

## 2. LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

CARLES PAREJA I LOZANO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo  
de la Universitat Pompeu Fabra.  
Abogado. Bufete Pareja & Associats*

SUMARIO: I. *Antecedentes. La regulación pública del comercio como una tradicional competencia local.* II. *Nuevos retos en la regulación pública de la actividad comercial.* III. *La regulación territorial de la actividad comercial.* 1. La planificación urbanística de los usos comerciales. 2. La regulación autonómica de la implantación de grandes centros comerciales. IV. *Alcance de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista.* V. *El Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales.*

### I. ANTECEDENTES. LA REGULACIÓN PÚBLICA DEL COMERCIO COMO UNA TRADICIONAL COMPETENCIA LOCAL

Existen, en nuestro ordenamiento, diversos antecedentes de intervención pública en la actividad comercial, entendiéndose por tal actividad la mediación entre los procesos de distribución y consumo, esto es, la actividad de intercambio que permite la puesta al alcance del consumidor de los productos elaborados, aunque ha sido predominante la regulación de

dicha actividad desde otros ámbitos, como el Derecho civil y mercantil.

Desde la perspectiva del Derecho público, puede afirmarse que no existe originariamente una regulación general que contemple la intervención de los poderes públicos en la actividad comercial, en tanto que predomina el principio de protección de la libertad de comercio. No obstante, en una perspectiva histórica se produce la intervención pública en algunos aspectos específicos, como la garantía de subsistencia a todos los ciudadanos (la tradicional política de abastos), así como otras modalidades de intervención desde la perspectiva económica, tales como los regímenes de intervención de precios actualmente ya superados.

Más allá de estos ejemplos concretos, lo cierto es que el ámbito en el que más claramente puede localizarse una cierta tradición de intervención pública de la actividad comercial es en el campo de las competencias locales. Existe, en efecto, intervención pública local en distintos ámbitos, tales como el de la sujeción de la apertura de locales comerciales a licencia municipal, con lo que ello comporta de control urbanístico y también, en su caso, para la adopción de medidas correctoras cuando se trate de actividades que puedan tener la consideración de molestas, nocivas, insalubres o peligrosas; el control respecto a las condiciones higiénico-sanitarias de determinadas actividades comerciales, especialmente las relacionadas con el sector alimentario; la regulación de los horarios comerciales, situada tradicionalmente en sede local, así como también la actividad de fomento de la actividad comercial, situada históricamente en el campo municipal mediante la promoción de ferias y actividades análogas.

Las indicadas competencias municipales en materia de comercio se han venido ejerciendo normalmente mediante potestades de intervención administrativa, como la sujeción a licencia de la actividad comercial, así como también a través de la actuación normativa local, que ha dado lugar a la promulgación de diversas ordenanzas, con especial énfasis en el sector alimentario, en el que concurren el conjunto de circunstancias antes señaladas que han venido justificando la intervención pública local en este ámbito.

No obstante, la actividad comercial ha experimentado en los últimos años una importante transformación, que ha planteado nuevos retos en la actuación pública en esta materia y ha dado lugar, en muchas ocasiones, a que la regulación de la misma supere el ámbito local en el que fundamentalmente se había desarrollado hasta hace pocos años.

## II. NUEVOS RETOS EN LA REGULACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL

La aparición de nuevas fórmulas de actividad comercial y el cambio de hábitos de los consumidores y usuarios de los servicios comerciales han producido un fuerte impacto en la estructura comercial tradicional, impacto que tiene especial incidencia en su dimensión territorial. Tal impacto se produce además en un nuevo contexto normativo, a partir de la promulgación de la Constitución española de 1978, y la posterior incorporación española a la Comunidad Europea.

Cabe señalar al respecto el surgimiento de un nuevo marco de referencia en la indicada interven-

ción pública, conformado por dos ejes aparentemente contradictorios, como lo son los principios de libertad de empresa (art. 38 CE) y defensa de consumidores y usuarios (art. 51 CE). Así, si bien cabe configurar la libertad de empresa como un derecho subjetivo ejercitable por parte de cualquier ciudadano, no es menos cierto que el ejercicio de dicho derecho es susceptible de limitación en aquellas situaciones en que surja conflicto entre el mismo y otros bienes jurídicos merecedores de protección, entre los que resulta especialmente significativo el relativo a la situación de inferioridad en que se encuentra el consumidor frente a las grandes organizaciones comerciales, los mecanismos de publicidad, etc., lo que justifica, desde la indicada perspectiva de la defensa de los consumidores, la adopción de medidas de intervención limitadoras del referido principio o derecho de libertad de empresa<sup>1</sup>.

En otro orden, la Constitución consagra en su artículo 139.2 el principio de libre circulación de bienes en todo el territorio español, principio que se ha venido conceptuando como un precepto garantizador de la denominada «unidad de mercado», unidad que se ha visto además directamente reforzada por el Tratado de la Unión Europea<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La necesidad de proteger la situación del consumidor ante determinadas actividades comerciales se pone de manifiesto entre otras normas en la Directiva europea 85/577, respecto a exigencia y regulación de modalidades de venta; la Ley catalana 1/1983, de protección de los derechos del consumidor, y la Ley española 1/1990, de disciplina de mercado y defensa de consumidores y usuarios.

<sup>2</sup> Recogen este planteamiento, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1990, de 5 de abril, 96/1984, y 88/1986, de 1 de julio.

Como muestra de la incidencia que en nuestro ordenamiento han tenido tales principios, cabe citar la problemática relativa a los horarios comerciales, cuya regulación, pese a tratarse originariamente de una competencia de índole local, se entendió, por parte de la jurisprudencia contencioso-administrativa que estaba sujeta a reserva de ley, como consecuencia directa de la aplicación que el artículo 53 de la Constitución establece de dicha reserva para la regulación del contenido esencial del ejercicio de los derechos y libertades, reconocidos por la máxima norma, entre ellos el de libertad de empresa<sup>3</sup>.

No tan sólo se establece dicha reserva de ley, sino que la referida cláusula de unidad de mercado se constituye en sí misma en un título competencial propiamente dicho, lo que ha dado lugar a que, por parte del Tribunal Constitucional, se entendiera que la indicada cláusula viene a justificar la competencia legislativa estatal de carácter básico en la indicada materia de horarios comerciales, tal y como se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993, de 8 de julio.

Por otra parte, el impacto de las nuevas formas comerciales y los nuevos hábitos de los consumidores ha dado lugar también al surgimiento de una nueva actividad pública, con escasa relevancia anteriormente, como es la relativa a las iniciativas de fomento y de reestructuración del sector, que se ha visto gravemente afectado por las nuevas modalidades comerciales.

En otro orden, las nuevas formas comerciales tienen un importante impacto desde la perspectiva de la

<sup>3</sup> En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de marzo de 1988.

ordenación urbanística y territorial. Precisamente la respuesta que se ha pretendido dar por los poderes públicos a este nuevo fenómeno constituye el objeto central de la presente conferencia, del que pasamos a ocuparnos a continuación.

### III. LA REGULACIÓN TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL

#### 1. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS USOS COMERCIALES

Resulta innegable que la actividad comercial ha tenido tradicionalmente una vertiente territorial y urbanística de gran trascendencia. Como ya se ha señalado en la breve referencia anterior a los antecedentes de intervención pública en este ámbito, uno de los aspectos en que cobra mayor relevancia tal intervención es precisamente el del sometimiento de tales actividades a una licencia de apertura, con lo que ello comporta de control de la adecuación a la planificación urbanística de las actividades comerciales.

No resulta, por tanto, sorprendente que, en desarrollo de la potestad de planificación que la legislación urbanística atribuye a las Administraciones competentes, y en el concreto marco de la reglamentación detallada del uso pormenorizado y condiciones de edificación de los terrenos y construcciones que corresponde establecer a la planificación urbanística, constituya una determinación habitual la regulación de los usos admitidos en los terrenos objeto de ordenación y, por tanto, la determinación en ellos de la admisibilidad o no de los usos comercia-

les, usos cuya regulación tiene una incidencia territorial evidente, como se deduce de una simple observación de los ámbitos urbanos en que tales usos están permitidos o bien excluidos.

En este contexto, es evidente el gran impacto urbanístico y territorial que hay que atribuir a las nuevas formas comerciales, en un doble sentido: por una parte, por los efectos que sobre el territorio tiene el nuevo modelo de grandes superficies comerciales, debido a los requisitos que comporta su implantación en aspectos como nueva urbanización, ocupación de suelo, infraestructuras de acceso y servicio, etc. Por otra parte, el fuerte impacto de los nuevos asentamientos en el comercio tradicional tiene una incidencia de primer orden en el aspecto urbanístico, en cuanto que la crisis del pequeño comercio tradicional altera sustancialmente las formas de vida urbanas y el modelo de ordenación configurado en los actuales planes urbanísticos, en aspectos tales como la desertización de ciertos centros urbanos o las alternativas de reutilización de los locales en planta baja, fenómenos éstos a los que resulta imprescindible dar respuesta desde la óptica de la regulación de los usos del suelo en sede estrictamente urbanística.

Constituye asimismo un ejemplo de la significativa incidencia de las nuevas modalidades comerciales en la ordenación del territorio la problemática surgida durante los años ochenta respecto a la instalación de grandes superficies comerciales (hipermercados) en suelo no urbanizable, que se vio amparada por una polémica jurisprudencia.

Como consecuencia de todo ello, la regulación urbanística de los usos comerciales constituye una determinación propia y habitual de los diversos instrumentos de planificación urbanística.

Los retos planteados por las nuevas estructuras comerciales han dado lugar, por otra parte, a la utilización de instrumentos urbanísticos *ad hoc*, entre los que constituye el primer ejemplo significativo el Plan Especial del Comercio Alimentario de Barcelona, cuya viabilidad legal se vio confirmada mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1993.

La polémica suscitada con relación a la formulación de dicho Plan Especial giró, fundamentalmente, en torno al alcance de sus determinaciones que, según se sostuvo por la Generalidad como parte recurrente, excedían de las potestades municipales de carácter urbanístico y suponían de hecho una verdadera regulación de la actividad comercial, con incidencia, por tanto, en la libertad de empresa, que se vería afectada en su contenido esencial por la reserva de ley a la que se ha hecho mención anteriormente. Si bien resulta probablemente polémico que las determinaciones del Plan de referencia se ciñeran a lo estrictamente urbanístico, es significativo el dato de que la confirmación, por parte del Tribunal, de la legalidad del Plan, se estableciera sobre la base de su objetivo «netamente urbanístico», así como a partir del dato de que las limitaciones contenidas en el mismo se establecieran no por razones comerciales, sino «en función de los usos del suelo, que es lo propio de la normativa urbanística».

## 2. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA IMPLANTACIÓN DE GRANDES CENTROS COMERCIALES

La progresiva proliferación de los grandes establecimientos comerciales, así como también el cre-

ciente protagonismo de la planificación urbanística en la instalación de esta modalidad comercial, provocó una respuesta legislativa por parte de diversas Comunidades Autónomas, en el caso de Cataluña mediante la promulgación de la Ley 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales. Tal como se indica en la Exposición de Motivos de la indicada Ley 3/1987, se pretendió con la misma una regulación *ex novo* de la *ordenación espacial del comercio, considerada de una manera integral*. A tal efecto, se establecen diversos criterios, que hay que tener en cuenta necesariamente en el planeamiento urbanístico, a los efectos de la regulación por el mismo de las reservas de suelo necesarias para la ubicación de los usos comerciales y en especial de las grandes superficies. Se contempla asimismo la posibilidad de desarrollar Planes Especiales para la regulación de grandes equipamientos comerciales públicos y centros comerciales. Finalmente, se sujeta tanto el planeamiento general como el especial a informe previo de la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales, informe que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 3/1987, no tiene carácter vinculante sino solamente preceptivo. Por otra parte, previa la confirmación de la sujeción de la apertura de estos centros comerciales a licencia municipal, se somete el otorgamiento de las mismas, a partir de una superficie mínima de 2.500 m<sup>2</sup>, a la previa obtención de un informe favorable y vinculante, por tanto, de la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sobre la composición de las Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales, véase el artículo 10 del Decreto 97/1993, de 23 de febrero.

A los efectos de determinar el objetivo y alcance de la norma de referencia, es importante observar los criterios que, conforme a su artículo 11, deben tener necesariamente en cuenta las Comisiones Territoriales en el momento de emisión de su informe. Así, se incluyen en primer lugar parámetros de naturaleza claramente territorial, tales como la localización del establecimiento proyectado en relación con sus características, la previsión de la ocupación del suelo en un plan especial, la accesibilidad al establecimiento proyectado en relación con los distintos medios de transporte o *las cargas específicas para la colectividad, determinadas por reglamento*.

Por otra parte, se incluyen también entre los referidos criterios otros cuya naturaleza o vinculación territorial aparece más difuminada, como pueden ser los relativos a los efectos sobre el nivel de ocupación en la zona de influencia comercial o la aportación a la mejora de las estructuras comerciales de la zona y, finalmente, los criterios del programa de orientación para el equipamiento comercial.

Como se ha dicho, la vinculación de tales criterios con la problemática de regulación de los usos del territorio es, cuando menos, difusa ya que, si bien los cambios en la estructura comercial es evidente que afectan a la vida urbana, lo cierto es que aspectos como la incidencia en la estructura comercial de la zona, los efectos sobre el nivel de ocupación o los criterios de un programa de orientación para el equipamiento comercial responden más claramente a una voluntad de intervención estructural en la ordenación de la actividad comercial que no propiamente a una preocupación directa por su incidencia territorial.

Se pone así de manifiesto el doble carácter de dicha regulación, que, si bien por una parte tiene por objeto articular un sistema específico de control de su impacto territorial, por otra parte pretende introducir mecanismos de control de la estructura comercial de los que no existían antecedentes hasta la fecha.

Respecto a las previsiones de la Ley que aparecen más directamente vinculadas al ejercicio de competencias sobre el territorio, deben considerarse en principio congruentes con tales competencias y adecuadas a la necesidad de garantizar que el planeamiento urbanístico se dote de las previsiones necesarias para la regulación de una actividad de tan gran impacto territorial como son los grandes establecimientos comerciales.

La sujeción, por otra parte, de la autorización de estos establecimientos a un informe vinculante de la administración autonómica supuso una sustracción de la competencia local en esta materia que, si bien puede aparecer justificada en determinados supuestos en que probablemente la instalación de grandes establecimientos comerciales excede del interés meramente local, difícilmente puede explicar el establecimiento de un régimen homogéneo de intervención autonómica para todo el conjunto de municipios sin tener en cuenta sus características específicas y en especial su capacidad de gestión para el ejercicio de determinadas competencias<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> En este contexto parece obvio que no tiene la misma transcendencia la apertura de un establecimiento comercial de 2.500 metros cuadrados en la ciudad de Barcelona que en un municipio de reducidas dimensiones de cualquier comarca catalana. En cambio, el nivel de control autonómico es idéntico, con la sola excepción entre municipios de más y menos de 25.000 habitantes.

Más polémica resulta, en cambio, la viabilidad de los criterios de intervención en la estructura comercial propiamente dicha contenidos en la indicada norma legal. Hay que observar, en este sentido, que, si dejamos aparte su tenue vinculación con las potestades o la competencia de regulación territorial, resulta problemático establecer hasta qué punto los criterios de naturaleza más «estrictamente comercial» se inscriben en el ámbito de la competencia autonómica en materia de comercio interior.

Conviene señalar al respecto que, en el marco de la doble naturaleza de las medidas de control (territoriales y de la estructura comercial) que se pretendieron implantar a través de la Ley catalana de Equipamientos Comerciales y otras leyes autonómicas análogas, fue precisamente su vinculación a las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo la que facilitó en gran medida la convalidación de dichos textos legales por parte del Tribunal Constitucional. En cambio, la naturaleza más estrictamente económica de las medidas de intervención en la estructura comercial son objeto de un pronunciamiento ciertamente ambiguo por parte del Tribunal Constitucional. Son de ver, en este sentido, reflexiones como la contenida en el Fundamento Jurídico 4.º de la STC de 9 de julio de 1993, en el que se establece la existencia de limitaciones que pueden imponerse legítimamente al principio de libertad de empresa, así como el ejercicio del derecho de la propiedad. Como indica el Tribunal Constitucional, «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», indicándose en el

mismo Fundamento que, entre las reglas que ordenan la economía de mercado y, por tanto, pueden establecer las referidas limitaciones, se encuentran «las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos».

Cabe señalar, asimismo, que por parte del Tribunal Constitucional no se efectúa un análisis exhaustivo de los diferentes criterios introducidos en el artículo 11 de la Ley de referencia para la emisión o no de los informes favorables, falta de análisis seguramente imputable, como indica la propia STC (FJ 5.º), a que la demanda no contiene impugnaciones específicas y concretas de tales criterios, y ello sin perjuicio del control jurisdiccional que por parte de los tribunales ordinarios se puede efectuar de la utilización de los mismos por parte de las Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales. En igual sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 1993 relativa a la Ley valenciana 8/1986, de Ordenación del Comercio, en la que, respecto a la impugnación planteada sobre la utilización de tales criterios, análogos a los de la Ley catalana, por su posible contradicción con el derecho constitucional a la libertad de empresa, así como por invasión de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1 CE, se indica que sólo tras el posterior desarrollo reglamentario de tales preceptos legales «cabría evaluar la licitud de los mencionados criterios desde la perspectiva del derecho constitucional a la libertad de empresa». Hipotéticas infracciones que no se derivan en cambio, según la propia Sentencia, de los genéricos criterios establecidos por dicha Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre.

#### IV. ALCANCE DE LA LEY 7/1996, DE ORDENACIÓN DE COMERCIO MINORISTA

En el contexto hasta aquí referenciado se ha producido la promulgación de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista. La regulación efectuada respecto a la instalación de grandes superficies comerciales por parte de dicho texto legal es, sin duda, peculiar. Y digo que es peculiar, en primer lugar, porque no deja de llamar la atención que se utilice una norma de carácter básico, como lo son los apartados primero y segundo de su artículo 6, para institucionalizar un trámite de intervención administrativa por parte de las Comunidades Autónomas que *de facto* ya existía en virtud de la propia legislación autonómica a la que se acaba de hacer referencia. El referido precepto se limita, en efecto, a sustituir el informe preceptivo y vinculante previsto en dicha legislación por su sujeción a una licencia comercial específica otorgada asimismo por la Administración autonómica.

Significativos resultan, por otra parte, los criterios que en el apartado segundo de dicho artículo 6 se establecen para el otorgamiento o denegación de la licencia, consistentes en la ponderación especial de «la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla».

Ello constituye, sin duda, una novedad significativa. En primer lugar porque existe un cambio cualitativo respecto a la jurisprudencia constitucional, en tanto que el procedimiento de intervención administrativa de nueva instauración aparece des-

vinculado del ejercicio de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y en segundo lugar porque el desarrollo de tales criterios contenidos en los apartados 3 y 4 del mismo artículo 6 tiene carácter simplemente supletorio y es susceptible, por tanto, de modificación por parte de la normativa autonómica que se dicte en desarrollo de dicha legislación básica. Aunque excedería del objeto de esta ponencia examinar aquí la problemática que se puede derivar de tal regulación, parece claro que de la misma pueden derivarse problemas tanto respecto a la viabilidad de tal habilitación competencial, en cuanto puede chocar con las competencias estatales en materia de ordenación económica, así como también por la incidencia que la utilización de tales criterios puede tener respecto al efectivo ejercicio de la libertad de empresa y el respeto de las normas de defensa de la competencia.

Sin duda que en un próximo futuro habrá ocasión de constatar la complejidad de aplicación de la indicada regulación legal y los problemas a los que la misma puede dar lugar.

## V. EL PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES

Aunque, como se ha indicado, la Ley de Ordenación del Comercio Minorista da lugar a una desvinculación entre los aspectos puramente territoriales y los de incidencia en la estructura comercial del control de los grandes equipamientos comerciales, lo que, como se ha señalado, suscita dudas sobre su viabilidad, así como sobre el alcance de

la habilitación competencial autonómica a tal efecto, se ha producido, en los últimos meses, la aparición del proyecto del Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales, aprobado definitivamente por el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 245/1977, de 16 de septiembre.

Si bien, con carácter general, la formulación de un instrumento de este tipo parece razonable y en todo caso, a la vista de los criterios del Tribunal Constitucional antes examinados, plenamente congruente con el contenido competencial propio de las Comunidades Autónomas, esta primera valoración no se corresponde con la crítica que merece el contenido concreto de dicho instrumento de ordenación territorial.

Debe observarse, en efecto, que, sin perjuicio de la tradicional polémica sobre las características y naturaleza de la ordenación del territorio, si hay un elemento común a cualquier plan territorial es el de su vinculación directa con el territorio que es objeto de ordenación. Así, la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, al regular los planes territoriales sectoriales, indica en su artículo 17 que se trata en cualquier caso de planes de incidencia territorial, debiendo contener, según su artículo 18, una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficit territorializados en el sector correspondiente, así como establecer también la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial.

En este contexto, hay que insistir en la coherencia de la utilización de un instrumento de este tipo para acometer una regulación general de los con-



ceptos de carácter territorial vinculados a la instalación de grandes superficies comerciales, tal y como aparecen enumerados en la jurisprudencia constitucional, que, recordemos, incorpora, entre otros, elementos como «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.». En el bien entendido, por supuesto, de que el establecimiento de tales previsiones a nivel territorial debe tener un carácter indicativo, vinculante de forma predominante para la actuación de los poderes públicos en materia de planificación urbanística.

Lo que sucede es que, a la vista del contenido del Plan Territorial de referencia, ninguna de tales determinaciones se contienen en él. Hay que observar, en este sentido, que en realidad no estamos ante un Plan Territorial propiamente dicho, en cuanto no contempla el conjunto del territorio catalán y su vinculación con la ubicación de tales establecimientos comerciales, sino que el mismo puede denominarse más bien como un plan *territorio a territorio* o, mejor dicho, municipio a municipio, dada la metodología empleada, consistente en establecer unos límites cuantitativos de superficie comercial en función de las dimensiones de los municipios y de su actual grado de ocupación, sin atender, en cambio, a una valoración en su conjunto de las áreas territoriales más homogéneas. Por otra parte, no cabe duda de que los objetivos de naturaleza propiamente territorial aparecen contemplados en el Plan de forma totalmente subsidiaria y secundaria respecto a lo que éste pretende estrictamente, como es definir unos estándares máximos de superficie comercial en fun-

ción del número de habitantes de cada municipio, esto es, establecer una regulación estricta de la estructura comercial en los municipios catalanes de más de 5.000 habitantes.

Que ello constituye el objetivo fundamental del PTSEC no es una afirmación mía, sino que aparece expresamente reconocido en el artículo 1.1 de la normativa de dicho Plan Territorial, en la que se indica cuáles son los que constituyen objetivos específicos del Plan para su realización y ejecución, a saber:

- a) Avaluar l'oferta comercial disponible a Catalunya, tant pel que fa al nombre d'establiments com a la superfície total de venda, desglossada per comarques o àmbits territorials d'actuació i per sectors d'activitat.
- b) Avaluar la despesa comercialitzable del conjunt de la població catalana, igualment desglossada per comarques o àmbits territorials d'actuació i epígrafs de despesa.
- c) Establir els dèficits i els superàvits d'equipament comercial en cada àmbit territorial, a partir de paràmetres contrastats de facturació, la qual cosa ha de permetre confrontar l'oferta i la demanda.

Que la lógica territorial no desempeña ningún papel en dicho Plan se ve confirmado a la vista de previsiones como la contenida en el artículo 6.2, por el que se establece la prohibición directa de instalación de grandes superficies comerciales en los municipios que no aparecen especificados en el Plan, esto es, los menores de 5.000 habitantes; los criterios de ubicación de las nuevas implantaciones, establecidos en el artículo 8, que no tiene en ningún caso carácter territorial sino simplemente de evaluación de la oferta y la demanda y la decisión de restringir de forma más o menos arbitraria

las nuevas implantaciones de dichas superficies comerciales<sup>6</sup>.

La regulación contenida en el PTSEC es, pues, muy discutible, especialmente por cuanto, a mi juicio, viene a definir y cerrar de forma estática una situación en un momento histórico determinado, lo que sin duda puede entrar en contradicción con el principio de libre competencia, en cuanto privilegia a los establecimientos ya actualmente instalados. Puede resultar también polémico ya que, si bien tales determinaciones se inscriben en el nuevo marco regulador generado a partir de la Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, parece fuera de toda duda que carecen de la vinculación necesaria con el ejercicio de las potestades de ordenación territorial que viene a justificar su formulación. Dicha falta de vinculación pone de relieve la más que probable improcedencia en Derecho de la utilización de la potestad de ordenación territorial para el establecimiento de determinaciones, que no son propias de dicha potestad de ordenación, lo que, junto con el criterio ciertamente arbitrario de sus determinaciones, permite pronosticar una problemática aplicación de dicho Plan Territorial.

Las dudas aquí planteadas respecto a la legitimidad del Plan Territorial Sectorial, tal y como ha sido formulado, se han visto confirmadas a la vista de las determinaciones contenidas en la nueva Ley

---

<sup>6</sup> Llamamos asimismo la atención a las previsiones contenidas en el artículo 9.3, en la que se regula la evaluación de impacto de las nuevas implantaciones respecto a criterios que no son territoriales, tales como los de facturación, cuotas de mercado, etc., así como también la regulación transitoria respecto a las nuevas implantaciones previstas para el período 1996-1999, que no disponen de ningún tipo de justificación territorial.

1/1997, de 24 de marzo, de Equipamientos Comerciales, en cuyos artículos 7 y siguientes se efectúa una remisión al Plan Territorial Sectorial de Establecimientos Comerciales y una regulación del contenido de dicho Plan Territorial que, sin duda, coincide con las determinaciones del PTSEC sometido a información pública con anterioridad a la promulgación del nuevo texto legal. Ello no impide que siga el referido Plan adoleciendo de la falta de cualquier vinculación directa con la ordenación territorial propiamente dicha, materia ésta que, como se ha venido exponiendo, es la que fundamentalmente había venido legitimando hasta ahora la intervención de la Administración autonómica en la instalación de grandes superficies comerciales y que, a la vista de las últimas actuaciones producidas, ha venido a convertirse en un puro pretexto para una intervención de finalidad puramente económica que presenta serios problemas de constitucionalidad.