



Trabajo Fin de Grado

EL URBANISMO COMERCIAL

Presentado por:

Alba Cuenca Capdevila

Tutor/a:

José Luis Blasco Díaz

Grado en Derecho

Curso académico 2013/14

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	pg. 3 a 5
II. EL URBANISMO COMERCIAL Y LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.....	pg. 6 a 10
1. Antecedentes.....	pg. 6 a 7
2. Definición y objeto del Urbanismo Comercial.....	pg. 7 a 8
3. Concepto de establecimiento comercial.....	pg. 8 a 10
III. EL MARCO EUROPEO Y CONSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN ESPACIAL DEL COMERCIO.....	pg.11 a 18
1. La ordenación territorial del comercio y la Directiva de Servicios.....	pg.11 a 13
2. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	pg. 14 a 16
3. La Administración municipal ante la ordenación del territorio y el comercio.....	pg. 17 a 18
IV. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO-COMERCIAL.....	pg. 19 a 28
1. Los instrumentos típicos del Planeamiento Urbanístico y de la actividad comercial.....	pg. 19 a 21
1.1 El planeamiento.....	pg. 19 a 20
1.2 Los convenios urbanísticos.....	pg. 20 a 21
2. La elaboración del Planeamiento urbanístico-comercial y sus condicionamientos.....	pg. 22 a 23
3. La naturaleza de los Planes de Comercio.....	pg. 24 a 25
4. Los instrumentos de fomento de la política comercial.....	pg. 26 a 28

V. RÉGIMEN DE IMPLANTACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS CON IMPACTO TERRITORIAL. REFERENCIA AL FACTOR AMBIENTAL.....	pg. 29 a 35
1. La autorización comercial.....	pg. 29 a 32
2. La Actuación Territorial Estratégica (ATE).....	pg. 33 a 34
3. La consideración del factor ambiental en el Urbanismo Comercial.....	pg. 34 a 35
VI. CONCLUSIONES.....	pg. 36 a 38
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	pg. 39
VIII. SUMMARY.....	pg. 40 a 49

I. INTRODUCCIÓN

El tema de este Trabajo Final de Grado es el “urbanismo comercial”, entendido como una auténtica ordenación del territorio en la que se tienen en cuenta la localización y la propia instalación de los establecimientos comerciales. Es una materia que se encarga de la distribución del comercio, un sector que ha pasado de ser poco conocido y estudiado a tener un creciente interés y protagonismo social en el presente.

Tradicionalmente, la regulación del comercio ha sido siempre la propia del Derecho privado, en concreto, del Derecho mercantil. Sin embargo, aunque la actividad comercial siga recibiendo su tratamiento jurídico básico mediante normas privadas de derecho civil y mercantil, al mismo tiempo, es cada vez mayor el número de normas administrativas, de normas de Derecho público, que repercuten en la actividad comercial tratando de regular la intervención en el sector público¹.

La evolución del comercio tiene que ver con la evolución de cada sociedad. Desde las antiguas compras en los mercadillos locales o las ventas en carromatos o furgonetas por las calles de los pueblos en los núcleos rurales de nuestra geografía; desde la aparición de las primeras “boticas” y tiendas de ultramarinos, hasta las ventas a distancia, las ventas por catálogo o las ventas realizadas en las modernas superficies destinadas al comercio, existe un reflejo de la evolución misma de la sociedad.

Uno de los fenómenos que más ha influido en el desarrollo del comercio es el consumismo, que aparece con la llegada de la sociedad postindustrial y que pone de manifiesto que la adquisición de bienes va más allá de su concepción primitiva. Aparecen por primera vez, fórmulas de liberalización de mercados cifrada en un fenómeno de globalización mundial de la economía, basada en la transacción de productos y mercancías a escala planetaria, en un proceso de desaparición gradual de barreras arancelarias. En esta época destaca, el flujo de capitales en los mercados financieros mundiales, el intercambio y comercio de materias primas en los procesos industriales, y la presencia de grandes compañías multinacionales que se instalan para captar nuevos mercados de optimización de recursos.

Es así como el comercio como actividad con ánimo de lucro, pasa de concepciones proteccionistas (establecidas en aranceles en las fronteras de condados y comarcas) a concepciones liberalistas (en una suerte de eliminación de estas trabas

¹ Así lo reconoció tempranamente la STC 37/1981: “toda actividad económica y, dentro de ella, la actividad que, en el sentido más amplio, podemos designar como actividad mercantil, aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho público y el Derecho privado”.

arancelarias, primero en las ciudades-Estado, y luego, entre los Estados-nación); desde la concepción de una economía de subsistencia (basada en el intercambio recíproco en especie o trueque) a una economía expansiva basada en la acumulación e inversión. Esto es, se pasa de la idea de mercado como abastecimiento- y por tanto como actividad “administrativamente” tutelada-, a la idea del mercado como “negocio basado en el consumo”, concepción más amplia que rebasa la idea del mero intercambio de bienes o entre bienes y dinero para la subsistencia humana.

Este proceso de globalización económica y de liberalización de los mercados, se refleja en el ámbito de la distribución comercial, que apuesta por una política de grandes espacios destinados al comercio donde se concentra una atractiva oferta en la dinámica acelerada vida actual². El comercio implica la necesidad de un territorio donde desenvolverse. La acumulación de capitales en el comercio minorista provocó la aparición de esas grandes superficies en España, a partir de la década de los setenta. Ello supuso por un lado, un proceso de afectación del pequeño comercio tradicional, y por otro lado, la previsión-dotación de extensas zonas para su instalación. El urbanismo comercial supone una específica planificación urbanística, que acoge políticas públicas comerciales, en la ordenación del territorio sobre la infraestructura comercial, esto es, sobre los establecimientos comerciales.

Para poder conocer el estado actual del “urbanismo comercial”, es necesario el estudio tanto de la normativa europea como la normativa interna española en materia de comercio. En concreto, se analizan las repercusiones que ha tenido la implantación de la Directiva de servicios 123/2006 CE, puesto que modifica radicalmente la metodología a seguir, produciendo una serie de reformas tanto en la normativa estatal aplicable, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista así como en nuestra comunidad Valenciana, la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunidad Valenciana, y finalmente, se estudia la repercusión que tiene la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de medidas urgentes de actuaciones territoriales estratégicas que tiene como finalidad facilitar la implantación de estas estrategias contribuyendo a la dinamización de la actividad económica.

Este Trabajo Final de Grado, se encuentra estructurado en 4 capítulos diferenciados:

- El “urbanismo comercial” y los establecimientos comerciales
- El marco europeo y constitucional de la ordenación espacial del comercio
- El planeamiento urbanístico-comercial

² MOLINILLO JIMÉNEZ, S., *Centros comerciales de área urbana*; ESIC (Escuela Superior de Gestión Comercial y Márketing), 2002, p.33.

- El régimen de implantación de los establecimientos con impacto territorial. Referencia al factor ambiental

En el primer capítulo se hace referencia a los antecedentes del urbanismo comercial, se define el concepto, se concreta el objeto y se incide sobre el término “establecimiento comercial” que constituyen la base para poder entender este trabajo.

En el segundo capítulo, nos adentramos en los diferentes regímenes jurídicos a los que se encuentra sometida esta materia tan específica. Incluye, por un lado, la ordenación territorial del comercio en el Derecho europeo y la influencia de la Directiva de Servicios, destacando su importancia, puesto que ello ha contribuido a la simplificación de procedimientos y trámites, facilitando la instauración de establecimientos comerciales en cualquier Estado miembro. Además, se hace referencia a la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, pues como veremos más adelante, es necesaria la colaboración y coordinación de cada uno de ellos dentro de la ordenación urbanístico-comercial.

El tercer capítulo lo constituye el planeamiento urbanístico-comercial. Para ello se hace referencia a los instrumentos típicos del planeamiento urbanístico de la planificación comercial, en especial al planeamiento y los convenios urbanísticos. Contiene también los dos modelos que se utilizan para la elaboración del planeamiento, pues uno consiste en una consulta previa a la instancia autonómica, en cambio el segundo lo establece directamente la instancia autonómica. Es necesario en este punto, conocer la naturaleza de los planes de comercio, pues son instrumentos específicos del sector urbanístico-comercial, y además, se incide también sobre otros instrumentos que pueden usarse para fomentar el comercio en zonas turísticas, en zonas económicamente deprimidas...

Por último, el cuarto capítulo estudia la autorización comercial, teniendo en cuenta tanto la normativa estatal como la de la Comunidad Valenciana en materia de comercio. En concreto, se hace referencia al Plan de Acción Territorial sectorial del comercio de la Comunidad valenciana (PATSECOVA) y a la Actuación Territorial Estrategia (ATE) ya que en dichos instrumentos se analizan todos los impactos en el entorno que justifican los supuestos que deben estar sujetos a una autorización administrativa. Finalmente, se estudia también el factor ambiental y su repercusión, destacando las vías de protección ambiental.

II. EL URBANISMO COMERCIAL Y LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

1. Antecedentes

El término “urbanismo comercial” aparece en textos legislativos y en estudios de ámbito académico y es además una expresión utilizada en movimientos profesionales³. En Europa, existe una cierta tradición legislativa en el tema del “urbanismo comercial”. En cuanto a las referencias legislativas, se puede hacer un breve repaso cronológico.

- a) En el año 1962 aparece en Bélgica una primera Ley que ya lleva por título “Ley de urbanismo comercial y de equipamientos”. Esta es la primera referencia legal donde aparece.
- b) La Ley italiana 426/1971, introduce de forma directa y explícita, en el marco de las competencias de los municipios italianos, la figura de los planes de urbanismo comercial.
- c) Finalmente la Ley francesa de 1973, conocida como la Ley Royer por ser el Alcalde Royer quien impulsó su adopción, su título se refiere a orientación del comercio y del artesanado, pero en el marco de esta Ley, se crean las llamadas comisiones departamentales de urbanismo comercial.

La segunda referencia es la existencia de movimientos profesionales. De forma paralela a la aparición de los textos legislativos se crean las distintas asociaciones para el estudio de los problemas del “urbanismo comercial”. En concreto, la asociación internacional “Urbanicom” incluye explícitamente el término pues se define como Asociación Internacional de Urbanismo Comercial y al propio tiempo propicia la aparición de sedes nacionales. Así por ejemplo, alrededor de 1972-73 se constituye la sede italiana; también en Italia, aparecen Comités de Estudio de Urbanismo Comercial en el seno de la Unión de Cámaras de Comercio. En Estados Unidos, en el seno de las asociaciones profesionales de planeamiento urbanístico, existe una especial dedicación al análisis del impacto de los shopping center, de grandes superficies comerciales y de sus formas de organización.

En el caso español, las referencias del urbanismo comercial se hallan fundamentalmente en una serie de estudios que a partir de 1975 realiza el instituto para la reforma de estructuras comerciales, IRESCO, organismo hoy desaparecido. Allí, se realiza el primer estudio sobre el urbanismo comercial en España, centrado en

³ TARRAGÓ i BALAGUÉ, M., *Urbanismo comercial*, Col.lecció estudis comercials, Generalitat Valenciana, Conselleria d'indústria, comerç i turisme, 1997, p.17-18.

el caso concreto de Gerona. Dos años más tarde, en 1977 también por parte de IRESCO, se impulsó el estudio sobre urbanismo comercial en Valencia.

Respecto a la tercera referencia, el ámbito académico, Mario Bertolini, presidente de la asociación italiana de urbanismo comercial, publicó en 1975 su tratado sistemático sobre los planes de urbanismo comercial, su tratamiento, metodología y las realizaciones que hasta ese momento habían existido. Bertolini definía o hablaba de las relaciones complejas que tienen lugar entre el urbanismo y el comercio. Este es un ejemplo que muestra como las definiciones o las aproximaciones al tema del urbanismo comercial, siempre parten de la relación ciudad-comercio.

2. Definición y objeto del Urbanismo Comercial

La consideración del denominado “urbanismo comercial” en el ámbito de la ordenación del territorio y dentro de ésta, en el urbanismo, se centra en el problema de la ubicación del comercio, del lugar donde este puede desarrollarse y no tanto en los modos en el que éste puede desenvolverse. De este último aspecto se ocupa toda la normativa relativa al comercio interior en la que destaca, entre otros, la regulación de los horarios comerciales y los tipos de venta.

Importan, por tanto, los aspectos relativos a la localización y a las dimensiones de los establecimientos que albergan la actividad comercial. El hecho de que se califique de “comercial” este aspecto del urbanismo se justifica no sólo por la preocupación de la ubicación de los establecimientos comerciales, sino también, y quizá principalmente, porque esta decisión conlleva importantísimas consecuencias tanto para el comercio como para el desarrollo económico y urbano en general⁴.

El urbanismo comercial es una auténtica ordenación territorial que va más allá de la idoneidad del tipo de construcción y de los requisitos exigidos para el conjunto de infraestructuras, usos y actividades que en ellos se puedan prever como lícitos. Por tanto, puede definirse el urbanismo comercial como aquella disciplina novedosa que intenta relacionar los instrumentos y las técnicas del planeamiento urbanístico con las necesidades de ordenación de la distribución comercial, teniendo en cuenta, sobre todo, el impacto de las grandes superficies comerciales existentes en la ciudad, de manera que se llegue a garantizar la correcta ubicación de los establecimientos desde ambos puntos de vista.⁵

Se trata de una configuración del espacio desde las técnicas propias del planeamiento urbanístico. Las regulaciones autonómicas de la ordenación territorial

⁴ RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo comercial*, Dykinson, Universidad de Jaén, 2000, p.40.

⁵ BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1994, p. 85.

del comercio minorista intentan prever la zonificación del espacio urbano ocupado por las grandes superficies comerciales a través de los instrumentos de la planificación de las previsiones de asentamiento y utilización zonal que es propia de la legislación urbanística. Existe una interrelación de un lado, entre las edificaciones, usos y actividades previstos desde una perspectiva puramente urbanística y por otro lado, se aglutinan los aspectos que inciden en el comercio, sin olvidar las exigencias constitucionales de un equilibrio medioambiental.

En este sentido, en el conjunto legislativo que regula la instalación o modificación de los establecimientos comerciales es una constante la preceptiva observancia de los aspectos circunstanciales que existen en el entorno donde pretenden ubicarse para la programación-decisión final sobre su eventual implantación en un determinado espacio físico. Entre ellos, destacan la reactivación económica de una zona, la regeneración de tejidos urbanos o el intento de aminorar las tensiones entre el gran y pequeño comercio, la interrelación entre el hábitat y el equipamiento comercial, y, finalmente, en relación con la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuario, destaca la toma en consideración de los distintos niveles de necesidad de compra de los consumidores; que la localización de los establecimientos comerciales responda a criterios de proximidad, accesibilidad y comodidad para facilitar las compras cotidianas o frecuentes; o que las condiciones de uso de las edificaciones permitan que la localización de los establecimientos comerciales destinados a satisfacer las necesidades secundarias de los consumidores, responda a criterios de concentración para facilitar una amplia oferta.

En definitiva, el urbanismo comercial hace alusión a una parte del ordenamiento cuyos objetivos exceden de la mera ubicación de los equipamientos comerciales⁶.

3. Concepto de establecimiento comercial

El art.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, reformado por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, en adelante LOCM, considera establecimiento comercial “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”⁷.

Con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización comercial autonómica. No obstante, sí que quedará sometida a la misma siempre y cuando concurren razones imperiosas de interés

⁶ RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo ...*, cit., p. 29.

⁷ Este artículo ha sido modificado recientemente, el 28 de marzo de 2014, por la disposición final 2.1 de la Ley 3/2014, de 27 de marzo.

general (art. 6.1). En este sentido, deben tomarse en consideración los estudios de la doctrina científica, recopilada por la legislación, según la cual podría generar impacto ambiental y territorial la instalación y apertura de establecimientos comerciales a partir de los 2.500 metros cuadrados de superficie comercial⁸.

Además, es importante decir que las CCAA están habilitadas por la norma básica para reducir la superficie a efectos de calificarse como establecimiento comercial. El cómputo de esas superficies dependerá sobre todo de los espacios que deban ser tomados en consideración. Así, la superficie de venta debe comprender todos aquellos espacios al servicio del cliente, funcionalmente ligados a operaciones de venta, y solamente resultaran ajenos a tal consideración los sustraídos al acceso de la clientela, vedados al público en general.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la definición de establecimiento comercial coincide con el contenido del antiguo art. 2 de la LOCM, pues se limita a citar su mismo contenido en el art. 5.1 y 2 de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunidad Valenciana (LCCV), redactado de la siguiente manera: “tendrán la consideración de establecimientos comerciales los locales y las 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 determinada”⁹.

De modo habitual las expresiones “centro comercial”, “establecimiento comercial” o “gran superficie” se emplean como si fueran sinónimas, aunque lo cierto es que se tratan de realidades distintas, no siempre fáciles de definir. Ni siquiera en la legislación autonómica se adopta de un modo unívoco el concepto de “establecimientos comerciales” sino que aparecen otros como los de “grandes superficies comerciales” (Extremadura y Galicia), o , incluso, algunos como “establecimiento comercial” (Valencia), “grandes superficies de venta” (Aragón) o, simplemente, “gran establecimiento” (Cantabria) o “gran superficie” a secas (Baleares)¹⁰. Es importante hacer mención que, hasta hace poco, una de las cuestiones que suscitaban mayor polémica era si en el concepto de “establecimiento comercial”, debían ser incluidos los centros, galerías y demás agrupaciones colectivas. De acuerdo con la definición actual

⁸ A pesar de que el legislador toma como único criterio el de la superficie comercial, existen diferentes tipologías de establecimientos, entre ellos, la clasificación por el *tipo de surtidos* es decir, según el tipo de productos que se ofrecen en los establecimientos, que pueden ser de un *único sector* (entre los que pueden distinguirse los establecimientos tradicionales y los especializados) y los *polivalentes*.

⁹ Quedan incluidos en la definición anterior los quioscos y, en general, las instalaciones de cualquier clase que cumplan la finalidad señalada en el mismo, siempre que tengan el carácter de inmuebles de acuerdo con el artículo 334 del Código Civil.

¹⁰ En cualquier caso, puede constatarse una tendencia autonómica a adoptar la denominación empleada por la legislación estatal.

de LOCM, en el concepto de establecimiento comercial deben incluirse los centros comerciales ya sean individuales o colectivos, puesto que se hace referencia a la venta al por menor. No obstante, no siempre ha sido así, puesto que antes de la reforma de dicha Ley (2 de marzo de 2010) se entendía que la legislación básica estatal se refería únicamente a los establecimientos comerciales individuales, de ahí que las primeras normativas autonómicas se limitaran a condiciones la instalación de hipermercados a la obtención de licencia comercial, sin contemplar, en modo alguno, los proyectos de implantación de los centros comerciales.

No obstante, la segunda oleada de normas autonómicas, consciente de su olvido inicial y de las consecuencias que este podría estar teniendo, amplió las restricciones a la instalación de los grandes centros comerciales o “establecimientos comerciales colectivos”. Con ello se pretendía que también estuvieran sometidos a la preceptiva autorización comercial “los conjuntos comerciales”, constituidos por establecimientos comerciales que individualmente no superan los límites legales que originan el procedimiento autorizatorio, pero que si lo hacen si se estiman en su totalidad.

Con todo esto, queda claro que hay que definir con claridad el concepto de establecimiento comercial colectivo para evitar las prácticas viciosas que el régimen de autorización comercial puede generar. Cuando se habla de “equipamiento comercial colectivo”, se está haciendo referencia a aquellos integrados por un conjunto de establecimientos, locales o puntos de venta que, al margen de estar o no situados en un mismo edificio, estén reunidos en el interior de un mismo recinto, y que reúnan alguna o todas de las siguientes circunstancias¹¹:

- Haber sido proyectados conjuntamente.
- Utilización de elementos comunes o la gestión de determinados servicios de forma unitaria.
- Ejercicio de las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente.

Con el paso del tiempo, las legislaciones autonómicas han ido perfilando el concepto de “establecimiento comercial colectivo”. Así, por ejemplo, en la actual regulación de la figura en el artículo 5.3 de la LCCV, entiende por establecimiento de carácter colectivo: “aquellos integrados por un conjunto de locales comerciales, situados o no en un mismo recinto, en los que se ejercen las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente y que han sido proyectados conjuntamente, o bien, que están relacionados por elementos privativos de uso común cuya utilización comparten”.

¹¹PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p.444-448.

III. EL MARCO EUROPEO Y CONSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN ESPACIAL DEL COMERCIO

1. La ordenación territorial del comercio y la Directiva de Servicios

La Unión Europea opta por una economía de mercado abierta y de libre competencia, cuyo objetivo es la creación de un mercado común y una unión económica y monetaria. Son dos las libertades comunitarias que más inciden en la ordenación del comercio: la libertad de establecimiento y la defensa de la libre competencia.

Con la finalidad de hacer cumplir dichos objetivos en el sector del comercio aparece la Directiva de Servicios 123/2006 CE, más conocida como Directiva Bolkestein, aprobada el 12 de diciembre de 2006, que afecta especialmente a las normativas proteccionistas de distintos Estados miembros que, desde hace años, han establecido una autorización específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, con las que las diferentes Administraciones públicas han limitado las consecuencias económicas de las nuevas implantaciones sobre la red comercial preexistente¹².

La nueva Directiva influye en las legislaciones de los Estados miembros, en dos ámbitos. En primer lugar, la Directiva elimina las trabas que se encontraban las empresas cuando pretendían instalarse en otro Estado miembro. Así, los Estados miembros tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, estos no sean “suficientemente simples” (art. 5). También se incluye el establecimiento de ventanillas únicas para simplificar los trámites y para que el prestador pueda resolver todas las gestiones a través de un único punto de contacto, en lugar de tener que ir de una ventanilla a otra (art. 6). La posibilidad de realizar los procedimientos por vía electrónica es otro de los elementos de la Directiva (art.8)¹³.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la libertad de establecimiento, la Directiva persigue que el establecimiento en otro Estado miembro sea lo más fácil posible. Si las nuevas aperturas se someten a un régimen de autorización, el Estado miembro debe justificarlo invocando razones de interés general y no debe haber discriminación entre los operadores nacionales y los extranjeros (art. 9). Los criterios deben ser claros, objetivos y no discriminatorios (art. 10). El texto precisa los requisitos

¹² DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental*, en Casado Casado L., Fuentes y Gasó, J.R., Gifreu Font, J., (dir.), Tirant monografías 885, 2013, p. 37-60.

¹³ VILLAREJO GALENDE, H., “La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición”, RDUE, nº13, 2007.

que estarán prohibidos. Por ejemplo, los países no podrán usar la nacionalidad o residencia para supeditar el ejercicio de un servicio (art. 14). Una serie de requisitos estarán permitidos, pero el Estado miembro deberá someterlos a evaluación para acreditar que sean necesarios, proporcionales y no discriminatorios. Entre este tipo de requisitos figuran, por ejemplo, las restricciones vinculadas a la población o a una distancia mínima.

La Directiva prohíbe supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o bien a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente (art. 14.5). La norma comunitaria establece que estos requisitos deberán ser objetivamente justificados por una “razón imperiosa de interés general”, como por ejemplo, la protección de los trabajadores, la salud pública, la protección del medio ambiente y el entorno urbano o la protección de consumidores. De manera que las limitaciones o la apertura de centros comerciales podrán mantenerse siempre que sean no discriminatorias y estén justificadas (art. 15).

De acuerdo con el art. 44 de la misma “los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009”. Es por ello que se dictó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, popularmente denominada como Ley paraguas.

La propia norma señala en su exposición de motivos que para mejorar el marco regulador del sector de servicios “no basta con el establecimiento, mediante esta Ley, de las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios. Por el contrario, será necesario llevar a cabo un ejercicio de evaluación de la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio conforme a los principios y criterios que esta Ley y, en su caso, modificar o derogar esta normativa”¹⁴. La denominada Ley paraguas constituye, por tanto, una norma que se limita a reproducir los preceptos de la Directiva de servicios, incorporándolos al ordenamiento a modo de grandes principios o mandatos de

¹⁴ El dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios de 18 de marzo de 2009, señalaba como el proceso de transposición de la Directiva de servicios “no se agotará con la aprobación de esta norma, sino que deberá continuar con la adecuación de la actual marco normativo de las actividades de servicios a los establecido en la Directiva y en el propio anteproyecto, en todos los ámbitos sectoriales y territoriales”.

carácter general que habrán de inspirar la normativa, que a fin de completar la transposición, dicten con posterioridad el Estado, las CCAA y los Entes Locales.

Es precisamente para cumplir materialmente con la norma comunitaria, y en aplicación anticipada de la Disposición final quinta de la Ley paraguas¹⁵, por lo que se dictó 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, popularmente conocida como Ley ómnibus¹⁶, que supuso la modificación por el Estado de decenas de normas para adaptarlas a los principios recogidos en la Ley paraguas.

Igualmente, para cumplir materialmente con la norma comunitaria, las CCAA y los Entes locales han modificado cientos de normas que regulan la prestación de servicios en nuestro país. En unos casos, aprobando una nueva Ley específica para el sector del comercio o reformando la ya existente (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, País Vasco y Principado de Asturias); en otros casos, sirviéndose de una “Ley ómnibus” autonómica (Madrid, Murcia y Navarra) o recurriendo a vías urgentes como la Ley de medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma (Comunidad Valenciana o la Rioja) o Decreto-Ley (Andalucía, Castilla y León y Cataluña)¹⁷.

¹⁵ De acuerdo con la referida Disposición final quinta de la Ley paraguas:

“1. En el plazo de un mes a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno someterá a las Cortes Generales un proyecto ley, en el que el marco de sus competencias, se proceda a la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal a lo dispuesto en esta ley.”

2. A fin de hacer posible el cumplimiento de la obligación contenida en el art. 44 de 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, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales comunicarán a la Administración General del Estado, antes del 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a lo establecido en la directiva y en la presente Ley”.

¹⁶ Tal y como señala RIVERO ORTEGA, la Ley horizontal reproduce en buena medida la Directiva de servicios, la Ley ómnibus es la que representa la verdadera adaptación, luego el juicio de cumplimiento o incumplimiento de la Comisión Europea dependerá en buena medida de sus previsiones. En RIVERO ORTEGA, R., “Aprovechando que el Pisuega pasa por Valladolid: análisis del Proyecto de Ley Ómnibus”, Círculo de empresarios, 2009, p.338.

¹⁷ Pocos días antes de que se cumpliera el plazo de transposición otorgado por la Directiva se adoptaron por las Comunidades Autónomas nuevas normas con la finalidad de adaptar in extremis los ordenamientos autonómicos a la misma. Así lo hicieron, por ejemplo, Andalucía (Decreto Ley 32/2009, 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), Castilla y León (publicado en el BOCyL de 23 de diciembre), de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios de Castilla y León; Castilla-La Mancha (Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para la adaptación a la Directiva 2006/123/CE), Comunidad Valenciana (Ley 8/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat- Ley de acompañamiento de los presupuestos generales para 2010-. Publicada en el BOCV núm. 6175, de 30 de diciembre de 2009), Comunidad de Madrid (Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa Madrileña. Publicada en el BOCM) o Murcia, (Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del

2. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La Constitución atribuye al Estado, el establecimiento de las bases de la economía general (art. 149.1.13 CE), entre la que debe encuadrarse la competencia sobre la base de un mercado único estatal, a su vez, absorbido por las competencias europeas¹⁸. Por su parte, las CCAA tienen la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio (art. 148.1.3 CE)¹⁹.

En todo caso, en virtud del artículo 149.3º CE “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponde a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos...” Es lo que ocurre respecto al denominado “comercio interior”, en el texto constitucional no se hace referencia competencial alguna, simplemente, en el art. 51.3 se encomienda a la Ley su regulación. No obstante, a lo largo de su articulado sí que encontramos regulados determinados aspectos, más o menos ligados al comercio interior, como es el de la competencia autonómica en materia de “fomento del desarrollo económico” (art. 148.1.13º CE). Además, la previsión constitucional para precisar la distribución de competencia en materia de comercio interior, otorga gran margen de intervención a las CCAA.

Hasta ahora han existido CCAA que han asumido la materia de comercio interior como competencia exclusiva (Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, Navarra y Valencia) y otras en las que solamente tienen competencias de mera ejecución. Las primeras, en realidad, asumen la competencia de forma autolimitada, con respecto a “las bases y ordenación de la actividad económica general”, “la política monetaria del Estado”, y “la planificación estatal”. El título “ordenación general de la economía” delimita el poder de actuación de las CCAA hacia una ordenación que no trascienda fuera de su territorio y que no distorsione la actuación estatal en materia de política económica. Por tanto, el verdadero papel sobre el comercio interior se plasma, más que como competencia exclusiva, como competencia compartida con el Estado.

Por otra parte, también hay CCAA que no han asumido estatuariamente el referido título como competencia exclusiva, sino que lo han asumido como una

Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Publicada en el BORM).

¹⁸ TORNOS MAS, J., *Ordenación constitucional del comercio*, en *Estudios sobre la Constitución Española* (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), Civitas, Vol V, Madrid, 1991, p.4131-4132.

¹⁹ Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia económica, véase, GARCÍA DE ENTERRIA, E., *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990.

competencia ejecutiva de las normas del Estado. De todo ello, cabe decir como conclusión que la invocación del título “comercio interior” va a permitir que las CCAA “de primer grado” aprueben leyes sobre ordenación espacial del comercio, mientras que las “de segundo grado” no puedan intervenir en esta materia a menos que lo invoquen otro título habilitador de su competencia.

El otro título habilitador de las competencias sobre ordenación espacial del comercio, y que incide en algunos casos en el comercio interior, es “la ordenación del territorio y urbanismo” del art. 148.1.3º, pero con todo, no es posible delimitar de manera taxativa la unilateralidad competencial autonómica. Es cierto que, conforme a la Constitución y los diferentes Estatutos de autonomía, la mayor parte de las CCAA tienen competencia exclusiva, (es decir legislación y gestión), en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Sin embargo, la STC 61/1997 ha establecido con claridad que el Estado no es ajeno a la regulación urbanística por cuanto que le corresponde regular, entre otros aspectos, las condiciones básicas de la propiedad.

En relación con el ámbito competencial que le compete al Estado en materia económica, el Tribunal Constitucional ha realizado algunos pronunciamientos reconocedores del papel que aquél puede desempeñar en materias que competen en exclusiva a las CCAA. En este sentido se expresa la STC 225/1993 que señala que: “aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma haya asumido como “exclusiva” en su estatuto- como es el caso del “comercio interior” según el art.34.1.4 EACV-, esta atribución competencial no “excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de este subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica”. Ni tampoco excluye que el Estado intervenga “cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado”, aun si se trata de una planificación de detalle” o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico”.

El art.131 CE constitucionaliza la potestad pública planificadora que la engloba, lo que significa que la ordenación territorial pueda verse eventualmente afectada por la genérica potestad de planificación económica que, en tanto que la previsión más global de la actividad política pública, puede introducir determinaciones de obligada observancia para aquella. Pero, además, significa que la territorialidad, en tanto que planificación no es una realidad aislada, sino necesariamente interrelacionada con otros tipos de planificación para la consecución de los derechos-deberes que la

Constitución atribuye a los poderes públicos para conseguir su protección o su incentivación, según los casos. Esto tiene una gran importancia para la comprensión del urbanismo comercial, puesto que en él se da, quizá como en pocas materias, una situación paradigmática de confluencia competencial de las distintas instancias territoriales sobre un mismo territorio.

Con todo ello, resulta evidente el protagonismo que, en el urbanismo comercial poseen las CCAA en aspectos centrales de su objeto como son la regulación del comercio interior y la política territorial. Ello no obstante, necesita de la colaboración de las diferentes administraciones actuantes. Colaboración y coordinación que se hacen palpables a lo largo de la numerosa normativa sectorial autonómica, que basa, en gran medida su contenido en prever reglas procedimentales para la eventual implantación y apertura de grandes centros comerciales y en establecer instrumentos de incentivación y protección de la actividad comercial apelando a esa reciproca, en muchos casos, colaboración entre ellas.

Así pues, las CCAA comenzaron a dictar leyes sobre ordenación espacial del comercio, no obstante, el legislador estatal decidió dar una regulación general al respecto, es por ello, que aparece la LOCM, texto que estableció un marco legal de mínimos en el sector de la distribución y se dictó teniendo muy presente el reto que supone el constante proceso de modernización de la economía y la necesidad de que la regulación en este ámbito se adecúe a la realidad de los mercados²⁰. Además, como consecuencia de los nuevos imperativos derivados de la creciente construcción del mercado interior, se modificó la legislación estatal en materia de ordenación del comercio minorista para adaptarla a la nueva normativa comunitaria²¹.

²⁰ Los antecedentes de la LOCM comienzan con el “Proyecto de Ley General del Comercio Interior y de Defensa de la Competencia” aprobado a finales de la I legislatura por el Gobierno de la UCD. Más tarde, durante la III y IV legislatura, el grupo parlamentario de Izquierda Unida presentó una “Proposición de Ley de comercio interior” pero que al final no prosperó. Finalmente, el grupo parlamentario CIU presentó una “proposición de Ley de comercio Interior” que se convirtió en el antecedente directo e inmediato de la LOCM. Contenía una doble regulación: para establecimientos tradicionales, exigía únicamente la licencia municipal de apertura y para grandes establecimientos superficies, una licencia de apertura y otra comercial, otorgada bien por la Comunidad competente, o bien por la administración del Estado.

²¹ VILLAREJO GALENDE, H., *Equipamientos comerciales: entre urbanismo y planificación comercial*, Comares, Granada, 2008, p.413-416.

3. La Administración municipal ante la ordenación del territorio y el comercio

La Constitución consagra en sus arts. 137 y 140 la autonomía local como garantía constitucional²². Así, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, en adelante LrBRL, reconoce también en su art.2, el derecho de los Entes locales a intervenir en los asuntos siempre y cuando tengan competencia para ello, según su respectiva capacidad de gestión y las características de la actividad que se trate y conforme a los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Además, la LrBRL, en su art. 4, atribuye al Municipio una serie de potestades (la reglamentaria, de programación o planificación) para afrontar la ordenación del comercio.

Por su parte, el art. 25.2 de la LrBRL establece que son de competencia municipal, el “planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística”, la “protección y gestión del patrimonio histórico”, el “ medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”, el “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”, la “policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios”, el “tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad”, las “ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante”... cada uno de ellos con mayor o menor incidencia en la ordenación comercial.

Los medios mediante los cuales las Entidades locales podrán intervenir en la actividad de los ciudadanos son, de acuerdo con el art. 84 LrBRL: las Ordenanzas y bandos; el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; el sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable; el sometimiento a control posterior al inicio de la actividad y las órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

²² ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988, p. 24-25.

Es importante decir, que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.

En definitiva, los artículos 2 y 25 LrBRL atribuyen a los Municipios una serie de competencias, reservándoles un papel importante dentro del ámbito urbanístico-comercial.

IV. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO-COMERCIAL

1. Los instrumentos típicos del planeamiento urbanístico y de la actividad comercial

3.1 El planeamiento

Como se ha dicho anteriormente, el reconocimiento de la competencia municipal para aprobar el planeamiento urbanístico convierte a las Entidades locales en imprescindibles participantes en el proceso de implantación de los grandes establecimientos comerciales. De una parte, por su condición de afectados por la programación autonómica, se les hace partícipes de la decisión sobre su instalación en sus respectivos términos, en una inevitable incardinación procedimental de la programación/aprobación sectorial-autonómica en los procedimientos de programación/aprobación urbanístico-municipales. Pero también juegan un papel destacado en la política comercial, puesto que sobre los Municipios descansa la zonificación del comercio tradicional, que se desarrolla decididamente en los cascos urbanos y que sigue siendo, en nuestros días, mayoritario. Además, a ello se le une la posibilidad que han abierto algunas CCAA en sus respectivas leyes sectoriales, de que los Ayuntamientos puedan diseñar su propia política comercial a través de *Planes municipales de comercio*²³.

Los Ayuntamientos disponen de los Plan General de Ordenación Urbana para la conformación urbanística de la ciudad. Sus previsiones generales también sirven de soporte para los instrumentos de planificación del comercio, puesto que desarrolla la configuración del entramado urbano. De hecho, aunque sometidos a las directrices del planeamiento general, suelen ser sus instrumentos de desarrollo los que se ocupan de establecer las determinaciones que se refieren a las grandes superficies comerciales.

Por una parte, el planeamiento general establece la estructura básica del territorio, determinando la zonificación de los usos, cuya perspectiva global implica que las líneas de desarrollo urbano tengan una consideración tendente a la permanencia en el tiempo. De ahí, que sean principalmente los Planes Parciales, los Planes especiales, e incluso, los Estudios de Detalle, los que establezcan una mayor precisión, tanto en los propios usos como en el espacio temporal en los que han de desarrollarse. El comercio tradicional se ha desarrollado normalmente a través de la preeminencia de las directrices de los Planes Generales que determinan las zonas y preferencias de usos. De esta forma la previsión de elementos dotacionales (como por ejemplo, los mercados de abastos) o las previsiones de usos residenciales, posibilita

²³ RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo...*, cit., p.91.

preferentemente la utilización de los bajos de las viviendas para el desarrollo del comercio tradicional.

Por otra parte, el fenómeno de las grandes superficies comerciales, necesitadas de una gran extensión de terreno y cuyas repercusiones exigen un estudio, programación y ponderación de variables que responden a una determinada concepción de la política territorial, implica decisiones aisladas; se requiere una programación desigual en el tiempo, un desarrollo del planeamiento general por fases, puesto que las decisiones originarias del entramado urbano se ven desbordadas por el fenómeno de ensanche en el que dichas superficies han actuado como auténticos propulsores.

Junto a las técnicas urbanísticas de la planificación, el urbanismo aporta, además, la de la clasificación del suelo, la tripartición del territorio urbano, urbanizable y no urbanizable, que posibilita la ordenación de los usos y actividades susceptibles de desarrollo. Y lo hace acotando el ámbito legítimo de la discrecionalidad técnica posible en la potestad planificadora desde el respeto de los derechos-valores constitucionalmente protegidos como el medioambiental.

Sin embargo, no es infrecuente que la normativa sectorial incluya previsiones de instalación de grandes establecimientos comerciales en suelo no urbanizable. Y lo cierto es que, si bien la clasificación del suelo determinante de los usos y actividades es parte esencial de la potestad de planificación urbanística, no deja de resultar paradójico que la actividad edificatoria, -y más aun cuando se trate de construcciones de miles de metros cuadrados-, sea posible en aquellos terrenos incluidos en esta categoría de suelo²⁴.

3.2 Los convenios urbanísticos

Suele ser práctica común en muchos Municipios la celebración de convenios urbanísticos con particulares para llevar a cabo la implantación de grandes superficies comerciales en sus respectivos términos. Con ello, el desarrollo de los equipamientos comerciales de pueblos y ciudades se sirve de una técnica que ha tenido un creciente arraigo en el urbanismo en los últimos años.

Es frecuente los supuestos en los que los particulares no sólo participan en la fase de información (en forma de alegaciones), sino en la efectiva ejecución del mismo, -llevando a cabo la efectiva urbanización y edificación de lo programado a través de fórmulas de ejecución participativas-, o incluso tomando la iniciativa en la

²⁴COBO OLVERA, T., "Obras, construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable y urbanizable no programado", RDU, nº 19, 2004, p. 61-67.

elaboración del planeamiento de desarrollo. Pero, aparte de estas vías de participación, los Ayuntamientos pueden convenir con los promotores de los particulares la programación de determinadas operaciones urbanísticas.

En la Sentencia de 15 de marzo de 1997, el TS, en relación a un convenio urbanístico celebrado por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca se pone de manifiesto que: "... los convenios son admisibles en la medida en que no inciden sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto. Se ha venido así precisando, en forma reiterada, que las exigencias del interés público que justifican la potestad del planeamiento urbanístico implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en estos convenios que la Administración concierte con los administrados".

Así pues, de esta sentencia debe destacarse que no estamos ante contratos, sino ante convenios, pactos o acuerdos. Su objeto es establecer determinaciones urbanísticas que puedan implicar la modificación o incluso la revisión del planeamiento. Además, la Administración en todo momento debe estar guiada por el interés general respecto del que, el legítimo interés que mueve al particular, no puede contradecir, condicionar o mermar. Así pues, la disposición susceptible- dirigida normalmente a la referida modificación o revisión del planeamiento-, es perfectamente lícita si se tiene en cuenta el reconocimiento del "ius variandi" que las Administraciones tienen al respecto, como una posibilidad más incluida en la potestad de planificación.

En realidad se trata de una promesa de los Ayuntamientos de recalificación de terrenos,- que suele pasar por un compromiso de modificación del planeamiento-, y del otorgamiento de la ulterior licencia de apertura, a cambio de una promesa del promotor de asumir los costes y de construir efectivamente el equipamiento, acompañándose, según los casos, de otros compromisos que redundan en la realización de mejoras en los servicios de la ciudad, tales como la cesión de terrenos para el equipamiento comunitario, etc²⁵.

²⁵ La referida disponibilidad sobre el planeamiento urbanístico, lo justifica el TS, en relación con el concreto supuesto analizado en la referida sentencia, en los siguientes términos: "la modificación a que se refiere el convenio aparece justificada ampliamente en los informes que obran en el expediente administrativo, que razonan la dificultad de que una gran superficie aparezca prevista en el Plan General y los efectos indirectos de la revitalización de una zona degradada del centro histórico, la creación de zonas verdes o las compensaciones urbanísticas a obtener por la Administración, lo que permite rechazar alegaciones que se limitan a aseverar falta de razonabilidad urbanística o incongruencia del convenio impugnado, son alcanzar a demostrarlas".

2. La elaboración del planeamiento urbanístico-comercial y sus condicionamientos

La instalación y apertura de equipamientos comerciales de grandes dimensiones tiene repercusiones supramunicipales, de manera que por ello, son partícipes distintas Administraciones públicas que se instrumentan a través de dos vías, por las que se establece la incardinación de las determinaciones de política comercial de los planes sectoriales en los propiamente urbanísticos, en términos de vinculación de aquellos sobre éstos.

Algunas CCAA, han apostado por establecer su modelo de política territorial del comercio vinculando a los Ayuntamientos a través de la previsión legislativa de una previa y preceptiva consulta en la fase de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico. En este caso, el control puede consistir, desde la verificación de la idoneidad de las previsiones de la reserva del suelo en el planeamiento municipal en relación con el suelo necesario para la instalación de equipamientos, hasta la verificación de la adecuación de dicho planeamiento con las diferentes variables establecidas por los órganos autonómicos en el planeamiento sectorial. Éste es el modelo asumido por ejemplo por Cataluña, Aragón, Navarra o la Comunidad Valenciana.

En otros casos, se exige que las Ordenanzas municipales sobre apertura, modificación y ampliación de grandes superficies y centros comerciales incorporen preceptivamente el contenido predeterminado por las Comunidades Autónomas en la fase de autorización de la licencia de apertura. En cualquier caso, dicha exigencia presupone, la preceptiva incorporación de las políticas públicas comerciales establecidas en la normativa autonómica en los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal. Este es el caso por ejemplo de Canarias.

En el caso de la Comunidad Valenciana, en su art. 30.4 LCCV, hace referencia a que:” en la tramitación de los instrumentos urbanísticos de planeamiento, o de sus modificaciones, que contemplen explícitamente, o posibiliten, la reclasificación o la calificación de suelos para la implantación de actividades comerciales se requerirá el informe preceptivo de la consellería competente en materia de comercio interior”. Además, en su apartado 5, el referente a los Ayuntamientos constata que:” incorporarán, en los instrumentos de planificación urbanística, en aquello que afecta a la planificación del suelo para uso comercial, los criterios, directrices y normas incluidas en el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana”.

El Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA), de acuerdo con el art. 31 de esta Ley, definirá los criterios, directrices y orientaciones territoriales para que la ordenación comercial se desarrolle de forma coherente con la planificación territorial, asegurando su coherencia con los objetivos de calidad de vida y desarrollo sostenible contemplados en la legislación valenciana de ordenación del territorio y protección del paisaje, y su contribución eficaz a los mismos.

El plan delimitará las áreas comerciales funcionales de la Comunitat Valenciana en base a criterios de accesibilidad territorial, capacidad y fuerza de atracción que ejercen las ciudades y criterios funcionales, orográficos, urbanísticos, históricos, medioambientales, socioculturales y visuales²⁶. En su delimitación se atenderá a la efectuada con carácter general por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), así como a la infraestructura verde de la misma.

La ETCV, regulada en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOT), contiene las directrices, orientaciones, criterios, pautas de armonización y de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales.

EL PATSECOVA es uno de los planes de acción territorial, previstos en esta Ley que, desde la perspectiva supramunicipal, dotarán de coherencia espacial a la ordenación de las distintas políticas públicas sectoriales y asegurarán el respeto a las exigencias territoriales y urbanísticas en la implantación de las infraestructuras públicas. Se establece un modelo ágil de planes, tanto en la definición de su objetivo y ámbito territorial como en la determinación de los documentos que deban integrarlo para la consecución de sus fines, si bien se establecen una serie de exigencias mínimas que permiten la operatividad de cada tipo de plan²⁷.

²⁶ El ámbito geográfico de actuación del PATSECOVA es el conjunto del territorio de la Comunitat Valenciana y por tanto afecta a los 542 Municipios que la componen y que en conjunto suponen una superficie de 23.355 km² y una población de 5.117.190 habitantes (en el año 2011). El Plan de Acción Territorial establecerá determinaciones y criterios en todos los ámbitos geográficos de la Comunitat Valenciana, especialmente en la escala intermedia (Áreas Funcionales Comerciales) y a nivel local en base al Sistema Nodal de Referencia (Sistema Nodal de Referencia Comercial).

En cuanto a su aplicación sectorial, el alcance del Plan se circunscribe a la actividad comercial minorista, compuesta en la actualidad por 68.371 puntos de venta y 55.700 empresas.

²⁷ De acuerdo con la LOT, se definen dos tipos de planes de acción territoriales (arts. 43 a 60), en primer lugar los planes de acción integrados que deben incluir la definición de objetivos, análisis, diagnósticos y estrategias del plan; y por otro lado, los planes de acción territorial sectoriales, que se elaborarán según el contenido y especificaciones establecidos en los planes de acción territorial integrados.

3. La naturaleza de los Planes de Comercio

Cada una de las CCAA pueden establecer sus propios Planes de Comercio como el PATSECOVA. La aprobación de los mismos se establece vía de Decreto de las respectivas Consejerías autonómicas y constituyen una manifestación de la competencia sobre ordenación territorial reconocida por la Constitución, como se ha mencionado anteriormente. Están situados en el escalón jerárquico entre las leyes autonómicas de ordenación del territorio y los planes urbanísticos locales, concretan generalidades propias de la visión global de aquellas y sirven de pauta para estos últimos. Estos planes establecen determinaciones de uso que son de obligado cumplimiento para los Entes locales. De esta forma, respetando las potestades municipales de ordenación y clasificación de suelo, la instancia autonómica vincula a través de una doble vía.

En primer lugar, afectando a la aprobación del planeamiento urbanístico. En este sentido, la plasmación concreta tanto de las construcciones como la zonificación que legitima el desarrollo de la actividad comercial, requiere la previa aprobación de los instrumentos de planeamiento de las corporaciones locales. La previsión de los propios planes de equipamiento comerciales en este sentido muestra claramente el carácter urbanístico de la regulación afectante al comercio. Se responde a la pregunta de dónde se comercio y no tanto a la de cómo se comercia. Con ello se explica la legitimidad que las instancias supramunicipales tienen en la regulación de intereses municipales, y se respeta el ámbito de la autonomía local consistente en la ordenación del espacio municipal a través de la aprobación del planeamiento urbanístico que resulta imprescindible para el desarrollo de los usos en el espacio.

En segundo lugar, influyendo en el ámbito de la gestión, no requiere la aprobación de instrumento alguno de planificación previa, correspondiente a los planes autonómicos un papel de normación directa que los convierte en un obligado punto de referencia para la administración gestora -municipal-, proporcionándole criterios de decisión y legitimidad jurídica para actuar directamente en la ordenación de los usos de la zona: concediendo o denegando las oportunas autorizaciones; concediendo ayudas y subvenciones; construyendo, directamente o por medio de concesiones, equipamientos comerciales, zonas peatonales...

De tal modo, a través de estos planes se racionaliza la estructura comercial del territorio, y ello, a través de dos vías:

- Mediante la previsión de una zonificación territorial equilibrada en la instalación de los equipamientos comerciales ; y

- Mediante la prohibición de la instalación de nuevos establecimientos con objeto de garantizar la competitividad del comercio existente en una zona, fundamentada principalmente en que la oferta comercial no supere la demanda.

Efectivamente, es típico en este tipo de instrumento normativo limitar las posibilidades de ejercicio de la actividad del comercio, prohibiendo la implantación de nuevas superficies comerciales y la concesión de autorizaciones de apertura durante periodos determinados de tiempo. El legislador autonómico fundamenta esta potestad pública en la defensa de la competitividad. Solo eliminando la entrada de nuevos agentes comerciales en perímetros territoriales acotados se evita la saturación de una oferta comercial perniciosa para la actividad comercial existente. A través de los Planes territoriales se vincula el margen de maniobra de las Administraciones municipales encargadas de la gestión en importantes aspectos:

- Prohibición de un tipo de actividades y no de otras.
- Modalización en el dimensionado de los establecimientos
- Configuración cada tipo de establecimientos, que definen, uno o varios tipos de actividad comercial.
- Condicionamiento espacial para el ejercicio de la actividad.

Otro aspecto a tener en cuenta es la eventual vulneración a la libertad de empresa, pues aparecen numerosas prerrogativas restrictivas de la actividad comercial, es por ello que algunas voces lo consideran un verdadero obstáculo para la libertad de comercio y por lo tanto para la dinamización de la actividad comercial a la que consideran un sector autoregurable. Sin embargo, es cierto que la libertad regulada en el art. 38 CE no está exenta de limitaciones. Las justificaciones más recurrentes son la de proteger la competitividad en el sector, pues se trata de impedir que haya más oferta que demanda, la protección del pequeño comercio, la racionalización de los espacios urbanos (peatonalización de centros urbanos...), la regeneración de zonas deprimidas y equilibrio territorial, o la de impedir que la iniciativa de instalación (comercial) deteriore el entorno medioambiental.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la tensión existente entre los agentes intervinientes en el mercado, sin duda, uno de los problemas centrales que suscita la propia dinamiza de este-, justifica la intervención de los poderes públicos, que tiene una de sus bases jurídicas mas solidas en el mandato constitucional que les exige “la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la económica general” (art. 38 CE).

4. Los instrumentos de fomento de la política comercial

Los instrumentos de fomento de la política comercial tienen trascendencia territorial y son cuatro: las actividades de fomento del comercio en zonas turísticas, las actividades de fomento del comercio en zonas económicamente deprimidas, los Municipios con incentivos al comercio local y las ayudas sobre el comercio no sedentario²⁸.

En cuanto al primer instrumento, debe decirse que la circunstancia de que España sea uno de los países de mayor afluencia turística, ha merecido la atención de los poderes públicos para el fomento del sector. Es por ello, que las CCAA, prevén ventajas referidas a la actividad comercial como por ejemplo la apertura de establecimientos en periodos de temporada alta para determinados días y horas en determinadas zonas, las denominadas zonas de gran afluencia turística. Además, las CCAA acompañan otras previsiones que fomentan dicha actividad a través de formulas de ordenación del uso del suelo; es decir típicamente urbanísticas. Este es el caso de las denominadas “islas peatonales” y el de las “zonas comerciales con tráfico limitado”. Estas técnicas se caracterizan por la existencia de un perímetro delimitado por una concentración suficiente de establecimientos, la delimitación de ese perímetro consolidado a través de una extinción o creación de la circulación de automóviles por ordenanzas de circulación de tráfico y por último, por la competencia de los Ayuntamientos para formular el proyecto de delimitación de esos espacios.

Así, las *islas de peatones* consisten en la delimitación de una zona que se destina principalmente a la actividad comercial a través de la concentración de establecimientos comerciales y la prohibición del tráfico rodado. Sin embargo, las *zonas comerciales con tráfico limitado*, es al igual que la anterior una política comercial que se referencia habitualmente en las zonas de centro tradicional comercial de pueblos y ciudades para el fomento del comercio en dicha zona pero que a diferencia de aquellas, no se extiende a todo el perímetro donde se desarrolla el comercio sino que se restringe selectivamente a una o varias zonas del mismo, adoptándose una serie de medidas restrictivas como por ejemplo la prohibición de aparcamientos, la extensión de “zona azul”, el ensanche de aceras, la peatonalización puntual de calzadas..., posibilitando todo ello un dominio preferencial del tránsito peatonal.

El segundo instrumento consiste en llevar a cabo actividades de fomento del comercio en zonas económicamente deprimidas que ayuden a reactivar una determinada empresa o un sector productivo a través de distintas formulas como la concesión de créditos blandos, la corresponsabilidad financiera en las bajas

²⁸ RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo...*, cit, p.120-124.

incentivadas de los trabajadores, ayudas para programas de formación...la focalización zonal corresponde a una lógica de una obligada finalidad administrativa hacia el reequilibrio territorial. Y es, justamente, sobre esa base, donde se encuentra el fundamento principal de la ordenación territorial como programación de todos los variables incidentes en un determinado territorio. Por ello, junto a la aplicación de actos administrativos que ejecutan de manera, más o menos aislada, las previsiones normativa que disponen en abstracto la utilización de las más variadas técnicas de fomento, cuando se circunscribe a una determinada zona, -sea por su atraso o subdesarrollo o por una dinámica de progresiva o por el cierre de grandes empresas, etc.- la actividad de fomento suele instrumentarse a través de la aprobación de programas *ad hoc*. Eso, ocurrió, por ejemplo con las denominadas “zonas de urgente reindustrialización (ZUR) previstas en la Ley de Industria en plena coyuntura de la reconversión industrial.

El tercer instrumento consiste en que los Municipios incentiven el comercio local a través de la programación urbanística de equipamientos consolidados (caso de los mercados municipales; galerías o centros privados de alimentación), o por consolidar, (dotando a determinadas áreas urbanas niveles mínimos de equipamiento) en el entramado urbano de pueblos y ciudades.

En el caso de zonas con equipamiento comercial consolidado, el fomento se dispone a través de:

- La programación: considerándose como focos de centralidad comercial mediante la delimitación en el planeamiento urbanístico de áreas de circulación restringida o islas peatonales (delimitación de usos).
- La financiación: destinándose líneas de crédito para financiar los costes de inversión.

Por lo que se refiere al incentivo para la dotación de equipamientos, puede, igualmente, producirse a través de esa misma doble vía:

- La programación: a través de la previsión de reserva de suelo o modificación del planeamiento a través de la rectificación de usos.
- Financiación: previniéndose líneas de crédito para la financiación de los costes de nuevo equipamiento, abaratándose de esta forma, el coste global de la inversión.

Finalmente, la Administración actuante puede incidir en la distribución territorial de los asentamientos comerciales a través de la dotación de ayudas financieras para el desarrollo de un determinado tipo de actividades comerciales no sedentarias. Ello influye en el modelo comercial puesto que no hay establecimientos fijos para los mismos. Hay que hacer una breve reflexión en relación a las formulas de fomento que

consisten en la concesión, - directa o indirecta-, por parte de los poderes públicos de ayudas de carácter económico.

Las determinaciones de naturaleza deben tener en cuenta las exigencias de la normativa comunitaria en relación con la garantía del libre comercio que limitan las ayudas públicas estatales a los agentes económicos, con el propósito de evitar distorsiones en la efectividad de aquel como consecuencia de una eventual tratamiento no igualitario entre los agentes intervinientes en la actividad comercial. Por ello, debe considerarse que la pertinencia o ilicitud de ese tipo de actuaciones públicas, habrán de referirse en todo caso a la incentivación de la actividad comercial a través de una política financiera referida a los aspectos infraestructurales del comercio, ajenos a quienes desarrollan dicha actividad.

V. RÉGIMEN DE IMPLANTACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS CON IMPACTO TERRITORIAL. REFERENCIA AL FACTOR AMBIENTAL

1. La autorización comercial

El art.6.4 LOCM (que tiene carácter general), remite la competencia sobre la autorización para la instalación de establecimientos comerciales a las CCAA, quienes determinarán la autoridad autonómica o local competente para resolver las solicitudes de autorización. Dicho procedimiento coordinará todos los trámites administrativos necesarios para la instalación de establecimientos comerciales²⁹.

Para la Ley estatal, los requisitos para la instalación de establecimientos comerciales, atenderán a criterios basados en el interés general relacionadas con la distribución comercial, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico. Y además, en todo caso los requisitos, y en su caso los criterios de concesión de la autorización, deberán ser proporcionados, no discriminatorios, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles (art. 6.2 LOCM).

Sólo podrán quedar sometida a una autorización, que se concederá por tiempo indefinido cuando, una vez aplicados el juicio de proporcionalidad, según lo establecido en el artículo 5.c) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el principio de no discriminación, de manera clara e inequívoca concurren razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, de acuerdo con lo que se establece en el siguiente apartado y así se motive suficientemente en la ley que establezca dicho régimen (art. 6.1 LOCM).

Nueve comunidades autónomas (Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) exigen para la implantación del gran equipamiento comercial la obtención de una autorización comercial (segunda licencia), y tres (Cantabria, Castilla La Mancha y Extremadura) la emisión de un informe comercial preceptivo y vinculante que, en ambos casos, es concedida o evacuado por la consejería o departamento competente en materia de comercio.

Hay que señalar que, se trata de un doble control *ex ante*, por cuanto la autorización o informe comercial son controles previos a las pertinentes licencias

²⁹ Sin perjuicio de la regulación que al respecto aprueben las CCAA, las solicitudes presentadas deberán resolverse en un plazo máximo de seis meses, y como efecto de la falta de resolución expresa, se establecerá el silencio positivo salvo excepción de los supuestos que recoge el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

municipales urbanísticas o de actividades clasificadas o se insertan en el procedimiento de otorgamiento de las mismas. Es obvio, que el urbanismo y el medio ambiente se encuentran entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la intervención de las Administraciones Públicas, en cambio, las citadas licencias municipales se ven afectadas por la necesidad de someterse al test de verificación o justificación derivado de la Directiva de Servicios, por lo que algunas de ellas deben ser sustituidas por otros procedimientos de control menos intensos por ejemplo, en el caso de una obra menor o en la apertura de un negocio de escaso o nulo impacto ambiental³⁰.

La LCCV, ya ponía de manifiesto que la obligación de cumplimentar determinados requisitos para el desarrollo de la actividad comercial ha devenido en la generación de distintas cargas administrativas que suponen una exigencia prescindible para la Administración y cuya eliminación, sin embargo, contribuirá a incentivar la actividad económica³¹. Es por ese motivo por el que el procedimiento de autorización para la implantación, ampliación o modificación sustancial de un establecimiento de impacto territorial deberá limitarse simplemente a verificar determinados extremos a los que luego nos referiremos.

En esta línea, se exige expresamente de la citada autorización a los establecimientos individuales cuya superficie comercial sea igual o superior a 2.500 m² y que formen parte de otros centros comerciales o parques comerciales ya autorizados, dado que los locales que se integran en un establecimiento colectivo que ya ha sido autorizado no van a generar nuevos impactos en el entorno que no hayan sido ponderados previamente. También procede excluir de dicha autorización al comercio mayorista que por su naturaleza precisa grandes espacios, pero que, sin embargo, al estar dirigido a los profesionales, va a generar menor impacto en el territorio.

³⁰ En este sentido, el art. 84 de la Ley 7/1985, de abril, reguladora de las bases de régimen local (en la redacción dada por la "Ley Ómnibus" 25/2009), donde junto a la licencia, se prevé comunicación previa o declaración responsable o el control posterior al inicio de la actividad, y el artículo 22.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, en la redacción dada por el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre.

³¹ La supresión de estas cargas administrativas, que ya estableció el Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consell, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la Administración de la Generalitat y su sector público, está en la línea de otras recientes disposiciones, tanto de ámbito estatal, como el Real decreto ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, como de ámbito autonómico, como la Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunitat Valenciana, y el plan de simplificación y reducción de cargas administrativas (SIRCA), aprobado por el Consell el 19 de febrero de 2010.

Todo lo anterior implica una agilización en la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a resolver las solicitudes de implantación, ampliación y modificación sustancial de establecimientos comerciales de impacto territorial. Los casos en los que se requiere autorización comercial se encuentran regulados en el art. 33 LCCV y son los siguientes:

- La implantación de establecimientos comerciales individuales o colectivos que cuenten con una superficie comercial igual o superior a 2.500 m², como ya hemos dicho anteriormente, salvo la de los establecimientos dedicados exclusivamente al comercio al por mayor y la de aquellos establecimientos que formen parte de establecimientos colectivos que hayan obtenido la autorización de la conselleria y cuyas características básicas estuvieran previstas en el proyecto autorizado.

- La implantación de establecimientos comerciales individuales o colectivos, cuyas condiciones urbanísticas determine el PATSECOVA.

- La ampliación de la superficie comercial de un establecimiento comercial individual o colectivo existente, cuando como consecuencia de la misma se alcancen o superen las superficies indicada anteriormente.

- La ampliación de la superficie comercial de un establecimiento comercial individual o colectivo existente, cuya superficie ya alcance o supere la establecida en el apartado a cuando la ampliación, individualmente o en conjunto con otras ampliaciones anteriores, supere el 10% de la superficie comercial autorizada y, en todo caso, cuando la ampliación individual o en conjunto supere los 2.500 m².

- La modificación sustancial de las características de funcionamiento de un establecimiento comercial individual o colectivo existente, cuya superficie comercial alcance o supere las superficies establecidas.

Es importante decir que cualquier actuación sujeta al régimen excepcional de autorización requerirá del correspondiente instrumento de paisaje para evaluar la incidencia de aquella sobre el mismo. Además, se deberán tener en cuenta 3 criterios para conceder la autorización comercial autonómica, (art.34 LCCV):

- La adecuación del proyecto a las determinaciones y normas del PATSECOVA.
- La adecuación del proyecto a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente que le sea de aplicación.
- La compatibilidad del proyecto con las directrices que para las actividades económicas establece la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

Los interesados deberán presentar la solicitud de autorización ante la conselleria competente en materia de comercio. A los efectos de su tramitación simultánea con los procedimientos municipales, las solicitudes para los supuestos sometidos a autorización comercial, podrán presentarse ante el Ayuntamiento correspondiente, el cual remitirá la solicitud a la conselleria competente en materia de comercio, junto con un informe que justifique la aprobación definitiva de los instrumentos urbanísticos que amparan la implantación del establecimiento que se solicita.

La resolución para la obtención de la autorización comercial autonómica será adoptada en el plazo máximo de tres meses de acuerdo con el art.36 LCCV, de manera que transcurrido dicho plazo sin haber recaído resolución expresa, se entenderá aprobada la solicitud de autorización comercial por silencio administrativo. El plazo no comenzará a correr hasta el momento en que se haya presentado toda la documentación que resulte preceptiva, además la autorización comercial autonómica será indispensable y previa para el otorgamiento de las licencias municipales aunque podrán tramitarse conjuntamente.

Finalmente, en cuanto a la autorización comercial autonómica otorgada se entenderá caducada en el caso de que las obras de instalación del establecimiento comercial proyectado no se iniciasen en el plazo de dieciocho meses, a contar desde la concesión de la autorización comercial autonómica, y sin perjuicio de la posibilidad de prórroga por periodos de doce meses, por causas justificadas, alegadas y probadas ante la Administración. La solicitud de prórroga deberá producirse con anterioridad a la fecha de caducidad de la autorización, debiendo acompañarse la documentación justificativa correspondiente, art.37 LCCV. La caducidad de la autorización comercial autonómica requiere acto administrativo expreso de declaración, que se adoptará por la dirección general competente en materia de comercio, a quien corresponde, asimismo, resolver sobre las solicitudes de prórroga, salvo que los plazos de ejecución de los proyectos de obras e instalaciones establecidos por los ayuntamientos fuesen superiores. La concesión de prórroga estará sujeta al pago de la tasa que en cada momento establezca la legislación autonómica reguladora de esta materia.

2. La Actuación Territorial Estratégica (ATE)

Como consecuencia de la crisis económica española, se aprobó, con carácter urgente, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de medidas urgentes de actuaciones territoriales estratégicas (LMUATE)³², que tiene como finalidad facilitar la implantación de estas estrategias, contribuyendo a la dinamización de la actividad económica y creación del empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos más ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales. Entre sus funciones se encuentra la identificación e impulso de acciones y proyectos singulares que contribuyen a cualificar y diversificar el territorio, se pretende con ello que la tramitación e implantación de los instrumentos y procedimientos territoriales se lleven a cabo en condiciones adecuadas, tanto en el plazo como el contenido, dada su relevancia territorial y también que el proceso de planeamiento y gestión de los agentes inversores sea más fluida y eficaz.

Se justifica en que la legislación valenciana carecía de instrumentos y procedimientos de alcance territorial y urbanístico que permitan la tramitación e implantación de estos procesos en condiciones adecuadas, tanto de plazo como de contenido, dada su singularidad y relevancia territorial, mientras que este tipo de procedimientos sí que se ha consolidado en la mayoría de Comunidades Autónomas en los últimos años, cumpliendo una importante función al servicio de la colectividad.

Las ATEs se definen como una herramienta de carácter excepcional y singular para canalizar la implantación y ejecución de las acciones estratégicas más relevantes y dinamizadoras, debiéndose justificar en cada caso la conveniencia y oportunidad de tramitarlas mediante este especial procedimiento. La declaración de actuación territorial estratégica requiere cumplir todos estos requisitos, según el art. 1 LMUATE:

- Congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, pues contribuirá a la consecución de los objetivos y principios rectores de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

- Interés general, ya que deberá producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, especialmente en la creación de empleo, lo cual se tendrá que acreditar mediante la aportación de un estudio de viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación.

- Integración territorial, pues deben ser compatibles con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las

³² Aprobada antes por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell.

redes de movilidad sostenible, ponderando las de transporte público y los sistemas no motorizados.

- Localización selectiva, deben ubicarse aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad.

- Efectividad que se pretende mediante su ejecución inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo.

- Relevancia en cuanto acoger usos y actividades que contribuyan a la excelencia y cualificación del territorio con proyección a escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional.

Un ejemplo de ATE declarada, es la de “Valencia Dinamiza”, un proyecto empresarial de gran magnitud e impacto supramunicipal del Valencia CF y la mercantil Newcoval, SL, que pretenden crear un espacio comercial multifuncional con dotaciones sanitarias, educativas y culturales y también la construcción de un nuevo campo de fútbol.

3. La consideración del factor ambiental en el Urbanismo Comercial

La preocupación medioambiental se hace patente en dos ámbitos distintos. El primero, al impacto ambiental en la fase de elaboración de los específicos instrumentos de ordenación. Por su parte, el segundo, consiste en la obligada toma en consideración del factor ambiental en la fase de autorización o licencia urbanística.

Como se ha dicho anteriormente, los Entes locales también están afectados por el proceso de revisión normativa ordenado por la “Ley Paraguas”. El medioambiente es uno de los ámbitos en los que se concentra buena parte en las Ordenanzas municipales; particularmente en materia de actividades clasificadas, protección contra el ruido y evaluación y gestión de la contaminación atmosférica. Las Ordenanzas en esta materia deben ser evaluadas a la luz de la dicha Ley, para que los Entes locales puedan iniciar, con mayores dosis de seguridad jurídica, su propio proceso de revisión de la normativa local³³. Por su parte, la revisión de la normativa autonómica de intervención integral de algunas CCAA es importante en la medida en que pueden

³³ Sobre la incidencia de la adaptación de la Directiva en el ámbito local, el *Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios del Ministerio de Economía y Hacienda*, p.68 y ss. En este informe se señala que muchos Municipios han trasladado al Ministerio de Política Territorial la dificultad que supone proceder a efectuar las modificaciones sin conocer con carácter previo el sentido y amplitud de las modificaciones que vayan a realizar las correspondientes CCAA.

servir para delimitar el espacio de la comunicación previa (si es que debe tenerlo) y establecer límites para la extensión injustificada de esta técnica de ordenación. Además, una vez revisada la legislación ambiental autonómica en materia de intervención ambiental, el desarrollo de Ordenanzas tipo puede ser una buena solución especialmente en materia de actividades clasificadas. Definir un “campo de juego” seguro es fundamental para adaptar de modo adecuado las ordenanzas ambientales afectadas³⁴.

La normativa de transposición de la Directiva de servicios ha pretendido simplificar y clarificar algunos tramites autorizatorios y de evaluación de actividades, mediante la modificación de la normativa de impacto ambiental o de control integrado de la contaminación. De todas formas, no puede negarse la aparición de ciertos riesgos que puede abrir puertas a la eliminación injustificada de restricción medioambiental necesaria. Por ello, a la hora de desarrollar y modificar normas ambientales, es preciso ser plenamente consciente de la incidencia limitada de la normativa de servicios, y de que la protección del medio ambiente es una razón imperiosa de interés general que justifica la adopción de medidas proporcionadas restrictivas de la libertad de servicios.

Por otra parte, la Directiva de servicios no prejuzga el nivel de protección ambiental elegido. No exige la reducción de los estándares ambientales, solo demanda que las medidas sean proporcionadas al objetivo que se pretende alcanzar, es decir, que sean idóneas para su consecución y que no vayan más allá de lo necesario.

Es preciso realizar un esfuerzo de integración y coordinación de las técnicas preventivas, fundamentalmente la autorización ambiental, la licencia municipal, la evaluación de impacto ambiental y las autorizaciones ambientales sectoriales. Con ello, se simplifican y reducen las cargas administrativas y los plazos para la puesta en marcha de las actividades, además de que se evitan los eventuales conflictos e incoherencias que pudieran surgir entre las autoridades ambientales con competencias concurrentes sobre un mismo proyecto. Es necesario también, diseñar regímenes de ordenación ambiental escalonados en función de la repercusión de las actividades que establezcan de forma clara el ámbito de aplicación de cada una de las técnicas y eviten los solapamientos entre ellas. El derecho comparado autonómico nos ofrece alternativas de integración y simplificación procedimental para las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada, pero si obligadas a disponer de autorizaciones sectoriales ambientales.

³⁴ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *La Termita Bolkestein, mercado único vs derechos de los ciudadanos*, en M^{ra} Antonia Arias Martínez (coord.), Civitas, 2012, p.325-334.

VI. CONCLUSIONES

Analizado todo lo anterior, es importante para concluir este Trabajo Final de Grado, hacer mención a las ideas más importantes y a las reflexiones a las que se ha llegado, dejando constancia del estudio del tema.

PRIMERA. El término “urbanismo comercial” aparece en España por primera vez en 1975. Se trata de configurar el espacio mediante las técnicas propias del planeamiento urbanístico y teniendo en cuenta las necesidades de distribución comercial. Por tanto, va más allá de la idoneidad del tipo de construcción y de los requisitos exigidos para el conjunto de infraestructuras anejas y a los usos y actividades que en ellos se puedan prever, pues existen aspectos de naturaleza distinta, pero igualmente importantes, en la decisión de su efectiva implantación.

SEGUNDA. En virtud de la legislación aplicable, hoy en día, se considera establecimiento comercial a 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.

TERCERA. A la hora de someter a autorización administrativa la instalación de establecimientos comerciales, deben tomarse en consideración que podrían generar impacto ambiental y territorial la instalación y apertura de establecimientos comerciales a partir de los 2.500 metros cuadrados de superficie comercial (art. 2 LOCM).

CUARTA. La Directiva de servicios, influye en la autorización específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, de manera que para que las Comunidades Autónomas cumplieran con la norma comunitaria han modificado cientos de normas que regulan la prestación de servicios. En unos casos aprobando una nueva Ley específica para el sector del comercio o reformando la ya existente, en otros casos sirviéndose de una “Ley ómnibus” autonómica o recurriendo a vías urgentes como la Ley de medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

QUINTA. Las CCAA tienen la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio (art. 148.1.3 CE) y en todo caso, en las materias no atribuidas expresamente al Estado, en virtud del art. 149.3º CE. Es por ello, que son éstas quienes aprueban toda la normativa relativa al “urbanismo comercial”, sirviéndose para ello, de los títulos materiales “urbanismo”, y “comercio interior”.

SEXTA. Los Municipios tienen reconocida la competencia para aprobar el planeamiento urbanístico, de manera que participan en el proceso de implantación de los grandes establecimientos comerciales. Además, en algunas CCAA en sus respectivas leyes sectoriales, permite que los Ayuntamientos puedan diseñar su propia

política comercial a través de *Planes municipales de comercio*, en los que se limitan las posibilidades de ejercicio de la actividad del comercio, prohibiendo la implantación de nuevas superficies comerciales y la concesión de autorizaciones de apertura durante periodos determinados de tiempo.

SÉPTIMA. Suele ser práctica común en muchos Municipios la celebración de convenios urbanísticos con particulares para llevar a cabo la implantación de grandes superficies comerciales en sus respectivos términos.

OCTAVA. La aprobación Planes de comercio se establece vía Decreto de las respectivas Consejerías autonómicas. Éstos se caracterizan porque son de obligado cumplimiento para los Entes Locales y su finalidad es la de racionalizar la estructura comercial del territorio a través de dos vías: mediante la previsión de una zonificación territorial equilibrada en la instalación de los equipamientos comerciales y mediante la prohibición de la instalación de nuevos establecimientos con objeto de garantizar la competitividad del comercio existente en una zona, fundamentada principalmente en que la oferta comercial no supere la demanda.

NOVENA. El PATSECOVA, delimitará las áreas comerciales funcionales de la Comunitat Valenciana en base a criterios de accesibilidad territorial, capacidad y fuerza de atracción que ejercen las ciudades y criterios funcionales, orográficos, urbanísticos, históricos, medioambientales, socioculturales y visuales. En su delimitación se atenderá a la efectuada por la ETCV, instrumento de ordenación del territorio que contiene las directrices, orientaciones y criterios para la coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales.

DÉCIMA. El procedimiento de autorización valenciana para la implantación, ampliación o modificación sustancial de un establecimiento de impacto territorial deberá limitarse simplemente a verificar que los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes están definitivamente aprobados y publicados y que se ajustan al futuro PATSECOVA y a la ETCV. De manera que se exige expresamente de la citada autorización a los establecimientos individuales cuya superficie comercial sea igual o superior a 2.500 m² y que formen parte parques comerciales ya autorizados, dado que los locales que se integran en un establecimiento colectivo que ya ha sido autorizado no van a generar nuevos impactos en el entorno que no hayan sido ponderados previamente.

UNDÉCIMA. Las ATEs son unas herramientas idóneas y de carácter excepcional y singular que surgen como consecuencia de la crisis española, dando lugar a la aprobación de la LMUATE. Entre sus funciones se encuentra la identificación e impulso de acciones y proyectos singulares que contribuyen a cualificar y diversificar el territorio, se pretende con ello que la tramitación e implantación de los instrumentos

y procedimientos territoriales se lleven a cabo en condiciones adecuadas, tanto en el plazo como el contenido, dada su relevancia territorial y también que el proceso de planeamiento y gestión de los agentes inversores sea más fluida y eficaz.

DUODÉCIMA. En el ámbito ambiental, es preciso realizar un esfuerzo de integración y coordinación de las técnicas preventivas, fundamentalmente la autorización ambiental, la licencia municipal, la evaluación de impacto ambiental y las autorizaciones ambientales sectoriales, de manera que con ello, se simplifican y reducen las cargas administrativas y los plazos para la puesta en marcha de las actividades, además de que se evitan los eventuales conflictos e incoherencias que pudieran surgir entre las autoridades ambientales con competencias concurrentes sobre un mismo proyecto.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1994
- CASES PALLARÉS, L., PONS CÁNOVAS, F., *La implantación de los grandes establecimientos comerciales*, Monografías jurídicas, Prólogo de José Serrano Carvajal, Marcial Pons, 1998.
- COBO OLVERA, T., "Obras, construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable y urbanizable no programado", RDU, nº 19, 2004, p. 61-67.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental*, en Casado Casado L., Fuentes y Gasó, J.R., Gifreu Font, J., (dir.), Tirant monografías 885, 2013, p.37 a 71.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990.
- MOLINILLO JIMÉNEZ, S., *Centros comerciales de área urbana*; ESIC (Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing), 2002.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *La Termita Bolkestein, mercado único vs derechos de los ciudadanos*, en M^a Antonia Arias Martínez (coord.), Civitas, 2012, p.325 a 365.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo comercial*, Dykinson, Universidad de Jaén, 2000.
- TARRAGÓ i BALAGUÉ, M., *Urbanismo comercial*, Col.lecció estudis comercials; Generalitat Valenciana, Consellería d'industria, comerç i turisme, 2007.
- TORNOS MAS, J., *Ordenación constitucional del comercio*, en *Estudios sobre la Constitución Española* (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), Civitas, Vol V, Madrid, 1991
- VILLAREJO GALENDE, H., *Equipamientos comerciales: entre urbanismo y planificación comercial*, Comares, Granada, 2008.
- VILLAREJO GALENDE, H., "La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición", RDUE, nº13, 2007.

SUMMARY

I. INTRODUCTION

The topic covered by this Final Degree Project (FDP) is the "commercial urban development" understood as an authentic land-use planning in which the location and the installation of the large commercial establishments are considered. This is a matter that is responsible for the distribution of trade, a sector that has changed from being little known and studied to be a growing interest and a social role at present.

This project is divided into 4 different sections: the commercial urban development; the constitutional framework of the spatial planning of trade; the urban-commercial planning and the implementation regime of the establishments with territorial impact with particular reference to the environmental factor.

Backgrounds of commercial urban development are included in the first block, the concept is defined, the object is specified, the term "large commercial establishment" and the classification of the types of commercial establishments are dealt with, which are the basis for understanding the subject in question.

The second block focuses on the different legal regimes that this very specific topic is subjected to. It includes, on the one hand, the land-use planning of trade in the European law and the influence of the Services Directive. On the other hand, it refers to the distribution of powers between the State and the Autonomous Communities, following with the State legislation on land-use planning and Law on Retail Trade Management and finally, the Local Government to the land-use and trade planning.

The third block is about the urban-commercial planning. The typical instruments of the urban planning of the business planning are mentioned, in particular to the rules of planning and soil reserves. In this point, it is necessary to know the nature of trading schemes, as they are specific instruments of the urban-commercial sector and also some comments on other instruments that can be used in trade policy will be given whose purpose is to promote business activities.

Finally, the fourth block deals with the Sectorial Territorial Action Plan for Trade in the Community of Valencia (PATSECOVA) and Spatial Development of the Community of Valencia (ETCV) as well as environmental factor and its impact are also studied.

II. COMMERCIAL URBAN DEVELOPMENT AND COMMERCIAL ESTABLISHMENTS

The term "commercial urban development" appears in legal texts and in academic studies, and it is furthermore, an expression used in professional movements. In 1962 a first Law entitled "Law of commercial urban development and equipment" appears in Belgium. In the Spanish case, the references on commercial urban development are primarily in a series of studies performed from 1975 by the institute for the reform of commercial structures, Iresco, nowadays a disappeared organization. There, it takes place the first study in Spain, focused on the specific case of Gerona and two years later it was promoted the study on commercial urban development in Valencia.

The consideration of the so-called "commercial urban development" in the field of the land-use planning and within it, in the urban development, focuses on the problem of the location of trade, the place where it can be managed and not on the ways that it can be managed. All the rules on internal trade deals with the latter, which highlights, among others, the regulation of trading hours and types of sale.

Therefore, the aspects related to the location and size of the establishments that are home to the business matter. The fact that this aspect of urban development is qualified as "commercial" is justified not only by the concern of the location of the commercial establishments but also, and perhaps primarily, because this decision has important consequences for both the trade and the economic and urban development in general.

Law 7/1996 of 15 January on retail trade management, amended by Law 1/2010 of 1 March, from now on LOCM, modulates the legal framework for commercial establishments due to the distinction between "commercial establishments" and other commercial establishments. The main motivation of the legal differentiation of large establishments is that the opening of these will be subject to obtaining a special commercial license, the granting of which will correspond to the regional administration provided that concur overriding reasons of public interest (Article 6.1).

At the time of submitting to administrative approval the installation of commercial establishments, the studies of the scientific doctrine should be taken into consideration, according to which the installation and opening of commercial establishments from 2,500 square meters of commercial surface area may generate environmental and territorial impact. The regional legislature, in exercising its powers of legislative development, may specify the requirements that must have a property to be qualified

as a large establishment, provided that such rating is assigned to those that exceed the above surface.

Commercial establishment is considered to "any installation of retail where the employer carries on his activity on a permanent basis; or any movable installation of retail where the employer carries on his activity as usual"(art. 2 LOCM).

It is important to clearly define the concept of collective commercial establishment to avoid the vicious practice that the trade authorisation regime can generate. For example, in the current regulation of the figure in art. 5.3 of the Trade Act of the Community of Valencia 3/2011, of 23 March, understands as a collective establishment: "those composed by a set of commercial premises located or not in the same place, in which the respective activities are exercised entrepreneurially independent and are designed together or that are related by common use proprietary elements whose usage is shared".

III. THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR SPATIAL PLANNING OF TRADE

The appearance of the Directive, adopted on 12 December 2006, influences on the legislations of the Member States in two areas. First, the Directive removes obstacles that companies are now finding when they try to settle in another Member State. Thus, Member States are obliged to simplify its procedures and formalities when under examination, these are not "sufficiently simple" (art. 5). The establishment of points of single contact is also included to simplify procedures and in order to the provider can solve all the arrangements through a single point of contact rather than going from one shop to another (art. 6). The ability to perform the procedures electronically is another element of the Directive (art. 8).

Secondly, from the point of view of the freedom of the establishment, the Directive seeks that the establishment in another Member State was as easy as possible. If new openings are subject to an authorization scheme, the Member State must justify it invoking reasons of general interest and should not be discrimination between national and foreign operators (art. 9). The criteria should be clear, objective and non-discriminatory (art. 10). The text needs requirements that are prohibited. For example, countries cannot use nationality or residence to subordinate the exercise of a service (art. 14). A number of requirements will be allowed but the Member State shall submit into an evaluation to prove that they are necessary, proportional and non-discriminatory. Among such requirements include, for example, restrictions related to the population or to a minimum distance.

In order to accomplish materially with the Community regulation, the Government submitted in June 2009 a bill, popularly known as Omnibus Act, amending various laws for its adaptation to the Act on the Free Access to Service Activities and their practice (published in the Official Gazette of the government in 24 December 2009) and which leads the modification by the State and the Autonomous Communities of dozens of rules to adapt them to the principles set out in the Directive.

In the legal field, the Constitution gives the State the establishment of the basis of the general economy (art. 149.1.13 EC), in which the competence should be framed on the basis of a single state market, in turn, absorbed by European powers. Meanwhile, the Autonomous Communities have exclusive jurisdiction over land-use planning (art. 148.1.3 EC) and the regulation of the so-called internal trade (competence susceptible to be assumed as statutory via). With all this, it is clear the important role they have in central aspects of their object such as the regulation of internal trade and territorial policy.

After the Autonomous Communities started with jurisdiction in the matter to pronounce laws on spatial planning of trade, the government decided to give a general regulation in that regard. The LOCM Act established a legal framework of minimums in the distribution sector and it was pronounced being highly conscious of the challenge that leads the ongoing process of the modernization of the economy and the need that the regulation in this area fits to the reality of the markets. The new challenges arising from the increasing construction of the internal market make necessary to change the state legislation on retail trade in order to adapt it to the new Community rules.

The Constitution establishes in its arts. 137 and 140 the local autonomy as a constitutional guarantee, which means that the local authorities may intervene in any matters affecting them, which involves their participation in the management of all the matters affecting them. The main mechanism of action of the municipalities in the spatial planning of trade are: the urban plan, for the aspects related to location, size and regime of admitted and excluded uses; the local business plan to carry out the structural reform of the equipment and its rational development; and the opening license to implement the provisions of the development and commercial plan, where applicable. Therefore, the land-use and urban planning is the sole responsibility of the Autonomous Communities, but it cannot be denied the importance of municipalities in the urban planning and the management of business.

IV. URBAN AND COMMERCIAL PLANNING

The recognition of the municipal authority to approve the urban planning is in art. 5 of the Law 7/1985 of 2 April, regulating local regime databases, from now on LRRL, which makes essential the local entities involved in the process of implementation of large commercial establishments. On the one hand, because of their affected status by the regional programming, they are made participants of the decision on their installation in their corresponding terms but they also play an important role in trade policy, since the zoning of the traditional trade rests on the municipalities, which it is strongly developed in urban centres and nowadays, it is still majority. In addition, it is joined the possibility that some Autonomous Communities have opened in their respective sectorial laws in which Councils can design its own trade policy through *municipal trading schemes*. Specifically, in LCCV, Chapter II, Art. 30, mentions the different instruments for the land-use planning of trade, establishing that this function corresponds to the Government, local councils and other public authorities, in the scope of their powers being the 3 instruments: the Sectorial Territorial Action Plan for Trade in the Community of Valencia (PATSECOVA), the standards for the treatment of commercial activity in the urban planning and the regional authorization regime for the implementation of commercial establishments that generate supramunicipal impact.

The execution of urban planning agreements with individuals is a common practice in many municipalities to carry out the implementation of large stores in their respective terms. Thus, the development of commercial equipment in towns and cities is a technique that has become increasingly ingrained in the urban planning in recent years. Frequently, the cases in which individuals not only participate in the information phase (as declarations), but in its effective implementation, carrying out the effective development and construction of the scheduled through shims - or even taking the lead in drafting the development planning. But apart from these ways of participation, councils may agree the programming certain urban operations with the promoters of the particulars.

Some Autonomous Communities have chosen to establish their territorial model of trade policy linking local councils through legislative prediction of a prior and mandatory consultation in the phase of development of urban planning instruments. This is the model assumed for example by Catalonia, Aragón, Navarra and the Community of Valencia. In other cases, it is required that municipal ordinances about opening, modification and expansion of large areas and shopping centres incorporate mandatorily the default content by the Autonomous Communities in the authorization phase of the opening license. In any case, this requirement presupposes

the mandatory incorporation of the commercial public policies established in the regional rules in the municipal urban planning instruments. This is the case for example of the Canary Islands.

The approval of trade plans by decree of the ministries of the respective regional governments, are a manifestation of the competition on land-use planning recognized in the art. 148.1.3 EC. Through these plans the commercial structure of the territory is rationalized, and this, in two ways: by providing a balanced territorial zoning in the installation of the commercial equipment and by prohibiting the installation of new establishments in order to guarantee the competitiveness of the existing trade in an area, based mainly on the commercial offer does not exceed the demand.

Another aspect to consider is the possible infringement to freedom of enterprise, because there are numerous restrictive prerogatives of business, since the introduction of new establishments is limited, the minimum limits of sales area are set, it provides the financing to operators and not others, it sets the registration requirement, it prohibits the introduction of centres (for example, municipal supplies in certain municipalities, or it exempts certain activities from this prohibition). The most recurring justifications are to protect the competitiveness of the sector, as it tries to prevent that there would be more offer than demand, the protection of small business, the streamlining of urban spaces (pedestrianization of city centres ...), the regeneration of depressed areas and territorial balance, or to prevent that the initiative of (commercial) installation deteriorates environmental surroundings.

In order to boost trade, promotion instruments of trade policy are also created, for example by carrying out trade promotion activities in tourist areas, the trade promotion activities in economically depressed areas, municipalities with incentives to local trade and aids on not sedentary trade.

V. IMPLEMENTACION SCHEME OF THE ESTABLISHMENTS WITH TERRITORIAL IMPACT. REFERENCE TO ENVIRONMENTAL FACTOR

For the state law, the requirements for the installation of commercial establishments, attend to some criteria based on the general interest relating to the commercial distribution, such as environmental and urban environment protection, land-use planning and the conservation of the artistic and historic heritage. Generally, the installation of commercial establishments is not subject to commercial licensing regime. They may only be subject to an authorization provided that concur overriding reasons of general interest relating to commercial distribution, according to what it is established in the following section and so being motivated enough in the law establishing the scheme (section 6.1 LOCM). This is a double ex ante control, because the authorization or business report are ex ante controls to the relevant urban municipal licenses or classified activities, or inserted in the procedure for granting them.

Following the entry into force of the LCCV, the authorization procedure for the implementation, expansion or substantial modification of an establishment of regional impact should be limited simply to verify that the corresponding urban planning instruments are finally adopted and published and that they adapt to PATSECOVA and ETCV. In this line, such authorization expressly exempts the individual establishments whose commercial area is equal or greater than 2,500 m² and are part of those malls or commercial parks already authorized, since the premises that are integrated into a collective establishment that has already been authorized will not create new impacts on the environment that have not been previously weighted. It is also appropriate to exclude from such authorization the wholesale trade which by its nature requires large spaces, but however, because of being addressed to professionals, they will generate less impact on the territory.

Furthermore, the Law 4/2004 of 30 June, spatial planning and landscape protection in the Community of Valencia (LOTPP), must be taken into account, since the Member States of the European Union, with the adoption of European Spatial Development Perspective, have agreed to a common spatial models and objectives for future development. This has meant that the Community of Valencia defines its own territorial strategy in accordance with the Community objectives and thus ensuring social and economic cohesion, conservation of natural resources and cultural heritage and a more balanced competitiveness of its territory.

The intervention in the territory must be produced by the instruments that the Act itself provides, dealing with strategic issues for the development of the Community of Valencia as the landscape, housing, coastal, water or infrastructure; It takes a strong

position in relation to the prevention of natural or induced hazards, the recovery of historic centres, etc. The ETCV is the result of a process that concludes in a land-use planning instrument, it contains the guidelines, directions and criteria that, together with the LOTPP, constitute a reference for the public decisions of territorial impact contained in the various planning instruments, establishing the guidelines for harmonization and coordination of the various sectorial policies, and economic and social projections.

The environmental concern is evident in two distinct areas. First, the environmental impact on the development phase of the specific management instruments. For its part, the second consists in the compulsory take into account of the environmental factor in the phase of urban permission or authorization. The law transposing the Services Directive is intended to simplify and clarify some procedures of authorization and assessment of activities, by changing the rules of environmental impact or integrated control of pollution. The Directive does not prejudge the chosen level of environmental protection. It does not require the reduction of environmental standards, it only demands that the measures are proportionate to the objective to be achieved, ie, they are suitable for achieving its aim and they must not go beyond what is necessary.

Along with the planning-sanction urban techniques, the urban also provides the classification of the soil, the tripartition of urban land, developable and undevelopable, which enables the management of the uses and activities susceptible to development. However, it is common that sectorial regulations include forecasts of installation of large commercial establishments on undeveloped land, so that the administration and individuals may only perform acts of use and exploitation on undeveloped land in the cases provided by law, assuming therefore an exception to the general established regime.

In this regard, the legislative provisions or omissions have or should have in mind the procedural requirement imposed by the regulation of the environmental impact assessment that, after all, will result in better at the final decision on the authorization.

VI. CONCLUSIONS

After analysing the above, it is important to complete this Final Degree Project to mention the most important ideas:

FIRST. The "commercial urban development" tries to organize the space by the appropriate techniques of urban planning, taking into account the needs of commercial distribution.

SECOND. Large establishments are characterized because their opening will be subject to obtaining a special commercial license, the granting of which corresponds to the regional administration provided that concur overriding reasons of general interest (section 6.1 LOCM).

THIRD. With the emergence of the Services Directive, the Autonomous Communities and local entities of our country have had to modify the rules governing the provision of services.

FOURTH. The art.30 of LCCV, makes mention of the various instruments for the land-use planning of trade, which are: PATSECOVA, standards for the treatment of the commercial activity in the urban planning and the regional authorization regime for the implementation of commercial establishments that generate supramunicipal impact.

FIFTH. The commercial structure of the territory is rationalized through trading schemes in two ways: through the provision of a balanced territorial zoning in the installation of the commercial equipment and through the prohibition of the installation of new establishments in order to ensure the competitiveness of the existing trade in an area, based mainly on the commercial offer does not exceed the demand.

SIXTH. The procedure of Valencian authorization for the implementation, expansion or substantial modification of an establishment of regional impact should be limited simply to verify that the corresponding urban planning instruments are finally adopted and published and that they adapt to the PATSECOVA and ETCV.

SEVENTH. The administration and individuals may only perform acts of use and exploitation on undeveloped land in the cases provided by law, assuming therefore an exception to the general established regime.