

Aprovat  
en la sessió del Govern

del dia 25 SET. 2012.

El secretari del Govern



Acord  
del Govern pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'Avantprojecte de llei pel qual es regulen les comunitats de promoció d'iniciatives empresarials (CPIE).

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

Per la seva banda, l'Acord del Govern, de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar.

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

Acorda:

Aprovar la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'Avantprojecte de llei pel qual es regulen les comunitats de promoció d'iniciatives empresarials (CPIE), que s'adjunta com a annex.

ENC 0796



## Annex

Memòria preliminar per a sotmetre a consideració del Govern la tramitació de l'Avantprojecte de llei per la qual es regulen les comunitats de promoció d'iniciatives empresarials (CPIE)

### a) Objectius de la iniciativa.

L'avantprojecte de Llei pretén incentivar la creació d'un model d'entitats associatives basades en l'esquema de col·laboració públic – privada, però amb un pes majoritari del segon d'aquests elements. Les Comunitats de Promoció d'Iniciatives Empresarials (CPIE) es configuren, així, com associacions privades no lucratives que, sota la tutela dels municipis, persegueixen la posada en pràctica d'iniciatives de millora de l'entorn, complementaries dels serveis que presten el conjunt d'Administracions Públiques. La seva finalitat és la dinamització i revitalització d'espais en els que es concentren activitats empresarials, mitjançant la realització d'inversions i activitats que suposen una millora sensible de l'entorn.

L'avantprojecte respon a la necessitat d'incentivar la dinamització i revitalització d'espais en els quals es concentren activitats empresarials: industrials, turístiques, comercials i/o de serveis. Per a això s'ha de facilitar que qualsevol zona de concentració d'aquestes activitats que vulgui ser competitiva, pugui ser gestionada en el seu conjunt, de manera que ofereixi un alt nivell de serveis i millori la qualitat de l'entorn, complementant les actuacions dels poders públics i potenciant la col·laboració entre agents públics i privats.

Aquest avantprojecte de llei persegueix la consecució d'un doble objectiu: aconseguir un sistema de finançament adequat i garantir la representativitat de les noves entitats associatives, les comunitats de promoció d'iniciatives empresarials (CPIE).

La peça clau del nou model és el sistema de finançament i s'aposta per un règim prioritari de finançament privat. Es parteix de la convicció que un sistema de finançament públic exclusiu o dominant, mitjançant un impost o una transferència pública, és contrari a la filosofia de les noves CPIE, ja que és una figura en què predomina l'autoorganització empresarial com a eix de l'èxit. Mentre que un règim prioritari de finançament privat s'ha de nodrir, majoritàriament, de les aportacions obligatòries que els membres de la CPIE decideixin lliurement, perquè només l'origen privat dels fons n'assegura una gestió acurada. S'admet, no obstant això, la possibilitat d'aportacions públiques quan aquestes siguin necessàries, sia sota la ben coneguda tècnica de les contribucions especials (per a la realització d'obres i activitats adequades a la naturalesa que la legislació d'hisendes locals dona a aquesta figura), sia per la via de la subvenció; però, en aquest darrer cas, per evitar les temptacions pròpies de la "cultura subvencional", es fixa un màxim percentual a les aportacions públiques. D'altra banda, l'establiment d'un sistema d'aportacions obligatòries per a una finalitat d'interès comú i que redunda, en darrer terme, en benefici de la ciutat, tampoc no constitueix una novetat: és el sistema que han



aplicat, des de fa més de mig segle, les tradicionals juntes de compensació o reparcel·lació. I tot això justifica que la percepció de les quotes o aportacions s'encomani primàriament a l'òrgan directiu de la CPIE, però amb la possibilitat de procedir a recaptar-les per via de constrenyiment, gestionada pels òrgans municipals competents.

L'altre objectiu rellevant és garantir la representativitat de les noves entitats associatives. Les CPIE es configuren com a entitats associatives, però de pertinença obligatòria d'acord amb la ubicació d'un determinat establiment en una zona geogràfica. Aquesta és la pauta seguida en totes les experiències internacionals que han tingut èxit, en la mesura que s'evita la figura del free-rider, d'empreses que aprofiten l'acció i els esforços econòmics aliens sense fer cap aportació al benefici comú. Aquesta pertinença obligatòria demana una regulació detallada del procediment de constitució d'aquestes entitats, que en tot cas requereix la iniciativa o l'acceptació de la meitat almenys dels titulars d'activitats econòmiques de la zona, en un procés electoral que assegurï la completa informació i l'emissió de la seva voluntat de tots els afectats.

#### b) Motius que la fan necessària

Moltes experiències a Catalunya, sorgides en el darrer terç del segle passat, es troben en període de transició o de greus dificultats per subsistir. Aquest és el cas de les primeres iniciatives que sorgeixen lligades a la creació d'una associació de comerciants, que s'estenen, a partir de 1990, cap a una fórmula de centre comercial obert per dinamitzar àrees comercials urbanes, com són els casos de Barcelona (Barnacentre), Mataró (Unió de Botiguers) i Terrassa, entre molts d'altres. Són models que responen a una actitud proactiva dels titulars de diferents classes d'activitats econòmiques, que han considerat una gestió col·lectiva, integral i professionalitzada com una oportunitat per ser més competitius. Tanmateix, aquestes iniciatives de caràcter merament voluntari avui dia estan en crisi perquè s'enfronten, entre d'altres, als problemes següents:

- La viabilitat i la permanència en el temps dels projectes posats en marxa en vista de l'absència d'un marc legal que garanteixi la cooperació i la participació de tots els sectors i agents de la zona.
- Un marc de finançament basat en el voluntarisme, insuficient i massa dependent de les aportacions públiques, la qual cosa avui en dia comporta greus problemes de sostenibilitat econòmica a causa del descens de les subvencions públiques.
- El grau insuficient de representativitat en la zona d'actuació, en bona part a causa del baix grau d'associacionisme i de l'escassa participació dels grans operadors comercials o industrials en aquesta mena d'organitzacions. Això possibilita l'aparició dels empresaris que no s'adscriuen al projecte però que sí que se'n beneficien de les accions i els serveis (el que tècnicament es coneix com el fenomen dels free-riders o "aprofitats").



- Una gerència de perfil baix, centrada en la gestió de la quotidianitat, amb serveis de baix valor afegit i escassa capacitat per plantejar projectes estratègics.

En darrer terme, aquesta situació forma part d'un problema més gran: no ens podem permetre els costos socials, ambientals i econòmics de la progressiva deslocalització de les diferents classes d'activitats econòmiques vinculades al territori.

Per tot això, cal evolucionar cap a nous models de gestió de col·laboració publico-privada per aconseguir aquesta dinamització i revitalització d'espais en els quals es concentren activitats empresarials, industrials, turístiques, comercials i/o de serveis.

Hi ha un ampli consens sobre el fet que els models de gestió que actualment hi ha en zones de concentració d'establiments comercials, polígons industrials o zones turístiques, entre altres espais de concentració empresarial, presenten problemes de tal magnitud que en fan inviable el sosteniment a llarg termini, ja que estan exhaurint les possibilitats d'avançar cap a un model integral de gestió de les zones en què estan ubicats, que vagi més enllà del fet que les administracions locals intervinguin, ordenin o promoguin els seus usos econòmics. Això exigeix que evolucionem cap a nous models que permetin una gestió més eficaç, innovadora i democràtica, des de la dinamització territorial i la competència empresarial. Es tracta d'optar per models de gestió basats en la col·laboració publico-privada, capaços de generar nous recursos econòmics, per a la qual cosa han de tenir un sistema de finançament suficient, estable i equitatiu. Per bé que no disposem d'un llibre blanc sobre aquesta qüestió, la necessitat d'avançar cap a nous models de gestió de col·laboració publico-privada està sòlidament argumentada en un estudi de referència elaborat l'any 2010 per un grup d'experts representatius de tots els sectors i institucions implicats i que porta per títol "Las Áreas para la Promoción de Iniciativas Empresariales (APIEs). Propuesta de un modelo avanzado para la gestión de las zonas de concentración de actividades empresariales", i una de les seves conclusions és que "la major dificultat per plantejar una gestió comuna publicoprivada de les àrees comercials és l'absència d'un marc legal que garanteixi la cooperació i la participació de tots els sectors i agents, així com la viabilitat i permanència en el temps dels projectes".

En aquest àmbit tenim encara un llarg camí per recórrer i podem aprendre d'altres països com ara el Regne Unit, el Canadà, Alemanya o els Estats Units, on tenen models que ens poden servir d'orientació. El model de referència internacional és el dels business improvement districts (BID). Els BID són organitzacions dirigides de manera privada però creades amb l'aprovació de les autoritats locals quan la majoria de propietaris o empresaris d'una zona perfectament delimitada acorden, per mitjà d'un procés formal i garantista de votació, pagar una quota o recàrrec obligatori amb la finalitat d'oferir serveis addicionals dirigits a la promoció i la revitalització d'aquella àrea. S'estan implantant en centres urbans, barris, polígons industrials, parcs de negocis, petites ciutats de zones rurals, així com en altres àrees d'importància per al desenvolupament territorial.



Els BID sorgeixen originàriament al Canadà (el primer BID es crea a Toronto el 1969, i actualment n'hi ha més de 400; tenen diferents denominacions segons els territoris: business improvement areas, business improvement zones; sociétés de développement communautaire). Actualment hi ha legislació que autoritza la creació dels BID als Estats Units (amb més de 1.200 BID en funcionament), a Anglaterra (amb l'antecedent dels town centre management —550 experiències—; i amb legislació des de 2005 —actualment més de 110 BID—), a Alemanya (Innovationsquartiere o Innovationsgebiete, amb el primer BID a la ciutat d'Hamburg el 2005; actualment n'hi ha prop de 20), i el concepte s'ha difós a Austràlia, Irlanda, Japó, Sèrbia, Sud-àfrica, Suècia i Nova Zelanda.

c) Efectes que tindria l'adopció de la llei sobre la normativa vigent

Es tracta d'una normativa pionera a nivell de tot l'Estat, que no vulnera cap dret constitucional ni entra en conflicte amb cap norma prèviament establerta.

d) Relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació

No té relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació, ni pel que fa a projectes de llei ni a proposicions de llei.

e) Conseqüències de no adoptar l'avantprojecte de llei.

En cas de no aprovar-se l'avantprojecte de llei, es fa difícil plantejar la continuïtat de moltes estructures associatives de Catalunya alhora que assistirem a un progressiu declivi dels entorns urbans i industrials motivada per la manca de finançament públic per a projectes de promoció econòmica i de l'entorn. Una manca de regulació en la col·laboració público-privada faria inviable l'aportació del privat en la millora de l'entorn públic més enllà dels sistemes tributaris ja establerts.

Tenim l'oportunitat d'introduir un canvi de filosofia en la gestió del espai públic comú, on no només el ens públic competent és el responsable de mantenir-lo, sinó que es facilita la participació de les activitats econòmiques que, per la seva ubicació, veuen en la millora de l'entorn una repercussió positiva en la marxa dels seus negocis.

La major part de països estan adoptant mesures que faciliten aquesta cooperació público-privada, la incentiven i la regulen. Es lícit plantejar que aquell que es pot beneficiar d'una ubicació i unes prestacions i serveis determinats per raó de l'entorn, pugui contribuir de forma més activa en el seu finançament. El dret comparat internacional ens ofereix nombroses mostres de models que adapten la figura del BID al ordenament jurídic del país en qüestió. Catalunya no pot quedar-se endarrere en aquesta tendència creixent, més quan els resultats dels països que ja porten una llarga trajectòria d'implementació demostren ser tant positius per a les activitats econòmiques que en queden afectades.

f) Descripció i avaluació d'altres opcions per assolir els objectius que es pretenen amb la llei.

La delicada situació financera que travessen a dia d'avui els ens locals així com també les estructures associatives voluntaristes que operen sobre entorns



industrials, comercials i turístics exigeix la introducció de mesures específiques que ajudin a paliar la manca de finançament públic per al desenvolupament de mesures de manteniment, promoció i millora dels entorns d'activitat econòmica i alhora facilitin la cooperació públic-privada.

Les CPIE es configuren com entitats associatives, però de pertinença obligatòria, en funció de la ubicació d'un determinat establiment o local en una zona geogràfica. Aquesta es la pauta seguida per totes les experiències internacionals que han tingut èxit, en la mesura que s'evita la figura del free-rider, d'empreses que aprofiten l'acció i els esforços d'altri sense realitzar cap aportació al benefici comú. Això no suposa cap novetat en el nostre ordenament, que coneix des de fa dècades figures molt similars per a l'actuació urbanística, com les juntes de compensació o reparcel·lació, però en tots els casos, la seva regulació es fa per Llei.

Aquesta pertinença obligatòria exigeix una regulació detallada del procediment de constitució d'aquestes entitats, que en tot cas requereix de la iniciativa o de l'acceptació de, com a mínim, la meitat dels titulars d'activitats econòmiques de la zona, en un procés electoral que asseguri la completa informació i l'emissió de la seva voluntat per part de tots els afectats. La intervenció de les autoritats municipals en totes les fases del procés garanteix, no obstant, la racionalitat i viabilitat d'aquestes iniciatives i el seu ajustament als interessos públics, així com el fet que la seva actuació s'hagi de sotmetre a un Conveni amb l'Ajuntament respectiu.

L'organització interna de les CPIE s'encaixa dins les pautes generals de qualsevol entitat associativa, conferint la condició de màxim òrgan de govern a l'Assemblea General integrada per tots els titulars d'activitats econòmiques de la zona. A Ella s'atribueix el poder d'adopció de les decisions de major rellevància per a la vida associativa, així com el de control del seu òrgan executiu i de gestió. I, en funció de la rellevància de determinades decisions – principalment, les relatives a les aportacions econòmiques que han de realitzar els associats- s'estableixen determinades exigències de quòrum reforçat i de tramitació.

Per garantir la transparència i eficàcia en tots aquests processos cal un marc normatiu estable i propi que defineixi amb exactitud les "Comunitats de Promoció d'Iniciatives Empresarials (CPIE)", el seu procediment de constitució i dissolució, el seu abast i finalitats, la seva organització i funcionament així com un sistema estable de finançament. La complexitat de la pròpia figura jurídica exigeix, sota el criteri de tots els experts consultats i a la llum de la resta d'experiències internacionals, d'una llei específica que reguli aquestes figura.

g) Valoració de l'afectació de la llei per la directiva 2006/123/CE del Parlament europeu i del Consell,

La Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, 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. Per tant, l'aprovació



d'aquesta llei no contravé l'aplicació directa dels principis que enuncia la Directiva i que són comuns i compartits dins de l'espai europeu.

h) Avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de l'aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa).

Els destinataris principals d'aquesta norma són els titulars d'activitats econòmiques d'una àrea determinada caracteritzada per la concentració d'establiments comercials, empreses i serveis, ja que es posa al seu abast una nova classe d'entitat associativa, les comunitats de promoció d'iniciatives empresarials (CPIE), per ajudar-los a millorar el seu entorn. Així mateix, aquesta llei també va dirigida als municipis, als quals correspon autoritzar i controlar la creació de les CPIE per dinamitzar determinades zones, cosa que reverteix sobre els espais públics i els interessos generals de la ciutat o zona rural corresponent, i així es complementen les actuacions de les administracions locals.

D'acord amb la reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa, la llei proposa un procés de tramitació garantista amb els drets dels ciutadans però alhora amb el mínim de càrregues administratives i tràmits requerits per tal de fer àgil i senzill els processos d'aprovació de les CPIE.

i) Estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Aquesta norma no representa un impacte pressupostari per a la Generalitat de Catalunya ni comporta un increment de càrregues a nivell de gestió per a la Generalitat, ja que la iniciativa és preveu privada i serà el ens local que pertorqui l'encarregat de la seva aprovació.

j) Valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya.

En les CPIE, els beneficiaris directes d'aquestes iniciatives seran els titulars d'activitats econòmiques d'una àrea determinada; i per això, és adequat que es confiï la seva planificació, execució i finançament a una entitat associativa que integri a totes les empreses de la zona, en règim d'autogestió. Tot això sense oblidar que l'activitat d'aquestes entitats repercutirà, tot i ser beneficiosament, sobre els espais públics i els interessos generals de la ciutat o zona rural, motiu per el qual, es justifica que s'atribueixin als municipis els necessaris poders de direcció i control de la seva activitat. Les CPIE no tracten, doncs, de substituir sectorialment a les entitats municipals, sinó només mobilitzar els esforços, econòmics i de gestió, de col·lectius concrets d'empreses que persegueixen un objectiu comú. Per aquesta raó, s'explicita la previsió que les CPIE no exerciran en cap cas potestats públiques, excepte previsió expressa en el conveni que ha de celebrar-se amb l'Ajuntament i en règim de delegació.



Per altra part, l'establiment d'un sistema d'aportacions obligatòries per a una finalitat d'interès comú que repercuteix, en darrera instància, en benefici de la ciutat, tampoc constitueix una novetat: es el sistema que han aplicat, des de fa més de mig segle, les abans citades juntes de compensació o reparcel·lació. Amb tot es justifica que la percepció de les quotes o aportacions s'encarregui primàriament a la Junta Directiva, però amb la possibilitat de procedir a la seva recaptació per via de constrenyiment, gestionada pels òrgans municipals competents.

Els costos derivats de la gestió del procés de constitució de la CPIE en els que pugui incorre l'organisme públic local que pertanyi, així com dels cobraments de les quotes quan es concertin amb la hisenda local, podran ser imputats al pressupost de la CPIE.

En definitiva, no es preveu que l'impuls d'aquesta llei comporti cap increment de despesa ni de recursos humans ni tècnics per al ens locals que no pugui ser compensat per el pressupost propi de la CPIE.

k) Anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial del municipi de Barcelona.

Aquesta iniciativa té la mateixa incidència en el règim especial del municipi de Barcelona que en la resta de municipis.