

UNIVERSIDAD DE  
MURCIA



<http://revistas.um.es/analesderecho>

# ANALES de DERECHO

**LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL  
TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL COMERCIO  
INTERIOR DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE  
URBANISMO COMERCIAL POR EL DECRETO-  
LEY 12/2014**

**MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI**

Doctora en Derecho, Universidad de Sevilla

Murcia, julio 2015

**RESUMEN:** El régimen de instalación de las grandes superficies comerciales es una de las cuestiones más controvertidas del Derecho público. Esta materia, que ha sido objeto de una larga evolución normativa, fue ampliamente modificada por la aprobación de la Directiva de servicios, la cual requirió una importante adaptación del Derecho interno, al prohibir que se mantuvieran regímenes de autorización administrativa basados en criterios estrictamente económicos. Teniendo en cuenta estas premisas, se analizan en el presente trabajo las principales modificaciones introducidas en el Plan de Establecimientos Comerciales por el Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, que pretende así dar cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Urbanismo comercial, planificación regional, establecimientos comerciales, Plan de Establecimientos comerciales, grandes superficies minoristas.

**ABSTRACT:** *The system installation of commercial establishment is one of the most controversial issues of public law. This matter, which has been the subject of a long legal developments, was extensively modified by the approval of the EU Directive 2006/123, dated December 12th 2006 and known as the Services Directive, which required a significant transpose by barring administrative authorization regimes based on strictly economic criteria are maintained. Given these premises, in this paper are analysed the main amendments of the Plan of Commercial Establishments by Decree-Law 12/2014, 7<sup>th</sup> October, which modifies the Legislative Decree 1/2012, 20<sup>th</sup> March, approving the Consolidated Law on Internal Trade in Andalusia, trying to give effect to the requirements of the European Commission.*

**KEYWORDS:** *Retail planning, regional planning, commercial establishment, Plan of Commercial Establishment, large retail area.*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA LEY ESTATAL DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA. 1. Consideraciones generales. 2. Los principios de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista. III. LA IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN ANDALUCÍA. 1. Regulación jurídica. 2. La instalación de establecimientos comerciales. En particular, las grandes superficies minoristas. 3. Fase de ordenación territorial: el Plan de Establecimientos Comerciales.

3.1. La incidencia en la Ordenación del Territorio. 3.2. Las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía. 3.3. Procedimiento de aprobación. 4. Fase de naturaleza urbanística: el planeamiento urbanístico. 5. Fase autorizatoria: la licencia municipal de obras de gran superficie minorista. IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. INTRODUCCIÓN

El régimen de instalación de las grandes superficies comerciales es una de las cuestiones más controvertidas del Derecho público. Esta materia, que ha sido objeto de una larga evolución normativa, fue ampliamente modificada por la aprobación de la Directiva de servicios, la cual requirió una importante adaptación del Derecho interno, al prohibir que se mantuvieran regímenes de autorización administrativa basados en criterios estrictamente económicos.

En efecto, una de las mayores transformaciones producidas en nuestro ordenamiento jurídico por imperativo comunitario ha tenido lugar con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, comúnmente denominada Directiva de servicios o *Bolkestein*, que fue aprobada con la finalidad esencial de avanzar hacia la consecución real y efectiva del mercado interior en el sector de los servicios, eliminando los obstáculos a las libertades fundamentales.

Las importantes implicaciones de la transposición de dicha norma comunitaria pronto determinaron cierta inquietud, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, pues uno y otras, conforme a las competencias normativas de las que son titulares según qué materias, han tenido que participar en la puesta a punto de sus correspondientes ordenamientos<sup>1</sup>.

El plazo de transposición finalizó el 27 de diciembre de 2009 y fue cumplido, al menos formalmente, por el Estado y por la mayoría de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>1</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., “Claves de la evolución del urbanismo comercial. La implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2011, 23, p. 51.

A grandes rasgos, puede afirmarse que la Directiva prohíbe la existencia de regímenes de autorización administrativa previa en el sector económico, salvo que existan razones imperiosas de interés general que justifiquen ciertas restricciones. Concretamente, los arts. 9 a 15 de la Directiva 2006/123, que componen el Capítulo III, se ocupan de garantizar la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio.

Todos esos principios que contienen los citados preceptos han sido incorporados al ordenamiento español principalmente a través de dos normas. Por un lado, mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se establecen las disposiciones generales para, en coherencia con lo dispuesto por la citada Directiva, facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre prestación de los mismos.

Por otro, por la aprobación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, con la cual, más allá del establecimiento de los principios a los que atiende la precedente Ley 17/2009, se busca la adaptación de las normas del ordenamiento jurídico que, bien por su carácter transversal o bien por regular sectores afectados por las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, necesariamente tienen que ser modificadas, con lo cual, sólo con ello, se consuma una parte importante del proceso de transformación de la Directiva de servicios.

Una de las consideraciones principales que se sostiene es que los prestadores pueden establecerse libremente en el territorio español para ejercer la actividad de servicio en cualquier parte del mismo, sin que, como regla general, ni el acceso a la actividad ni el ejercicio se encuentre sometido a previa autorización. Excepcionalmente y de forma motivada, la Ley puede prever un régimen de autorización, que de ninguna manera podrá suponer discriminación; habrá de hallarse justificado por alguna razón imperiosa de interés general y deberá guardar proporcionalidad con el fin perseguido, además de que no existan otras medidas que puedan alcanzar el mismo resultado<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M., “El derecho de establecimiento”, LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M. (dirs.), *Derecho Comunitario material*, Madrid, 2000, p. 117.

En el caso de que se exija la obtención de la previa autorización, los procedimientos deben ser reglados, claros e inequívocos, objetivos, imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y dados a conocer con antelación y a falta de resolución expresa y, salvo supuestos excepcionales previstos en normas con rango de ley, el silencio de la Administración tendrá carácter positivo.

Para el tema que nos ocupa, es decir, las últimas modificaciones introducidas en la Comunidad Autónoma andaluza en materia de urbanismo comercial<sup>3</sup> tiene especial interés comenzar citando la Ley 1/2010, de 1 de marzo, con la que el legislador estatal pretende dar cumplida respuesta a las exigencias que, en relación con la distribución comercial de bienes y servicios, impone la Directiva de servicios, para lo cual aquélla propicia una importante reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

No obstante, no puede olvidarse que la actividad desplegada por el Estado para la obtención de los resultados impuestos en sede comunitaria no tiene por qué ser ni exclusiva del Estado ni excluyente para las Comunidades Autónomas, pues, como se sabe, el Tribunal Constitucional dejó sentado que la incorporación de España a la Unión Europea no debía suponer una ruptura del sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y, con base en ella, por los Estatutos de Autonomía. Quiere decirse que los criterios de distribución de competencias no sufren una alteración por el hecho de transponer directivas europeas o aplicar o ejecutar de cualquier modo el Derecho comunitario, de modo que *«la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias»*<sup>4</sup>.

## **II. LA LEY ESTATAL DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA**

### **1. Consideraciones generales**

---

<sup>3</sup> Algunas de las obras que abordan este tema son: VILLAREJO GALENDE, E., *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Granada, 2008, pp. 39 y ss.; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Madrid, 1998, pp. 42 y ss.; TORNOS MÁ, J. (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Madrid, 2000, y LÓPEZ PÉREZ, F., *El impacto de la Directiva de servicios en el urbanismo comercial*, Madrid, 2000.

<sup>4</sup> Así lo han señalado, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo; 21/1999, de 25 de febrero; 128/1999, de 1 de julio; y 98/2001, de 5 de abril. Además, el considerando 60 de la Directiva afirma expresamente que *«la Directiva, y en particular las disposiciones referentes a los regímenes de autorización y al ámbito territorial de una autorización, no deben interferir en el reparto de competencias regionales o locales en los Estados miembros (...)»*.

El marco normativo de referencia en materia de establecimientos comerciales es, por supuesto, la Constitución, que consagra un reparto competencial que únicamente atribuye al Estado, en el art. 149.1.13, «*las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica*», reconociéndoles a las Comunidades Autónomas la competencia de desarrollo normativo y de ejecución en materia de comercio interior.

La primera pieza que debemos tomar en consideración para el estudio de los establecimientos comerciales es la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (en adelante LOCM), profundamente modificada por Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, que contiene las bases normativas dictadas por el Estado en esta materia<sup>5</sup>.

## **2. Los principios de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista**

El urbanismo comercial desde su origen ha estado presidido por distintas tensiones derivadas de intereses supralocales y, particularmente, por la presión ejercida por las nuevas formas de venta al por menor en grandes u otro tipo de establecimientos comerciales sobre el comercio tradicional o pequeño comercio, forma de distribución, esta última que se halla especialmente vinculada a los habitantes de ámbitos o zonas específicas de la ciudad, en contraste con la que realizan esos otros establecimientos de mayor tamaño o extensas áreas comerciales, capaces de satisfacer, en muchos casos y sin tener que salir de un mismo espacio comercial, las necesidades que tenemos los ciudadanos en muchos órdenes de nuestra vida<sup>6</sup>.

En esa situación caracterizada por la tensa convivencia entre las dos formas de ejercer la actividad minorista fue aprobada la citada Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

Ya en el Preámbulo de la LOCM el legislador partía de la descripción de la situación del sector de la distribución comercial, haciendo hincapié en el dualismo o enfrentamiento entre lo tradicional y lo moderno: «*Debido a la evolución experimentada en los últimos años, coexisten en España dos sistemas de distribución complementarios entre sí: el primero constituido por empresas y tecnologías modernas, y el segundo integrado por las formas tradicionales de comercio que siguen prestando*

---

<sup>5</sup> GAMERO CASADO, E., “Grandes establecimientos comerciales en Andalucía”, LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. y GAMERO CASADO, E. (coords.), *La ordenación jurídica del comercio y de la artesanía en Andalucía*, Sevilla, 2007, p. 29.

<sup>6</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., “Claves de la evolución del Urbanismo comercial. La implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”..., *cit.*, p. 74.

*importantes servicios a la sociedad española y juegan un papel trascendental en la estabilidad de la población activa, pero que deben emprender una actualización y tecnificación que les permita afrontar el mercado de la libre competencia»<sup>7</sup>.*

En el año 2010 la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, modifica la LOCM, transponiendo la Directiva de servicios, y declara excepcional la sujeción a autorización de la instalación de grandes establecimientos comerciales.

Además, prohíbe, expresamente, que cuando se impongan dichas autorizaciones su otorgamiento se supedite a requisitos de carácter económico, y señala los criterios que puede establecer el legislador autonómico en orden a condicionar la apertura de este tipo de superficies comerciales: consideraciones urbanísticas y territoriales, y medidas de protección ambiental, patrimonial o cultural.

Por ello, establece una serie de principios que pretenden ser consecuentes con la Directiva<sup>8</sup>:

- En la nueva redacción del art. 2 se modifica la denominación de establecimientos comerciales, eliminándose la categoría de “gran establecimiento comercial”<sup>9</sup>. Ahora tienen la consideración de establecimientos

---

<sup>7</sup> TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ indica en su trabajo “Urbanismo y ordenación comercial”, TORNOS MÁZ, J., (coord.), *Grandes establecimientos comerciales...*, cit., pp. 55 y 56, que «enciende una vela a Dios y otra al diablo. No se pronuncia ni por la opción del mercado y la libertad ni por la de la intervención. El legislador como ocurre siempre que se quiere encontrar una fórmula que dé satisfacción a todos, lo hace mal».

<sup>8</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., “Claves de la evolución del Urbanismo comercial. La implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”..., cit., pp. 84-88.

<sup>9</sup> Sobre la definición de gran establecimiento comercial, puede consultarse, entre otros, MARTÍNEZ DE PISÓN, I., “Urbanismo comercial: el régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista”, *Revista de Administración Pública*, 1998, 145, pp. 379 y ss. Asimismo, VILLAREJO GALENDE, H., *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial...*, cit., p. 422. Ambos autores explican claramente que los apartados 1 y 2 del art. 2 otorgaban la consideración de establecimiento comercial a los locales y construcciones o instalaciones de carácter fijo y permanente destinados al ejercicio regular de actividades comerciales ya sea de forma continuada o en días o en temporadas determinadas, incluyéndose en la definición legal los quioscos y en general las instalaciones de cualquier clase que cumplieran la finalidad señalada en el mismo, siempre que tengan el carácter de inmuebles de acuerdo con el art. 334 del Código civil. El art. 2.3 de la legislación estatal remitía al legislador autonómico la definición de gran establecimiento comercial, imponiendo un contenido mínimo obligatorio para esta definición: en todo caso era gran establecimiento comercial aquel que tuviera una superficie útil para exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados. En función de sus competencias exclusivas en materia de comercio interior, las Comunidades Autónomas tenían gran libertad para desarrollar el concepto del art. 2.3. Más recientemente, se ocupó de esta cuestión, abordando las modificaciones introducidas, esta misma autora, VILLAREJO GALENDE, H., en su trabajo “El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿de psicosis a sabotaje?”, *Revista Catalana de Dret públic*, 2011, 42, p. 237, en el que indica que una de las principales modificaciones de la reforma de la Ley básica estatal ha sido la supresión de la clasificación de los establecimientos comerciales en función de su tamaño y,

comerciales, según la redacción dada por la Disposición final segunda de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre *«toda instalación inmueble de venta al por menor en la que el empresario ejerce su actividad de forma permanente; o toda instalación móvil de venta al por menor en la que el empresario ejerce su actividad de forma habitual»*.

- Como regla general, la instalación de establecimientos comerciales, no estará sujeta a la obtención de la autorización comercial. Esta prescripción que contempla el reformado art. 6.1 de la LOCM contrasta con el sometimiento a la licencia comercial específica para la apertura de los grandes establecimientos comerciales que preveía el precedente art. 6.1. Precisamente, la motivación principal de la diferenciación legal de los grandes establecimientos era que éstos iban a ver sometida su apertura a la obtención de una licencia comercial. Ahora se indica claramente que *«con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización comercial»*.
- No obstante lo anterior, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales puede quedar sometida a una única autorización que se concederá por tiempo indefinido cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa. El régimen de autorización debe estar motivado suficientemente en la ley que lo establezca. Así, puede observarse que a diferencia de la amplitud con que la versión anterior del art. 6 de la LOCM, disponía el deber de obtener la licencia comercial específica a los promotores de la apertura de grandes establecimientos comerciales, ese mismo precepto, después de modificado, contempla como una posibilidad la exigencia de autorización para la instalación de establecimientos comerciales, siempre que se vincule a la presencia de dos requisitos. La

---

consecuentemente, la eliminación de la obligación de establecer un régimen autorizador específico para los de gran tamaño.

autorización será por tiempo indefinido y se supeditará exclusivamente a las condiciones del establecimiento físico de la nueva instalación, por lo que quedan al margen de ese control previo otras circunstancias que no se refieran a condiciones diferentes a la propia radicación física del centro. No constituyen razones imperiosas de interés general las de índole económica. Por ejemplo, entre otros casos, no se permite supeditar el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o a un exceso de la oferta comercial, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente, o aquellos que puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector. Asimismo se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que en su caso se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

En resumen, la instalación de establecimientos comerciales ha de respetar lo dispuesto por los arts. 10 y 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que prohíben la imposición de determinados requisitos para el otorgamiento de la autorización de implantación del establecimiento y permiten excepcionalmente la imposición de otra serie de condiciones -previstas en el art. 11- siempre que no sean discriminatorias, se halle justificada su imposición en una razón imperiosa de interés general y sean proporcionadas, es decir, que el objetivo que se pretende con el requisito de autorización previa no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva. Para el tema que nos ocupa, deben destacarse los requisitos prohibidos contenidos en las letras e) y f). La letra e), que impiden someter el acceso a una actividad de servicio en España o su ejercicio al cumplimiento de «*requisitos de naturaleza económica*». En la letra f) se hace mención a otro requisito prohibido que incide en el sistema de autorización, la imposibilidad de que el acceso a una actividad de servicio en España o su ejercicio se supedite a la intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicio.

### III.LA IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN ANDALUCÍA

#### 1. Regulación jurídica

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas en materia de comercio interior, en los arts. 58.1, y en materias de urbanismo y ordenación del territorio, en los arts. 56.3 y 5. Concretamente, el art. 58, al disponer que corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Andalucía *«la ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos las ferias y mercados interiores; la regulación de los calendarios y horarios comerciales, respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado y la ordenación general de la economía (...)»*, permite observar que el grueso de las competencias en materia de establecimientos comerciales corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas.

Al igual que el legislador estatal, el legislador andaluz, en el ámbito de sus competencias, se ha servido para cumplir con las directrices comunitarias de varios instrumentos. En este marco, se ha realizado un ejercicio de evaluación de toda la normativa andaluza reguladora del acceso a las actividades de servicios y de su ejercicio para adecuarla a los principios que la Directiva de servicios establece.

En primer lugar, deben citarse el Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Por ello, se afirma expresamente que el objetivo de estas normas es adaptar la normativa andaluza de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y por tanto, incorporar parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En la legislación comercial y ferial, los principales elementos que se eliminan para dar cumplimiento a los requerimientos de la Directiva son los siguientes:

a) La licencia comercial específica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales, prevista en el Título IV de la Ley 1/1996, de 10 de enero.

- b) Los límites inferiores a 2.500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista.
- c) Las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica.
- d) Las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado.
- e) La licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 metros cuadrados.
- f) La tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial.
- g) Las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, en el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y en el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía.
- h) Los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores pertenecientes a los Estados miembros, y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros en la organización de las ferias comerciales.

Seguidamente, ha de señalarse el papel importante que juega el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía (en adelante TRLCI) para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que contiene todas las modificaciones introducidas en la materia desde la aprobación del Decreto-Ley 3/2009.

Ya desde la Exposición de Motivos de este Texto Refundido se hace hincapié en los importantes cambios introducidos para dar cumplimiento a los principios comunitarios. Así, se sostiene que *«La Ley está basada en dos principios fundamentales: Por un lado, el respeto a la legislación estatal básica en la materia y a la normativa emanada de las instituciones comunitarias, y, por otro, la contemplación de las singulares circunstancias que exigen un tratamiento particularizado de determinados aspectos de nuestro comercio interior, fundamentalmente la actuación pública sobre la actividad comercial, sobre todo en lo referente a la reforma y modernización de las estructuras comerciales y la participación de los agentes sociales intervinientes en este sector de la vida económica, así como la defensa de los consumidores»*.

A continuación, se afirma expresamente: *«Los principales elementos de la legislación comercial que se eliminan para dar cumplimiento a los requerimientos de la*

*Directiva son: a. La licencia comercial específica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales, prevista en el título IV de la Ley 1/1996, de 10 de enero. b. Los límites inferiores a 2.500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista. c. Las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica. d. Las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado. e. La licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 metros cuadrados. f. La tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial. g. Las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía».*

Finalmente, debe mencionarse al Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, cuyas modificaciones más importantes nos proponemos analizar.

## **2. La instalación de establecimientos comerciales. En particular, las grandes superficies minoristas**

Para abordar la implantación de establecimientos comerciales en Andalucía, debe comenzarse por el concepto de establecimiento comercial, que viene regulado en el art. 21.1 del TRLCI. En él se indica: *«Tendrán la consideración de establecimientos comerciales todos los locales y las construcciones o instalaciones de carácter permanente, cubiertos o sin cubrir, con escaparates o sin ellos, que estén en el exterior o interior de una edificación, destinados al ejercicio regular de actividades comerciales, ya sea de forma continuada, o en días o temporadas determinadas, así como cualesquiera otros recintos acotados que reciban aquella calificación en virtud de disposición legal o reglamentaria».*

El apartado 2 prevé que los establecimientos se clasifican en establecimientos mayoristas y minoristas.

En virtud del art. 21.3, los establecimientos comerciales de carácter colectivo están conformados por un conjunto de establecimientos comerciales individuales integrados en un edificio o complejo de edificios, en los que se ejerzan las respectivas actividades de forma independiente, siempre que compartan la utilización de alguno de los siguientes elementos:

- a) Acceso desde la vía pública de uso exclusivo o preferente de los establecimientos o sus clientes.
- b) Aparcamientos privados.
- c) Servicios para los clientes.
- d) Imagen comercial común.
- e) Perímetro común delimitado.

Por su parte, el art. 21.5 indica que exclusivamente las grandes superficies minoristas estarán sometidas al procedimiento de autorización. En cuanto a estas grandes superficies minoristas, debe indicarse, en primer lugar, que el Texto Refundido reemplaza a la anterior denominación de gran establecimiento comercial, acuñando la de gran superficie minorista. Esta gran superficie es definida en el art. 22, tanto en sentido positivo como negativo. Así, el art. 22.1 considera gran superficie minorista a todo *«establecimiento de carácter individual o colectivo, en el que se ejerza la actividad comercial minorista y tenga una superficie útil para la exposición y venta al público superior a 2.500 metros cuadrados»*. Se acaba así con la anterior graduación de la superficie en función de la población del municipio donde vaya a radicar el establecimiento<sup>10</sup>.

Según prejuza la Ley, todo establecimiento con una superficie superior a 2.500 metros cuadrados tiene incidencia territorial supramunicipal. En concreto, el art. 21.4 sostiene: *«Tendrán incidencia territorial los establecimientos comerciales, individuales o colectivos, cuya implantación tenga impacto de carácter supramunicipal sobre su entorno o alguno de sus elementos significativos. En todo caso, se considerará que tiene incidencia territorial supramunicipal cualquier implantación de gran superficie minorista»*.

En consecuencia, todas las grandes superficies minoristas están sometidas imperativamente a un régimen específico, contenido en los arts. 31 a 42, en el que se

---

<sup>10</sup> Para conocer el régimen aplicable en Andalucía a la instalación de los grandes establecimientos comerciales, véase GAMERO CASADO, E., “Grandes establecimientos comerciales en Andalucía”, vol. 6, GAMERO CASADO, E. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. (coords.), *La ordenación jurídica del comercio y la artesanía en Andalucía*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2007. Igualmente, ORTIZ DE TENA, M.C., “La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2007, 66, pp. 11 y ss. y de la misma autora, “La intervención administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la instalación y apertura de las grandes superficies y establecimientos comerciales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2003, núm. Extraordinario 2, pp. 455 y ss.

regula su emplazamiento urbanístico mediante una serie de instrumentos que condicionan la ubicación de estas superficies y al régimen de la autorización administrativa establecido para el inicio de la actividad.

El art. 22.2 se ocupa de la delimitación negativa, esto es, de las exclusiones del concepto de grandes superficies minoristas, enumerando: *«los mercados municipales de abastos, las instalaciones donde se celebren las Ferias de Oportunidades definidas en el artículo 78.bis, así como las agrupaciones de comerciantes establecidas en los espacios comerciales que tengan por finalidad realizar cualquier forma de gestión en común, con independencia de la forma jurídica que adopten. No obstante, si en alguno de los tres supuestos anteriores hubiera un establecimiento comercial individual que superase los 2.500 metros cuadrados de superficie útil para la exposición y venta al público, este se considerará gran superficie minorista»*.

### **3. Fase de ordenación territorial: el Plan de Establecimientos Comerciales**

#### **3.1. La incidencia en la Ordenación del Territorio**

Una de las tres herramientas sobre las que se apoya el nuevo modelo de instalación de grandes superficies minoristas es el Plan de Establecimientos Comerciales (en adelante PEC) que, como indica el art. 27, *«tiene por objeto contribuir a la localización eficiente de las grandes superficies minoristas de acuerdo con lo establecido en este texto refundido y conforme a las determinaciones establecidas en la planificación territorial»*.

Este PEC, como nueva incorporación a los planes que ostentan esta naturaleza<sup>11</sup>, tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, a los efectos previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA). En efecto, el art. 5.2 de la LOTA establece que una serie de actividades, incluidas en el Anexo de la propia Ley, tienen la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y el apartado II.13 del Anexo menciona expresamente la *«localización de grandes superficies comerciales (...) no previstas en el Planeamiento urbanístico general»*. Pero el PEC desborda la previsión del Anexo de la LOTA, que debe entenderse tácitamente modificada, por cuanto que, con arreglo art. 27.1 del TRLCI, todo el PEC tiene ahora la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, no sólo en

---

<sup>11</sup> REBOLLO PUIG, M. (coord.), *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 178 y ss.

relación con la localización de establecimientos no previstos expresamente en el planeamiento urbanístico general, sino en relación con cualquier instalación de grandes superficies minoristas, estén o no previstas en el planeamiento urbanístico<sup>12</sup>.

La consecuencia más relevante de esta calificación es como señala el art. 27.4 del TRLCI que «*los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecerán, de acuerdo a su legislación específica, determinaciones sobre la localización de las grandes superficies minoristas, en desarrollo del Plan de Establecimientos Comerciales*». Quiere decirse que en relación con la futura aprobación o modificación de los planes subregionales, las determinaciones del PEC serán vinculantes.

### **3.2. Las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía**

El Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía introduce modificaciones en la normativa reguladora del PEC, dando cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea, derivados de la Carta de emplazamiento 258\_4067/2008, al hacer patente el carácter indicativo y no vinculante de dicho Plan para los municipios andaluces, y suprimiendo, además, la figura de los ámbitos aptos, ya que introducían una excesiva rigidez en la planificación sectorial y en el propio modelo urbanístico del municipio.

Por Acuerdo de 9 de octubre de 2012, el Consejo de Gobierno acordó la Formulación del PEC, por lo que era necesaria la aprobación del Plan que intentara contribuir a mejorar la oferta comercial y a establecer factores de racionalización en su distribución territorial.

Este Decreto-Ley se estructura en un artículo único, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, que modifican distintos artículos del Título IV del TRLCI.

Para comenzar, el apartado primero del artículo único modifica la definición de localización de grandes superficies minoristas contenida en el art. 24.2 y suprime la definición de ámbito apto del art. 22.6. Cabe recordar aquí que antes de la aprobación

---

<sup>12</sup> GAMERO CASADO, E., “Urbanismo comercial y libertad de empresa tras la Directiva de Servicios: el nuevo régimen de instalación de grandes superficies minoristas en Andalucía”, LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, 2011, pp. 672-673.

del Decreto-Ley 7/2014, el art. 24.2 definía la localización de las grandes superficies minoristas como las *«determinaciones relativas a su ubicación que pueda establecer el Plan de Establecimientos Comerciales o los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional»* y que el apartado sexto aclaraba que los ámbitos aptos eran los *«Espacios de naturaleza territorial, identificados en el Plan de Establecimientos Comerciales, que tienen por finalidad servir de referencia al planeamiento urbanístico para el emplazamiento de las grandes superficies minoristas mediante la calificación de suelo de uso pormenorizado de gran superficie minorista»*. Actualmente, el art. 24.2 sólo indica que la localización de las grandes superficies minoristas comprende las determinaciones relativas a la ubicación territorial de las grandes superficies minoristas.

En el apartado segundo se reforman los arts. 27, 28 y 29 del Capítulo II del Título IV del TRLCI, que lleva por rúbrica *«el Plan de Establecimientos Comerciales»*. Así, el primer cambio que se introduce es el concepto de PEC, ya que el art. 27.1 antes disponía: *«El Plan de Establecimientos Comerciales tiene por objeto contribuir al emplazamiento eficiente de las grandes superficies minoristas mediante el análisis del comercio, el desarrollo de criterios o la determinación de ámbitos aptos para su localización, de acuerdo con lo establecido en este texto refundido y en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio»* y ahora: *«El Plan de Establecimientos Comerciales tiene por objeto contribuir a la localización eficiente de las grandes superficies minoristas de acuerdo con lo establecido en este texto refundido y conforme a las determinaciones establecidas en la planificación territorial»*.

Los apartados 2 y 4 del art. 27, que señalaban, respectivamente que *«la localización de las grandes superficies minoristas en los ámbitos aptos será de aplicación preferente para el planeamiento urbanístico»* y que *«los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecerán, de acuerdo a su legislación específica, determinaciones sobre la localización de las grandes superficies minoristas, en desarrollo del Plan de Establecimientos Comerciales»* quedan suprimidos.

Asimismo, se establece un nuevo contenido para el Plan de Establecimientos Comerciales, otorgándole una naturaleza exclusivamente orientativa a los criterios que éste puede desarrollar para cada una de las unidades territoriales.

El art. 28.1 del TRLCI es el que indica que el PEC tendrá el siguiente contenido:

1. La identificación de las unidades territoriales comerciales de acuerdo con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Por tanto, la zonificación del

territorio, que en este caso no es autónoma del planeamiento territorial, sino coherente con el mismo, de manera que las unidades territoriales comerciales coincidirán previsiblemente con la demarcación realizada por el POTA.

2. Un diagnóstico territorial del comercio.
3. Las bases para los programas de cada una de las unidades territoriales.
4. Criterios orientativos, en su caso, para la implantación de establecimientos comerciales con incidencia territorial. Se trata de desarrollar y concretar los criterios de general aplicación contenidos en el art. 25.1 TRLCI, en orden a moderar la discrecionalidad administrativa en la instalación de establecimientos comerciales con incidencia territorial.

Antes de las modificaciones del Decreto-Ley 12/2014, el contenido este artículo incluía:

1. La definición de las zonas comerciales de Andalucía de acuerdo con lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
2. El análisis del comercio interior en Andalucía.
3. La determinación, en su caso, de criterios para la localización de las grandes superficies minoristas.
4. Un Programa de Establecimientos Comerciales para cada una de las zonas.

Además, no puede olvidarse que los arts. 17 y siguientes de la LOTA indican los contenidos y el procedimiento de aprobación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, por lo que sus determinaciones deben considerarse complementarias de las que contenga la legislación sectorial específica.

En cuanto al art. 30 del TRLCI, encargado de la tramitación, aprobación y efectos del PEC, son pocas las transformaciones que experimenta. Básicamente, la supresión del apartado quinto que señalaba: *«El informe comercial sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico y el informe autonómico para la autorización de grandes superficies minoristas, regulado en este título IV, se emitirán de acuerdo con el contenido del Plan de Establecimientos Comerciales»*.

En el apartado tercero, que altera la Sección 1ª del Capítulo III del Título IV, se elimina, en coherencia con las modificaciones anteriores, el apartado segundo del art. 33 que contenía la obligación de que los instrumentos de planeamiento urbanístico de prever el emplazamiento de las grandes superficies minoristas en función de los ámbitos aptos determinados por el Plan de Establecimientos Comerciales o, en caso contrario, motivarlo en el mismo instrumento de planeamiento. Se especifica expresamente que el Plan de Establecimientos Comerciales será una referencia no vinculante.

En el apartado cuarto se modifica la Sección 2ª del mismo Capítulo adecuando el informe comercial a estos cambios e igualmente se concretan los criterios territoriales para evitar cualquier discrecionalidad.

El vigente art. 33 del TRLCI afirma que los instrumentos de planeamiento urbanístico general y sus innovaciones que prevean o permitan la instalación de una gran superficie minorista o dispongan de usos terciarios comerciales con una superficie construida superior a 5.000 metros cuadrados se someterán a informe comercial de la Consejería competente en materia de comercio interior. Igualmente, se someterá a informe de la Consejería competente en materia de comercio interior los instrumentos de planeamiento general o de desarrollo que establezcan la ordenación pormenorizada de grandes superficies minoristas.

Antes de la reforma, el art. 34.3 del TRLCI disponía que en dos casos el informe era vinculante: a) cuando los instrumentos de planeamiento urbanístico preveían el emplazamiento de grandes superficies minoristas fuera de los ámbitos aptos para ella, previstos en el Plan de Establecimientos Comerciales. En este caso, el informe debía valorar la motivación que hubiera consignado el propio plan respecto a los criterios de naturaleza territorial y a los demás intereses de carácter general que hubieran de salvaguardarse y b) cuando los instrumentos de planeamiento con usos pormenorizados no establecieran expresamente usos pormenorizados de grandes superficies minoristas y, sin embargo, permitieran más de 5.000 metros cuadrados de edificabilidad terciaria o comercial sin prohibir expresamente la implantación de grandes superficies minoristas. Ello podía así llegar a bloquear la instalación de la gran superficie comercial condicionando decisivamente la discrecionalidad municipal en el diseño de la ciudad. En cambio, el actual art. 33.3 establece que este informe tiene carácter preceptivo, pero no vinculante.

Los criterios anteriores para la determinación del uso pormenorizado de gran superficie minorista incluían la preferencia de emplazamiento en suelo urbano; sinergias con la rehabilitación de espacios comerciales y de áreas, instalaciones y edificios urbanos; potenciación de la centralidad urbana; contribución a la definición del perímetro de la trama urbana; conexión con el suelo residencial; contribución al mantenimiento de los espacios comerciales presentes en la ciudad, identificando itinerarios y ejes comerciales, garantizando su accesibilidad, potenciando su concentración y delimitando zonas de actuación específica para su mejora; integración

en el tejido comercial urbano, especialmente en los espacios comerciales existentes; ordenación de la movilidad urbana, priorizando el acceso peatonal, el transporte no motorizado y el transporte público; y preservación del paisaje urbano y de sus valores naturales, históricos y artísticos. En cambio, ahora se enumeran como criterios para favorecer la articulación territorial y el acceso igualitario a los bienes y servicios la localización de grandes superficies minoristas en los siguientes núcleos de población: núcleos principales de los municipios que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía identifica como ciudad principal o ciudad media; núcleos principales de los municipios con relevancia territorial con más de 5.000 habitantes; núcleos principales o secundarios con población superior a 20.000 habitantes; núcleos de población identificados en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional para la localización preferente de equipamientos y dotaciones supramunicipales o en aquellos suelos estratégicos para actividades económicas que contemplen la implantación de grandes superficies minoristas como uso compatible.

En el apartado quinto se modifica el art. 41 para evitar cualquier conexión entre la memoria de idoneidad y el Plan de Establecimientos Comerciales, acentuando la naturaleza de este informe como control previo de legalidad y monitorización de la licencia de obras. Por eso, ahora indica que el Ayuntamiento elaborará una memoria sobre la idoneidad de la gran superficie minorista que contenga la superficie útil para la exposición y venta al público, la inversión y empleo previsto, planos de situación del establecimiento y cadena a la que pertenece cuando exista una gran superficie minorista de carácter individual, debiendo pronunciarse sobre: *«El instrumento de planeamiento que contenga la ordenación del territorio y urbanismo en el procedimiento de tramitación de dicho planeamiento»* mientras que antes afirmaba: *«El instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada en la que se emplaza la gran superficie minorista, su localización en los ámbitos aptos y la calificación y uso del suelo en que está previsto su emplazamiento»*.

En el apartado sexto se elimina la Disposición adicional cuarta relativa al Plan de Establecimientos Comerciales, que disponía: *«Los instrumentos de planeamiento urbanístico podrán prever el emplazamiento de las grandes superficies minoristas en las ubicaciones que consideren más idóneas aplicando los criterios establecidos en este texto refundido, si en la fecha de su aprobación inicial no estuviera en vigor el Plan de Establecimientos Comerciales»*, ya que al desaparecer los ámbitos aptos esta disposición carece de objeto.

En el apartado séptimo se modifica la Disposición transitoria séptima estableciendo un plazo máximo para las prórrogas de las licencias comerciales en relación con las instalaciones que no hubiesen iniciado aún la actividad dada la necesidad de acotar temporalmente el plazo de vigencia de licencias comerciales concedidas con anterioridad a la aprobación del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. El nuevo texto establece un plazo máximo de diez años para las prórrogas de las licencias comerciales otorgadas por la Consejería a aquellas instalaciones que no hubiesen iniciado aún su actividad. La Disposición transitoria séptima queda ahora redactada en los siguientes términos: *«La persona titular de una licencia comercial, que a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, no hubiera iniciado la actividad, mantendrá vigente el plazo máximo contenido en la orden por la que se le otorgó la licencia. Este plazo podrá ser prorrogado a solicitud de la persona interesada de forma debidamente justificada. En ningún caso, la suma total de los plazos otorgados por las prórrogas concedidas podrán superar los diez años desde la fecha inicial en que se otorgó la licencia comercial. Transcurrido este plazo sin que se hubiera iniciado la actividad, la licencia comercial otorgada quedará sin efecto».*

Por último, la Disposición transitoria única mantiene la vigencia del Acuerdo de 9 de octubre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó la formulación del Plan de Establecimientos Comerciales, salvo para las modificaciones introducidas por este Decreto-ley, que deben adecuarse al mismo.

### **3.3. Procedimiento de aprobación**

Como dispone el art. 29 del TRLCI, el PEC es elaborado por la Consejería competente en materia de comercio interior. Con carácter previo a su aprobación, el PEC será informado preceptivamente por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y por el órgano competente en ordenación del territorio. Se aprobará mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de comercio interior, oído el Consejo Andaluz de Comercio.

Su vigencia será indefinida, revisándose su contenido cuando se produzca alguna alteración sustancial de naturaleza comercial o territorial, y en todo caso, cada cuatro años, mediante orden de la Consejería competente en materia de comercio, oído el Consejo Andaluz de Comercio y previo informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del órgano competente en ordenación del territorio, aunque la Consejería competente en materia de comercio interior presentará cada dos años al Consejo Andaluz de Comercio un informe de seguimiento.

#### **4. Fase de naturaleza urbanística: el planeamiento urbanístico**

Los arts. 31 y 32 del TRLCI condicionan la instalación de las grandes superficies comerciales a la previsión de su emplazamiento en el planeamiento urbanística, que además debe ser conforme a los ámbitos aptos previamente establecidos en el PEC. En el caso de que el instrumento de planeamiento urbanístico asigne emplazamientos no delimitados como ámbitos aptos por el PEC, esta decisión debe ser motivada, conforme a los criterios territoriales previstos por la propia Ley, tal y como señala el art. 32.2. La Consejería competente emite un informe comercial sobre el planeamiento urbanístico.

Como dispone el art. 35 del TRLCI, la Administración competente para la formulación del instrumento de planeamiento urbanístico deberá solicitar a la Consejería competente en materia de comercio interior el correspondiente informe tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, regulada en el art. 32.1.2.<sup>a</sup> de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, a través de las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística cuando se trate de instrumentos de planeamiento general y sus innovaciones que afecten a la ordenación estructural, o directamente en los demás casos.

La Consejería competente en materia de comercio interior deberá emitir el informe solicitado respecto al planeamiento general en el plazo máximo de tres meses. Cuando se trate de planeamiento de desarrollo el plazo será de un mes a contar desde la entrada de la solicitud con la documentación completa en el registro del órgano competente para su emisión. Si no se emitiera en el plazo indicado, el mismo se entenderá favorable.

El contenido del informe comercial viene regulado en el art. 36, el cual sostiene que debe pronunciarse sobre la adecuación del instrumento de planeamiento a los criterios que referidos a la actividad comercial se establecen establecidos en esta Ley y, en su caso, en el Plan de Establecimientos Comerciales y específicamente sobre:

- a) La adecuación a los criterios de los artículos 25, 31, 32 y 34.
- b) El empleo de los conceptos comerciales.
- c) La estrategia para el emplazamiento de las grandes superficies minoristas.
- d) El plan de movilidad urbana.

La Ley establece, además, en el art. 32.3 que el planeamiento urbanístico preverá el emplazamiento de las grandes superficies minoristas en suelo calificado de uso pormenorizado de gran superficie minorista, no pudiendo instalarse en ninguna otra calificación del suelo. En particular, el Plan General de Ordenación Urbanística deberá definir el uso pormenorizado de gran superficie minorista, así como establecer expresamente la compatibilidad, complementariedad, incompatibilidad y prohibición con otros usos.

El art. 31.3 concreta los criterios que debe respetar el planeamiento urbanístico para señalar la ubicación de las grandes superficies minoristas. Esa planificación debe realizarse de acuerdo con los intereses de las personas consumidoras, la utilización racional del territorio, la sostenibilidad de los recursos naturales, las infraestructuras y servicios públicos existentes, y previstos, y la salud pública. Además, el art. 33 enumera los siguientes criterios para la determinación del uso pormenorizado de superficie minorista:

- a) Preferencia del emplazamiento en suelo urbano.
- b) Sinergias con la rehabilitación de espacios comerciales y de áreas, instalaciones y edificios urbanos.
- c) Potenciación de la centralidad urbana.
- d) Contribución a la definición del perímetro de la trama urbana.
- e) Conexión con el suelo residencial.
- f) Contribución al mantenimiento de los espacios comerciales presentes en la ciudad, identificando itinerarios y ejes comerciales, garantizando su accesibilidad, potenciando su concentración y delimitando zonas de actuación específica para su mejora.
- g) Integración en el tejido comercial urbano, especialmente en los espacios comerciales existentes.
- h) Ordenación de la movilidad urbana, priorizando el acceso peatonal, el transporte no motorizado y el transporte público.
- i) Preservación del paisaje urbano y de sus valores naturales, históricos y artísticos.

Como garantía de todo ello, se regula la emisión de un informe municipal preceptivo, a emitir por la Consejería competente en materia de comercio sobre todos los instrumentos de planeamiento urbanístico general y sus innovaciones que prevean o permitan la instalación de una gran superficie minorista o dispongan de usos terciarios comerciales con una gran superficie construida superior a 5.000 metros cuadrados, y sobre todo instrumento de planeamiento de desarrollo que ordene usos pormenorizados de grandes superficies minoristas o la compatibilidad o complementariedad para la instalación de grandes superficies minoristas. Este informe se evacuará en el plazo de dos meses, dejando a salvo los períodos de subsanación de deficiencias. El mismo se entenderá favorable si, en el plazo previsto, no se hubiese notificado al Ayuntamiento. En todo caso se dará traslado de una copia del mismo a la persona solicitante de la licencia de obras.

El informe no será vinculante para el Ayuntamiento cuando el emplazamiento de la gran superficie minorista se encuentre dentro del ámbito territorial de un instrumento de planeamiento urbanístico adaptado a las previsiones de este texto refundido y cuente con informe comercial favorable.

El informe será vinculante cuando la gran superficie minorista se encuentre prevista en un instrumento de planeamiento urbanístico que no haya sido informado por la Consejería competente en materia de comercio interior o haya sido informado desfavorablemente. Excepcionalmente, en ambos casos, cuando la complejidad del asunto lo justifique se podrán ampliar los plazos una sola vez y por un tiempo limitado. La ampliación y duración deberán motivarse debidamente y se notificará al solicitante antes de que haya expirado el plazo original.

#### **5. Fase autorizatoria: la licencia municipal de obras de gran superficie minorista**

La tercera y última fase consiste en la necesidad de obtener una licencia municipal de obras, cuyos requisitos de otorgamiento comprenden gran cantidad de exigencias de carácter urbanístico, y en cuyo procedimiento de expedición se integran todos los trámites vinculados al inicio de la actividad de servicios.

Junto a los requisitos necesarios para la instalación o ampliación de cualquier establecimiento comercial, las grandes superficies minoristas deben estar emplazadas en suelo específicamente calificado de gran superficie minorista por el planeamiento urbanístico, y deben observar las determinaciones establecidas por el plan de movilidad

urbana correspondiente. Además, el proyecto de obras debe reunir los requisitos especificados en el art. 39.2 del TRLCI:

- a) La dotación de al menos cinco plazas de aparcamientos por cada 100 metros cuadrados de superficie útil para la exposición y venta al público.
- b) La recogida selectiva en origen de los residuos sólidos, orgánicos, vidrio, papel y cartón, metales y plásticos, así como tóxicos y peligrosos, para facilitar su reciclaje, de acuerdo con su legislación reguladora.
- c) Existencia de instalaciones para la utilización de aguas regeneradas y pluviales.
- d) La instalación de aguas grises o regeneradas, garantizando la imposibilidad de confundirlas con el agua potable o de contaminar su suministro. A tal efecto, ambas redes deberán ser totalmente independientes y fácilmente diferenciables por el color y la calidad de los materiales empleados en ellas.
- e) Existencia de instalaciones receptoras de energía solar para satisfacer, al menos, las necesidades energéticas relativas al agua caliente sanitaria propia del edificio.
- f) La utilización de combustibles líquidos o gaseosos, con preferencia a la energía eléctrica, para los usos de calefacción o calentamiento de agua, quedando prohibida las instalaciones para fuel-oil.
- g) La accesibilidad a las personas con cualquier tipo de discapacidad.

La forma de documentar el cumplimiento de tales requisitos puede regularse mediante Orden de la Consejería competente en materia de comercio, tal y como dispone el art. 38.3 del TRLCI, si bien los Municipios pueden establecer igualmente otros requisitos necesarios en el ámbito de sus propias competencias. En cualquier caso, la Consejería competente en materia de comercio interior podrá aprobar la información mínima y específica que el promotor deberá aportar mediante Orden, sin perjuicio de la facultad del Ayuntamiento de establecer, en el ámbito de sus competencias, otros requisitos necesarios.

El art. 40 del TRLCI se ocupa de la tramitación, aprobación y efectos de la licencia municipal de obras de gran superficie minorista.

El procedimiento comienza con la presentación de la solicitud por parte de las personas interesadas en el Ayuntamiento correspondiente, aportando la documentación necesaria. Si la solicitud no reuniera los requisitos necesarios, se requerirá a las personas interesadas para que subsanen.

Una vez subsanada, en su caso, la solicitud, el Ayuntamiento procederá al trámite de información pública en el Boletín Oficial de su provincia.

El Ayuntamiento podrá denegar la autorización, sin necesidad de tramitar los informes preceptivos, cuando compruebe que la solicitud de la licencia municipal de obras para la gran superficie minorista incumple las prescripciones de este texto refundido, de las normas y planes que la desarrollen, o de los planes territoriales o urbanísticos que le sean de aplicación.

Además de los trámites propios del procedimiento en materia de licencia municipal de obras, el Ayuntamiento solicitará informe sobre el proyecto a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, de acuerdo con la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

El Ayuntamiento deberá de instar, de la Consejería competente en materia de comercio interior, informe autonómico previo sobre la solicitud de licencia municipal de obras de gran superficie minorista, para lo cual remitirá la memoria de idoneidad, junto con la solicitud de la persona promotora y las alegaciones que, en su caso, se hubiesen producido durante el trámite de información pública. El informe autonómico se tramitará de conformidad y con los efectos previstos en la Sección 2ª de este Capítulo IV referido al régimen de las grandes superficies minoristas. De esta manera, la solución adoptada por la Comunidad Autónoma de Andalucía se aparta del modelo seguido de forma mayoritaria y es más ajustada a las exigencias de la Directiva de servicios. Expresa una apuesta decidida por reconducir la problemática de la ordenación del equipamiento comercial a su ámbito natural y lógico, el urbanismo<sup>13</sup>. Sin embargo, el procedimiento que se sustancia en el ámbito municipal cuenta con la participación del órgano autonómico competente en materia de comercio, que emite un informe previo con un papel decisivo.

Las grandes superficies minoristas están sometidos a la obtención, previa a su instalación o ampliación, de la licencia municipal de obras, en cuyo procedimiento de tramitación se contempla la necesidad de obtener un informe de la Consejería competente en materia de comercio sobre la adecuación del proyecto al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales y al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley de Comercio Interior de Andalucía.

---

<sup>13</sup> El estudio comparado de las diferentes soluciones adoptadas por las Comunidades Autónomas es llevado a cabo por PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., en su trabajo “La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento de controles”, *Revista Catalana de Dret públic*, 2011, 42, p. 315. En él explica el autor que las Comunidades Autónomas se han inclinado por convertir la excepción en la regla general, sometiendo la implantación del gran equipamiento comercial a un régimen de segunda licencia o informe vinculante.

Al Ayuntamiento corresponde resolver las solicitudes de licencia municipal de obras de gran superficie minorista, una vez recibidos los informes preceptivos.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, desde la fecha en la que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, sin contar los períodos en los que haya estado suspendida la tramitación municipal como consecuencia de la subsanación de la solicitud o de la emisión de informes preceptivos.

Transcurrido dicho plazo sin que se hubiese notificado la resolución expresa, la solicitud podrá entenderse estimada, excepto cuando concurra alguno de los supuestos en que la legislación urbanística establece el carácter negativo del silencio o cuando se trate de un procedimiento en el que el informe autonómico tenga la naturaleza de vinculante, por resultar afectadas razones de interés general. En estos casos, la solicitud se entenderá desestimada, sin perjuicio de la obligación del Ayuntamiento de resolver.

La resolución se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

#### **IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

GAMERO CASADO, E., “Grandes establecimientos comerciales en Andalucía”, LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. y GAMERO CASADO, E. (coords.), *La ordenación jurídica del comercio y de la artesanía en Andalucía*, Sevilla, 2007.

GAMERO CASADO, E., “Grandes establecimientos comerciales en Andalucía”, vol. 6, GAMERO CASADO, E. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. (coords.), *La ordenación jurídica del comercio y la artesanía en Andalucía*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.

GAMERO CASADO, E., “Urbanismo comercial y libertad de empresa tras la Directiva de Servicios: el nuevo régimen de instalación de grandes superficies minoristas en Andalucía”, LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, 2011, pp. 639-688.

LÓPEZ PÉREZ, F., *El impacto de la Directiva de servicios en el urbanismo comercial*, Madrid, 2000.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M., “El derecho de establecimiento”, LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M. (dirs.), *Derecho Comunitario material*, Madrid, 2000, pp. 108-123.

MARTÍNEZ DE PISÓN, I., “Urbanismo comercial: el régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista”, *Revista de Administración Pública*, 1998, 145, pp. 363-398.

ORTIZ DE TENA, M.C., “La intervención administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la instalación y apertura de las grandes superficies y establecimientos comerciales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2003, núm. Extraordinario 2, pp. 430-445.

ORTIZ DE TENA, M.C., “La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2007, 66.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., “La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento de controles”, *Revista Catalana de Dret públic*, 2011, 42, pp.297-334.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Madrid, 1998.

QUINTANA LÓPEZ, T., “Claves de la evolución del urbanismo comercial. La implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2011, 23, pp. 41-60.

REBOLLO PUIG, M. (coord.), *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Iustel, Madrid, 2007.

TORNOS MÁS, J. (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecnos, Madrid, 2000.

VILLAREJO GALENDE, E., *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada, 2008.

VILLAREJO GALENDE, H., “El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿de psicosis a sabotaje?”, *Revista Catalana de Dret públic*, 2011, 42, pp. 217-256.