



15 de març de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei per la qual es regulen determinats aspectes del lliurament dels productes adquirits a distància.

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

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

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

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei per la qual es regulen determinats aspectes del lliurament dels productes adquirits a distància, que s'adjunta com a annex.

Annex:

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei per la qual es regulen determinats aspectes del lliurament dels productes adquirits a distància

1. Context

El considerable increment del comerç on-line, que ha augmentat durant el període comprès entre novembre de 2018 i març de 2020 a un ritme anual de gairebé un 17% (estimació segons la intenció de compra), com demostren les dades extretes de l'estudi "Comerç on-line i mobilitat. Evolució 2018-2020" de la Direcció General de Comerç, de novembre de 2020. Aquest ritme de creixement de les compres a distància s'ha vist accelerat per l'efecte de la pandèmia i el confinament, amb un augment de gairebé el 28%.

Així, s'estima que actualment es realitzen 79 milions de compres en línia a l'any a Catalunya, de les quals el 84% es lliuren a domicili i, només, el 13% es recullen en alguna modalitat de click&collect. Això, representa que es realitzen 66 milions de desplaçaments per a entregues a domicili, de les quals més d'un 11% requereixen segona visita.

Actualment, el sector del comerç s'enfronta a un repte important: la transformació digital i dels nous canals de venda. Segons les dades obtingudes a l'estudi "El comerç electrònic a Catalunya" d'ACCIÓ, de l'any 2020, a Catalunya hi ha 827 empreses dedicades plenament a vendre els seus productes en entorns digitals o que donen suport tècnic o logístic per fer-ho possible. Totes elles facturen 3.773 M€ (l'1,5% del PIB) i donen feina a més de 18.300 persones.

Aquesta situació evidencia la necessitat d'implementar una estratègia verda en el retail en general, però especialment en el procés de distribució i entrega de mercaderies que genera el comerç electrònic amb l'objectiu de reduir la petjada de carboni.

En aquest context, es fa necessari establir els criteris i paràmetres bàsics als que s'han de subjectar tots aquells elements que formen part de l'expressió física del comerç electrònic, a partir de criteris homologables amb els que es fonamenta el conjunt de la regulació existent aplicable als establiments comercials oberts al públic, per tal d'evitar les sobrecàrregues que genera la seva manca d'ordenació i moderar el seu impacte en el medi ambient i les avantatges competitives i inseguretats jurídiques que els buits legals existents comporten.

2. Els problemes que es pretenen solucionar

En base a competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de comerç, que inclou la determinació de les condicions administratives per exercir l'activitat comercial, els llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç electrònic o del comerç per qualsevol altre mitjà (art. 121 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya) i tenint en compte que

la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior (DSMI), reconeix la compatibilitat de la garantia de la llibertat d'establiment i lliure circulació de prestadors, amb la possibilitat d'establir directrius a les quals s'ha d'adaptar l'exercici de l'activitat comercial, inclòs l'e.comerce, quan estan fonamentades en raons imperioses d'interès general de tipus urbanístic, mediambiental i de preservació del patrimoni històric-artístic, i mitjançant aquesta iniciativa legislativa, es pretén desenvolupar el marc normatiu existent per donar solució als següents problemàtiques:

a) Les sobrecàrregues que la distribució física derivada del comerç electrònic genera en les vies públiques, atès el sistema d'entrega individualitzada i singularitzada de les comandes realitzades pels consumidors, inherent a aquesta modalitat comercial.

b) Les molèsties que produeixen als veïns els fums i sorolls que generen els magatzems i punts de distribució de productes d'alimentació i altres, que s'instal·len en zones i edificis residencials que són operatius les 24 hores del dia, durant tot l'any.

c) Permanent inseguretats jurídica, dels operadors quan utilitzen aquestes noves fórmules (click & car, dark store, dark kitchen, showroom, ...), per la seva manca d'homologació dins el marc normatiu existent, amb els conseqüents desequilibris que això genera en l'àmbit de la distribució comercial i la prestació de serveis, per la indefinició existent respecte a la seva adequació a diferents aspectes de la legalitat vigent.

3. Els objectius que es volen assolir

3.1 Objectius de la iniciativa

Disposar d'una regulació específica que integri les noves fórmules del comerç electrònic en el marc normatiu existent, configurat pel Decret llei 1/2009, de 22 de desembre d'ordenació dels equipaments comercials i per la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, que detalli els següents aspectes:

a) Regulació dels horaris de distribució de les mercaderies adquirides pel consumidor final mitjançant comandes formalitzades per mitjans electrònics, mitjançant la modificació de l'article 16 de la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, homologant l'horari de repartiment des dels magatzems, punts de distribució o altres tipus d'establiments a l'horari comercial de la zona.

b) Definició dels criteris de localització dels magatzems i regulació de la distribució, d'acord amb els següents paràmetres:

- Definir dos tipus de magatzems, els magatzems logístics i els magatzems d'operacions, en funció del destinatari del tràfec de mercaderies que s'hi dugui a terme, per tal de delimitar aquells magatzems que tenen per objecte l'entrega de productes al consumidor final (magatzems d'operacions).

- Definir les característiques i condicions dels establiments destinats a magatzems d'operacions com, per exemple, l'obligació de disposar d'una zona pròpia d'aparcament per als vehicles que transporten els productes al consumidor final.

- Establir diferents condicions per la distribució dels productes al consumidor final, en funció de la dimensió del municipi, per minimitzar l'impacte en el medi ambient i en el trànsit de vehicles. Per exemple que el distribuïdor hagi de disposar d'un o mes magatzem d'operacions dins de les Trames Urbanes Consolidades dels municipis amb una ratio de 1mop/X habitants, excloent d'aquesta obligació els municipis petits o altres situacions justificades.

- Regular i incentivar la implantació generalitzada dins les Trames Urbanes Consolidades dels municipis de punts recollida de les mercaderies (click&collet).

- Condicionar que la distribució que es realitzi des del magatzem d'operacions es faci mitjançant vehicles no contaminants, amb les corresponents excepcions en virtut de les dimensions i situació de les poblacions, condicions d'abastament, tipus de mercaderia,

- Establir les condicions per a què els ajuntaments de municipis, a partir de determinada dimensió, puguin aprovar el plànol on es dibuixin les isòcrones dins de les quals s'han de localitzar els magatzems d'operacions, i els punts de recollida de les mercaderies pel comprador, així com l'aprovació dels horaris per la càrrega i descarrega de les mercaderies en aquests magatzems d'operacions.

3.2 Objectius generals

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

De la mateixa manera, totes les accions que formen part d'aquest Pla d'Actuació, i de manera especialment significativa aquesta iniciativa legislativa, estan alineades, de manera transversal, amb l'eix 4 del Pla de Govern: Per un país verd, equilibrat i connectat, que té com a objectiu la lluita global contra el canvi climàtic.

- L'Agenda 2030 de les Nacions Unides:

Objectiu 3.9: "Reduir substancialment el nombre de morts i malalties produïdes per productes químics perillosos i la contaminació de l'aire, l'aigua i el sòl".

Objectiu 8.4: "Millorar progressivament, d'aquí al 2030, la producció i el consum eficients dels recursos mundials i procurar desvincular el creixement econòmic de la degradació del medi ambient, conforme al Marc Decennal de Programes sobre Modalitats de Consum i Producció Sostenibles, començant pels països desenvolupats".

Objectiu 11.6: "Reduir l'impacte ambiental negatiu per càpita de les ciutats, inclús prestant especial atenció a la qualitat de l'aire i a la gestió de les deixalles municipals i d'altre tipus".

Objectiu 12.1: "Aplicar el Marco Decennal de Programes sobre Modalitats de Consum y Producció Sostenibles, amb la participació de tots els països sota el lideratge dels països desenvolupats, tenint en compta el grau de desenvolupament y las capacitats dels països en procés de desenvolupament".

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

4. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Les opcions de què es disposa per solucionar els problemes esmentats són:

- L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual:

L'augment significatiu del comerç electrònic a Catalunya, impulsat aquests darrers anys per les restriccions en l'activitat comercial presencial imposades per reduir els efectes de la pandèmia de la COVID-19, ha comportat que aquest tipus de canal comercial deixi de ser residual/marginal per convertir-se en una realitat significativa amb una projecció de futur que previsiblement ha de comportar, -ja comporta-, un fort impacte, no solament en els hàbits de consum, sinó també sobre el territori i el medi ambient.

El comerç electrònic té, en el procés final de lliurament del producte, una inevitable dimensió física que es desenvolupa amb tot tipus de noves fórmules relatives a mobilitat, emmagatzematge o logística, que afecten inevitablement a infraestructures, medi ambient, teixit urbà, descans de veïns, ..., sense entrar en altres consideracions que afecten a altres àmbits (laborals, drets dels consumidors, ...).

Per altra banda, i probablement a causa del seu caràcter residual inicial, com a nova fórmula de consum, fins ara el comerç electrònic no s'ha tingut en compte i no s'ha integrat en aquells àmbits de l'ordenament jurídic que tenen com a objectiu raons imperioses d'interès general com la salut, la seguretat, els drets dels consumidors... (A tall d'exemple la Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència, preveu una sèrie de situacions en les quals la venda d'alcohol —de manera presencial— està limitada i fins i tot prohibida per tal de protegir la salut dels menors de 18 anys, la de la població en general, o la seguretat en el trànsit i l'ordre públic, però no s'ha considerat cap limitació per a

la venda de begudes alcohòliques, de qualsevol graduació, per canals electrònics, amb la qual cosa, en aquest moment, i a causa d'aquest buit legal, mentre la venda presencial de productes alcohòlics està limitada per diversos motius, no succeeix el mateix amb la seva venda per canals electrònics i per tant es poden vendre aquests productes a qualsevol comprador anònim 24 hores al dia, 365 dies l'any).

Per aquests motius es fa necessari regular, no el canal en sí, que ja disposa de regulacions nacionals i europees específiques, sinó les afectacions físiques del que s'anomena "última milla" o tram final d'entrega al consumidor i integrar el comerç electrònic dins del marc normatiu que afecta a la ordenació del comerç des de la vessant de les normes sectorials - autonòmiques i locals- destinades a la protecció d'interessos generals com són la seguretat, el medi ambient, la salut, la ordenació del territori, ... , per tal d'evitar els buits legals existents i aconseguir, a més, la desaparició dels avantatges competitiu que se'n deriven.

- L'opció no normativa no es considera adequada per assolir els objectius, atès que per adequar la regulació actual l'opció ha de ser necessàriament normativa, ja que cal una modificació del marc normatiu existent en matèria d'ordenació comercial. A més, és necessari disposar d'un instrument jurídic estable, segur i eficaç, atesa la importància del sector de la distribució comercial i la prestació de serveis per a l'economia del país.

- L'opció normativa preferida, la d'aprovar una llei que modifiqui tant el Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre d'ordenació dels equipaments comercials com la Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires per integrar determinats aspectes del comerç electrònic relatius a la distribució física dels productes, ha de permetre disposar d'una eina adient per moderar les externalitats negatives sobre l'espai físic que generen les activitats comercials que utilitzen l'entorn digital per dur a terme la oferta, venda o lliurement dels seus productes i facilitar el seu encaix en el model comercial, de manera sostenible, i amb criteris homologables amb el marc normatiu existent pel conjunt de l'activitat comercial i prestació de serveis a Catalunya. Pel que fa a la seva naturalesa, la norma ha de tenir rang legal, ja que ha de modificar un Decret Llei i una llei amb l'addició de diversos apartats, amb efectes sobre tot el territori. Per tant, l'única eina normativa possible és una llei aprovada pel Parlament de Catalunya.

5. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

La iniciativa permetrà disposar d'una nova eina jurídica que sigui eficaç per al desenvolupament sostenible de l'activitat comercial i de la prestació de serveis basades en l'entorn digital.

No es preveu que la iniciativa legislativa impliqui cap increment de les despeses originades pel compliment actual de les funcions de l'Administració de la Generalitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona

Les administracions locals tenen reconegudes les competències turístiques en l'article 84.2.i) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. El comerç es desenvolupa fonamentalment en el territori, i les entitats locals, com a primer esglaó de l'Administració, tenen un paper molt rellevant en el seu desenvolupament i la seva ordenació.

Atesa la naturalesa d'aquest projecte normatiu i les seves implicacions, han de ser les administracions locals les que estableixin els paràmetres que afectin als seus municipis atès que serà en aquest àmbit on la nova regulació haurà de tenir més impacte.

Atenent al règim especial de Barcelona, reconegut en la seva Carta municipal, la proposta haurà de ser sotmesa a la consideració de la Comissió Mixta Generalitat de Catalunya - Ajuntament de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses

La iniciativa manté l'objectiu de simplificació i eliminació de càrregues administratives innecessàries per a la ciutadania i les empreses.

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

Es preveu que la llei tingui un impacte positiu, conforme a l'objectiu de moderar les externalitats negatives que l'expressió física del comerç electrònic genera sobre el medi ambient, les infraestructures i la població resident, especialment en les grans conurbacions on s'implanten els punts de distribució de productes.

Aquesta iniciativa ha de permetre ordenar i racionalitzar la distribució singularitzada al consumidor final, inherent al comerç electrònic amb el mínim impacte econòmic possible.

6. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, si escau, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència.

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia sobre el projecte normatiu, atès el grau d'afectació que l'adopció de l'opció preferida pot tenir sobre els operadors del comerç electrònic i els municipis, prenent en consideració la importància del sector i els múltiples actors implicats.

En aquest sentit, es considera que la consulta pública prèvia que es durà a terme, així com les aportacions de les persones i empreses que es rebran al llarg de la tramitació de la iniciativa, és adequada per garantir la participació de la ciutadania i arribar al màxim consens sobre la iniciativa legislativa.