

## LA PLANIFICACIÓN COMERCIAL

José Manuel Pérez Fernández

Profesor Titular de Universidad de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

**Sumario: 1. El origen del urbanismo comercial.** 1.1. Factores sociales, económicos y urbanísticos que han incidido en la evolución de la integración espacial del comercio. 1.2. Delimitación de los problemas que afectan a la ordenación espacial del comercio. **2. Los instrumentos del urbanismo comercial y sus modelos.** 2.1. Los instrumentos al servicio del urbanismo comercial: un enfoque teórico. 2.2. Los modelos de ordenación del equipamiento comercial en las legislaciones europeas: unidad de objetivos, diversidad de instrumentos. 2.2.1. Modelo de integración de la ordenación espacial del comercio en el marco de la normativa e instrumentos de la ordenación territorial y urbanística. 2.2.2. Modelo de tratamiento singular de la ordenación espacial del comercio en el marco de normativas e instrumentos específicos. **3. Marco general de la ordenación espacial de los usos y equipamientos comerciales.** 3.1 La planificación comercial autonómica. 3.1.1. La idoneidad de la planificación territorial como técnica de ordenación espacial del comercio: límites y objetivos. 3.1.2. Instrumentos de ordenación territorial del equipamiento comercial: modelos. 3.2. La planificación urbanística del uso y equipamiento comercial

### 1. El origen del urbanismo comercial.

El triunfo de la *revolución terciaria*, de la llamada *sociedad de los servicios* en los países más desarrollados, y por obra de la globalización, incluso, en sociedades que no responden totalmente a los rasgos de una *sociedad post-industrial*, es difícilmente cuestionable, cumpliéndose de este modo el vaticinio hecho hace más de treinta años por **TOURAINÉ** y **BELL**. A título de ejemplo, en la Unión Europea, el sector de los servicios da empleo a casi dos tercios de la población.

En esta nueva sociedad terciaria, la actividad comercial está llamada a desempeñar un papel esencial. Cierto es que el comercio ha sido, históricamente, un pilar de la actividad económica humana, pero la singularidad en el momento presente radica en que superada, en muchos casos, su función de abastecimiento, aparece cada vez más ligado al ocio, a la cultura (o *pseudo-cultura*) e, incluso, a otra industria de crecimiento imparable como es el turismo. En cualquier caso, la importancia del comercio en magnitudes económicas es evidente. En el marco de la Unión Europea, el sector de la distribución comercial tiene relevancia tanto en el conjunto de la Unión como dentro de la economía de los distintos Estados miembros, y ello en términos de empleo generado y en número de empresas que conforman el sector. En concreto, y según datos de EUROSTAT, el comercio viene a suponer el 30 % del volumen de empresas, el 16 % del empleo y cerca del 13 % del PIB de la Unión Europea.

El nuevo rol a desempeñar por el comercio demanda, por otra parte, nuevos equipamientos para su desarrollo, siendo los *centros comerciales*, los *parques de ocio y comercio*, la respuesta y, por tanto, el sustituto (¿inducido?) de la tradicional plaza pública, entendida como lugar de intercambio de experiencias y, también, de bienes. Los grandes centros comerciales, hijos del desarrollo suburbano y de las grandes infraestructuras viarias, nos permiten comprar el acceso a experiencias de todo tipo

(desde asistir a espectáculos de la más variada naturaleza hasta degustar las más exóticas comidas, desde comprar una simple DVD hasta asistir a una ceremonia religiosa), se erigen en grandes escenarios teatrales, ya se trate del pueblo toscano de San Gimignano (*The Borgata of Scottsdale*, Arizona), ya de la calle Bourbon de Nueva Orleans (*West Edmonton*, Alberta, Canadá) o de un pueblo de Nueva Inglaterra del siglo XVIII (*Old Mystic Village*, Connecticut), en los que el consumidor es el protagonista.

Sin entrar, en este momento, a valorar aspectos ligados a la política comercial o de concurrencia entre formatos comerciales, a los que tendremos ocasión de aludir más adelante, es palmario que los nuevos complejos comerciales, ya desde sus más modestas y primarias manifestaciones, generan una problemática, un debate territorial y urbanístico de sumo interés.

Históricamente, los comerciantes no han sido jamás indiferentes a la importancia de la localización de sus establecimientos la cual, tradicionalmente, no ha estado inspirada en criterios sociourbanísticos, sino en estrategias de carácter económico propias de una economía de libre mercado y plenamente legítimas. Factores como la localización urbana, la centralidad, la accesibilidad, la existencia de ejes de actividad, la rentabilidad en definitiva, son los que han venido determinando la agrupación y localización de las actividades comerciales en el territorio urbano. Durante mucho tiempo, la dispersión y reagrupamiento de los establecimientos comerciales parece haberse producido de forma *espontánea*, sin ninguna intervención por parte de la Administración en aras de un estricto respeto a la libertad de comercio entendida como libertad de establecimiento. Sin embargo, con la aparición y desarrollo de las nuevas formas de distribución, las *grandes superficies* por el emplear una expresión más genérica, el comercio ha puesto de manifiesto la importancia que tiene como elemento configurador del territorio, en concreto del espacio urbano, y como elemento generador de problemas urbanísticos: saturación de las vías de acceso, áreas de estacionamiento insuficientes para las necesidades del establecimiento, inadecuada integración en el entorno... Problemas estos que ligados a los mencionados de la política comercial o de concurrencia constituyen el germen de nuestro objeto de estudio: el llamado *urbanismo comercial*.

En las próximas páginas analizaremos los factores que inciden en las relaciones entre comercio y espacio, para así poder concretar cuáles son los problemas más relevantes de la ordenación especial del equipamiento comercial, y exponer, finalmente, los instrumentos que se han diseñado para su resolución, objeto último del urbanismo comercial. No obstante, nos gustaría concluir esta introducción a los orígenes del urbanismo comercial, destacando que tras los problemas espaciales del comercio, de su localización, de su impacto territorial, se encuentra, también, un debate de tipo ideológico, cuál es qué tipo o modelo de ciudad deseamos, qué tipo de sociedad. No hay que olvidar que la localización periférica de grandes equipamientos comerciales tiene su origen en Estados Unidos y responde, además de a razones de política comercial (marcada por la búsqueda de un aumento constante del beneficio), al modelo subyacente de hábitat, de organización social, de comportamiento, e incluso de organización política y administrativa. El debate, por tanto, radica también en determinar si el modelo americano se puede importar sin más al continente europeo, o por el contrario las elaboraciones urbanísticas europeas deben ofrecer una respuesta diferente, más acorde con nuestra forma de vida, con nuestras ciudades, cargadas de historia y tradición.

### ***1.1. Factores sociales, económicos y urbanísticos que han incidido en la evolución de la integración espacial del comercio.***

El comercio, históricamente, ha participado de una forma activa en el nacimiento y en la estructuración de la ciudad. La existencia de un *mercado* constituye, junto al santuario y a la ciudadela, palacio o fortaleza, la inicial trilogía urbana. Al mismo tiempo, la ciudad ha extraído, en multitud de ocasiones, su atractivo y su vitalidad de las actividades comerciales. Se ha producido, pues, una especie de simbiosis entre ciudad y comercio, generadora de intercambios provechosos para ambas partes, de estrechas e intensas relaciones de interdependencia. Durante bastante tiempo, el marco relacional ciudad-comercio ha sido estable y pacífico, básicamente, por la concurrencia de dos factores:

— Por una parte, un *crecimiento urbano progresivo*, sin acelerones, que aseguraba a la vez diversidad y homogeneidad, armonizando de forma natural la integración urbanística de la actividad comercial. En otras palabras, un crecimiento que permitía mantener un equilibrio, siempre difícil, entre las nuevas instalaciones comerciales y las necesidades de los consumidores.

— Por otra parte, la *sedentarización*, o fijación por parte de las ciudades de su población mediante el ofrecimiento de vivienda y empleo. Además de permitir a sus habitantes el cumplimiento de sus obligaciones profesionales y familiares, la ciudad también les proporcionaba la posibilidad de satisfacer otras necesidades de tipo consumista: sus *necesidades de compra*. Para ello, se recurría a reunir en un mismo espacio físico las viviendas y los locales destinados a acoger actividades comerciales. Es decir, se ofertaba a la población un *comercio de proximidad*, en el que el local comercial es, simultáneamente, un lugar de aprovisionamiento y lugar de encuentro, de relaciones sociales.

Esta situación se mantiene, con algunas variantes según las circunstancias concretas de cada país, hasta mediados del pasado siglo XX, momento en el que van a concurrir una serie de factores, esencialmente sociales, económicos y urbanísticos, que alteraran gravemente las relaciones ciudad-comercio. Dichos factores vienen a plantear, en toda su crudeza, el problema de la ordenación espacial del comercio, siendo por ello necesario una breve referencia a los mismos.

#### ***a) Factores sociales: los cambios en el consumidor.***

El crecimiento económico que han experimentado las sociedades de los países más avanzados, en los últimos lustros, va acompañado del desarrollo de un consumo masivo de bienes y servicios. Este *consumo en masa* ha supuesto una segmentación del mercado que ha provocado, a su vez, la aparición de un *nuevo tipo de consumidor* caracterizado por sus nuevos hábitos, niveles de renta y actitudes psicológicas. En otras palabras, el consumidor, al margen de los cambios inducidos por las propias formas comerciales, se ha visto involucrado en cambios demográficos, de estilo de vida, culturales y tecnológicos que le hacen adoptar nuevas posiciones frente al fenómeno comercial. Cambios que analizaremos sucintamente.

Desde la óptica de la distribución comercial, partiendo de datos tales como la disminución de las tasas de natalidad, el aumento de la esperanza de vida, la reducción del tamaño de los hogares y aumento de su número total, los *cambios demográficos* desembocan en dos fenómenos perfectamente definidos: la *segmentación o fracturación*

*del mercado* (aparición de diversos submercados de adolescentes, jóvenes y tercera edad de notable poder adquisitivo y, en los dos primeros casos, considerablemente influidos por las marcas y los medios de comunicación) y el *aumento de los hogares compuestos por individuos aislados o de parejas sin hijos* (en ocasiones de doble renta, con un alto poder adquisitivo y que se orientan hacia la compra de bienes y servicios de lujo o de considerable sofisticación).

La conjunción de factores *económicos* (principalmente el incremento de los niveles de renta), y *sociales* (la creciente motorización y la asociación del uso del coche al fenómeno de la compra), ha introducido *cambios radicales en el estilo de vida del consumidor* con la consiguiente repercusión en la actividad comercial. De forma esquemática, los cambios se pueden expresar del siguiente modo: el *cambio en los roles sociales* (la incorporación de la mujer al trabajo) ha tenido una fuerte incidencia en la evolución de las formas comerciales (sustitución de la “compra diaria” por la compra “fuerte”, o “viaje de compras de una sola parada”; modificación de los horarios comerciales...); y el *incremento notable de los submercados de deseos* (es decir, se ha fomentado el consumo per cápita de bienes y servicios de ocio y esparcimiento, mejora del hogar, ropa y calzado...).

Igualmente se aprecian *cambios en factores culturales* con incidencia sobre el sector comercial: el *carácter lúdico* que adquiere al *acto de la compra*, fruto de la “cultura del ocio” en la que vivimos, y que se hace especialmente patente en el caso de los centros comerciales y los nuevos parques de ocio y comercio (la visita a los mismos es el sustitutivo, en la actualidad y en bastantes casos, de otras actividades lúdicas que antes realizaban de forma conjunta los miembros de una familia); la *infidelidad del consumidor* (búsqueda continua de la novedad en los productos y en los centros de compra); el *crecimiento del mercado de restauración* (comida fuera del hogar).

#### ***b) Factores económicos: los cambios en el distribuidor.***

La problemática espacial del comercio está ligada, desde el punto de vista de los factores económicos, del distribuidor, a las nuevas coordenadas económicas en las que se va a desenvolver el sector comercial. Sector que ha experimentado en las últimas décadas y en los países europeos de nuestro entorno —regidos por la economía de mercado—, profundos y diversos cambios que han alterado sustancialmente las relaciones tradicionalmente existentes en el mismo. Estos cambios son debidos, fundamentalmente, a dos causas:

- La aparición y desarrollo de *nuevas formas comerciales*, que van a incidir tanto sobre las técnicas de venta (autoservicio), como sobre los establecimientos donde se realizan tales ventas (superficie y localización).
- El proceso de *concentración e internacionalización* del sector de la distribución comercial.

La constante evolución del sector de la distribución presenta ejemplos muy interesantes, por cuanto los diferentes formatos comerciales tienen, desde la perspectiva de su integración espacial, una problemática bien diferenciada. Así, por una parte, el *supermercado* ha ido adoptando diversas formas (barrio, lujo, descuento, maxisuper, etc.), incrementado el tamaño medio de su superficie de venta (1.000 o 1.200 m<sup>2</sup>) y ofreciendo más servicios a sus clientes (aparcamiento) que le garantizan, en el ámbito urbano, un brillante futuro, especialmente en el sector de la alimentación. Los *hipermercados*, por otra parte, paradigma inicial de las grandes superficies comerciales,

han ido reduciendo como regla general su tamaño medio, se han acercado al “corazón” de mercado de la ciudad, se han rodeado de pequeñas tiendas (transformación en centros comerciales) y han disminuido el umbral de población básica que debe abastecer (inicialmente 100.000 habitantes, hoy por debajo de los 60.000). Junto a estos formatos, otros comienzan a tomar cada vez mayor importancia, ya se trate de los *centros comerciales temáticos o especializados* (mueble, bricolaje, moda, ocio, automóvil...), ya de los citados *parques de ocio y comercio*, cada vez de mayor tamaño y con una clara incidencia sobre la ordenación de un territorio. Y ello, sin olvidar, los fenómenos del *comercio agrupado* o de los *centros comerciales abiertos*, que son utilizados como instrumentos para revitalizar los centros históricos y comerciales tradicionales de las ciudades.

### **c) Factores urbanísticos.**

Desde el punto de vista estrictamente territorial y urbanístico, que es el más relevante para nuestro objeto de estudio, las relaciones ciudad-comercio, estructura urbana-equipamiento comercial, se han caracterizado por la recíproca influencia de la evolución que tanto la ciudad como las formas comerciales han experimentado. Tres son los aspectos que deben destacarse.

En primer lugar, y al hilo del crecimiento urbano experimentado a lo largo de la década del cincuenta y del sesenta del siglo XX en la mayor parte de los países europeos (también en España), se *aprecia una situación inicial de infraequipamiento comercial en las zonas suburbanas y periféricas, acompañada de problemas de “congestión” del centro urbano comercial tradicional*, y seguida de la reproducción de buena parte de los problemas del centro urbano por el fenómeno inverso de *saturación en la localización periférica del gran equipamiento comercial*. Efectivamente, por una parte, el rápido desarrollo urbano va a originar la realización de grandes operaciones urbanísticas cuyo resultado final es la formación de importantes aglomeraciones suburbanas y periféricas (las denominadas “*ciudades dormitorio*”); aglomeraciones que, en muchos casos, presentaban manifiestas deficiencias en cuanto a dotaciones de servicios esenciales, equipamiento social, cultural, recreativo y, por supuesto, también comercial, ya que el objetivo primordial para los poderes públicos era satisfacer la creciente demanda de vivienda, de zonas residenciales, provocada por el aumento poblacional. También es cierto que a esa situación de infraequipamiento comercial contribuyó el hecho de que pocos fueron los comerciantes independientes que se instalaron en las zonas de nueva urbanización, periféricas y alejadas del centro comercial tradicional. Los problemas de inversión y los excesivos riesgos de la operación, fueron algunos de los factores que explican este fenómeno.

Por otra parte, y de forma simultánea, el centro urbano comercial tradicional (que más o menos se viene a identificar con los cascos antiguos o centros históricos y con la zona del ensanche) experimenta una serie de problemas urbanísticos, en buena medida producidos por el desplazamiento masivo de las poblaciones periféricas para la realización de sus compras. Estos problemas son de *accesibilidad al centro urbano comercial*, causados por las propias características de la trama urbana y su red viaria (calles pequeñas, alta densidad de tráfico rodado, deficiente funcionamiento de la red de transporte público, ausencia o insuficiencia de plazas de estacionamiento...), lo que contribuye a su degradación; y son también problemas derivados de la *inadecuación física de los locales destinados a la actividad comercial*, esto es, se trata de locales con superficies pequeñas, fachadas estrechas, que impide dar cabida a los nuevos formatos

comerciales, y además se caracterizan por su dispersión comercial, combinado todo ello con una sobreoferta de locales potencialmente comerciales dada la dominante tipología edificatoria.

El infraequipamiento inicial de las zonas suburbanas y periféricas, y los problemas del centro urbano comercial tradicional, sin olvidar la carestía del suelo urbano, va a favorecer *el fenómeno de la localización periférica*. Se inicia la *atracción* del gran equipamiento comercial por las zonas suburbanas y periféricas, siguiendo las pautas marcadas por el modelo norteamericano. La localización periférica de las grandes superficies comerciales, en principio con efectos positivos, sobre todo para los consumidores, realizada de forma masiva y desordenada ha terminado, sin embargo, por reproducir problemas derivados de la saturación de sobra conocidos. El gran equipamiento comercial produce, en la estructura urbana, un *impacto y efectos-tipo* muy concretos, dado que se comporta como un agente creador de ciudad, la extiende, por las transformaciones que opera en las zonas rústicas. Si a esa implantación o implantaciones comerciales se acumulan otro tipo de equipamientos y dotaciones, el resultado final para la zona son los problemas de congestión de accesos y las dificultades de funcionalidad que ya presentaba el centro comercial urbano tradicional.

En segundo lugar, además de los problemas derivados del rápido crecimiento sufrido por las ciudades, del “gigantismo metropolitano”, es preciso hacer referencia a otros dos aspectos del desarrollo urbano que tienen una clara incidencia sobre el sector de la distribución: tanto en la localización del equipamiento, como en su morfología o tipología edificatoria. Por un lado, hay que aludir a la problemática que suscita *la ordenación del equipamiento comercial en los núcleos turísticos*. En nuestra sociedad actual, se está asistiendo a una generalización de los procesos de residencia secundaria y de las enormes migraciones turísticas y recreativas hacia localizaciones puntuales. La actividad comercial en estos núcleos turísticos aparece definida por una nota: *la estacionalidad de la demanda*. Esta peculiaridad (al margen de crear problemas sociolaborales y de amortización del aparato comercial) plantea interrogantes acerca de cuál es la estructura adecuada de un equipamiento comercial (tamaño, ubicación, características físicas y tecnológicas de los establecimientos, etc.), caracterizado además por la dispersión. Por otro lado, hay que hablar de la aparición de nuevas formas de asentamiento urbano, las llamadas “*urbanizaciones de tipo difuso*” (viviendas pareadas o adosadas), que se caracterizan, en principio, por una menor densidad, pero que por su propia estructura no pueden contener actividades comerciales al modo tradicional, lo que obliga a generar nuevos tipos de espacios comerciales.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre una cuestión que también ha tenido su influencia en las relaciones entre la ciudad y el comercio: *la indiferencia o poca atención prestada por el planificador al sector terciario y, por tanto, al comercio*. La escasa atención prestada a las posibilidades del *uso comercial* como elemento estructurante de la ordenación urbana, se explica por el dominio, hasta hace relativamente poco, de la tradición del funcionalismo racionalista, con la técnica de la *zonificación* en el campo de la urbanística. Esta metodología, partiendo de una esquematización y simplificación de la realidad, se centraba en regular los tipos de funciones urbanas que se pueden asignar a ciertas *áreas monofuncionales* o de *uso preeminente* (verde, residencial, industrial, etc.); esto es, zonificar es repartir utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano.

Este *modus operandi* explica que la zonificación haya dejado de lado al comercio, dándole un tratamiento marginal dentro de la estructuración de la ciudad, salvo, claro está, en aquellos casos en los que se presentaba con las características propias de *zona homogénea y continua*. La razón estriba, en que el comercio se presenta, principalmente, de forma puntual (concentraciones) y lineal (calles o *ribbons* comerciales), tendiendo a introducir en los tejidos urbanos polarizaciones en torno a ciertos *nodos y líneas de fuerza*. El comercio, como otras funciones urbanas no extensivas, se escapa, por esta razón, a la esquemática metodología de la zonificación y a la simplista concepción de la ciudad funcional del racionalismo.

## **1.2. Delimitación de los problemas que afectan a la ordenación espacial del comercio.**

El examen que acabamos de realizar de los factores sociales, económicos y urbanísticos que inciden sobre las relaciones ciudad-comercio, enturbiándolas en la mayoría de las ocasiones, nos permite delimitar cuáles son los problemas básicos que envuelven al equipamiento comercial y en concreto a su ordenación espacial. La delimitación resulta básica por la sencilla razón de que en la búsqueda de soluciones a los problemas que genera la ordenación comercial surgirá el llamado *urbanismo comercial*.

El origen histórico del *urbanismo comercial* aparece ligado a una reacción frente a los nuevos formatos comerciales: esto es, como un mecanismo de defensa para frenar los impactos, esencialmente económicos, producidos sobre el comercio tradicional por las grandes superficies comerciales. En este enfoque inicial, los impactos territoriales y urbanísticos han permanecido en un segundo plano, cuando no simplemente olvidados.

Sin embargo, es evidente que los principales problemas que plantea la ordenación espacial del comercio, su integración en la estructura urbana, se pueden expresar a través de una doble tensión o enfrentamiento, que son, y ello no debe olvidarse, las dos caras de una misma moneda:

- La tensión o enfrentamiento «comercio tradicional-grandes superficies», que opera en el plano socioeconómico.
- La tensión o enfrentamiento «centro-periferia», que opera en el plano territorial y urbanístico.

En el primer caso, son palpables las tensiones sociales y los conflictos de intereses que la implantación de las nuevas formas comerciales, en concreto las grandes superficies (hipermercados, centros comerciales, parques de ocio y comercio...), ha venido ocasionando, ocasiona y, muy probablemente, ocasionará. Nos encontramos ante un sector con numerosos agentes implicados, portadores, la más de las veces, de intereses enfrentados, claramente contrapuestos. Por un lado, está el pequeño y mediano comercio tradicional que ve como una grave amenaza, como una competencia perjudicial y desigual, la entrada masiva e incontrolada de los grandes equipamientos comerciales. Por otro lado, la patronal de las grandes superficies que reclama la libre implantación, invocando tanto el tradicional principio de libertad de comercio, como la defensa de los intereses de los consumidores. Finalmente, no debe olvidarse el papel que juegan los consumidores, a través de sus asociaciones, unas veces reclamando mayor equipamiento comercial, otras rechazándolo al priorizar la demanda de otro tipo de dotaciones y equipamientos.

El conflicto comercio tradicional-grandes superficies termina por *salpicar*, como no podía ser de otro modo, a las diferentes fuerzas políticas y Administraciones públicas implicadas, cuya postura se ve condicionada por el *peso electoral* de los intereses enfrentados, sin olvidar tampoco el componente ideológico. No obstante, en líneas generales, se puede decir que se han inclinado por una actitud de apoyo a los pequeños y medianos comerciantes, actitud que ha tenido su plasmación legal. En otras palabras, ha sido la presión ejercida por el comercio tradicional la que ha llevado o ha obligado a los poderes públicos a terciar en la polémica.

En cuanto a la tensión ciudad-periferia, el punto de partida lo constituye el innegable papel vital que puede desempeñar y desempeña el comercio como factor de animación y estructuración urbana. En este sentido, dos son los tipos de problemas que se plantean, según se trate de valorar el impacto de la implantación del gran equipamiento comercial, o de valorar los problemas que tienen el centro urbano, extremos ambos que ya han sido apuntados.

En primer lugar, hay que referirse a los efectos que la implantación de grandes superficies tiene sobre la ordenación territorial y urbana, evitando caer en posiciones radicales, ya sean de defensa (exaltación de las ventajas de este tipo de equipamientos), ya de condena (causa de todos los males urbanísticos). Entre los *efectos positivos*, la implantación de grandes superficies comerciales puede contribuir:

- A mejorar el nivel del servicio ofertado a los consumidores, tanto por la calidad y variedad de productos, como por la optimización de los precios.
- A superar los problemas de infraequipamiento o déficit comercial que se puedan dar en las zonas de expansión o de crecimiento urbano, siendo, en ocasiones, la solución más idónea para afrontar los retos que plantean las nuevas formas urbanas, tipo *urbanización difusa*.
- A desarrollar operaciones de renovación o rehabilitación urbana, ya se trate de barrios degradados, ya de zonas que han experimentado un cambio radical en su uso funcional (por ejemplo, abandono del uso industrial, alteración o supresión del trazado del ferrocarril, etc.), y ello utilizando el comercio de forma aislado, o unido a otros usos (residencial, servicios o equipamientos y dotaciones singulares).

Por otra parte, la implantación de este tipo de equipamiento comercial también puede provocar *efectos* claramente *negativos*:

- Con carácter general, se afirma que este gran equipamiento altera la estructura funcional de los núcleos urbanos, rompiendo el equilibrio de reparto comercial, contribuyendo a la desertización del centro, etc.
- Si se implantan en la periferia, su localización consume los suelos mejor ubicados y de más alto valor estratégico, contribuye a incrementar los problemas de saturación de las vías de comunicación, genera procesos de urbanización, no siempre previstos, que pueden dar lugar a aumentos del precio del suelo de tipo especulativo y a una fractura del hecho urbano, etc.
- Si se trata de grandes superficies intraurbanas, además de generar también un aumento del valor del suelo, producen, en ocasiones, la destrucción de trama urbana consolidada, la desaparición de *pedazos* enteros de ciudad.

En segundo lugar, el centro urbano, por su parte, presenta también graves problemas o deficiencias que inciden en la integración del equipamiento comercial:

- Progresivo abandono residencial como consecuencia de la especialización en el sector servicios (oficinas, entidades bancarias, comercio con alta especialización, etc.).
- Difícil accesibilidad, derivada de la congestión del tráfico, de las deficiencias en la red de aparcamientos y de transportes públicos, lo que incide en un mayor nivel de contaminación acústica y ambiental.
- Inadecuación física de los locales destinados a uso comercial, por su tipología, por su dimensión, por su dispersión, etc.

Podemos concluir afirmando que tanto en la implantación de grandes superficies comerciales, como en la localización del equipamiento comercial en el centro urbano tradicional, se suscitan problemas, de mayor o menor entidad según los casos, de ordenación espacial, de integración del equipamiento comercial en el proceso de transformación del territorio, de transformación del suelo. Problemas que, en definitiva, demandan una nueva forma de planificación que tenga en cuenta, de manera específica, la importancia del equipamiento comercial.

## **2. Los instrumentos del urbanismo comercial y sus modelos.**

Un examen del desarrollo alcanzado por el urbanismo comercial, por el problema de la integración espacial del equipamiento comercial, en el conjunto de los Estados que integran la Unión Europea, por limitar nuestra atención al entorno que nos es más próximo y relevante, pone de manifiesto, esencialmente, dos cosas:

— Primera, que el llamado urbanismo comercial cuenta, para desarrollar su acción reguladora, para llevar a cabo sus fines de integración espacial del comercio, con *diferentes instrumentos* o mecanismos.

— Segunda, que el llamado *urbanismo comercial* no implica que en todos los países se utilicen, simultáneamente, todos sus instrumentos. Ello nos permite hablar de la existencia de *diferentes modelos* de urbanismo comercial, o de diferentes formas de entender el urbanismo comercial, según cuál sea el instrumento o instrumentos de los que se sirva.

### **2.1. Los instrumentos al servicio del urbanismo comercial: un enfoque teórico.**

Sobre la base que ofrecen las diferentes legislaciones existentes en la materia, las experiencias prácticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones públicas y las aportaciones realizadas, en el plano teórico, por los estudiosos, podemos concretar cuáles son los *instrumentos* de los que dispone el urbanismo comercial para la realización de sus fines: esto es, para solucionar los problemas urbanísticos y socio-económicos que plantea la integración y la ordenación espacial del comercio. Tales instrumentos se pueden reconducir a tres categorías o tipos:

- a) Los instrumentos ligados a las técnicas propias de la ordenación territorial y urbanística: los planes territoriales y urbanísticos y las actuaciones específicas en la trama urbana.
- b) Los instrumentos ligados a una política sectorial comercial previamente diseñada: los planes comerciales en sentido estricto.
- c) Los instrumentos ligados a la resolución específica del conflicto entre comercio tradicional y grandes superficies: las licencias o autorizaciones administrativas.

No es este el momento de realizar un estudio detallado de cada uno de estos instrumentos, pero si parece conveniente adelantar, no obstante, y aunque sea a modo de simples enunciados genéricos, algunas consideraciones sobre los mismos.

***a) Los planes territoriales y urbanísticos y las actuaciones específicas en la trama urbana o «microubanismo comercial».***

La necesidad de que el comercio sea tenido en cuenta por los diferentes escalones del planeamiento y, por tanto, la idoneidad de los planes territoriales y urbanísticos para llevar a cabo la ordenación espacial del comercio, de su equipamiento, es algo fuera de toda duda, y aceptado por la generalidad de la doctrina.

La ordenación territorial y urbanística tiene por objeto, como es sabido, la localización racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas (uso del suelo y edificación), con incidencia en el medio físico y repercusión social, adecuada a las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio del bienestar de la población. Y la «pieza central» de esa ordenación no es otra que el planeamiento.

Los planes territoriales y urbanísticos resultan, por sus características, aptos para influir en la organización espacial de la actividad comercial, aptos para realizar una regulación de los usos comerciales: tanto garantizando las reservas de suelo necesarias para los equipamientos comerciales, como procurando la mejor localización o ubicación de dicho equipamiento.

Junto a la utilización de los planes territoriales y urbanísticos y en la medida en que se trata, en muchas ocasiones, de actuaciones derivadas de los mismos, hay que referirse a las llamadas «actuaciones en obra urbana» o «microubanismo comercial». Se trata de un instrumento de intervención que, por su menor complejidad, operatividad inmediata y, en ocasiones, carácter aislado, puede considerarse de segundo orden. La manifestación clásica de este instrumento de intervención ha sido la creación de «islas de peatones» o de «espacios comerciales con usos de tráfico restringido», de los que existen numerosos ejemplos.

***b) Los planes estrictamente comerciales.***

El plan comercial en sentido estricto es un instrumento que parte del reconocimiento de que la planificación urbanística está afectada por ciertas limitaciones: existen aspectos de la ordenación comercial que difícilmente, y sólo desde el riesgo de convertir al urbanismo en un cajón de sastre, podrán tener cabida en un plan urbanístico.

El plan comercial responde, pues, a una planificación distinta de la urbanística, la comercial. Una planificación complementaria de la urbanística, coordinada con la urbanística, pero diferente en cuanto a sus objetivos. El plan comercial, como instrumento de ordenación espacial del comercio, tendrá por objeto: favorecer, a través de medidas de diferente naturaleza, una evolución racional de la red de distribución comercial. Es decir, debe buscar una mayor funcionalidad y productividad del servicio ofertado al consumidor, una mejor satisfacción de sus necesidades de consumo, y un equilibrio entre las distintas formas comerciales.

***c) Las licencias o autorizaciones administrativas.***

Uno de los instrumentos más utilizados en el campo del llamado urbanismo comercial, especialmente para resolver el conflicto entre el comercio minorista tradicional

y las grandes superficies comerciales, es el de la técnica autorizatoria: exigir para la realización de ciertos proyectos comerciales encuadrados dentro del gran equipamiento (instalación-apertura) o para la realización de algunas operaciones relativas a esos proyectos (modificación, ampliación, traslado), la previa obtención de una autorización o licencia administrativa.

Aún cuando sobre el régimen jurídico de las autorizaciones *comerciales*, las variedades existentes son múltiples, de una forma genérica y esquemática, se pueden destacar los siguientes aspectos:

— La autorización comercial permite resolver el conflicto que se genera entre el comercio tradicional y las grandes superficies comerciales, «caso por caso». Lo que no impide, ni mucho menos, vincular su otorgamiento a una previa planificación, ya sea ésta territorial-urbanística, ya sea comercial en sentido estricto.

— El otorgamiento de la autorización se encomienda a órganos de composición mixta (Comisiones integradas por los representantes de los diferentes intereses socio-económicos implicados, además, claro está, de los representantes de las Administraciones Públicas implicadas), o bien se garantiza su participación a lo largo del procedimiento (informes o dictámenes previos a la resolución).

— Se fijan legalmente los criterios, normalmente más ligados a la política comercial que al urbanismo, que han de ser tenidos en cuenta para el otorgamiento de la pertinente autorización o licencia administrativa.

## ***2.2. Los modelos de ordenación del equipamiento comercial en las legislaciones europeas: unidad de objetivos, diversidad de instrumentos.***

Centrando nuestra atención en el marco de la Unión Europea, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que en el momento actual no existe uniformidad en el tratamiento jurídico del urbanismo comercial. Cada uno de los Estados miembros de la Unión, en virtud del principio de subsidiaridad, tiene competencia para regular la implantación del equipamiento comercial, siempre, claro está, en el respeto a los principios de libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios garantizados por el tratado de la Unión Europea.

Los objetivos comunes a las diferentes legislaciones europeas son tanto *la ordenación del territorio* (el centro urbano y su entorno, las infraestructuras viarias, la protección del paisaje...), como *el equilibrio entre los diferentes formatos de la distribución comercial* (las grandes superficies de venta y ocio *versus* el comercio tradicional). La diversidad hace su aparición a la hora de concretar los instrumentos para la consecución de los objetivos mencionados y, lo que también es muy importante, en la determinación del objetivo prioritario; diversidad que, por otra parte, no solamente se da entre Estados de la Unión (los del norte —Alemania, Dinamarca, Holanda, Reino Unido...—de Europa frente a los del sur de la Unión —España, Grecia, Italia o Portugal, pero también Bélgica y Francia), sino entre las regiones de un mismo Estado, especialmente en aquellos de estructura federal o con fuerte grado de descentralización.

La determinación de cuáles son los modelos existentes la haremos tomando en consideración dos criterios:

1º. Existencia o no de una regulación específica para afrontar el problema de la implantación del equipamiento comercial.

2º. Instrumento o instrumentos utilizados para llevar a cabo la ordenación espacial del equipamiento comercial.

Sobre la base de los criterios mencionados podemos distinguir, sustancialmente, dos grandes modelos que, en algunos casos, presentan variantes que actúan de puente o de conexión entre los mismos, y que vienen a demostrar que no existe, en todo caso, un modelo *puro* en el ámbito de la ordenación espacial del comercio.

### ***2.2.1. Modelo de integración de la ordenación espacial del comercio en el marco de la normativa e instrumentos de la ordenación territorial y urbanística.***

En la mayor parte de los Estados que integran el *norte* de la Unión Europea —Alemania, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Noruega, Reino Unido y Suecia—, los problemas de la implantación del equipamiento comercial se abordan en el marco de la normativa territorial y urbanística, al hilo de la tramitación de las oportunas licencias y permisos de obra y construcción. En líneas generales, la valoración de las implantaciones comerciales se hace desde criterios de ordenación del territorio y medioambientales: la vitalidad de los centros urbanos, la contribución a los procesos de urbanización difusa, el impacto sobre el abastecimiento de proximidad y su incidencia sobre el transporte y las vías de comunicación, la protección del paisaje, etc.

### ***2.2.2. Modelo de tratamiento singular de la ordenación espacial del comercio en el marco de normativas e instrumentos específicos.***

Bajo este epígrafe damos cabida a aquellos Estados que han desarrollado una normativa específica para afrontar la implantación del equipamiento comercial, y más en concreto del gran equipamiento comercial, recurriendo a la exigencia de una licencia o autorización administrativa en cuya concesión se conjugan criterios de naturaleza económica (política comercial, que son los predominantes) y criterios territoriales, urbanísticos y medioambientales (Francia o Bélgica). Este modelo se ha ido enriqueciendo con variantes a través de diversas vías: por una parte, incrementando el protagonismo de los criterios territoriales y medioambientales; por otra parte, simplificando el procedimiento administrativo para la construcción y/o apertura de equipamientos comerciales (Portugal); y finalmente, conectando o vinculando la autorización administrativa comercial a las determinaciones contenidas en instrumentos de planificación territorial y urbanística (Italia).

## **3. Marco general de la ordenación espacial de los usos y equipamientos comerciales.**

La actividad comercial desempeña, como hemos puesto de manifiesto en el capítulo precedente sobre los orígenes del urbanismo comercial, un papel vital en el desarrollo de la vida urbana, dada su función social de relación y animación, a la vez que constituye un factor de estructuración territorial. Y esa misma actividad comercial es, también, la causa de alguno de los males que padecen hoy en día nuestras ciudades y su entorno. Es, por ello, que en el presente apartado nuestro objetivo será analizar las posibilidades de la planificación territorial como instrumento de ordenación espacial del comercio, y la potencialidad del planeamiento urbanístico como técnica que permite

insertar en la realidad social la ordenación espacial de los equipamientos comerciales aptos para satisfacer las necesidades de la función distributiva y, por tanto, aptos para satisfacer las necesidades propias de los consumidores.

### **3.1. La planificación comercial autonómica.**

La *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (Consejo de Europa, 20 de mayo de 1983), define la ordenación del territorio como «*la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad*». En la misma línea de pensamiento se sitúa nuestro Tribunal Constitucional cuando afirma en el fundamento jurídico 1º B de su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, que “esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, *la ordenación del territorio*, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo *la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*”.

Asumiendo este planteamiento según el cual la ordenación del territorio es la respuesta global más idónea a los problemas que plantea la utilización del espacio físico y la planificación, de la que se sirve, es la técnica más apropiada para materializar el modelo territorial, cabe formular el siguiente interrogante: ¿es la *ordenación del territorio*, en cuanto función pública, el ámbito adecuado para abordar la ordenación espacial del comercio y, en especial, del gran equipamiento comercial de incidencia supramunicipal? En las páginas siguientes trataremos de justificar cómo la ordenación territorial es el marco adecuado para realizar una ordenación espacial integral del comercio, exponiendo cuáles son sus rasgos, sus fines y los modelos desarrollados en nuestro Estado.

#### **3.1.1. La idoneidad de la planificación territorial como técnica de ordenación espacial del comercio: límites y objetivos.**

La ordenación del territorio tendría como objetivo básico “ordenar los asentamientos y demás usos territoriales para corregir los desequilibrios que produce el espontáneo crecimiento económico; superar la perspectiva limitada de cada asentamiento y de cada actividad, proporcionando pautas para las instalaciones industriales, la realización de infraestructuras, el establecimiento de servicios, la previsión de áreas de recreo, la vocación, en definitiva, de las diversas zonas del territorio”. Ahora bien, el citado objetivo se encontrará matizado, tras el desarrollo de las políticas de protección del medio ambiente, por la consecución de un adecuado marco o nivel de calidad de vida para todos los ciudadanos y por su estrecha conexión con las previsiones de la política económica.

Este enfoque global e integral que se atribuye a la ordenación del territorio permite, igualmente, su consideración como *función pública horizontal*, en cuanto afecta o incide en las restantes funciones públicas *verticales* o *sectoriales*. Pero, además, la ordenación del territorio, así entendida, será la función pública horizontal por excelencia, en cuanto que será capaz de integrar a las restantes funciones públicas horizontales: vinculada por arriba por la planificación u ordenación económica, desarrollada en el escalón inferior por la ordenación urbanística.

Resulta, por tanto, indudable que la ordenación territorial constituye el marco idóneo para afrontar la ordenación espacial de la actividad comercial y de su equipamiento, y que la política sectorial comercial ha de ser una más de las que se coordinen en el marco de la gestión de la ordenación del territorio. Cuestión distinta es la de *cómo* hacer efectiva esa ordenación territorial, e incluso, dado su carácter global e integrador, si es posible hacerla, y la de *cómo* resolver los problemas que pueda plantear su articulación con la ordenación sectorial, en este caso, comercial.

La idoneidad de la ordenación territorial o, en otras palabras, la necesidad que desde la ordenación territorial se afronten los problemas de la ordenación espacial comercial, se hace especialmente palpable, encuentra su plena justificación en el caso del gran equipamiento comercial, de las “grandes superficies”, con independencia de su titularidad (debiendo, en nuestra opinión, permanecer la ordenación espacial del equipamiento comercial *no gran superficie* en el ámbito local). El gran equipamiento comercial, además de sus repercusiones sociales y económicas, tiene debido a su excepcionalidad e incidencia sobre los principales ejes de comunicaciones (ya se trate de vías urbanas, ya de vías supaurbanas), las infraestructuras básicas del sistema de transportes, la protección y conservación del paisaje y los recursos naturales, los servicios generales, la calificación del suelo, etc., una problemática que desborda la dimensión local, demandando, por ello, una óptica supramunicipal que convierte a la ordenación del territorio y sus instrumentos en el ámbito adecuado para afrontar su ordenación espacial. Ciertamente es que el primer problema será llegar a un acuerdo sobre qué tipo de establecimientos comerciales han de tener esa consideración de “grandes”, extremo este en el que la legislación sectorial presenta una gran variedad.

Este planteamiento que acabamos de exponer ha encontrado también respaldo en la jurisprudencia constitucional, sin que la invocada, en muchos casos, libertad de establecimiento, como expresión de la libertad de empresa, sea un obstáculo. En la Sentencia 227/1993, de 9 de julio, sobre la constitucionalidad o no de la ya derogada Ley catalana 3/1987, de 9 de marzo, de “Equipamientos Comerciales” (todo un referente en la utilización de la técnica de planificación territorial comercial), el Alto Tribunal, en su Fundamento Jurídico 4.e), ante la supuesta violación de la libertad de empresa, y tras recordar que su ejercicio está condicionado a “las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”, afirma:

“... en un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el art. 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social (STC 111/1983, F.J. 4º). En este sentido, la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio de todos.

La libertad de empresa, en definitiva, *no ampara* entre sus contenidos —ni en nuestro ordenamiento ni en otros semejantes— *un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones, haciendo caso omiso de las distintas normativas —estatales, autonómicas y locales— que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica como, entre otros, el comercio interior y la ordenación del territorio.*”

Recurrir a la planificación territorial para abordar la ordenación espacial del comercio es igualmente compatible con el marco normativo de la Unión Europea y, más

en concreto, con la *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, “relativa a los Servicios en el Mercado Interior”*. Si bien el artículo 14 de la citada Directiva de Servicios prohíbe supeditar la autorización de la implantación, en nuestro caso, de un equipamiento comercial a un *test o prueba económica individualizada* (caso por caso) para valorar la necesidad del proyecto y su impacto en el mercado o sobre los competidores, la prohibición tiene una importante excepción: no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general. Lo que nos lleva a preguntarnos cuáles son los rasgos o caracteres que ha de tener la planificación territorial del comercio, hasta dónde puede llegar en sus determinaciones sin conculcar el marco normativo vigente que descansa en la libertad de establecimiento y en la libre competencia.

En nuestra opinión, y al efecto de evitar incurrir en excesos, tres elementos deberán reunirse para que las previsiones de la planificación territorial sobre el equipamiento comercial (y por extensión el planeamiento urbanístico) no impliquen una violación o trasgresión del principio de libertad de establecimiento y, por tanto, de la libertad de empresa:

— La *existencia de un interés general*, el cual obviamente ha de estar presente en toda la función territorial-urbanística, y no sólo en relación con el equipamiento comercial, y ha de ser el fin último de aquélla. La tutela medioambiental expresada en la prevención de riesgos ya de tipo natural o tecnológico, la protección del entorno o del patrimonio arquitectónico, o la defensa de un modelo determinado de ciudad, la llamada *ciudad europea compacta, compleja y socialmente cohesionada* en la que se pretende reducir la movilidad y evitar desplazamientos innecesarios, en la que se opta por una combinación armónica de usos residenciales y de servicios, etc., son preocupaciones que responden a ese interés general y que afectan a todo tipo de actividades o equipamientos con independencia de cual sea su destino concreto.

Es el interés general, expresado en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente, el que justifica la elaboración de un instrumento de planificación que contenga determinaciones que, para preservar el centro urbano, favorezca las implantaciones comerciales en la trama urbana y limite las periféricas o situadas fuera del área urbana, que aborde los problemas generados por la movilidad de los consumidores hacia los grandes centros comerciales (accesos, estacionamiento y servicios requeridos para su implantación, contaminación...), o procure asegurar un equipamiento comercial idóneo, en cuanto servicio de interés social, en las zonas de nueva urbanización evitando las situaciones de infraequipamiento, etc. Todos estos factores pueden, en la medida en que inciden sobre la calidad de vida de los ciudadanos y la vitalidad de nuestras ciudades, amparar también tratamientos diferentes, a efectos de su localización, de los equipamientos comerciales en función de los productos, esto es, bienes de consumo diario en los que el factor de proximidad es determinante, frente a otros, como el equipamiento del hogar o de ocio, en los que no concurre ese factor de cotidianidad.

— La *proporcionalidad* entre la razón de interés general, en virtud de la cual se adopta la previsión concreta, y la medida adoptada para lograr satisfacer aquélla. Han de rechazarse, por tanto, todas las medidas que sean irracionales o arbitrarias, o que resulten claramente desproporcionadas.

Es posible establecer una división del territorio en cuestión en áreas o zonas comerciales a los efectos de fijar limitaciones cuantitativas o de localización territorial sobre la base de la oferta y la demanda comercial (déficits o superávits), siempre que se haga de forma cuidadosa, justificada y no discriminatoria, como, por ejemplo, para evitar el desarrollo excesivo de concentraciones comerciales de tipo periférico o difuso.

— Desde el punto de vista de la competencia y para no colisionar con las previsiones del Derecho comunitario europeo, la planificación comercial ha de ser *no discriminatoria*, ha de abordar la problemática espacial del equipamiento comercial haciendo abstracción de su nacionalidad o domicilio social.

La planificación territorial comercial, dentro de los límites o con los rasgos señalados, sería el marco idóneo para afrontar la ordenación espacial del comercio, los problemas de su localización, y ello con el *objetivo básico* de defender un modelo de *desarrollo urbano compacto*, el de la ciudad europea compacta, compleja y socialmente cohesionada, frente un *modelo de desarrollo urbano difuso o ciudad extensa*. Objetivo que se manifestaría en tres tipos de *finés* más específicos:

- *Territoriales-urbanísticos*: una planificación que propicie el desarrollo de la actividad comercial de las ciudades y en especial en sus centros urbanos, cascos históricos y nuevas áreas residenciales, esto es, de la trama urbana consolidada. Una planificación que favorezca tanto la salvaguarda y la revitalización de los centros históricos mediante el mantenimiento de las características morfológicas de las instalaciones y del respeto a las previsiones que tutelan el patrimonio artístico y ambiental, como la recuperación de barrios degradados o deficitarios desde el punto de vista de los servicios y el comercio.
- *Medioambientales*: abordar la integración del equipamiento comercial en su entorno (paisaje urbano y natural), con especial atención a factores como la movilidad, el tráfico y la contaminación. La planificación de la localización comercial deberá hacerse evitando, en la medida de lo posible, ubicaciones que generen desplazamientos masivos e innecesarios, saturación de las vías de comunicación, deficiencias en las conexiones a la red de infraestructuras o de transporte público, etc.
- *Cohesión Social*: la planificación comercial ha de atender a satisfacer los intereses y las necesidades de compra de los consumidores, especialmente los de la población más dependiente y con dificultades de movilidad, o que viven en zonas de montaña o rurales.

### **3.1.2. Instrumentos de ordenación territorial del equipamiento comercial: modelos.**

La figura del “Plan” o “Directriz” se alza como un instrumento territorial de intervención pública que, limitando la discrecionalidad de las Administraciones, se dirige a lograr una adecuada ordenación espacial del equipamiento comercial, con el fin de alcanzar un equipamiento comercial territorialmente equilibrado y equilibrado, también, entre los formatos comerciales, satisfaciendo, de este modo, las necesidades de los consumidores. En nuestro ordenamiento jurídico, se ha ido produciendo un incremento en el número de Comunidades Autónomas que han incorporado la técnica de la planificación como vía para desarrollar la ordenación espacial del comercio,

destacando la diversidad que presentan los instrumentos tanto en su naturaleza, como en su contenido.

En primer lugar, hay que descartar aquellos instrumentos de planificación adoptados por algunas Comunidades Autónomas que no tienen carácter territorial o espacial, esto es, planes que no se ocupan de la ordenación espacial del comercio ya que tienen una naturaleza esencialmente económica, de orientación o promoción de las políticas comerciales. Este es el caso del *Plan Andaluz de Orientación Comercial*, regulado en los artículos 30 a 34 de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del “Comercio Interior de Andalucía”, y aprobado por el *Decreto 182/2003, de 24 de junio*. El citado Plan tiene por objeto orientar la dotación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía, de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada, de acuerdo con la situación de la oferta y la demanda de la zona afectada, y si bien debe tenerse en cuenta para resolver los procedimientos relativos a las licencias comerciales de los grandes establecimientos, *en ningún caso el Plan contendrá la localización de los futuros grandes establecimientos comerciales*. Un examen detallado del contenido del Plan pone de manifiesto que, efectivamente, no estamos ante un instrumento de ordenación espacial del comercio.

En segundo lugar, los diferentes instrumentos autonómicos de ordenación espacial del comercio diseñados hasta el momento se pueden reconducir a tres grandes *modelos*:

***a) Modelo de integración o coordinación de la planificación sectorial comercial con la planificación territorial.***

En este grupo se integran las Comunidades Autónomas cuyas regulaciones tienen en común un dato esencial: el instrumento de ordenación espacial del comercio es uno de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial. Es decir, la planificación comercial se plasma en un *instrumento territorial de carácter sectorial* que tiene como referencia marco el modelo territorial diseñado por el correspondiente Plan o Directriz de Ordenación Territorial y que constituye, a su vez, en materia de comercio, el referente del planeamiento urbanístico municipal.

Dentro de este grupo, los modelos desarrollados presentan variantes: *primero*, atendiendo a la relación que mantiene el instrumento de planificación territorial comercial con la legislación sectorial comercial (especialmente, con las licencias comerciales específicas de grandes equipamientos), independencia o coordinación; *segundo*, en función del objeto de planificación, gran equipamiento comercial (todo o parte del mismo) o equipamiento comercial en general; *tercero*, según predomine el enfoque territorial-medio ambiental o el económico-comercial. En cualquier caso, a los efectos de su sistematización, en este modelo se encuadran las siguientes Comunidades Autónomas:

- Asturias: *Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial* (Ley 10/2002 de Comercio y Decreto 137/2005, de 15 de diciembre).
- Baleares: *Plan Director Sectorial de Equipamiento Comercial* (arts. 58 a 60 Ley 11/2001 de Comercio).
- Cataluña: *Plan Territorial Sectorial de Equipamiento Comercial* (Ley 18/2005 de Equipamientos Comerciales y el Decreto 379/2006, de 10 de octubre).

- Castilla y León: *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial* (Ley 16/2002 de Comercio y Decreto 104/2005, de 29 de diciembre).
- País Vasco: *Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales* (Decreto 262/2004, de 21 de diciembre).

***b) Modelo de planificación sectorial comercial independiente de la planificación territorial.***

Se engloban, en este caso, las Comunidades Autónomas que han previsto un instrumento de planificación comercial que ni se configura, ni se tramita, como un plan o directriz territorial sectorial de los establecidos en sus respectivas legislaciones de ordenación territorial. En estos supuestos, el instrumento de ordenación espacial del comercio es una creación del legislador sectorial comercial, lo que no impide afirmar que su incidencia territorial es palmaria, hasta el punto de que pueden “ordenar los usos” comerciales y vinculan, por regla general, al “planeamiento municipal”.

En este grupo quedan encuadradas las siguientes Comunidades Autónomas:

- Aragón: *Plan General para el Equipamiento Comercial y Plan de Ordenación de los Equipamientos Comerciales en Gran Superficie* (Ley 9/1989 de Ordenación de la Actividad Comercial y Decretos 171/2005 y 172/2005, ambos de 6 de septiembre).
- Extremadura: *Planes de Ordenación de Equipamientos Comerciales* (arts. 38.5 y 39 a 41 Ley 3/2002 de Comercio).
- La Rioja: *Plan General de Equipamientos Comerciales* (art. 28 Ley 3/2005 de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES).
- Murcia: *Plan de Equipamientos Comerciales* (arts. 18 a 26 Ley 11/2006 de Régimen del Comercio Minorista).

***c) Modelos mixtos o de conexión imperfecta con la ordenación territorial.***

Se trata de modelos en los que el instrumento de ordenación espacial del comercio es, al igual que en el caso anterior, una creación del legislador sectorial comercial, pero sin embargo se establece una conexión explícita con los instrumentos de ordenación territorial. Es el caso de las Comunidades Autónomas de:

- Canarias: *Criterios Generales de Equipamiento Comercial* (Ley 10/2003 reguladora de la Licencia Comercial Específica y Decreto 232/2005, de 27 de diciembre).
- Navarra: *Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales* (Ley 17/2001 de Comercio y Decreto 150/2004, de 29 de marzo).

### ***3.2. La planificación urbanística del uso y equipamiento comercial.***

El papel determinante que la ordenación urbanística está llamada a desempeñar en relación con la ordenación espacial del comercio, de su equipamiento, es algo que, como ya señalamos al examinar los instrumentos de los que se sirve el urbanismo comercial, está fuera de toda duda, y es aceptado pacíficamente por la doctrina.

El planeamiento, como pieza central de esa ordenación urbanística, desempeña un papel preponderante en la localización de las actividades comerciales: tanto

garantizando las reservas de suelo necesarias para los usos y los equipamientos comerciales como procurando la mejor ubicación de dichos equipamientos. Y así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, cuando afirma que “nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto objeto material de la competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales –el llamado “urbanismo comercial”–, pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística, como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunicaciones en una zona muy superior a la del municipio en que se instalan, los problemas en la calificación del suelo, etc...” [Sentencia 227/1993, de 9 de julio, F.J. 6 (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 1993)].

El tratamiento del uso y equipamiento comercial por el planeamiento urbanístico, desde un planteamiento genérico, debería, en nuestra opinión, ajustarse a los siguientes parámetros elementales:

— El diseño del *modelo comercial* estrechamente ligado, como no puede ser de otro modo, al modelo global de desarrollo urbano que se pretenda (la ciudad europea compacta), aconseja que el tratamiento del uso comercial responda a tres directrices:

- Considerar al equipamiento comercial (y en todo caso, al gran equipamiento comercial) como elemento básico y estructurante del sistema general del equipamiento urbano.
- El *equilibrio entre usos*, esto es, ha de favorecerse la mezcla de usos y actividades, huyendo de la excesiva especialización. Y ello para evitar los riesgos de *desertización por especialización* en usos residenciales (espacios suburbanos que entran en la marginalidad), en usos terciarios de oficinas y comercio (¿qué ocurre con el centro urbano fuera del horario laboral?), o en usos vinculados al ocio (parques temáticos y de ocio que permanecen amplios periodos de tiempo cerrados).
- El *equilibrio entre el propio uso comercial*, ya que se aprecia un fenómeno que puede hacer peligrar la consolidación comercial del centro urbano e incrementar los desplazamientos de los consumidores hacia la periferia. Por una parte, el *Centro Comercial Urbano* tiende a especializarse en cierto tipo de compras y ocio, expulsando los usos comerciales cotidianos y universales (sector alimentación); por otra parte, el *Centro Comercial Periférico*, especializado en un principio en las compras cotidianas, tiende en la actualidad a incorporar el ocio (cines, restaurantes, zonas de juegos, etc.), generando nuevas centralidades no siempre previstas ni deseables.

— Los *planes de ordenación urbanística* deberán contener, al menos, las siguientes *determinaciones* en relación con el uso y equipamiento comercial:

a) *La localización o ubicación territorial de los usos comerciales.*

Valorando las características propias de las distintas formas comerciales, fijarán los usos permitidos (compatibles y complementarios) y los excluidos para cada zona ordenada. Además, podrán fijar reservas para usos exclusivos comerciales o para el emplazamiento concreto de determinados equipamientos. En este sentido, son un instrumento idóneo para afrontar el problema de la localización del gran equipamiento comercial, tipo hipermercados, centros comerciales o parques comerciales, evitando así el desarrollo de prácticas monopolísticas o de simple privilegio. Y ello deberán hacerlo, no desde planteamientos de política comercial, que les son ajenos, sino desde

razonamientos y criterios estrictamente urbanísticos: puntos para su ubicación, localizaciones alternativas, elementos de infraestructura y accesibilidad, etc.

b) *Ordenar el espacio circundante del equipamiento comercial facilitando su integración dentro del conjunto del sistema urbano.*

Los planes deberán afrontar aspectos, vitales para el equipamiento comercial, tales como las características físicas de los establecimientos para facilitar su integración en el entorno (por ejemplo, fachadas, materiales de construcción), así como los relativos al impacto sobre el tráfico, las vías de acceso, las áreas de carga y descarga o de estacionamiento, etc.

c) *Determinar la dimensión de las superficies comerciales.*

Las normas de los planes urbanísticos pueden fijar la superficie mínima o máxima de los locales destinados a uso comercial, operando, de este modo, como un instrumento para la reforma estructural del sector. Por esta vía, se podrán evitar los habituales excesos *potenciales* de superficies destinadas a uso comercial, generadores de la dispersión comercial y del despilfarro social al no obedecer su localización a criterios estrictamente comerciales (bajo rendimiento de los negocios, inversiones inmobiliarias infrutilizadas, etc.).

— La utilización de los planes urbanísticos tiene su complemento, desde un punto de vista más operativo, en las *actuaciones en obra urbana* o *microurbanismo comercial*. Se trata de la creación de *islas de peatones* o de *zonas comerciales de circulación restringida*, o la más ambiciosa puesta en marcha de *centros comerciales abiertos* localizados en los cascos urbanos, tanto en la zona centro o de ensanche como en los cascos históricos.

El legislador sectorial comercial ha ido introduciendo, en la línea apuntada, una serie de previsiones que, desde la óptica de la ordenación espacial del comercio, han de ser incorporadas al planeamiento urbanístico, esto es, en los contenidos de los propios planes: criterios para la definición y localización del uso comercial; la técnica de la reserva de suelo para la configuración *ex novo* de zonas comerciales en función de las necesidades de la población actual y potencial; las determinaciones sobre uso comercial en el planeamiento de desarrollo, concretando el tipo de instrumento necesario según la clase de suelo o según el equipamiento comercial, etc.

Otro mecanismo destinado a reforzar la integración del elemento comercial en la ordenación urbanística, es la exigencia de una autorización o informe previo sectorial (emitido por la Consejería con competencias en materia de comercio) durante la tramitación de la aprobación, modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Este instrumento responde a un intento de compatibilizar las necesidades sectoriales (comerciales) con las integrales o generales que representa la planificación urbana, a la vez que armonizar los intereses económicos con los intereses sociales. Persigue, en definitiva, garantizar la adecuación de las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal a los criterios fijados por la planificación territorial comercial autonómica.