

IP 1/01

**Informe Previo
sobre el Proyecto de Decreto por el que se
aprueba el Plan General de Equipamiento
Comercial de Castilla y León**

*Fecha de aprobación:
Pleno ordinario 29/03/01*

Informe Previo

Sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León

Con fecha 13 de febrero de 2001 (fecha del registro de entrada en el CES) y nº de registro 1527/01, se solicita del CES por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León el preceptivo Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto, arriba reseñado.

Se acompaña la siguiente documentación:

- Memoria sobre la Propuesta de Decreto por el que se establece la aprobación del Plan General de Equipamiento Comercial de la Comunidad de Castilla y León.
- Informe del Consejo Castellano y Leonés de Comercio, de 4 y 13 de diciembre de 2000.
- Informe de la unidad de normativa, procedimiento y organización del Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León, de 17 de enero de 2001.
- Informe Jurídico sobre la propuesta de la Dirección General de Comercio y Consumo para la aprobación por Decreto del Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León, de 6 de febrero de 2001.
- Informe de la Unidad de Normativa, Procedimiento y Organización sobre el segundo borrador de Decreto por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León.
- Primer Borrador del Decreto por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León, de 2 de febrero de 2001.

Como señala el propio apartado 2 para la elaboración del presente Plan se ha tenido en cuenta un Informe de la Dirección General, hubiera sido deseable conocer, con carácter previo, las conclusiones de dicho Informe en aspectos como:

- Aspectos sociodemográficos
- Situación de la oferta comercial
- Situación de la demanda comercial
- Grado de ejecución del Plan anterior

El Plan pretende que las autorizaciones para nuevos grandes establecimientos comerciales, auténtico meollo del Plan al menos en sus primeros años de vigencia, se realicen sobre la base de criterios objetivos sin dejar margen de discrecionalidad, por ello resulta imprescindible conocer los resultados de los Informes que sirven de base, de la misma forma la propia transparencia del Plan también lo exige.

Teniendo en cuenta que la Ley de Comercio Minorista 7/1997 es de ámbito Nacional y no existe la Ley Regional y puesto que el Plan General de Equipamiento hace referencias constantes a la referida Ley, hubiese sido aconsejable que la Ley Regional existiera primero, puesto que al no ser así cuando esto se produzca será necesario modificarlo en lo que se refiera a la futura Ley Regional de Ordenación del Comercio Minorista. En este sentido es conveniente poner especial cuidado en que este Plan respete conceptos propios del comercio minorista y cuyo tratamiento más adecuado será la futura Ley del Comercio Minorista de Castilla y León, porque se viene detectando en el contenido del Plan la utilización de algunos de estos conceptos.

Visto que la citada Consejería remitente no alega razones de urgencia que pudieran justificar su tramitación por el procedimiento de urgencia, procede la aplicación de los trámites ordinarios previstos en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo.

El Informe se turnó a la Comisión de trabajo de Desarrollo Regional que en sus sesiones de 5 y 12 de marzo elaboró el Informe y fue posteriormente aprobado en sesión plenaria de 29 de marzo de 2001

Antecedentes

Primero .- En la Exposición de Motivos de la norma que se informa, se cita a la Ley 2/1996, de 18 de junio de Equipamientos Comerciales de Castilla y León que contiene en su artículo 7º el compromiso para la Junta de elaborar un Plan General de Equipamiento Comercial.

El Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León, se aprobó por Decreto 60/1997, de 13 de marzo y es al que viene a sustituir el que ahora informamos, estando prevista en su disposición derogatoria la derogación del Decreto 60/1997.

También la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999 de 8 de abril, dado que los equipamientos comerciales son un concepto urbanístico y aparece regulado dentro del planeamiento urbanístico.

La Ley de Ordenación del Comercio Minorista, Ley 7/1996, de 15 de enero, que supone un marco de obligada referencia en muchas de las materias que son contenido de este Plan.

La Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

Cabe añadir, a éstos que cita el propio Proyecto, la Ley 5/1993, de 29 de octubre de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas que introduce algún requisito previo a la concesión de la licencia para este tipo de establecimientos, cual es la redacción y aprobación de un instrumento urbanístico que se determinará en función de la clasificación del suelo en el que pretende ubicarse el establecimiento.

Por último, dada la estrecha vinculación que los equipamientos tienen con la Ordenación del Territorio, es claro que las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, documento en elaboración, han de recoger una referencia orientadora sobre los mismos, ya la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de la que traen causa las Directrices, menciona dentro del contenido mínimo de éstas a las determinaciones sobre equipamientos de comercio (artículo 10).

Observaciones Generales

Primera.- Conviene destacar que el nuevo Plan, continúa el modelo del Plan aprobado en el año 1997, Decreto 60/1997 de 13 de marzo, esto supone que la licencia comercial específica, prevista en el artículo 6 de la Ley 7/1996 de 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista, se seguirá concediendo en función de las determinaciones del propio Plan, dentro de los límites establecidos en el apartado 16, y conforme al procedimiento ya conocido. De la misma forma el Plan se somete en su totalidad a lo establecido en la Ley 2/1996 de 18 de junio de Equipamientos Comerciales de Castilla y León, lo que impide algunas modificaciones importantes.

Segunda.- El Plan General de Equipamientos Comercial es un instrumento de planificación urbanística acorde con una idea de la interacción entre el comercio y el urbanismo, que se viene conociendo como urbanismo comercial.

El mandato que la Ley 2/1996 de Equipamientos Comerciales de Castilla y León (que informó el CES), hacia a la Junta de Castilla y León para la elaboración de un Plan General de esta naturaleza se cumplió con la publicación del Decreto 60/1997 por el que se aprobó el referido Plan General.

El Proyecto de este nuevo Plan que se elabora para sustituir al vigente, no deja claro si se trata de una reforma actualizadora del anterior, si del mismo modificado, o si de una revisión del anterior que ya aparecía prevista en su texto. En todo caso, el hecho de que en la disposición derogatoria del Proyecto de Decreto aparezca prevista la derogación (total y no parcial) del Decreto 60/1997, supone que estamos ante un nuevo plan que aprovecha mucho del anterior y que viene exigido por nuevas circunstancias.

Tercera.- Del cotejo entre los textos del Plan General vigente (el aprobado por Decreto 60/1997, que no fue informado por el CES) y del que se informa (Proyecto de Decreto) puede observarse que las diferencias son:

| <i>Preceptos</i> (referidos al nuevo texto) | <i>Textos</i> (diferencias) |
|--|--|
| Disposición Transitoria del Decreto | Diferente, se regula un régimen opcional |
| Disposición final del Decreto | Diferente, desaparece la segunda |
| Apartado 2 del Plan General (anexo) | Sustituye "documentación del Plan" por "elaboración del Plan". El texto es diferente |
| Apartado 3 | Se incluye la cita al artículo 10 de la Ley 2/1996 |
| Apartado 4.2 | Es diferente la letra c) |
| Apartado 6.3 | Es nuevo |
| Apartado 7.1.c) (superserv. y supermercados) | Diferente redacción |
| Apartado 7.2.a) (hipermercado) | Diferente redacción |
| Apartado 7.3 (galerías y centros privados de alimentación) | Desaparece |
| Apartado 10 (párrafo primero) | Cambia de ubicación |
| Apartado 10.5 | La referencia a "centros comerciales" se sustituye por "zonas de atracción comercial" |
| Apartado 11 (municipios incluidos en las distintas zonas de atracción comercial) | En el grado II se incluye Soria |
| Apartado 12 (del texto vigente: tipo de actuaciones y establecimientos autorizables según el grado de atracción comercial del municipio) | Desaparece |
| Apartado 13.2 | Este apartado se corresponde con el 14.2 del texto vigente, desaparece la letra e) |
| Apartado 15.1 | Se corrige la fecha de la Ley de actividades clasificadas que aparecía incorrectamente citada en la base 16 |
| Apartado 15.2 | Se incorpora un párrafo nuevo sobre el inicio del expediente de licencia comercial específica y órgano ante el que se solicita |
| Apartado 15.4 | Se incorpora un párrafo nuevo sobre la caducidad de la licencia comercial específica |
| Apartado 16.2 | Se añade un párrafo nuevo |
| Apartado 16.5 | Incluye unas tablas de localización y establecimiento de dimensiones de Equipamientos comerciales |
| Apartado 17.1 | Se corresponde con la base 18. Se alarga el plazo de 2 a 4 años para admitir nuevas solicitudes de instalación y de 3 a 5 años para emitir informes favorables en determinados casos |
| Apartado 19.2 | Diferente redacción |
| Apartado 21.1 | Desaparece la referencia a que "se entiende por desarrollo del Plan General..." de la base 12.1. Es también diferente el contenido de este |

| | |
|---------------|--|
| | apartado 21.1 |
| Apartado 22.4 | Desaparece la referencia a la "revisión del Plan" que hace la base 24 |
| Apartado 23.1 | Es nuevo el párrafo 2º en el que se establece el órgano competente para llevar y gestionar el requisito de establecimientos. |
| Apartado 30 | Se corresponde con la base 32. Faltan las referencias a la consolidación de la población en Castilla y León y el apoyo a las empresas ya existentes. |

Así pues, no son muchas las modificaciones, la mayoría de mejora técnica, salvo las que afectan a los siguientes apartados, que sí tienen carácter sustantivo porque alteran elementos de regulación:

Superservicios y supermercados (apartado 7.1); galerías y centros privados de alimentación (base 7.3.c); la operada en el apartado 16.2 añadiendo un párrafo que condiciona el Informe de la Dirección General, la inclusión de la regulación de la caducidad en el 15.4; la tabla del apartado 16.5.1; la modificación de los plazos del apartado 17.1; la nueva redacción del apartado 19.2 y la disposición transitoria.

Cuarta.- Estamos ante una norma que pretende ser conciliadora de intereses concurrentes (de los consumidores, de los comerciantes del comercio tradicional y de la gran superficie, de la población local, etc.).

En este caso, como sucede con no poca frecuencia, es una situación real la que trata de abrirse un sitio en el "corpus iuris", ante la imposibilidad que el derecho tiene de prever y regular tempranamente fenómenos sociales, económicos, etc., nuevos.

La aparición de las grandes superficies comerciales ha supuesto un elemento ingerente nuevo, con capacidad de incidir en el comercio tradicional, en la ordenación del territorio y particularmente en el urbanismo. Por esto, alcanza justificación la regulación específica de las estructuras comerciales que ordene, racionalice y regule los equipamientos comerciales, desde una óptica supra local. Es un documento complejo porque su contenido afecta a gran variedad de temas, como urbanismo, su impacto poblacional, el encaje en las áreas de clientela, respecto a la autonomía de los Entes Locales, un procedimiento administrativo ágil de licencias y respetuoso con la libertad de empresa, acertar con una correcta definición de los diferentes tipos de establecimientos comerciales, conjugar acertadamente los intereses en colisión, ordenación espacial de estas actividades comerciales etc.

Observaciones Particulares

Primera.- Debería hacerse referencia, después de la última reforma del Estatuto de Autonomía artículo 32, p. 10, a las competencias exclusivas en materia de comercio interior de nuestra Comunidad Autónoma.

Segunda.- El Proyecto continúa manteniendo idéntica estructura por lo que a sus títulos se refiere, que respecto al Plan General del Decreto 60/1997, continúan siendo IV títulos, con las mismas rúbricas: "Criterios Generales, Ordenación Espacial de las Actividades Comerciales, desarrollo del Plan, Modificación y Revisión del mismo, Medidas de Apoyo e Incentivos para el desarrollo de los objetivos del Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León", que dan idea de su contenido. Los Capítulos son los mismos, con iguales rúbricas, salvo que en el Decreto 60/1997 se dividen en Secciones y en el Proyecto que informamos en Capítulos.

En el Plan vigente (Decreto 60/1997) el texto aparece dividido en Bases, hasta un total de 32; mientras que en el Proyecto la división es en Apartados, sumando 30.

Tercera.- Al apartado 1.1

Puede también en este apartado valorarse la conveniencia de añadir algún objetivo a los que figuran en el punto 3, tales como: satisfacer las necesidades de los consumidores protegiendo sus legítimos intereses, proteger la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa o procurar la introducción de forma gradual de los nuevos sistemas de venta comercial. Garantizar la seguridad, salubridad tanto de cara a los consumidores como a los trabajadores y demás condiciones de los establecimientos comerciales y la creación de nuevos empleos alternativos en el sector comercio y el mantenimiento de los existentes, adaptándolos a las nuevas estructuras de distribución comercial, así como a las exigencias sociales.

Cuarta .- Al apartado 5.1

Al objeto de evitar confusiones innecesarias cuando se dice "aquellas actividades que tengan como finalidad poner a disposición", se debe decir "aquellas actuaciones que tengan como finalidad poner a disposición".

Quinta .- Al apartado 6.1

El concepto de establecimiento comercial, aparece ya regulado en el artículo 2 de la Ley del Comercio Minorista.

Sexta.- Al apartado 6.3

Con respecto a las zonas de atracción comercial se incluye una definición de las mismas, pues el Decreto 60/1997 utilizaba este concepto sin haberlo definido previamente.

Séptima .- Al apartado 7.1 a)

Se observa que no se incluye "y cuenta con venta personalizada" y también debe mencionarse expresamente a las tiendas de cultura.

Octava .- Al apartado 7.1.d)

Es de destacar que el último párrafo de este apartado aclara un supuesto que venía planteando dudas incluyendo una interpretación al respecto.

Novena .- Al apartado 7.3.b)

Desaparece la mención a "galerías y centros privados de alimentación". La razón puede ser que siendo la única diferencia con la clasificación anterior de galerías comerciales, su oferta mayoritariamente alimentaria, esta categoría puede subsumirse en el tipo más general.

Décima. - Al apartado 8.1

En el concepto de superficie de venta, no se hace mención a otros usos posibles que no supongan venta o exposición, tales como: zonas de oficina, terrazas y cafeterías, aseos, zonas de tránsito, etc.

Undécima .- Al apartado 9.1, 10 y 16.5.1 a 16.5.7 (tablas)

En estos apartados se establecen los criterios de distribución territorial de las actividades comerciales, distinguiendo entre las superficies máximas autorizables y las recomendables, pues en el Decreto 60/1997, la base 12 del mismo venía creando dificultades de interpretación, y se ha sustituido la tabla de ese Decreto (que no diferenciaba entre superficies máximas recomendables y autorizables) por unas tablas más clarificadoras.

Duodécima .- Al apartado 14.1

Ampliar la enumeración que aparece en este apartado, de forma que donde dice "automóviles y toda clase de vehículos, en salas de exposición de concesionarios y talleres de reparación", debe decir "automóviles o maquinaria industrial....".

Decimotercera .- Al apartado 15.2

Supone regular un trámite del procedimiento de concesión de la licencia comercial específica, como lo es la iniciación del mismo. La ausencia de regulación de este extremo, venía produciendo casos de dobles aperturas de procedimiento (por Ayuntamientos y por la Consejería), dificultades interpretativas en la prelación de solicitudes, etc.

Decimocuarta .- Al apartado 15.4

Se incluye la caducidad de la licencia otorgada, pues nada dice el Decreto vigente y ello permite alargarse en el tiempo situaciones que no acaban nunca de consolidarse en la apertura de establecimientos.

Decimoquinta .- Al apartado 16.2

Limita expresamente el contenido del Informe Previo de la Dirección General en relación a lo dispuesto sobre hipermercados en el artículo 7.2 respecto a los hiper tipo B; el Plan anterior establecía dos categorías A y B de posible implantación en los grados I y I/II (base 11), lo que resultaba una contradicción con lo establecido en otros apartados del Decreto.

Decimosexta .-Tabla 16.5.1

Puede observarse que se modifican las superficies máximas autorizables (en media el 7,4%) en las zonas donde se había llegado a cubrir, en número de solicitudes, (el 75% más de la superficie autorizable en el Plan antiguo).

El cálculo de este incremento se obtiene teniendo en cuenta: la facturación por m², la población y la cifra expectante de ventas.

Decimoséptima .- Al apartado 17.1

Aparecen ampliados los plazos (de los dos a los cuatro años primeros de vigencia del Plan) de solicitudes de instalación en las zonas aún no cubiertas, porque la experiencia ha demostrado que solo existen peticiones para superficies polivalentes y se dispone de mucha superficie para establecimientos especializados sobre la que no hay demanda.

Decimoctava .- Al apartado 17.2

En este apartado se incorporan unos índices correctores para evitar casos de monopolio de las superficies disponibles, que pudieran coparse con un solo empresario. La medida resulta necesaria para garantizar la competencia.

Decimonovena .-Propuesta de nuevo apartado a continuación del 17.4

Debe valorarse la conveniencia de incluir un nuevo apartado que regule las situaciones que pueden crearse por posibles cambios de titularidad en los establecimientos, o por concentración de accionariado, o cambios de actividad comercial.

Vigésimo - Al apartado 19.2

Se suprime la necesidad de incluir un supermercado tipo B en los mercados municipales, como obligaba el Decreto 60/1997, y deja sólo “podrá ir acompañando de... este tipo de supermercado”.

Vigésimo primera .- Al apartado 22.3

Establece un sistema de control de la eficacia del Plan a través de un Informe de la Consejería competente, pero no incluye plazos de revisión del Plan como hacia el anterior Decreto (cada cuatro años).

Vigésimo segunda .- Al apartado 23.1

Es novedoso el último párrafo de este apartado, que define la competencia gestora respecto al Registro de establecimientos que crea la norma. Existía en este punto un vacío de atribución de competencias que resultaba necesario colmar.

Vigésimo tercera .- Al apartado 30

Puede plantearse la conveniencia de mejorar la redacción de este apartado, pues la actual limita muy restrictivamente la posibilidad de beneficiarse de subvenciones a casos tasados (no se dice que se refiera sólo a las derivadas de las medidas de apoyo e incentivo del Título IV de esta norma).

Es claro que como establecimiento mercantil podrán acudir estas nuevas empresas a líneas de ayudas de variada procedencia (ADE, europeas, etc.) que no pueden condicionarse en esa Ley.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera .- Para conseguir los objetivos del Plan se hace necesaria la regulación de criterios que coordinen la actuación de las Administraciones Públicas en todos aquellos trámites que se deriven del presente Plan e impliquen a varias Administraciones o niveles de éstas.

Segunda .- La protección de la libre competencia y derechos de los consumidores exige evitar que se produzca un exceso de acumulación de cuota de mercado por un solo grupo de establecimientos comerciales. La Administración Autonómica no posee ningún mecanismo de control sobre las cuotas de mercado, por lo que no es difícil incluir esta referencia, a pesar de su transcendencia, en las normas autonómicas. Sin embargo, es necesario establecer protecciones a los consumidores y a la competencia, basadas en el área geográfica que coincide con cada "mercado relevante" (concepto utilizado por el Tribunal de Defensa de la Competencia), dentro del comercio detallista.

Para ello, debe considerarse, a efectos de la necesidad de previa licencia específica, aquellos establecimientos que "pertenezcan a grupos de distribución u operen bajo el mismo nombre comercial de aquéllos" (concepto utilizado por el Real Decreto Ley 6/2000) y así evitar que estas fórmulas comerciales de agrupación de establecimientos escapen al procedimiento fijado por el Plan de Equipamiento Comercial cuando su impacto comercial sí responde a las exigencias típicas de los grandes establecimientos.

En todo caso estas propuestas deberán ser recogidas en la próxima Ley de Comercio Interior de Castilla y León.

Tercera .- Conociendo que en estos momentos se está elaborando el documento sobre Directrices de Ordenación del Territorio en Castilla y León, es necesario que éstas no vengan a desmontar las previsiones del Plan en Equipamientos Comerciales.

La relación entre ordenación del territorio y los equipamientos comerciales, es evidente, sobre todo en:

- La relación entre el planeamiento urbano y la estrategia comercial y territorial a escala regional.
- El establecimiento de baremos de evaluación de impacto comercial, medioambiental y territorial de las nuevas implantaciones.

Cuarta.- Resultaría de gran importancia, analizar y valorar en que forma el Plan de 1997, ha influido o ha sido recogido en la normativa urbanística municipal y como se aprovecha su experiencia en el presente Plan.

Quinta.- Puede valorarse de cara a la próxima elaboración de la futura Ley de Ordenación del Comercio Minorista en Castilla y León y en relación al apartado 6.2 del presente Plan, la superficie neta de venta al público, pues en otras Comunidades Autónomas se establecen diferentes variaciones, (-20 mil hab./+ 600 m²) (+20 mil-50 mil hab./ +1000 m²) (+50 mil hab./+ 2000 m²). También puede valorarse la conveniencia de regular en esta Ley los establecimientos mayoristas en régimen de autoservicio.

Sexta.- En relación al apartado 5.1, deberían utilizarse con más precisión los conceptos de actividad comercial (establecimiento abierto al público destinado a la exposición y venta de mercancías) y uso comercial (en los términos de la regulación urbanística).

Séptima.- En relación al Apartado 8.1 constatando que algunas grandes superficies vienen utilizando las zonas de aparcamiento (brea) bien habitualmente o esporádicamente como zona de exposición e incluso venta de artículos, es necesario que esta práctica se prohíba o se regule restrictivamente.

Octava.- Cabe observar que en las tablas 11.6, 11.7 y 11.8 se utilizan entre paréntesis siglas que no se corresponden con las que aparece en las tablas, 16.5, en la columna relativa a "jerarquía" por lo que induce a confusión y debería aclararse este extremo en ambas tablas.

Novena.- En relación al Apartado 15.2, párrafo 2º, sería deseable una mayor claridad, haciendo referencia expresa a que la documentación exigida viene constituida por el instrumento urbanístico aprobado inicialmente por el Ayuntamiento correspondiente.

Décima.- Independientemente de los índices que recoge el Apartado 17.2 que ayudan a garantizar la competencia y evitar el monopolio, es conveniente también procurar la diversidad de operadores respetando las reglas de defensa de la competencia.

Valladolid, a 29 de marzo de 2001

El Presidente

La Secretaria General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: Cristina García Palazuelos