjançant els esmentats convenis elimina completament el paper de les CA tant en el pla normatiu com en el de gestió d'aquestes subvencions.

Dins del contingut del Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista d'Espanya 2015 cal destacar també, a la línia 3 (suport financer), la mesura 13, que consisteix en línies de crèdit per al petit comerç. Aquestes línies financeres, gestionades per l'Estat, mitjançant l'ICO, tenen l'objectiu de donar cobertura a les diferents necessitats de finançament de les empreses i autònoms. Es poden distingir una línia específica per al sector comerç i altres línies generals a les quals poden tenir accés les empreses del sector comerç:

La línia específica per al sector comerç és la Línia ICO Comerç Minorista 2015, dotada amb fons del pressupost de despesa de la Direcció General de Comerç Interior del Ministeri d'Economia i Competitivitat. Aquesta línia ofereix al sector

---

84. Cal esmentar també el Conveni entre el Ministeri d'Economia i Competitivitat i el Consell Superior de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació d'Espanya, de 17 de març de 2014, per al desenvolupament dels programes d'actuació del Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista 2014 i el Conveni de Col·laboració entre el Ministeri d'Economia i Competitivitat i la Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació d'Espanya, de 25 de febrer de 2015, per al desenvolupament dels programes d'actuació del Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista 2015.

finançament de capital circulant i d'inversions realitzades en el territori nacional, orientades a la implantació, modernització, innovació i millora de l'eficàcia i eficiència de les petites i mitjanes empreses i autònoms del sector del comerç minorista.

Les línies generals a les qual poden tenir accés les empreses del sector del comerç interior són les següents:

Línia ICO Empreses i Emprenedors 2015: finançament orientat a autònoms i empreses que realitzin inversions productives en el territori nacional i/o necessitin cobrir necessitats de liquiditat.

Línia ICO Garantia SGR/SAECA 2015: finançament orientat a autònoms i empreses espanyoles o mixtes amb capital majoritàriament espanyol que comptin amb l'aval d'una societat de garantia recíproca (SGR) o SAECA.

Així mateix, cal fer referència al *Reial decret 1786/2009, de 20 de novembre, pel qual es regula la iniciativa de suport financer a la modernització i millora del comerç interior*.

Aquest reial decret té per objecte regular els termes i condicions d'aplicació del Fons Financer de l'Estat d'Ajut al Comerç Interior<sup>85</sup> que té per finalitat donar suport financer a les actuacions orientades a la modernització, millora de l'eficàcia i eficiència del comerç interior i, en particular, de les petites i mitjanes empreses d'aquest sector (article 1).

Poden tenir la condició de beneficiari: les entitats locals, les entitats de dret públic i/o empreses públiques que en depenen,

---

85. La disposició addicional trigèsima de la Llei 2/2008, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2009 va crear el Fons d'ajut al comerç interior i va habilitar el Govern per efectuar el desenvolupament reglamentari. Aquest desenvolupament es va produir pel Reial decret 1786/2009, de 20 de novembre, pel qual es regula la iniciativa de suport financer a la modernització i millora del comerç interior, modificat pel Reial decret 404/2013, de 7 de juny, en virtut del qual s'estableix que els recursos disponibles per a l'esmentada iniciativa es canalitzen mitjançant el Fons financer de l'Estat d'ajut al comerç interior.

les associacions de petites i mitjanes empreses comercials, les cambres oficials de comerç i les petites i mitjanes empreses (segons defineix l'annex I del Reglament [CE] núm. 800/2008, de la Comissió, de 6 d'agost de 2008, pel qual es declaren determinades categories d'ajuda compatibles amb el mercat comú en aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat, Reglament general d'exempció per categories) pertanyents al sector comerç (article 5).

Els projectes d'inversió que es presentin per a ser objecte de finançament s'han de realitzar en el territori nacional, tenir un valor mínim de 30.000 € i incloure's en alguna de les categories previstes al reial decret com ara la implantació, innovació i finançament de les petites i mitjanes empreses del sector comerç o la constitució o consolidació de centres comercials oberts i millora de les infraestructures que incideixen favorablement en el comerç urbà de proximitat (article 4).

Les modalitats de finançament consisteixen en préstecs sobre un màxim del 80% del valor del projecte (que ha de tenir com a quantia límit 800.000 €) i un tipus d'interès que ha de ser fixat anualment per ordre ministerial.

Pel que fa a la convocatòria i tramitació, l'article 7 estableix el següent:

La Conferència Sectorial de Comerç Interior (la Conferència) ha d'acordar anualment la convocatòria (que s'ha de publicar en el BOE i en els respectius butlletins oficials de les CA).

A les CA correspon l'ordenació i instrucció del procediment en els termes que s'acordi a la Conferència.

Tanmateix, les sol·licituds corresponents s'han de presentar en alguna de les entitats de crèdit amb les quals l'ICO hagi subscrit el corresponent contracte de mediació. A l'entitat financera li correspon admetre o rebutjar la sol·licitud d'acord amb els seus criteris interns en matèria de riscos. En cas d'admissió, ha de remetre-la a l'ICO.

L'ICO ha de comprovar la documentació rebuda i remetre l'original de les sol·licituds a l'òrgan competent en matèria de

comerç de les respectives CA i la còpia a la Secretaria d'Estat de Comerç.

La Conferència ha d'establir els criteris de valoració de les sol·licituds. La Conferència també pot acordar la creació de grups de treball per a la valoració de les sol·licituds presentades. Els esmentats grups han d'eleva una proposta a la Conferència.

D'acord amb allò adoptat per la Conferència, correspon a cada una de les CA dictar resolució definitiva que autoritzi o denegui la concessió dels préstecs amb càrrec al Fons, corresponents a les sol·licituds del seu àmbit territorial.

L'ICO, un cop rebudes les resolucions favorables, ha d'emetre autorització financera a l'entitat de crèdit medidora, perquè formalitzi l'operació de finançament.

A més, el reial decret encarrega el control i seguiment de les inversions a l'ICO (article 11) i preveu també criteris de valoració de les sol·licituds com ara la localització de les inversions o la capacitat dels projectes per innovar i millorar la productivitat del sector (article 12).

A la vista d'aquesta regulació, podem concloure que el marge que li resta a la Generalitat és molt exigü tant des del punt de vista normatiu com del de gestió. Com hem exposat, el Reial decret 1786/2009 s'apropia de la capacitat normativa de la Generalitat en aquesta matèria per atorgar-li, en alguns casos, a la Conferència Sectorial (quan acorda anualment la convocatòria o concreta els criteris de valoració dins dels establerts pel reial decret). En la resta de casos, la capacitat normativa és exercida directament per l'Estat com demostra la mateixa aprovació del reial decret. Quant a la capacitat de tramitar i concedir les subvencions, hem pogut comprovar que la Generalitat ni rep les sol·licituds (ho fan les entitats medidores), ni les valora (ho fa la Conferència). L'única part que li resta és resoldre (d'acord amb allò adoptat per la Conferència) i notificar la resolució.

L'acord de la Conferència Sectorial de Comerç Interior d'11 de març de 2014 per la qual s'efectua la convocatòria de 2014 i s'esta-



bleix el procediment per a la concessió de préstecs amb càrrec al Fons Financer de l'Estat per a la modernització del comerç interior<sup>86</sup> és l'última de les convocatòries que es fonamenta en el Reial decret 1786/2009. Com a conseqüència, les línies ICO previstes al Pla integral de suport a la competitivitat del comerç minorista d'Espanya 2015 no van referides a l'esmentat Reial decret ni es nodreixen del Fons Financer de l'Estat d'Ajut al Comerç Interior.

Conclusió: el foment estatal en matèria de comerç interior, que s'articulava mitjançant plans així com normes i convenis que desenvolupaven aquests plans, deixava molt poc marge a la Generalitat de Catalunya tant en el pla normatiu com en el de la gestió de les subvencions. És clar que, mitjançant els esmentats instruments, l'Estat restringia de forma notable la possibilitat d'establir una política diferenciada en matèria d'ajuts al comerç. Tanmateix, la situació encara ha empitjorat més amb el nou sistema establert des de l'any 2013 mitjançant els convenis entre el Ministeri d'Economia i Competitivitat i el Consell Superior de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació d'Espanya (o posteriorment, la Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació d'Espanya) amb els quals s'elimina totalment la participació de les CA i se substitueix per la de les esmentades corporacions de Dret públic.

---

86. Feta pública per la Resolució de 28 d'abril de 2014, de la Secretaria d'Estat de Comerç (BOE núm. 116 de 13 de maig de 2014).

## V. Conclusions

Malgrat el caràcter exclusiu de la competència en matèria de comerç interior prevista a l'article 121 EAC, el marge de la Generalitat per dissenyar i implementar polítiques pròpies en l'esmentada matèria és, en general, molt reduït. Cal matisar, però, que aquest marge no resulta limitat de forma homogènia en totes les submatèries; per exemple, en relació amb el comerç electrònic és pràcticament nul, mentre que respecte a la planificació territorial dels equipaments comercials s'aprecia un cert marge regulatori. Fins i tot, el marge varia en funció dels diferents continguts d'una mateixa submatèria com ara en la relativa a les modalitats de venda, encara que el marge més ampli acostuma a coincidir amb una menor importància comercial.

La causa principal de les escasses possibilitats que té la Generalitat per dur a terme polítiques pròpies en la matèria objecte de l'estudi està en l'ús que l'Estat ha fet de certes competències estatals per anar regulant parcialment la matèria comerç interior. Així, l'Estat ha anat fonamentant la legislació aprovada, de forma fragmentària, en les competències exclusives en matèria de legislació mercantil i civil (article 149.1.6 i 8 CE) i telecomunicacions (article 149.1.21 CE) així com en la competència sobre les bases i la coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE). En menor mesura també ha emprat el títol relatiu a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (article 149.1.1 CE). Per la seva banda, el Tribunal Constitucional ha admès, en general, la lectura expansiva dels esmentats títols que fonamenten l'aprovació de legislació estatal en diferents segments de la matèria comerç interior.

Una altra causa de l'escàs marge de què disposa la Generalitat la trobem en la regulació de la Unió Europea, en especial, en la

Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior, que ha condicionat fortament la legislació estatal. Aquesta, al seu torn, en dur a terme la transposició de l'esmentada norma europea ha limitat encara més les possibilitats de la Generalitat de dissenyar i implementar polítiques pròpies (concretament, pel que fa a la determinació de les condicions administratives per a exercir el comerç i a la regulació dels requisits dels establiments i en relació amb la planificació territorial dels equipaments comercials). Tanmateix, no totes les directives europees afecten de forma tan incisiva en les polítiques públiques. En el cas de la Directiva 2000/31/CE, sobre el comerç electrònic, el marge que aquesta dóna als Estats per desenvolupar els principis i els instruments en ella continguts és força ampli, però l'esmentat marge ha estat aprofitat per l'Estat per establir una regulació exhaustiva que ha reduït la competència exclusiva de la Generalitat a una competència pràcticament executiva. Per tant, en aquest segon cas, la causa de les nul·les possibilitats de dur a terme una política pròpia per part de la Generalitat no està en la directiva, sinó un altre cop en la legislació estatal.

Esmement especial mereixen les actuacions estatals de foment que han experimentat una clara evolució que ha conduït a eliminar la intervenció de les CA en determinades línies d'ajuts. Aquesta evolució, per tant, no només provoca que la Generalitat no pugui dur una política diferenciada amb els fons que destina l'Estat al foment del comerç, sinó que va més enllà tot suprimint la seva participació.

En definitiva, la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies en comerç interior, si bé varia en funció de la submatèria estudiada, és molt exigua o, fins i tot, nul·la. Malgrat això, la Generalitat ha aprovat nombrosa legislació que, moltes vegades, ha generat conflictivitat competencial.

L'objecte d'aquest estudi és esbrinar quin marge té la Generalitat de Catalunya per establir polítiques públiques pròpies en l'àmbit del comerç interior. És a dir, si, des de la perspectiva jurídica, l'autonomia de què disposa la Generalitat en aquesta matèria és de prou qualitat per fer possible una política diferenciada.

En primer lloc, s'analitza el sistema de repartiment de competències dissenyat per la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, repartiment que ha estat interpretat per la jurisprudència del Tribunal Constitucional. En segon lloc, s'examina quines competències té atribuïdes la Unió Europea en virtut del seu Tractat de Funcionament en matèries que incideixen en l'àmbit del comerç, l'exercici de les quals acaba predeterminant les competències estatals i les autonòmiques.

Tot seguit, l'estudi analitza les normatives europea, estatal i catalana que incideixen en aquesta matèria des de la perspectiva de les potestats que atorguen als diferents poders públics, amb l'objecte de determinar el marge de decisió que correspon a cadascun d'aquests poders i, en especial, a la Generalitat de Catalunya.

En aquest sentit, primer es fa una anàlisi del marc normatiu general que incideix en comerç interior i, seguidament, de la normativa dels àmbits d'aquesta matèria que presenten una especial rellevància pel fet que, en principi, comporten una actuació més intensa de les administracions públiques. En concret, inclou l'anàlisi dels àmbits previstos a l'article 121.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya següents: la determinació de les condicions administratives per exercir l'activitat comercial i dels llocs i els establiments on s'acompleix; l'ordenació administrativa del comerç electrònic; la regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial, i també de les vendes promocionals i de la venda a pèrdua; la regulació dels horaris comercials i la classificació i la planificació territorial dels equips comercials. L'estudi acaba amb un apartat relatiu a les actuacions estatals de foment del comerç interior.

A partir de l'esmentat contingut, s'arriba a la conclusió que, malgrat el caràcter exclusiu de la competència en comerç interior prevista a l'article 121 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el marge de la Generalitat per dissenyar i implementar polítiques pròpies en aquesta matèria és, en general, molt reduït.

ISBN 978-84-393-9443-3



9 788439 394433