

A LA MESA DEL PARLAMENTO VASCO

Los Grupos Parlamentarios abajo firmantes, al amparo del vigente Reglamento de la Cámara presentan las siguientes enmiendas al articulado y a la exposición de motivos, a la **Proposición de Ley para la modificación de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, en materia de implantación y ampliación de grandes establecimientos comerciales.** (11\09\02\02\00027)

De esta forma con la presentación de estas enmiendas, se renuncia al resto del plazo establecido en el artículo 149.2 del Reglamento y se solicita a la Mesa la reducción de los plazos conforme al artículo 101 del Reglamento, con el fin de que el plazo de presentación de enmiendas finalice hoy mismo.

- **ENMIENDA Nº 1 DE MODIFICACIÓN.**

Se propone sustituir el Título de la Ley.

Donde dice: “Ley de modificación de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, en materia de implantación y ampliación de grandes establecimientos comerciales”

Debe decir:

“Ley de Ordenación de Grandes Establecimientos Comerciales”

JUSTIFICACIÓN: Es más adecuado el título por el objeto de la ley basado en la ordenación territorial, conforme a los dictados de la Directiva de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

- **ENMIENDA Nº2 DE SUPRESIÓN**

Se propone suprimir el apartado completo de “Antecedentes”, donde dice:

“La Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial vino a modificar el régimen jurídico de implantación de los grandes establecimientos comerciales debido a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2016, relativa a los servicios en el mercado interior - en adelante Directiva de Servicios – que venía a prohibir el requisito de "prueba económica" para autorizar tal implantación.





Dicha regulación se anticipó a la fecha de entrada en vigor el 28 de Diciembre de 2009, de la Directiva de Servicios con la finalidad de poder articular, con carácter previo al entonces vigente Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, Decreto 262/2004, de 21 de diciembre - en adelante PTS – como el instrumento ordenador básico y con el complemento de la ordenación de los planes urbanísticos, la implantación de los grandes establecimientos comerciales; con base en criterios propios de la ordenación del territorio, como la sostenibilidad y el equilibrio funcional, haciendo en su Exposición de Motivos una clara defensa del comercio urbano frente al periférico. En base a ello, la Disposición Final Tercera de dicha ley estableció el mandato para la revisión del entonces vigente PTS para realizar tal adaptación.

Con posterioridad, se fueron aprobando a nivel estatal diversas leyes que venían a incorporar al ordenamiento jurídico el principio de libertad de establecimiento que consagraba la Directiva de Servicios. Así, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y finalmente la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia que modificó el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Este conjunto de normas vino a transponer la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico del Estado de forma no coincidente a como lo había previsto el legislador vasco un año antes al establecer que el régimen de autorización de los establecimientos debía estar justificado en una norma con rango legislativo.

Ello supone un importante inconveniente a la normativa vasca en materia de ordenación comercial teniendo en cuenta que el régimen jurídico de implantación de los grandes establecimientos comerciales se basaba en normas de carácter reglamentario, como corresponde a la naturaleza jurídica propia de los planes y de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Y en consecuencia, la declaración de nulidad del régimen de ordenación establecido en el PTS vasco ha provocado, en la práctica, la desaparición de limitaciones normativas para el establecimiento periférico de grandes establecimientos comerciales y, ha puesto en riesgo el modelo de equilibrio comercial que defendió abierta y vehementemente la modificación operada en el año 2008.

La adaptación del actual artículo 13 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de Actividad Comercial es necesaria para otorgar rango legal a los criterios de ordenación que han de guiar la implantación de los grandes establecimientos comerciales en aras de la defensa del interés general”.



JUSTIFICACIÓN: No se considera necesario para la regulación de la nueva Ley relatar los antecedentes. En la exposición de motivos de la misma se detalla la justificación del objeto de la Ley.

- **ENMIENDA Nº3 DE MODIFICACION DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS**

Se propone sustituir la exposición de motivos por el siguiente texto:

I

La ordenación territorial del País Vasco tiene por objeto la fijación de criterios y procedimientos indispensables para garantizar la coordinación de las acciones con incidencia en el territorio que desarrollan las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias, con el fin entre otros de regular los procesos de asentamiento de las diferentes actividades económicas y sociales y asegurar de este modo el necesario equilibrio territorial de interés general, así como la determinación de las condiciones precisas para atraer su implantación en los espacios territoriales idóneos.

A la consecución de dichos objetivos se orienta el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales del País Vasco, aprobado mediante Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, como instrumento de referencia para la intervención, sectorial y urbanística, en operaciones de promoción pública de suelo para actividades económicas de carácter estratégico e interés general, y la definición de pautas para la implantación de grandes establecimientos comerciales. La experiencia acumulada desde su entrada en vigor ha demostrado que es una herramienta útil para la ordenación del suelo destinado a usos comerciales y económicos con criterios de sostenibilidad.

Sin embargo, la anulación judicial de las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales que imponen limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales mediante las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2015 ha obligado a la apertura de un período de reflexión con objeto de acomodar su contenido a estas últimas. Lo que en esencia se desprende de dichos pronunciamientos es que, primero, cualesquiera restricciones a la implantación de grandes establecimientos comerciales deben estar suficientemente motivadas en una norma con rango de Ley; segundo, la introducción de limitaciones superficiales a su implantación no pueden obedecer a razones exclusivamente comerciales y mercantiles, que como tales están proscritas por la Directiva 2006/123/CE del



Parlamento Europeo y el Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y, tercero, dichas restricciones deben observar la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

En estas circunstancias se hace imprescindible la aprobación de un texto legal, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, que, ajustándose a las exigencias derivadas del Derecho europeo y estatal y a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo, garantice el insoslayable equilibrio territorial de interés general y defina las condiciones y reglas para la implantación de grandes establecimientos comerciales.

II

La presente Ley toma como punto de partida la citada Directiva de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y la jurisprudencia recaída al respecto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, expresada en sentencias como las de 24 de marzo de 2011 (Comisión c. España) y 30 de enero de 2018 (*Amersfoort* y *Appingedam*). De ella se desprenden reglas claras. En primer lugar, el establecimiento de limitaciones sobre el emplazamiento y el tamaño de los grandes establecimientos comerciales son admisibles, siempre que se invoquen razones imperiosas de interés general y se acompañen del análisis de su oportunidad y proporcionalidad, así como de datos que las corroboren.

En segundo lugar, la introducción de medidas preventivas es adecuada *per se* para el logro de los objetivos de protección del medio ambiente y la ordenación del territorio.

En tercer lugar, la integración en el entorno urbano, los efectos sobre el uso de la red viaria y del transporte público y la variedad de la oferta disponible constituyen criterios lícitos, adecuados y proporcionados a los fines de la ordenación del territorio, la tutela del medio ambiente y la protección de los consumidores.

En cuarto lugar, la preservación de la habitabilidad del centro urbano, evitando su vaciamiento, no entraña supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a la aplicación individualizada de una prueba económica o de una demanda en el mercado consistente en la acreditación de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a la evaluación de los efectos



económicos, posibles o reales, de la actividad o a una apreciación de su ajuste a los objetivos de programación económica establecidos por las autoridades competentes.

En quinto lugar, el sometimiento del acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al respeto de un límite cuantitativo o territorial es conforme a la Directiva 2006/123/CE, siempre que cumpla las condiciones contempladas en su artículo 15.3, esto es, que no sea discriminatorio y que, a la inversa, sea necesario justificándose en una razón imperiosa de interés general y proporcionado, sin ir más allá de lo preciso a tal fin y no pudiendo ser sustituido por otra medida menos restrictiva que permita alcanzar idéntico resultado.

En sexto lugar, la protección del entorno urbano salvaguardando la habitabilidad del centro de las ciudades y previniendo la existencia de locales desocupados en interés de una buena ordenación territorial dota de justificación objetiva a la interdicción de la implantación de ciertas actividades comerciales en una concreta zona geográfica ubicada fuera de ellos, de forma que representa una razón imperiosa de interés general legitimadora.

En séptimo, y último lugar, la protección del entorno urbano legitima el diferente tratamiento de la implantación de una actividad comercial de mercancía voluminosa y compra esporádica, dirigiéndola preferentemente a la periferia de los núcleos urbanos, con respecto a la de la actividad comercial más tradicional y frecuente, de implantación preferente en los núcleos de población.

III

Sobre esta base, la presente Ley establece un marco jurídico general para la implantación, y eventual ampliación, de los grandes establecimientos comerciales en el territorio del País Vasco. Dicho marco jurídico descansa sobre cuatro pilares: por un lado, la libertad de empresa constitucionalmente garantizada; por otro lado, la libertad de establecimiento consagrada por el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, que no consiente más limitaciones cuantitativas o territoriales que las que se basen en razones imperiosas de interés general; adicionalmente, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible contemplado tanto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; y, por último, el principio de coordinación interadministrativa.



Estos cuatro principios generales orientan e informan la ordenación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales en aras de la consecución del equilibrio territorial de interés general que constituye la finalidad última de la política de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

IV

Los principios generales antedichos se encaminan al logro de nueve objetivos, que tienen su fundamento último en distintas razones imperiosas de interés general explicitadas en la Directiva 2006/123/CE. La ocupación sostenible y la preservación de los valores del suelo, incluidos los de carácter logístico, el fortalecimiento de un modelo de ciudad compacta en consonancia con la legislación, estatal y autonómica, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el estímulo y el fomento de la regeneración y la recualificación de las áreas centrales de los núcleos urbanos, así como su dinamización económica y social, el fomento de la existencia de una diversidad de ofertas y usos comerciales adaptados a las necesidades de la población, el estímulo de la movilidad sostenible, la limitación necesaria de la futura expansión de las infraestructuras de comunicación en un territorio de dimensiones reducidas como el País Vasco, el impulso de un medio urbano dotado de los indispensables servicios de proximidad, incluidos los comerciales, dinámico, equilibrado y activo, que prevenga la desocupación estructural de locales comerciales en el centro de las ciudades y garantice la accesibilidad a las redes de servicios comerciales por una población con necesidades diversas en razón de su creciente envejecimiento, la tutela del patrimonio histórico y artístico, en especial de los centros urbanos, y la protección del paisaje, rural y urbano, así como del patrimonio cultural y natural, y el fomento de la biodiversidad urbana constituyen otros tantos objetivos que están vinculados, de forma directa e indirecta, a razones imperiosas de interés general, tales como la protección del entorno urbano y del medio ambiente, la conservación del patrimonio histórico y artístico, la protección de los consumidores y la salud pública.

La Ley persigue de este modo la creación de unos espacios urbanos de más densidad, dotados de una mayor intensidad urbana, en los que coexistan armoniosamente una diversidad de usos, incluidos los comerciales, que por su proximidad faciliten los desplazamientos, peatonales y análogos, así como la optimización del uso de las infraestructuras de comunicación existentes, el impulso de la densificación de aquellos ámbitos y sectores que cuenten con una buena conexión con las redes de transporte colectivo en aras de una movilidad sostenible y la regeneración y recualificación de sus áreas centrales.



V

Del análisis estadístico realizado sobre implantación de los grandes establecimientos comerciales en estos últimos quince años – entendiendo por los mismos, según lo dispuesto en la legislación sectorial vigente hasta el momento, aquellos mayores de 700 metros cuadrados – se ha detectado una triple tipología, que ha mostrado evoluciones distintas. Respecto del comercio integrado en las áreas urbanas residenciales en general de formato pequeño y mediano, el comercio urbano tradicional, ha sufrido una evolución recesiva en el periodo analizado.

Ello contrasta con la evolución positiva que ha mostrado otro tipo de actividad comercial de tamaño medio – hasta 15.000 metros cuadrados – que se ha implantado fuertemente en las zonas de actividad económica, polígonos industriales, sustituyendo así la anterior actividad de uso productivo por el comercial; en particular, el de comercio menos cotidiano. Se observa también un retorno de este tipo de establecimientos de tamaño medio al entorno urbano y a las zonas residenciales, en correspondencia con dinámicas de revitalización urbana y comercial.

Finalmente, los grandes establecimientos comerciales de mayor tamaño – más de 15.000 metros cuadrados -, de localización periférica a los núcleos de población, que desarrollan su actividad sirviéndose de los principales núcleos de comunicación, han crecido ligeramente durante el periodo de tiempo analizado, entre otras razones, por los efectos limitativos del Plan Territorial Sectorial.

Se hace preciso entonces contrastar la realidad de la evolución de estos grandes establecimientos comerciales con las nuevas iniciativas y criterios que se plantean desde la ordenación urbana y territorial asociadas a los principios de interés general como la promoción de desarrollo sostenible, la cohesión territorial, la consecución de tejidos urbanos densos y complejos en aras a la regeneración y la revitalización urbana, la movilidad sostenible y la protección de las personas consumidoras disponiendo la preferencia de localización próxima entre la actividad residencial y la comercial, la protección del entorno urbano, entre otros.

Semejantes razones imperiosas de interés general sirven de fundamento para dos fines: uno, la definición de los grandes establecimientos comerciales mediante la utilización de una escala basada en la clasificación de los municipios del País Vasco en tres categorías (A, B y C) establecida por la planificación territorial, en



combinación con un criterio poblacional para el logro del ajuste más adecuado; y dos, la determinación de las condiciones de implantación de los grandes establecimientos comerciales con preferencia en las zonas urbanas residenciales, en línea con lo que viene sucediendo. Se persigue así la revitalización del comercio urbano, limitando su localización periférica o exterior a los núcleos de población y revirtiendo el actual proceso de reconversión de antiguos pabellones industriales con nueva actividad comercial; y ello con el último objeto de coherencia con la lógica de la zonificación urbanística previa que exigiría la preservación de la actividad productiva y que, en último término, legitima la localización externa en este tipo de polígonos. La excepción estriba en la tipología de comercio de mercancía voluminosa y de compra esporádica, comercio singular, que el principio de proporcionalidad justifica que sea localizado en el exterior de los núcleos de población – por ejemplo, por exigencias de carga y descarga, compra esporádica, etc.-.

La Ley impone la implantación de los grandes establecimientos comerciales en la trama urbana residencial delimitada por la ordenación estructural del planeamiento urbanístico y, de forma excepcional y debidamente justificada, en suelos urbanos continuos y colindantes con otros ámbitos de ordenación integrados en la malla urbana, aunque tengan un uso característico diferente del residencial, siempre que sean observadas cuatro condiciones cumulativas: la colindancia entre los suelos urbanos incorporadas a la trama urbana residencial debe comportar como mínimo un 20% del perímetro del ámbito de ordenación incorporado, dicha incorporación no ha de sobrepasar ni el 10% de la superficie de suelo en la trama urbana residencial, ni las edificabilidades urbanísticas máximas establecidas en función de la clasificación de los Municipios (30.000 m²t tratándose de los Municipios de máxima centralidad), y debe contar con informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. La Ley ofrece así distintas alternativas que definen un marco flexible para la ubicación de los grandes establecimientos comerciales dentro del respeto a sus objetivos generales.

De igual forma, se opta por preservar el criterio de limitación considerando el mayor o menor dimensionamiento de los grandes establecimientos comerciales de mayor formato, en línea con lo ya dispuesto por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial, y cuya eficacia, en aras a la contención de la implantación de este tipo de establecimientos se ha mostrado eficaz, siendo un además criterio de ordenación avalado por la jurisprudencia.



VI

La Ley es plenamente respetuosa con la garantía institucional de la autonomía local, motivo por el que deja claro que compete al planeamiento urbanístico la fijación de los requisitos en materia de emplazamiento, dimensiones, etc., para la implantación o ampliación de los grandes establecimientos comerciales. De este modo, la Ley habilita la posible consideración de otros criterios por el planeamiento urbanístico, en el marco del interés general.

Sin embargo, la concurrencia de intereses supramunicipales impone el establecimiento de ciertas condiciones que salvaguarden los objetivos generales de la Ley. Por tales motivos, la Ley admite de manera excepcional la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana residencial en nuevas unidades territoriales delimitadas a tal fin por los instrumentos de ordenación territorial, cuando no superen las edificabilidades urbanísticas máximas predeterminadas en la misma (30.000 m²t en los casos de Municipios de máxima centralidad) y dichas unidades territoriales delimitadas no impliquen la determinación de ámbitos de ordenación de uso característico comercial de gran formato a tal fin.

De forma adicional, la Ley prohíbe la proyección y la ejecución de nuevas redes en el sistema general viario y de comunicaciones, así como su mejora o complementación, y la saturación o afectación al aumento de su capacidad de servicio ejecutada durante los cinco años anteriores, exigiéndose a tal fin el informe favorable de la Administración titular de la carretera afectada.

Asimismo, la Ley prescribe la implantación preferente de los grandes establecimientos comerciales de carácter singular en ámbitos de suelo urbano con uso principal de actividades económicas, hasta el límite del 30% de su edificabilidad urbanística.

Por lo demás, la Ley contempla la posibilidad de la ampliación de los grandes establecimientos comerciales, siempre que sean observados varios requisitos, formales y materiales, dirigidos a garantizar la observancia de sus objetivos generales.

Además, la Ley posibilita el desarrollo o establecimiento de criterios de ordenación de los grandes establecimientos comerciales de carácter complementario



a través de la ordenación territorial y urbanística, dentro del respeto a la triple exigencia de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

Por último, se admite la implantación de establecimientos comerciales de carácter minorista, distintos de los de carácter singular, en polígonos de actividad económica, terciario o industrial, ubicados en el exterior o periferia de los núcleos de población y en todo caso fuera de la trama urbana residencial, cuando sobrepasen en su respectivo ámbito de ordenación los umbrales de dimensionamiento conjuntamente con los establecimientos ya preexistentes. Para ello, deberán revestir carácter complementario del uso principal del polígono, sin poder exceder el 30% de su edificabilidad urbanística ni requerir el incremento de la capacidad de servicio de la red básica de infraestructuras de movilidad preexistentes.

VII

Por último, la Ley contempla, entre otras previsiones, un régimen transitorio que posibilita la adaptación a la misma sin dificultades relevantes, deroga la regulación vigente hasta el presente, contenida en el artículo 13 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, por razones de coherencia con su enfoque general y su propósito principal así como la antedicha Disposición Final Tercera de la Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial y que esta Ley viene a sustituir, y autoriza al Gobierno Vasco para modificar, a través del correspondiente plan territorial parcial o Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales, la relación de municipios integrados en cada una de las categorías definidas en el artículo 3.9 y los anejos I y II de la presente Ley.

JUSTIFICACIÓN: Necesaria explicación de la introducción de la regulación legal bajo criterios de ordenación territorial.



- **ENMIENDA Nº4 DE MODIFICACIÓN AL ARTICULADO**

Se propone la sustitución del articulado existe en la Proposición de Ley por el siguiente texto:

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Objeto.*

1. El objeto de la presente Ley es la determinación del marco jurídico general de la implantación y, en su caso, la ampliación de los grandes establecimientos comerciales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad con lo dispuesto por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. La implantación o la ampliación de estos grandes establecimientos comerciales serán objeto de ordenación territorial y urbanística específica en función de impacto en el medio urbano y natural.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

1. Quedan sujetos a la presente Ley todos los grandes establecimientos comerciales de ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. A los efectos de lo dispuesto en la Disposición Adicional Única de esta Ley, se asimila a la consideración de gran establecimiento comercial la presencia en un mismo ámbito de ordenación ubicado fuera de la trama urbana residencial de varios establecimientos comerciales de carácter no singular que, aun no superando individualmente estas dimensiones, la sobrepasen conjuntamente.



Artículo 3. *Definiciones.*

A los efectos de lo dispuesto por esta Ley, los conceptos expuestos a continuación serán interpretados y aplicados con el significado y alcance siguientes:

1. **Usos comerciales:** los identificados como comerciales en el marco de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2009).

2. **Comercio singular:** aquél cuya distribución comercial, no teniendo carácter mayorista, se destine principalmente a alguna de las siguientes actividades:

- a) Exposición y venta de muebles, electrodomésticos y aparatos electrónicos.
- b) Exposición y venta de embarcaciones y otros vehículos de automoción.
- c) Expedición de carburante.
- d) Exposición y venta de artículos de construcción como maquinaria, materiales para la construcción, saneamiento, bricolaje y ferretería.
- e) Centros de jardinería y viveros.

3. **Grandes establecimientos comerciales:** aquellas edificaciones, construcciones o instalaciones de carácter fijo y permanente, así como sus dependencias, que estén afectas al ejercicio regular de actividades comerciales y cumplan, como mínimo, las condiciones siguientes:

a) Estar destinadas en mayor o menor medida (exclusiva, preferente, parcial, continuada, periódica, ocasional...) a estos usos comerciales (de una sola o de dos o más modalidades), complementados en su caso con otros usos tales como los siguientes: servicios de alojamiento (hoteles, hostales, alojamientos turísticos, campings...); hostelería (restaurantes, bares...); actividades e instalaciones deportivas, culturales y de ocio (cines, golf, etc.); y cualesquiera otros complementarios.

b) Contar con una edificabilidad urbanística, sobre y bajo rasante destinada a los usos citados, siguiente:

- 1) Municipios de categoría A (máxima centralidad) y población de derecho superior a 20.000 habitantes: 4.000 m² de techo edificable.
- 2) Municipios de categoría B (centralidad comarcal) y población de derecho superior a 10.000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes: 3.000 m² de techo edificable.



3) Resto de municipios (categoría C): 1.500 m2 de techo edificable

4. Edificabilidad urbanística: superficie de techo edificable de todas las superficies construidas en cualquier planta, sobre y bajo rasante, al margen de su adscripción específica, ya sea a superficie útil de exposición y venta, ya a cualquier otro tipo de uso complementario, con la única excepción de las superficies destinadas a los aparcamientos, que no computan.

5. Implantación: el inicio de una actividad comercial nueva en un gran establecimiento comercial.

6. Ampliación: el incremento de la edificabilidad urbanística de un establecimiento comercial existente.

7. Trama urbana residencial: el conjunto territorial integrado por el suelo urbano de uso característico residencial delimitado en cada municipio por la ordenación estructural en vigor. La delimitación de la trama urbana residencial figurará en el planeamiento estructural urbanístico, como contenido de la determinación de ordenación estructural en la delimitación del suelo urbano en aplicación del artículo 53.2.a) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En su defecto, se estará a la delimitación establecida, en el planeamiento correspondiente, del suelo urbano con uso característico residencial.

8. Unidad territorial: ámbito territorial que, en atención a su configuración territorial, su continuidad física (sin perjuicio de discontinuidad o interrupciones puntuales), su vinculación a una misma red de comunicaciones, etc., debe ser considerado como una única unidad territorial a los efectos de la implantación de grandes establecimientos comerciales.

Dicha unidad territorial podrá estar integrada por una, dos o más áreas, sectores, zonas globales, etc. Corresponderá al planeamiento territorial la delimitación de las unidades territoriales, que en todo caso tendrá carácter excepcional y habrá de ser debidamente justificada.

9. Categorías de municipios: a los efectos de la ordenación e implantación de grandes establecimientos comerciales, se distinguen las tres categorías que siguen:



- a) Categoría A: municipios de máxima centralidad, comprendidos en el anejo I.
- b) Categoría B: municipios de centralidad comarcal, comprendidos en el anejo II.
- c) Categoría C: restantes municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Artículo 4. *Principios generales.*

La presente Ley descansa sobre los principios generales que siguen:

- a) El principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.
- b) El principio de libertad de establecimiento, que no consiente más limitaciones que las de carácter cuantitativo o territoriales que no sean discriminatorias y, por el contrario, resulten necesarias, estén justificadas por una razón imperiosa de interés general y se ajusten al principio de proporcionalidad porque sean adecuadas para garantizar el logro del objetivo perseguido, no vayan más allá de lo necesario a tal fin y no puedan ser sustituidas por otras medidas menos restrictivas que permitan alcanzar idéntico resultado.
- c) Las limitaciones cuantitativas o territoriales a la libertad de establecimiento deberán atender tan sólo a criterios fundados en razones imperiosas de interés general, tales como la tutela del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, la salvaguardia de la salud pública, la conservación del patrimonio histórico y artístico o la protección de los consumidores, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- d) El principio de desarrollo sostenible, que debe contribuir a un uso racional de los recursos naturales en armonía con las exigencias de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud, la protección de los consumidores, la seguridad de la ciudadanía y la tutela del medio ambiente, la preservación del entorno urbano, incluyendo la conservación del patrimonio histórico y artístico.
- e) Los principios de cooperación y coordinación entre las Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia sectorial, de ordenación territorial o urbanística.



Artículo 5. *Objetivos.*

Los principios generales de la ordenación e implantación de los grandes establecimientos comerciales están orientados a la consecución de los objetivos que siguen:

a) La ocupación sostenible del suelo y la preservación de sus valores, así como la protección de los entornos y del medio ambiente urbano, rural y natural, minimizando el impacto de las implantaciones de grandes establecimientos comerciales sobre el territorio, preservando por motivos de interés general los suelos de oportunidad estratégica con alto valor logístico situados en los nudos de comunicaciones y priorizando la localización externa a los núcleos de población de las actividades comerciales de carácter singular, atendiendo a sus mayores necesidades de superficie, seguridad y la menor movilidad inducida que provocan.

b) El robustecimiento de un modelo de ciudad compacta en el que los usos residenciales se armonicen con actividades económicas compatibles con los mismos y en particular con actividades comerciales y de servicios en aras de su equilibrio y el de los núcleos residenciales, estimulando la mezcla y diversidad de usos, la mayor proximidad posible de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la población residente y la cohesión e integración social, a la vista del incremento sostenido de la esperanza de vida, el significativo envejecimiento poblacional y su crecimiento muy lento con una tendencia al estancamiento en los próximos años.

c) El favorecimiento y el fomento de la regeneración y la recualificación de las áreas centrales de los núcleos urbanos, mediante la implantación o la ampliación de todo tipo de establecimientos comerciales en condiciones que permitan incentivar la proyección y ejecución de los procesos de regeneración urbana del medio urbano y, por esta vía, los de recualificación urbana (saneamiento de las infraestructuras, modernización terciaria, reordenación viaria...) de los centros históricos, ensanches urbanos, etc., como centros de referencia de la actividad y la vida urbana.

d) La incentivación y el estímulo de la dinamización económica y social de las áreas centrales de los núcleos urbanos a través de la implantación o la ampliación de todo tipo de establecimientos comerciales en la trama urbana residencial, en su caso complementada en la forma que dispone esta Ley.



e) El fomento de la existencia de una variedad de ofertas y usos comerciales adaptados a las necesidades de la población.

f) El estímulo de la movilidad sostenible, mediante el robustecimiento de las redes de transporte público y colectivo y la ordenación e implantación de una diversidad de usos compatibles, incluidos los comerciales, en condiciones de proximidad con las zonas residenciales de forma que permitan, en defensa de la salud pública, los desplazamientos peatonales y análogos y posibiliten la reducción de los desplazamientos en modos de transporte privado que, siendo innecesarios, congestionan las infraestructuras públicas y contribuyen a la producción de emisiones contaminantes a la atmósfera.

g) La incentivación de un medio urbano que disponga de los necesarios servicios de proximidad, incluidos los comerciales, sea dinámico, equilibrado y activo en los planos social y económico para evitar la desocupación estructural de locales comerciales en el centro de las ciudades, asegurando el acceso de la población a las redes de servicios comerciales adaptado a sus necesidades y eliminando barreras urbanísticas y arquitectónicas.

h) La protección del patrimonio histórico y artístico, especialmente de los centros históricos de carácter comercial, donde la presencia de una actividad comercial coadyuve a su rehabilitación económica, social y urbanística.

i) La preservación del paisaje, rural y urbano, y del patrimonio cultural y natural y el fomento de la biodiversidad urbana como elemento de calidad de vida y mejora de la salud de la población.

CAPÍTULO II CONDICIONES DE IMPLANTACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Artículo 6. Condiciones de implantación de los grandes establecimientos comerciales.

1. La implantación de los grandes establecimientos comerciales no deberá precisar ni la proyección y ejecución de nuevas redes en el sistema general viario y de comunicaciones, ni su mejora o complementación, ni podrán conllevar su saturación o la afectación al incremento de su capacidad de servicio ejecutada en los cinco años



anteriores. A tal fin, deberá recabarse informe favorable de la Administración titular de la carretera afectada.

2. Los grandes establecimientos comerciales que no tengan carácter singular deberán implantarse en la trama urbana residencial delimitada por la ordenación estructural del planeamiento urbanístico.

Con carácter excepcional y justificadamente, dicha trama urbana residencial podrá ser complementada por la ordenación urbanística estructural mediante la incorporación de suelos urbanos que sean continuos y colindantes con otros ámbitos de ordenación que, aun teniendo un uso característico distinto del residencial, queden comprendidos en la misma malla urbana. En todo caso, dicha complementación requerirá que se cumplan de forma cumulativa las siguientes circunstancias:

- 1) Que la colindancia entre los suelos urbanos incorporados con la trama urbana residencial comporte al menos un 20 por ciento del perímetro del ámbito de ordenación así incorporado.
- 2) Que la incorporación no comporte más del 10 por ciento de la superficie de suelo de la trama urbana residencial.
- 3) Que en ningún caso la incorporación tenga por objeto el establecimiento de establecimientos comerciales con edificabilidades urbanísticas superiores a las siguientes:
 - a) Municipios de máxima centralidad: 30.000 m²t
 - b) Municipios de centralidad comarcal: 15.000 m²t
 - c) Resto de municipios: 2.000 m²t
- 4) Que se obtenga el informe favorable por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco

Excepcionalmente podrá admitirse la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana residencial en nuevas unidades territoriales delimitadas a tal fin por los instrumentos de ordenación territorial, siempre que concurran las siguientes circunstancias;



1) Que los grandes establecimientos comerciales tengan las siguiente edificabilidades urbanísticas superiores máximas:

- a) Municipios de máxima centralidad: 30.000 m²t**
- b) Municipios de centralidad comarcal: 15.000 m²t**
- c) Resto de municipios: 2.000 m²t**

2) Que las unidades territoriales delimitadas no comporten la determinación de ámbitos de ordenación de uso característico comercial de gran formato para el establecimiento de grandes establecimientos comerciales.

3. Los grandes establecimientos comerciales que tengan carácter singular se implantarán preferentemente en ámbitos de suelo urbano con uso principal de actividades económicas, siempre que no sobrepasen el 30 por ciento de su edificabilidad urbanística.

Artículo 7. Condiciones de ampliación de los grandes establecimientos comerciales.

La ampliación de los actuales grandes establecimientos comerciales estará sujeta al cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) La justificación objetiva, debidamente acreditada, de su necesidad por razones de rehabilitación y/o recualificación urbana del entorno afectado.

b) No comportar la necesidad de incrementar la capacidad de servicio de la red básica de infraestructuras de movilidad preexistentes

c) En los supuestos de grandes establecimientos comerciales situados fuera de la trama urbana residencial específicamente y con carácter cumulativo;

1) la observancia de un tope máximo del 10 por ciento de la edificabilidad urbanística existente

2) no sobrepasar los siguientes dimensionados máximos:

- a) Municipios de máxima centralidad: 33.000 m²t**
- b) Municipios de centralidad comarcal: 16.500 m²t**



c) Resto de municipios: 2.200 m²t

d) La obtención de un informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Artículo 8. Condiciones complementarias de implantación o ampliación de los grandes establecimientos comerciales.

1. La ordenación territorial y urbanística podrá desarrollar o establecer criterios de ordenación de los grandes establecimientos comerciales complementarios a los establecidos en los artículos anteriores con el objeto del logro de los fines de la ordenación establecidos en el artículo de esta Ley u otros conexos, siempre que obedezcan a razones imperiosas de interés general, estén debidamente justificados y sean proporcionados a los fines perseguidos.

2. En particular, con relación a la implantación o la ampliación de grandes establecimientos comerciales, las normativas y ordenanzas de la ordenación correspondiente podrán, entre otras determinaciones posibles:

a) Desarrollar la categorización de los grandes establecimientos comerciales que se establece en esta Ley.

b) Limitar y, en su caso, condicionar su implantación o la ampliación por razones imperiosas de interés general ligadas a la protección del patrimonio histórico o a la movilidad sostenible.

c) Exigir al promotor la aportación de unas dotaciones y servicios con carácter mínimo.

f) Imponer soluciones constructivas en la edificación para prevenir o minimizar el impacto ambiental en el entorno.

Disposición Adicional Única. Implantación de otros establecimientos comerciales en polígonos de actividad económica con carácter periférico a los núcleos de población

La implantación de establecimientos comerciales de carácter minorista, que no tengan carácter singular, en polígonos de actividad económica, terciario o industrial, que estén situados de forma exterior o periférica a los núcleos de población y en todo caso fuera de la trama urbana residencial, y que comporten superar en su



respectivo ámbito de ordenación, junto a los establecimientos ya preexistentes, los umbrales de dimensionamiento de los grandes establecimientos comerciales, quedarán sujetos al cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) deberán tener carácter complementario del uso principal del polígono, no pudiendo sobrepasar el 30 por ciento de la edificabilidad urbanística total del mismo.

b) no podrá comportar la necesidad de incrementar la capacidad de servicio de la red básica de infraestructuras de movilidad preexistentes.

Ambos extremos se habrán de justificar en la solicitud de licencia, de autorización o en la formulación de la comunicación, según corresponda, previa a su apertura.

Disposición Transitoria Única. *Adaptación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.*

1. En los supuestos de revisiones o de modificaciones puntuales de instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuyo objeto sea habilitar la implantación o ampliación de grandes establecimientos comerciales, serán de aplicación las disposiciones de esta Ley a aquellos instrumentos que no hayan sido aprobados provisionalmente, o inicialmente en el supuesto de que la tramitación correspondiente no exija la aprobación provisional, a la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley.

Disposición Derogatoria.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley y, en particular,

- El artículo 13 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial

- La Disposición Final Tercera de la Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial



- Los artículos 13, 14 y 15 a 29 del Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales aprobado mediante Decreto 262/2004, de 21 de diciembre.

Disposición Final Primera.

Se autoriza al Gobierno Vasco para dictar cuantas disposiciones estime necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley.

Disposición Final Segunda.

Se autoriza al Gobierno Vasco para modificar, mediante el correspondiente plan territorial parcial o Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales, la relación de municipios integrados en cada una de las categorías definidas en el artículo 3.9 y los anejos I y II de la presente Ley.

Disposición Final Tercera.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.



ANEJO I

Categoría A

Municipios de máxima centralidad

- A.F. de Álava Central:
 - * Vitoria-Gasteiz
- A.F. de Bilbao Metropolitano:
 - * Barakaldo
 - * Basauri
 - * Bilbao
 - * Derio
 - * Erandio
 - * Etxebarri
 - * Galdakao
 - * Getxo
 - * Leioa
 - * Loiu
 - * Portugalete
 - * Santurtzi
 - * Sestao
 - * Sondika
 - * Valle de Trápaga-Trapagaran
- A.F. de Donostia / San Sebastián:
 - * Astigarraga
 - * Donostia / San Sebastián
 - * Hernani
 - * Irun
 - * Oiartzun
 - * Errenteria



ANEJO II

Categoría B

Municipios de centralidad comarcal

- A.F. de Álava Central:
 - * Iruña Oka / Iruña de Oca
 - * Ribera Baja / Erribera Beitia
 - * Agurain / Salvatierra
- A.F. de Llodio (Arratia):
 - * Amurrio
 - * Laudio / Llodio
- A.F. de Laguardia (Rioja Alavesa):
 - * Laguardia
 - * Oyón - Oion
- A.F. de Bilbao Metropolitano:
 - * Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena
 - * Berango
 - * Larrabetzu
 - * Lezama
 - * Ortuella
 - * Sopela
 - * Urduliz
 - * Zamudio
- A.F. de Durango (Duranguesado):
 - * Abadiño
 - * Amorebieta-Etxano
 - * Durango
 - * Iurreta
- A.F. de Balmaseda–Zalla (Encartaciones):
 - * Balmaseda
 - * Güeñes
 - * Zalla
- A.F. de Gernika–Markina (Busturialdea - Artigai):
 - * Ajangiz
 - * Gernika-Lumo
- A.F. de Mungia (Mungialdea):
 - * Mungia
- A.F. de Arrasate-Bergara (Alto Deba):



- * Arrasate / Mondragón
- * Bergara
- A.F. de Eibar-Ermua (Bajo Deba):
 - * Eibar
 - * Elgoibar
- A.F. de Donostia / San Sebastián:
 - * Andoain
 - * Hondarribia
 - * Lasarte - Oria
 - * Lezo
 - * Pasaia
 - * Urnieta
 - * Usurbil
- A.F. de Beasain-Ordizia (Goierri):
 - * Arama
 - * Beasain
 - * Lazkao
 - * Legazpi
 - * Olaberria
 - * Ordizia
 - * Ormaiztegi
 - * Urretxu
 - * Zumarraga
- A.F. de Tolosa (Tolosaldea):
 - * Aduna
 - * Anoeta
 - * Ibarra
 - * Irura
 - * Tolosa
 - * Villabona
- A.F. de Zarauz-Azpeitia (Urola – Costa):
 - * Azkoitia
 - * Azpeitia
 - * Zarautz
 - * Zestoa
 - * Zumaia

JUSTIFICACIÓN:



Se debe señalar que el uso comercial de gran formato puede ser enmascarado por la ordenación urbanística con otros usos bajo la denominación de conceptos más genéricos – “uso de actividad económica”, “uso comercial”, etc. –. En este sentido, se recomendaría una mejora de carácter técnico, en el sentido de lo dispuesto en el vigente artículo 13 de la Ley de Actividad Comercial, de mantener la obligación que el “uso comercial de gran formato” tenga una denominación y tratamiento diferenciado en el régimen urbanístico de los usos que se establezca en el planeamiento urbanístico o en el territorial. De lo contrario, se correría el riesgo de hacer perder virtualidad a la reforma legislativa que se proyecta.

En la medida que lo relevante no sería tanto el dimensionamiento concreto de un determinado establecimiento comercial sino más bien el contexto territorial en el que se sitúa la función comercial – en nuestro supuesto, el dimensionamiento de la función comercial minorista para la correcta protección del entorno urbano y natural –, se propone que la acumulación por agregación del uso comercial minorista existente en ámbitos de suelo exteriores a los núcleos de población – trama urbana – adopte las mismas restricciones para su implantación o para su ampliación cuando supere los umbrales anteriormente citados.

Así, podría ser recomendable, a los efectos de esta proposición de ley, la extensión del régimen de implantación o de ampliación de los grandes establecimientos comerciales considerados en sí mismos y de un determinado tamaño a la acumulación funcional del uso comercial minorista por la agregación de distintos establecimientos comerciales minoristas más pequeños que estén situados en el mismo ámbito de ordenación siempre que éste se ubique fuera de la trama urbana.

En primer lugar, la referida a la actividad comercial de mercancía voluminosa y de compra esporádica – por ejemplo, la venta de coches, maquinaria, electrodomésticos, etc. –. En estos supuestos, la implantación de la actividad comercial de forma periférica a los núcleos urbanos se legitima en aras a una buena ordenación urbana y en aplicación del propio principio de proporcionalidad. Nótese que las operaciones comerciales de suministro, carga y descarga de mercancía voluminosa no son recomendables en los centros de las ciudades y que, además, al tratarse de supuestos de compra esporádica, el impacto en la movilidad que se viene a inducir es notablemente inferior al del comercio tradicional.

Por otra parte, existen otras circunstancias que hacen recomendable la implantación periférica de la actividad comercial por la conveniencia de residenciar su ejercicio en la periferia de los núcleos de población, aunque no se trate de mercancía voluminosa.



Hablamos de supuestos como la expedición de carburante – sacadas de los centros de las ciudades por motivos de seguridad – o comercios referidos a explotación de viveros por la necesidad de su proximidad al suelo natural.

En lo que refiere a las superficies que deberían ser consideradas a los efectos de definir un gran establecimiento comercial, considerado individualmente, se deben hacer las siguientes consideraciones:

a) Desde una perspectiva histórica, el actual dimensionado que figura en el artículo 13 de la Ley 7/1994, de Actividad Comercial (700 m² construidos), viene de la Ley 7/2008, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial. Esta referencia parece ser una traslación de la referencia de 400 metros cuadrados de superficie de venta al público de la que hablaba la Ley 1/2000 (de primera modificación de dicha Ley).

No obstante, se debe señalar que, mientras la Ley 7/2008 tenía por objeto atemperar los impactos territoriales de los grandes establecimientos comerciales, la Ley 1/2000 hablaba de la licencia comercial sujeta a prueba económica (impactos económicos). En otras palabras, desde el año 2008 parece que se asumió que los establecimientos que debían someterse a la prueba económica eran los mismos que generaban impactos territoriales, limitándose así a sustituir o “transponer” la referencia de “superficie de venta al público” (400 metros cuadrados) por la de “superficie de techo construido” (700 metros cuadrados).

No obstante, la Ley estatal 1/2010 de modificación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista – posterior por tanto al año 2008 – aclaró en su Exposición de Motivos, aunque hablando de la exigibilidad de las autorizaciones y no de los requisitos territoriales como en el presente supuesto, que según la doctrina científica se entiende que un gran establecimiento comercial es susceptible de generar impactos territoriales cuando el mismo presenta una superficie de exposición y venta al público de más de 2.500 metros cuadrados.

Y esa ha sido hasta la fecha la referencia mayoritaria de las legislaciones de actividad comercial de las Comunidades Autónomas a la hora de exigir autorizaciones, caso por caso, para la implantación de establecimientos comerciales.

b) Esta misma referencia de 2.500 metros cuadrados de superficie de venta al público es citada por la Sentencia del Tribunal Supremo de su Sala 3^a Sección 4^a de 30 de



Octubre de 2015 que, hablando de las autorizaciones, se expresa en los siguientes términos:

“Son muchas las Comunidades Autónomas que optan por definir como gran superficie las que superan los 2.500 m² (de exposición y venta al público) como sucedió con Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra, Valencia y Madrid y, con alguna pequeña variación, también Murcia, La Rioja y Cataluña. Incluso en Baleares y País Vasco esta categoría (autorizaciones) entra incluso con bastantes menos metros cuadrados.”

Aunque la Sentencia no tuvo en cuenta que la autorización comercial desapareció en Euskadi desde el año 2012 (ley vasca 7/2012 “omnibus” para la adaptación de diversas leyes a la Directiva de Servicios, que dejó incólume la referencia a los 700 metros cuadrados construidos), se debe destacar que esta referencia a 2.500 metros cuadrados de superficie de exposición y venta al público está siendo utilizada comúnmente por la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas de forma muy mayoritaria para definir los grandes establecimientos comerciales.

c) Aunque se debe insistir que la referencia de los 2.500 metros cuadrados se debe hacer para la exigencia de autorizaciones – y no necesariamente para la imposición de algunos requisitos territoriales, como es el caso de la proposición –, no puede perderse de vista la “singularidad” que supone actualmente la definición de los grandes establecimientos comerciales de nuestro artículo 13. Debiendo constatar que dicha singularidad carece de soporte justificativo.

Esta singularidad posiblemente ha influido en la interpretación del alcance real del artículo 13 que hace el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco: en su Sentencia dictada en el recurso 435/2015, Fundamento Jurídico Quinto, parece que interpreta que las limitaciones y requisitos territoriales de implantación establecidos en los párrafos 6 y 7 del artículo 13 deben entenderse referidos a la implantación periférica o intersticial de los grandes equipamientos (definidos por el PTS como los de más de 5.000 metros cuadrados construidos), negando así su aplicación a establecimientos de menor dimensión en los centros de los núcleos de población.

Por todo ello, se recomienda la revisión del actual parámetro de superficie utilizado en el artículo 13. En la medida que, desde la perspectiva propia de la regulación de la ordenación territorial, no sólo deben ser considerados los impactos territoriales de los grandes establecimientos considerados aisladamente sino en relación con la estructura urbana en el que se insertan, dicha revisión debería tener en cuenta la triple categorización de los municipios que es tradicional de la ordenación territorial en



materia de equipamientos comerciales en Euskadi. Se propone a tal fin un escalado de la definición de gran establecimiento comercial en función del municipio donde se proyecte la implantación o ampliación correspondiente. A modo de ejemplo,

- Municipios de categoría A: ... m2 de techo
- Municipios de categoría B: ... m2 de techo
- Municipios de categoría C: ... m2 de techo

d) Ahora bien, el establecimiento por sí solo de semejante escalado puede generar resultados ilógicos y, lo que es peor, divergentes e, incluso, contradictorios con respecto a los fines perseguidos por la proposición de ley. Baste pensar sin ir más lejos que municipios de apenas 10.000 e, incluso, 6.000 habitantes pertenecen a la categoría A, mientras que otros de hasta 17.000 habitantes se integran en la categoría C.

Con objeto de prevenir tales distorsiones, resulta conveniente afinar la escala en función de la citada categorización combinándola con un criterio poblacional, teniendo en cuenta que

- en Euskadi hay 251 municipios, de los que 179 tienen menos de 5.000 habitantes (71,3%),
- los 72 municipios restantes (28,7%) se desglosan así:
 - 19 tienen más de 20.000 habitantes;
 - 10 tienen entre 15 y 20.000,
 - 15 tienen entre 10 y 15.000 habitantes, y
 - 28 cuentan entre 5 y 10.000 habitantes.

En nuestra opinión, la horquilla de superficie que se podría utilizar para la definición de la superficie de los grandes establecimientos comerciales debería poder considerar las tres magnitudes siguientes:

- una referencia máxima, establecida en los 2.500 metros cuadrados de superficie de exposición y venta al público – que en supuestos de algunas explotaciones comerciales puede llevarnos a los 4.000 metros cuadrados de techo construido – para los municipios de categoría A y población de derecho superior a 20.000 habitantes; cifra que, como se puede observar, está muy por encima de los 2.000 metros cuadrados de techo construidos considerados como óptimos por la proposición de ley presentada por el propio Gobierno;
- una referencia media, fijada en 1.900 metros cuadrados de superficie de exposición y venta al público, correspondientes a 3.000 metros cuadrados de techo construido – para los municipios de categoría B y población de derecho superior a 10.000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes; y



- una referencia mínima, fijada en 700 metros cuadrados de superficie de exposición y venta al público, correspondientes a 1.500 metros cuadrados de techo construido – para los municipios de categoría C y población de derecho inferior a 10.000 habitantes.

El resultado sería el siguiente:

Municipios	Superficie de venta	Superficie de techo edificada
Municipios de categoría A y >20.000 habitantes	2.500	4.000
Municipios de categoría B y 10.001-19.999 habitantes	1.900	3.000
Municipios de categoría C y < 5.000 habitantes	700	1.500

Esta propuesta se realiza por lo demás a la vista de las equivalencias entre la relación de la superficie de exposición y venta al público y los metros cuadrados construidos (que constituye la referencia necesaria en nuestra proposición de ley):

Superficie venta	Superficie techo edificada
2.500	4.000
2.000	3.300
1.500	2.500
700	1.500

Se propone aglutinar en una sola definición la forma de cómputo de la edificabilidad urbanística y que sirve tanto para la definición de grandes superficies como para el establecimiento por la ordenación de su dimensionamiento máximo.

También es implantación la sustitución de un uso previo por otro uso comercial aun en un edificio que no sea de nueva planta. La implantación se debe predicar de la actividad, no de la edificación en la que se desarrolla.

Es importante centrar la atención en dos conceptos. En primer lugar, la referencia a la “trama urbana” ya en sí mismo evoca y se circunscribe a la misma clasificación del suelo como suelo urbano o, si se prefiere, al concepto de “malla urbana” que desarrolla la legislación básica en relación con la situación del suelo urbanizado. Por consiguiente, no parece razonable que el concepto de “trama urbana” pueda alcanzar al suelo urbanizable y, con mayor razón, al suelo no urbanizable.



Si la intención de la proposición de ley es procurar la revitalización del comercio urbano de proximidad para brindar la adecuada protección a la habitabilidad de los núcleos urbanos y el fomento de la movilidad sostenible en su seno, esta proximidad de la actividad comercial se debe predicar en relación con el uso residencial existente como característico de una zona o ámbito de ordenación; excluyendo a priori la posibilidad de inclusión en la misma de aquellos suelos que estén clasificados como urbanos con otros usos característicos. En ese sentido, se propone clarificar el concepto y sustituir el mismo por “trama urbana residencial”.

Así, en una primera aproximación, el concepto de “trama urbana (residencial)” parece que tiene que ser definido como la superficie de suelo urbano – bien consolidado o no consolidado – y con uso característico residencial o de vivienda

Por otra parte, existen otras circunstancias que hacen recomendable la implantación periférica de la actividad comercial por la conveniencia de residenciar su ejercicio en la periferia de los núcleos de población, aunque no se trate de mercancía voluminosa. Hablamos de supuestos como la expedición de carburante – sacadas de los centros de las ciudades por motivos de seguridad – o comercios referidos a explotación de viveros por la necesidad de su proximidad al suelo natural.

El punto común de la definición del comercio singular es que, contrariamente a lo que se ha visto antes en relación con el llamado comercio tradicional, teniendo en cuenta los intereses generales que protege la Directiva de Servicios y considerando el principio de proporcionalidad, su implantación preferente apuntaría precisamente a la periferia de los núcleos de población. En relación con el llamado comercio singular – referido más en concreto a un supuesto de ordenación urbana diferenciado de implantación comercial entre productos cotidianos y de mercancía voluminosa –, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Gran Sala de Enero de 2018, – así como las Conclusiones del Abogado General, aprecian que el tratamiento diferenciado está justificado.

Incluso también se ha legitimado esta diferencia de trato en materia fiscal al enjuiciar más recientemente el Impuesto catalán a los Grandes Establecimientos Comerciales que exonera o bonifica algunas actividades comerciales de carácter singular debido a la inexistencia de una correlación entre la superficie explotada y el impacto de la movilidad inducido, dado el carácter esporádico de compra de los productos que se comercializan.

Para finalizar, se destacaría que el criterio de implantación preferente de proximidad de la actividad comercial de producto cotidiano, dentro de la trama urbana residencial, y la implantación preferente periférica del comercio singular vienen a



retroalimentarse. Así, la necesidad de preservar los espacios de actividad económica periféricos para el comercio singular justificaría la necesidad de procurar la implantación de proximidad de otro tipo de comercio más cotidiano reservando los espacios exteriores a favor del comercio singular; sobre todo en un territorio tan reducido como el de la Comunidad Autónoma con numerosos polígonos de actividad económica de localización exterior a los núcleos de población – polígonos industriales, terciarios, etc. – conectados entre sí por vías interurbanas.

La complementación de la trama urbana residencial con otros suelos clasificados urbanos puede ser aceptable, de forma justificada, en determinadas circunstancias. Así, se puede pensar en supuestos en los que la propia “malla urbana” –sin incluir por tanto las vías interurbanas – alcance también a otros suelos urbanos colindantes que forman un continuo urbano con la trama urbana residencial, aunque los mismos tengan otro uso. Piénsese, por ejemplo, en un ámbito de ordenación de suelo urbano no consolidado, sito en un espacio intersticial rodeado en todos sus frentes por la trama urbana residencial, y que se proyecte para la reconversión de un anterior suelo industrial, por ejemplo, para la implantación de un nuevo gran establecimiento comercial. La operación urbanística de reconversión de este suelo para su nuevo uso comercial es perfectamente integrable en la trama urbana residencial, por lo que sería desproporcionado impedir su implantación aunque su uso característico no sea el residencial sino el comercial.

Este tipo de supuestos de complementación podrían condicionarse a la concurrencia de circunstancias tales como

- 1) la existencia, al menos, de una colindancia relevante con la trama urbana residencial basada en la existencia de un continuo urbano real,
- 2) no comportar un excesivo aporte de suelo en relación con la superficie de la propia trama urbana residencial,
- 3) limitaciones en la edificabilidad autorizada sobre estos suelos,
- 4) evaluación específica de su impacto ambiental, etc.

En cualquier caso, si se opta por esta vía, se recomendaría que la complementación de la trama urbana residencial practicada por los Ayuntamientos a través de la ordenación estructural de sus Planes Generales quedara en todo caso supervisada por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en el momento de informar preceptivamente sobre la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y de la misma forma que se propone para los supuestos de ampliación.



Evitar la desocupación de los locales comerciales en el centro de las ciudades ha sido anudado a razones imperiosas de interés general por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el marco de la protección del entorno urbano.

Introducir la singularidad de los tejidos urbanos de los Cascos Históricos que ha sido avalada por la jurisprudencia.

Limitación genérica (aplicable a todos los grandes establecimientos comerciales, de carácter singular o no) de no implicar el refuerzo o perjudicar la capacidad de servicio de la red básica de las infraestructuras viarias y de comunicaciones

Definición de trama urbana residencial:

Así, en una primera aproximación, el concepto de “trama urbana (residencial)” parece que tiene que ser definido como la superficie de suelo urbano – bien consolidado o no consolidado – y con uso característico residencial o de vivienda.

No se puede perder de vista que el concepto se utiliza en la proposición de ley para determinar la superficie de suelo que se entiende óptima, considerando los fines de la ordenación expuestos, para acoger la implantación de grandes establecimientos comerciales. Existiendo a tal efecto dos alternativas:

- por una parte, aquella que exigiría en todo caso la implantación de estos establecimientos dentro de la trama urbana residencial, y
- por otra parte, aquella otra que determina dicha implantación, no como necesaria, sino sólo como prioritaria.

Hemos asumido la opción de definir la implantación de estos grandes establecimientos como necesaria en la trama urbana, que hemos llamado residencial. Dejando bien señalado que las limitaciones de carácter absoluto que recoja la proposición de ley deben no sólo estar justificadas, sino también ser proporcionadas, entendiéndose por esto último que las limitaciones sean adecuadas a la finalidad de interés general que se persigue y no vaya más allá de lo necesario.

En lo tocante a la adecuación, se destaca que las Conclusiones del Abogado General en un asunto idéntico resuelto en Enero de 2018 avalan dicha adecuación a la hora de juzgar la imposición por un plan urbanístico de la obligatoriedad de explotación de la actividad comercial cotidiana con criterios de proximidad ubicándola necesariamente en el centro de la ciudad y prohibiendo así su implantación periférica.



La complementación de la trama urbana residencial con otros suelos clasificados urbanos puede ser aceptable, de forma justificada, en determinadas circunstancias. Así, se puede pensar en supuestos en los que la propia “malla urbana” –sin incluir por tanto las vías interurbanas – alcance también a otros suelos urbanos colindantes que forman un continuo urbano con la trama urbana residencial, aunque los mismos tengan otro uso. Piénsese, por ejemplo, en un ámbito de ordenación de suelo urbano no consolidado, sito en un espacio intersticial rodeado en todos sus frentes por la trama urbana residencial, y que se proyecte para la reconversión de un anterior suelo industrial, por ejemplo, para la implantación de un nuevo gran establecimiento comercial. La operación urbanística de reconversión de este suelo para su nuevo uso comercial es perfectamente integrable en la trama urbana residencial, por lo que sería desproporcionado impedir su implantación aunque su uso característico no sea el residencial sino el comercial.

Este tipo de supuestos de complementación podrían condicionarse a la concurrencia de circunstancias tales como

- 1) la existencia, al menos, de una colindancia relevante con la trama urbana residencial basada en la existencia de un continuo urbano real,
- 2) no comportar un excesivo aporte de suelo en relación con la superficie de la propia trama urbana residencial,
- 3) limitaciones en la edificabilidad autorizada sobre estos suelos,
- 4) evaluación específica de su impacto ambiental, etc.

La complementación de la trama urbana residencial practicada por los Ayuntamientos a través de la ordenación estructural de sus Planes Generales quedara en todo caso supervisada por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en el momento de informar preceptivamente sobre la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y de la misma forma que se propone para los supuestos de ampliación.

Por otra parte, la posibilidad de excepcionar puntualmente mediante los instrumentos de ordenación territorial la exigencia de la implantación de grandes establecimientos comerciales dentro de la trama urbana residencial, de forma justificada y en la consideración de estrategias de ordenación territorial de carácter supramunicipal de interés general, requeriría una delimitación legal muy concreta de los supuestos y sus límites. En cualquier caso, la exigencia de que los requisitos estén fijados previamente y sean claros y accesibles reclama en todo caso la previa delimitación por dichos instrumentos de ordenación territorial de las unidades territoriales que se definan como aptas para acoger estas implantaciones.



El punto común de la definición del comercio singular es que, contrariamente a lo que se ha visto antes en relación con el llamado comercio tradicional, teniendo en cuenta los intereses generales que protege la Directiva de Servicios y considerando el principio de proporcionalidad, su implantación preferente apuntaría precisamente a la periferia de los núcleos de población. En relación con el llamado comercio singular – referido más en concreto a un supuesto de ordenación urbana diferenciado de implantación comercial entre productos cotidianos y de mercancía voluminosa –, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Gran Sala de Enero de 2018, – así como las Conclusiones del Abogado General, aprecian que el tratamiento diferenciado está justificado.

Incluso también se ha legitimado esta diferencia de trato en materia fiscal al enjuiciar más recientemente el Impuesto catalán a los Grandes Establecimientos Comerciales que exonera o bonifica algunas actividades comerciales de carácter singular debido a la inexistencia de una correlación entre la superficie explotada y el impacto de la movilidad inducido, dado el carácter esporádico de compra de los productos que se comercializan.

Para finalizar, se destacaría que el criterio de implantación preferente de proximidad de la actividad comercial de producto cotidiano, dentro de la trama urbana residencial, y la implantación preferente periférica del comercio singular vienen a retroalimentarse. Así, la necesidad de preservar los espacios de actividad económica periféricos para el comercio singular justificaría la necesidad de procurar la implantación de proximidad de otro tipo de comercio más cotidiano reservando los espacios exteriores a favor del comercio singular; sobre todo en un territorio tan reducido como el de la Comunidad Autónoma con numerosos polígonos de actividad económica de localización exterior a los núcleos de población – polígonos industriales, terciarios, etc. – conectados entre sí por vías interurbanas.

Consideración específica en torno al régimen de ampliación:

Sin entrar a considerar la oportunidad de facultar limitadamente la ampliación de los actuales grandes establecimientos comerciales, que no corresponde a esta Comisión, sí se quiere dejar constancia que no parece lógico referir la posibilidad de ampliación a un porcentaje en relación a la superficie existente. Ello comportaría que la posibilidad de ampliación fuera cuantitativamente mayor para los establecimientos más grandes, lo que se orienta en sentido contrario al criterio del menor dimensionamiento de los centros comerciales que ya se incorporó en el PTS del año 2004 y en otros Planes Territoriales Parciales.



Así, sin cuestionar la facultad más o menos limitada o controlada para la ampliación de los grandes establecimientos comerciales ya existentes, se recomienda diferenciar los centros y establecimientos que ya están dentro de la trama urbana residencial de aquellos otros establecimientos que se localizan en los exteriores de los núcleos de población. Así, se recomienda que la posibilidad de ampliación fije la condición de que el establecimiento comercial bien no sobrepase o hubiera ya sobrepasado un concreto dimensionamiento; especialmente para los establecimientos ya situados fuera de la trama urbana residencial.

Hay que aclarar que las condiciones complementarias de implantación o ampliación de los grandes establecimientos comerciales son complementarias y no sustitutivas de los criterios de ordenación anteriores.

Finalmente, en el texto presentado por la oposición se incorpora una habilitación legal a los Ayuntamientos para que, en el seno de su propia competencia de ordenación del uso comercial de gran formato en el seno de la trama urbana residencial delimitada, puedan incorporarse otros requerimientos adicionales; en este caso, más directamente relacionados con la consideración propia del establecimiento comercial que se proyecta en concreto considerando su impacto previsible en su entorno urbano más inmediato. Se valora también de forma positiva, puesto que constituye una habilitación expresa a la potestad administrativa de ordenación y que puede ser precisa utilizar por parte de los Ayuntamientos. Se recomendaría así mismo residenciar aquí las previsiones de impactos en materia de sobresaturación funcional, el establecimiento de dimensiones máximas en la trama urbana residencial, la valoración de la afectación al resto de las infraestructuras de los servicios urbanos y al entorno urbano como se ha indicado anteriormente.

En la medida que lo relevante no sería tanto el dimensionamiento concreto de un determinado establecimiento comercial sino más bien el contexto territorial en el que se sitúa la función comercial – en nuestro supuesto, el dimensionamiento de la función comercial minorista para la correcta protección del entorno urbano y natural –, se propone que la acumulación por agregación del uso comercial minorista existente en ámbitos de suelo exteriores a los núcleos de población – trama urbana – adopte las mismas restricciones para su implantación o para su ampliación cuando supere los umbrales anteriormente citados.

Es recomendable, a los efectos de esta proposición de ley, la extensión del régimen de implantación o de ampliación de los grandes establecimientos comerciales considerados en sí mismos y de un determinado tamaño a la acumulación funcional



del uso comercial minorista por la agregación de distintos establecimientos comerciales minoristas más pequeños que estén situados en el mismo ámbito de ordenación siempre que éste se ubique fuera de la trama urbana. Esta solución sería coherente con el objetivo principal de la proposición.

Dado el tiempo transcurrido entre la vigencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de Septiembre de 2015 y la entrada en vigor de esta proposición de ley, el momento a tener en cuenta para la obligatoriedad de adaptar los planes sea el propio de la aprobación provisional de los instrumentos de ordenación urbanística de carácter estructural.

EA-NV

ES-SV