

Articulación práctica en Andalucía de la previa Licencia Autonómica Comercial en la tramitación de la Licencia Municipal de Apertura

Ginés Valera Escobar

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2005



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ARTICULACIÓN PRÁCTICA EN ANDALUCÍA
DE LA PREVIA LICENCIA AUTONÓMICA
COMERCIAL EN LA TRAMITACIÓN DE LA
LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA**

Trabajo galardonado con una mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su IX Edición, en su modalidad C, sobre "El estudio de la práctica administrativa de la Administración Pública de Andalucía, de modo que puedan contribuir a mejorar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos"

**ARTICULACIÓN PRÁCTICA EN ANDALUCÍA
DE LA PREVIA LICENCIA AUTONÓMICA
COMERCIAL EN LA TRAMITACIÓN DE LA
LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA**

Ginés Valera Escobar

*Técnico Superior de Administración General
del Ayuntamiento de El Ejido (Almería)*

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2006

Valera Escobar, Ginés
Articulación práctica en Andalucía de la previa licencia autonómica comercial
en la tramitación municipal de apertura / Ginés Valera Escobar.

– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006

298 págs. ; 24 cm. – (Estudios)

D.L. SE-2392-06

I.S.B.N. 84-8333-335-X

Administración Local . – Urbanismo . – Comercio . – Hacienda Local . –
Andalucía .

Instituto Andaluz de Administración Pública .

352/353(460.35)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR
DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ARTICULACIÓN PRÁCTICA EN ANDALUCÍA DE LA PREVIA LICENCIA
AUTONÓMICA COMERCIAL EN LA TRAMITACIÓN MUNICIPAL DE APERTURA

AUTOR: Ginés Valera Escobar

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 84-8333-335-X

Depósito Legal: SE-2392-06

*A Juana, Ana y Ginés,
siempre*

| ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL: UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL	11
CAPÍTULO I	49
1. LA LICENCIA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN EN LA ACTIVIDAD DE LOS CIUDADANOS	49
2. LICENCIAS URBANÍSTICAS	51
2.1. Obras de construcción de edificación e instalación en suelo urbanizable ordenado y urbano consolidado y no consolidado	64
2.2. Régimen limitativo de construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable y urbanizable no sectorizado y sectorizado	66
3. LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA	89
3.1. Actividades inocuas	100
3.2. Actuaciones sometidas a medidas de prevención ambiental	101
CAPÍTULO II	105
1. PROCEDIMIENTO ORIGINARIO DE INSTALACIÓN DE GRAN SUPERFICIE COMERCIAL	105
2. NUEVO RÉGIMEN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES: LA LICENCIA COMERCIAL PREVIA	129

CAPÍTULO III	177
1. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA MUNICIPAL ...	177
2. INICIACIÓN. PROYECTO TÉCNICO: COMPETENCIAS Y VISADO COLEGIAL	197
3. SUBSANACIÓN DE DEFICIENCIAS. INCORPORACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIONES, CONCESIONES E INFORMES PRECEPTIVOS Y DETERMINANTES, O FACULTATIVOS, EXIGIBLES CONFORME A LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y SECTORIAL	215
4. RESOLUCIÓN	223
CAPÍTULO IV	233
1. SITUACIÓN DE LA RED COMERCIAL MINORISTA EN ANDALUCÍA	233
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA	295

| INTRODUCCIÓN

PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL: UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL

Solemnizado constitucionalmente el capital principio de la autonomía local en los artículos 137¹, 140 y 141, queda cerrada la distribución territorial de poder en un nuevo modelo de Estado unitario², pero organizado por las Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias. A partir de este ensamblaje conceptual habrá de ser la autonomía local esencialmente entendida, a la vez que garantizada por el legislador estatal y autonómico, como el derecho de la comunidad vecinal a participar a través de órganos propios elegidos democráticamente en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al dogma de la unidad estatal, o como el derecho *“a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada una de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”*³, con la consiguiente suficiencia financiera del

¹ Los arts. 137 y 140 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 sientan que: *“El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. ...“La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios”...*

² Afirma rotundamente el art. 2 CE la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, a la vez que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

³ Son sentencias que han contribuido a consolidar un cuerpo jurisprudencial en esta materia, entre otras: STC 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero; 170/1989, de 19 de octubre y 109/1998, de 21 de mayo.

gasto que ocasionan⁴, como sentó prontamente el Tribunal Constitucional en sentencia n° 4/1981, de 2 de febrero. Si bien hay que sentar que la Carta Magna tan sólo se ocupa en el art. 149⁵ de delimitar las competencias exclusivamente estatales y acotar el máximo techo de responsabilidades al que pueden aspirar las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos (arts. 148⁶ y 151), con relación a la Administración Local no existe esta exactitud inicial, trasladándose al legislador sectorial la tarea de configurar el ámbito sustantivo de atribuciones que pueden ostentar los Entes locales a partir de esta garantía institucional aclamada⁷ y de las bases del régimen local fijadas. Respetuoso con estos principios, el art. 3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁸, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, define al Municipio como la Entidad territorial básica, reconociendo también su personalidad jurídica propia y plena autonomía en el ámbito de sus competencias, a la vez que residencia como competencia exclusiva en la Comunidad el régimen local (art. 13.3) sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 CE y la tutela financiera de los Entes locales.

Esta pensada e inconclusa omisión sobre el alcance de lo que sean estos “intereses respectivos” dentro del único interés público conducirá al legislador ordi-

⁴ La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y modificaciones RDL 2/2004, de 5 de marzo, vendrá a desarrollar el art. 142. CE según el cual “*las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas*”.

⁵ El art. 149.1.18ª de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en la siguiente materia: “*Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus Funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas*”.

⁶ El art. 148.1.2ª de la Constitución señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en las siguientes materias: “*Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*”.

⁷ Término utilizado por el Tribunal Constitucional a partir de su empleo por PAREJO ALFONSO en *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, IEAL, 1981, que a su vez lo toma de SCHMITT, comprendiendo la idea del aseguramiento a las Entidades locales de un ámbito de propio de actuación por su derecho a intervenir en cualquier asunto que les afecte.

⁸ Antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía, Andalucía ostentó competencias en el campo local a través del Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de demarcación territorial, organización, régimen jurídico, régimen de intervención y tutela, honores y distinciones, bienes y servicios de las Corporaciones Locales. Después, y en desarrollo de este Real Decreto, se promulgó el Decreto 2/1979, de 30 de julio, que asignó a la entonces Consejería de Interior las competencias transferidas en materia de Administración Local, reguladas mediante Decreto 3/1980, de 21 de abril.

nario a tener que concretarlos en cada momento, apelando más de una vez a la noción del llamado “interés predominante”, que no exclusivo ni privativo, y la consecuente asignación a las Corporaciones locales de cuantas competencias exija la prestación de servicios que demanden los ciudadanos⁹. Se produce así un maridaje entre las ideas de interés y competencia, definida ésta como el conjunto de potestades que detenta un Ente sobre un sector de la actividad.

Pero todos estos rasgos organizativos, funcionales y competenciales no serían positivados hasta el alumbramiento de la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL, para abreviar), que tiene, por razón de cristalizar este trascendente principio constitucional “*una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento Jurídico*” (STC 259/1988, de 22 de diciembre), integrándose dentro del denominado “*bloque de la constitucionalidad*” (SSTC 27/1987, de 27 de febrero y 109/1998, de 26 de mayo), mientras que los restantes aspectos secundarios no directamente focalizados en el epicentro que constituye esta garantía esencial con respaldo en el art. 149.1.18^a CE, tendrán distinta consideración. Razón por la que el art. 2 LBRL enfatice para la efectividad de la autonomía así garantizada que “*la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local (...)*”. Retomamos en este mandato la proyección normativa de la “*garantía institucional*” elaborada jurisprudencialmente, puesto que la acción de precisar la autonomía local “*se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*” de modo que se preserve la institución como tal “*en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*” (STC 109/98). Como ilustra la STC 214/89, de 21 de diciembre, “*se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede diferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el ca-*

⁹ Vid. STC 16 de noviembre de 1981.

so de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido". Recopilando: dado que el constituyente no ha ultimado definitivamente la especificidad en que consiste la autonomía municipal, queda el legislador facultado para disciplinar cuantas materias puedan tener cabida en esta esfera indisponible de participación efectiva en cuantos asuntos le afecten, gozando de cierta discrecionalidad, sin que en modo alguno pueda vulnerar los límites constitucionalmente impuestos ni rebasar la capacidad decisoria de los Entes locales respecto de los temas de su interés, bajo apercibimiento de incurrir en inconstitucionalidad por violentar esta garantía institucional¹⁰.

El angular axioma de la autonomía local de este modo cimentado será completado en la Carta Europea de la Autonomía Local, suscrita en Estrasburgo por los Estados miembros del Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y ratificada por el Reino de España el día 24 de febrero de 1988 (en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 1989) al reafirmar en su Preámbulo *"la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión"*, asegurándose los recursos propios suficientes de libre disposición en el ejercicio de sus competencias (art. 9). Declarada la autonomía local como el pleno derecho y libre capacidad efectiva de ordenar y gestionar una importante parte de los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes en el marco de la Ley y bajo su propia responsabilidad, se ejercerá por Asambleas o Consejos formados por miembros elegidos por sufragio directo, igual, libre, secreto y universal, pudiendo tener órganos ejecutivos que respondan ante sí mismos. A partir de la construcción teórica del principio de subsidiariedad –según el cual debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos el ejercicio de competencias públicas– las potestades locales serán normalmente *"plenas¹¹ y completas, sin que puedan ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional"*, más que dentro del ámbito encuadrado por la Constitución o la Ley y en función de la amplitud o naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Faculta el art. 4º.1 la atribución de competencias a las Entidades locales para fines específicos, que en caso de delegación

¹⁰ STC 159/2001, de 5 de julio.

¹¹ En cuanto que *"las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad"* (art. 4.2).

de poderes por una autoridad central o regional disfrutarán en lo posible de la posibilidad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales. En cuanto al control administrativo de los actos prevenidos por la Ley, ponderada la amplitud de la intervención y la entidad de los intereses a salvaguardar, destaca el art. 8.2 que no debe tener otro objetivo que el aseguramiento de la legalidad y de los principios constitucionales, pues el control de oportunidad se reserva tan sólo para ser ejercido por Administración de nivel superior respecto competencias ejecutorias que se ostenten por delegación.

Volviendo a la legislación española, el art. 25.1 de la LBRL concentra este primordial principio de autonomía local al habilitar programáticamente a los Municipios a prestar cuantos servicios públicos satisfagan las aspiraciones y exigencias de la colectividad local para la gestión de intereses propios, en los concretos términos de la legislación sectorial estatal y autonómica y en el círculo de sus competencias. Todo ello teniendo bien presente, como reitera el TC en sentencia de 28 de julio de 1981, que *“las nociones mismas de intereses peculiares de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución, constitucionalmente garantizada, han de ser consideradas como las bases que no cabe ignorar el legislador sobre la materia”*. Para ello, preceptúa el art. 25.2 del mismo cuerpo legal que en todo caso desarrollarán los Municipios prerrogativas exclusivas o concurrentes en los sectores de seguridad pública; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (aunque la competencia en materia de urbanismo corresponda sustancialmente a las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.3ª CE); promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales; protección del medio ambiente, de la salubridad general y defensa de consumidores y usuarios. Además de enumerar el legislador estatal en el art. 26 un elenco de servicios mínimos directamente encomendados a la gestión municipal, el art. 28 LBRL faculta al Municipio para la realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y en particular las relativas a *“...vivienda, sanidad y protección del medio ambiente”*¹². Y en la Disposición Transitoria Segunda LBRL se confieren a los Municipios a modo de cláusula genérica y residual en relación a las anteriores materias *“cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”*. Se distinguen, pues, las competencias propias de los Entes locales asignadas por

¹² Ver STC 214/89.

Ley –que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad– de las atribuidas por delegación (art. 7 y 27 LBRL¹³) o encomienda de gestión (art. 15 de la Ley 30/92)¹⁴ atendiendo a las técnicas de dirección y control de oportunidad, “*que en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios*”.

Estas dogmáticas determinaciones de la Ley de Bases servirán de arranque para que el legislador sectorial precise criterios y marque mínimos competenciales a las Corporaciones locales en la gestión sus propios intereses sin tutelaje externo alguno, no obstante la ejecutividad de los radicales mecanismos ideados en el art. 60 LBRL en caso de incumplimiento por una Entidad local de las obligaciones impuestas directamente por la Ley. De forma que si tal inobservancia “*afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local*”. Llegando incluso a poder adoptarse por el Conse-

¹³ Con el siguiente tenor literal: “1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera. 2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante. 3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos. 4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes, o en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante”.

¹⁴ Así descrita: “La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendadas a otros órganos o Entidades de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. 2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda. (...) 4. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente Convenio entre ellas, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos Insulares, que se regirá por la legislación de régimen local...”.

jo de Ministros “*la disolución de los órganos de las Corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que supongan el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*” (art. 61), a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o a solicitud de éste, y en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado. Ciertamente, son constitucionalmente admisibles los controles de legalidad previstos en los artículos 64 (relativo a la solicitud de ampliación de información), 65 y 66 (sobre requerimiento de anulación e impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa de acto o acuerdo que infringiere el ordenamiento jurídico según el reparto competencial consolidado) y 67 (referente al requerimiento de anulación, suspensión y adopción de medidas pertinentes para la protección del interés general de España) a llevar a cabo por el Estado o las Comunidades Autónomas a fin de garantizar que el exceso de ejercicio de la autonomía municipal no suponga menoscabo o interferencia de sus respectivas competencias cuando confluyan intereses generales o supralocales con intereses estrictamente locales (máxime cuando rige el principio de coordinación del art. 103.1 CE) dado que el TC ha mantenido que tales comprobaciones no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales, siempre y cuando las técnicas de control sean concretas y no genéricas o indeterminadas y no coloquen a las EE.LL. en una posición de subordinación jerárquica.

Al igual que ocurre en la actividad del urbanismo y comercio, puede suceder que en contados ámbitos de actuación confluyan diversas competencias sobre un mismo objeto respaldadas por distintos títulos habilitantes, lo que exige a los agentes jurídicos en caso de conflicto un esfuerzo de armonización, como mínimo, o la definitiva búsqueda de la Administración Pública con decisión prevalente, aunque en la práctica predominarán los supuestos de asignación indistinta o de competencias concurrentes o compartidas donde se manifiesta secuencialmente la decisión pública sustantiva en un eslabón sucesivo de participación de las Administraciones actuantes. Siendo incontrovertible que las competencias municipales emergen con completa autonomía respecto de las del Estado o de las Comunidades Autónomas en concurrencia con éstas, de forma que si un mismo hecho llena el supuesto de diversas normas, según las cuales son preceptivas distintas autorizaciones o licencias, cada Administración retendrá su competencia propia, sin que el otorgamiento de alguna de ellas, que puede actuar como presupuesto necesario de las restantes, prejuzgue la obtención de las de-

más¹⁵. Para asegurar la debida coordinación entre la Administración estatal, autonómica y local en garantía de la superior eficacia administrativa, las relaciones interadministrativas deberán estar presididas por los principios del respeto recíproco en el “ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias” y la ponderación “en la actuación de las competencias propias, de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones” (art. 55 LBRL)¹⁶. Si bien, en los casos en que “la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma, asegurarán, en todo caso a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de estas la decisión final. En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad local” (art. 62 LBRL).

Insistiendo, el legislador destaca deliberadamente en la nueva dicción del artículo 84.3 de LBRL¹⁷ que “las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Adminis-

¹⁵ Las distintas autorizaciones administrativas “no prejuzgan, sustituyen ni enervan las potestades administrativas municipales, ya que se trata de supuestos en los que se produce una superposición de competencias, o de competencias concurrentes o compartidas, lo que hace que la definitiva autorización revista la naturaleza de acto complejo o, mejor aún, de acto múltiple, no pudiendo considerarse lograda aquella sino hasta que concurren todas las que individualmente tengan que obtenerse” (extracto de STS 18 de mayo de 1999).

¹⁶ El art. 9 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece expresamente que las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades locales se rige por la legislación básica en materia de régimen local (especialmente los arts. 55 a 62 de LBRL y arts. 61 a 71 del TRRL), siendo de aplicación supletoria el Título I de la Ley 30/92.

¹⁷ Apartado introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de ésta, que guarda estrecha relación con el todavía vigente art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que ya preveía que para evitar multiplicidad de expedientes sobre autorizaciones o concesiones sobre un mismo asunto en el que hubieran de intervenir con facultad decisoria dos o más Departamentos Ministeriales, varios Centros Directivos de un Ministerio u Organismos Autónomos, imponía la instrucción de un solo expediente y resolución única por quien tuviese la competencia más específica. Es comentado por STS 19 de mayo de 1962: “El art. 39 LPA, sin duda para evitar una duplicidad de expedientes, de gastos y que pudiera recaer resoluciones contradictorias, admite la instrucción de uno solo, con la subsiguiente decisión por el Ministerio o Centro Directivo que tenga una competencia más específica, en relación con el objeto de que se trate”. Reza así este precepto: “1. Cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos Ministeriales o varios Centros Directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única. 2. El expediente se iniciará y resolverá en el Centro Directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate, determinándose por la Presidencia del Gobierno en caso de duda. Aquel Centro o Departamento recabará de los otros a los que compete algún género de intervención en el asunto, cuantos informes sean precisos, sin perjuicio del derecho de los interesados a instar por sí mismos los trámites pertinentes y a aportar los documentos oportunos. Se entenderá que no existe objeción cuando, pasado un

traciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 11/99, en este artículo “se contempla expresamente el principio general de que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales previstas en la legislación vigente, armonizando así el ejercicio legítimo de las competencias de todas las Administraciones e incorporando la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto contenida en la sentencia de 19 de febrero de 1998 sobre la Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”. Sienta el fundamento jurídico nº 39 de esta sentencia con ocasión de declarar que el art. 19.3 de la Ley de Puertos¹⁸ no vulnera el orden constitucional de competencias, “que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (también en STC 32/1981, fundamento jurídico nº 4). Como añade el máximo intérprete de la Constitución, el derecho a intervenir en los asuntos de su competencia conforma el “núcleo primigenio de la autonomía local”, pero sin que la Carta Fundamental asegure un contenido concreto o un ámbito competencial determinado ni pueda hablarse de “intereses naturales de los Entes locales” (STC 32/81). Por constituir la autonomía local un concepto jurídico de contenido le-

mes y reiterada la petición, transcurran quince días más sin recibir respuesta del Ministerio o Centro requerido. Si se trata de informes o remisión de datos necesarios para la resolución del expediente, el transcurso de un mes, a partir de la fecha de entrada de la petición de los mismos en el Centro, Organismo, Sección o Negociado correspondiente, sin haber sido remitido, dará lugar a la responsabilidad del Funcionario o Autoridad que deba emitir el informe o facilite los datos. 3. La unidad de expediente y de resolución se mantendrá también cuando para un mismo objeto deban obtenerse autorizaciones u otros acuerdos de Organismos Autónomos, que se limitarán a intervenir, en la forma indicada en el apartado 2 del presente artículo en el expediente instruido por la Administración Central. 4. La Presidencia del Gobierno determinará, en caso de duda, el Centro Directivo o Ministerio de competencia más específica a que se refiere el nº 2 de este artículo; asimismo dictará las normas necesarias para la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores y para atribuir, siempre que sea posible, al Departamento o Servicio de competencia más cualificada, la resolución de asuntos en los que intervengan varios Centros con facultades decisorias”.

¹⁸ El apartado 3 del art. 19 tiene el siguiente contenido: “Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general”.

gal cuyo contenido mínimo protege la garantía institucional, queda capacitado el legislador ordinario para llenar este concreto contenido con máximo respeto (SSTC 259/88, 214/89 y 46/92). Reconocido como está por el art. 25 LBRL el ejercicio de competencias municipales en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, y siendo la licencia (junto a otros actos de control preventivo) el mecanismo ideado en el art. 84.1.b) del mismo cuerpo legal para que los Entes locales puedan someter la actividad urbanística de los ciudadanos –incluso de otras Administraciones, como regla general– y los usos del suelo a la legalidad y a las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y demás instrumentos de ordenación, razona convincente el Tribunal Constitucional que de ello *“no puede, sin embargo colegirse que la intervención del Municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tengan que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística”*, aunque ésta sea la solución ordinaria, puesto que *“no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística”*. Y aunque dispensa el art. 19.3 de la Ley de Puertos *“las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias”* de control preventivo municipal a través de licencia, el apartado 1 del mismo precepto no excluye la intervención municipal por ser preceptiva la emisión de informe por el Municipio correspondiente acerca de la adecuación de estas obras al Plan Especial de Ordenación del Espacio Portuario. Concluye el Tribunal diciendo que *“se garantiza, por tanto, la intervención del Ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma”*¹⁹.

¹⁹ Sin embargo, de esta conclusión se aparta el Magistrado D. Pablo García Manzano a la sentencia dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad nº 522/1993 razonando su discrepancia sobre la constitucionalidad del art. 19.3 de la Ley de Puertos en estos términos: *“1. El art. 19 de la Ley de Puertos hay que examinarlo, en mi criterio, desde la perspectiva del respeto a la planificación urbanística portuaria, constituida por el régimen previsto en el art. 18, es decir, inserción en el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de la zona de servicio del puerto (estatal), mediante la calificación de este espacio como sistema general, y desarrollo mediante Plan Especial o instrumento equivalente, que pormenoriza para el sistema general portuario los usos permitidos y las condiciones de la edificación o usos del suelo en esta zona o espacio. Ha de recordarse a este respecto que tanto el TRLS de 1992, art. 134, como el anterior TR de 1976, art. 57 establecen la vinculatoriedad de los Planes Urbanísticos -y el Plan Especial lo es, a diferencia del Plan Especial de Utilización de los espacios portuarios- tanto para los particulares como para las Administraciones Públicas. No quedan las actuaciones sobre el suelo llevadas a cabo por estos sujetos públicos exentas de la observancia de las prescripciones de los Planes urbanísticos, en este caso, del Plan Especial que desarrolla el sistema general portuario.*

2. El art. 19 LPMM se sitúa, por tanto, en el ámbito del control de la adecuación al Plan Especial o instrumento equivalente (prescindiendo del supuesto contemplado en el ap. 2, en que no se ha aprobado Plan Especial y sólo

existe el plan de utilización del espacio portuario, que delimita la zona de servicio) de las obras y usos del suelo llevados a cabo por la propia Administración portuaria, es decir, por la Autoridad Portuaria. Se da por supuesto que, conforme a otros preceptos de la LPMM (v.g. art. 54.3) los titulares de concesiones o autorizaciones en el dominio portuario, sean particulares o Entes Públicos diversos de la Autoridad Portuaria, sujetan sus actuaciones sobre el suelo ordenado por el Plan Especial al deber de obtención de previa licencia municipal, es decir, la licencia urbanística.

Ha de distinguirse entre el supuesto del art. 19.3. LPMM y el regulado en los arts. 20 y 21 LPMM, pues la exención de la licencia no afecta a las obras comprendidas en estos dos preceptos ya que se viene a acoger una jurisprudencia consolidada conforme a la cual las grandes obras públicas o infraestructuras básicas (carreteras, puertos, aeropuertos etc.) no precisan de licencia municipal previa, bastando la aprobación del proyecto técnico para su válida ejecución: se da aquí por reproducida tal jurisprudencia que descansa en la distinción ordenación del territorio (al que pertenecerían dichas infraestructuras) y el urbanismo que implica los restantes usos o actuaciones sobre el suelo.

Pues bien, aunque el art. 19.3 LPMM parece a simple vista un trasunto, o casi reproducción, de su antecedente inmediato, el art. 12 de la Ley de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio), en rigor, en mi modesta opinión, el art. 19.3 LPMM va más lejos que el precepto de la Ley de Carreteras: en éste, la exención de licencia (o actos equivalentes de control preventivo municipal) se predica de la propia obra pública carretera y de sus reparaciones, mientras que la exención de la licencia municipal viene referida en la Ley de Puertos no a la construcción o ampliación de puertos (regida por los arts. 20 y 21) sino a las simples obras de superestructura y su reparación, llevadas a cabo en la zona de servicio de los puertos por la Autoridad Portuaria (instalaciones de depósitos, almacenes, naves de distinta utilización, etc. al servicio del tráfico portuario). Son a estas obras, que se califican de obras públicas de interés general, a las que el precepto analizado dispensa de sujeción a previa licencia municipal. El control preventivo de este acto de autorización -esencial para adecuar las obras y usos del suelo a la ordenación contenida en el planeamiento- es sustituido en este caso, según el art. 19.1 LPMM por la emisión de un informe por la Administración urbanística competente que no equivale en modo alguno a la licencia. La emisión de informe desfavorable, o la no emisión en plazo, no impide a la Autoridad Portuaria la ejecución de las obras de construcción en la zona de servicio, aunque no se ajusten o adapten al Plan Especial. Queda, pues, en manos de la Administración portuaria la observancia de las prescripciones contenidas en el Plan Especial, aunque éste surja, por lo común, del acuerdo de voluntades entre la Administración portuaria y la urbanística.

3. Desde la perspectiva de la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, consagrada en los arts. 137 y 140 CE, que es la adoptada por la impugnación llevada a cabo por la Generalidad de Cataluña en relación con el art. 19.3. LPMM, ha de alcanzarse, a nuestro juicio, la conclusión de la inconstitucionalidad del precepto.

Ha de partirse a este respecto, de la esencial previsión normativa contenida en el art. 2.1 de la LBRL, conforme a la cual la legislación estatal sectorial debe asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afectan directamente al círculo de sus intereses, a cuyo efecto han de atribuirles -y en su caso, respetar- las competencias que proceden en función de las características de la actividad pública de que se trate. Pues bien, una adecuada observancia de dicha norma básica, lleva a plantear el interrogante de si la materia concernida por el art. 19 LPMM pertenece al ámbito de los intereses municipales, y si esta Ley afecta a competencias que formen parte de dicho ámbito. Ambas cuestiones merecen, en nuestro modesto criterio, respuestas afirmativas.

Así, en efecto, puede afirmarse sin dificultad que el urbanismo, y muy singularmente el sector del mismo que doctrinal y legalmente se viene conociendo como intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística comprende actuaciones públicas que en el plano normativo corresponden con exclusividad a las Comunidades Autónomas, y en el de su ejecución -tanto preventiva como represiva o sancionadora- a los Municipios. en primer término, sin perjuicio de las competencias, que, via subrogación cuando ésta se ajuste a la Constitución, puedan ostentar los Entes autonómicos. Dentro de una aplicación o ejecución de carácter preventivo, tendente a garantizar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los Planes de Ordenación Urbana, se encuentra como modo prototípico la licencia municipal urbanística, que es uno de los medios de intervención administrativa más enraizados en la actividad de los Entes locales, integrando el núcleo esencial de competencias de estos Entes públicos territoriales. Desapoderar, pues, a estos de una actividad dirigida a ejercitar dicho control previo es tanto como despojarles de su condición de vigilantes de la legalidad urbanística, que el ordenamiento jurídico les ha conferido tradicionalmente, en lo que afecta a su término municipal.

Para el adecuado ejercicio de las actuaciones comprendidas en este círculo esencial de sus propios intereses, la misma Ley 7/1985 otorga a los Municipios las adecuadas competencias y, entre ellas, según dispone el art. 25.2, ap. d) de dicha Ley, la de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Aquí, en este último sector del urba-

Reafirma también el Tribunal Constitucional que la competencia estatal sobre puertos de interés general no justifica la exención de licencia urbanística municipal sobre otras obras de construcción o conservación realizadas en zona de servicio portuario –por ser posible conforme al apartado 6 del art. 3 de la Ley de Puertos²⁰– pero que no afectan propiamente a instalaciones portuarias, sino a edificaciones o locales con finalidad de equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, o espacios destinados a otras actividades no comerciales, cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial y globalmente no se perjudique el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario. O en otras palabras *“la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente”*²¹.

nismo, se inserta como modo natural y esencial del ejercicio de esta competencia el de someter a licencia previa toda clase de actividades y usos del suelo y del subsuelo, tal como viene a establecer el art. 84.1.b) de dicha Ley.

El dispensar, pues, de esta exigencia por razones puramente subjetivas, y salvo las singularidades que para las obras promovidas por Entes públicos señala el mencionado art. 180.2 LS, no se acomoda al deber impuesto al legislador estatal sectorial por el art. 2.1 antes citado, desatendiendo así el fin de esta norma, que no es otro sino el de hacer efectiva la autonomía municipal garantizada constitucionalmente.

4. No se aprecia, finalmente, riesgo cierto de que la sujeción a previa licencia municipal suponga un entorpecimiento de las actividades constructivas a realizar en la zona de servicio del puerto, por la Autoridad Portuaria. En primer término, si las obras se acomodan, que será lo normal, a las determinaciones del Plan Especial que ordena dicha zona, y desarrolla el sistema general portuario, la licencia deberá ser otorgada como acto de naturaleza reglada. Ha de tenerse en cuenta, además que a) si concurren razones de urgencia o excepcional interés público en la realización de las obras o instalaciones, se sustituirá la licencia por el procedimiento especial que se contiene en el art. 180.2 TR de 1976 (precepto vigente tras la nulidad del art. 242.2 de la LS 1992), con decisión última a cargo del Consejo de Ministros, y b) que no sería aplicable la facultad de suspensión de las obras por otra Autoridad Administrativa, al menos de las obras relacionadas en el art. 111.3 de la ley de Costas, declarado también conforme a la Constitución por la STC 149/1991, exime a la Administración del Estado (a la que se equipara a efectos fiscales, la Autoridad Portuaria según el art. 51 LPMM), del abono de dicha tasa por expedición de licencias urbanísticas, como es la licencia municipal de obras.

En conclusión, discrepando de la interpretación contenida en el fundamento jurídico 39º de la sentencia, debiera deberse declarado inconstitucional el art. 19.3 de la Ley 27/1992, de 14 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”.

²⁰ La misma sentencia se pronuncia a favor de la conformidad de este art. 3.6 con la Constitución, por limitarse la norma a prever la posibilidad de que existan en el perímetro del puerto espacios con finalidad no estrictamente portuaria siempre que se contemplen en el Plan Especial del puerto, aprobado por la autoridad urbanística, y sin que la Autoridad Portuaria pueda oponerse por caer fuera de su competencia (art. 18.2.c).

²¹ A este respecto ya señaló el fundamento jurídico 7º de la STC 149/91 que la disputa acerca de la legitimidad de este tipo de Leyes que autorizan al Estado para realizar concretas obras y en función de las mismas a modular competencias entre distintas Administraciones con potestad urbanística, se resolverá no en función del espacio físico (zona portuaria) sino del destino que conforma su razón de ser, es decir aquí el ser obras portuarias, obras públicas de interés general *strictu sensu*.

Conectado con lo expuesto, se ha planteado la cuestión de si el otorgamiento de la licencia comercial por la Administración autonómica quiebra la autonomía local. El máximo garante de la Constitución se pronunció en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley aragonesa 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial, afirmando *“el que, sin perjuicio de la concesión de las licencias de apertura de los establecimientos comerciales por parte de los Ayuntamientos... haya además, en el caso de las grandes superficies, una autorización especial que compete dispensar a órganos de la Administración autonómica obedece al carácter supramunicipal de los intereses concernidos por la instalación de un centro de esta especie”*, negando que *“en ello pueda verse atentado alguno a la autonomía municipal, dada la dimensión territorial de los intereses en presencia”*. Este Tribunal ya se pronunció sobre el régimen de instalación de los establecimientos comerciales al enjuiciar diversos recursos de inconstitucionalidad que en su día se interpusieron contra varias Leyes autonómicas reguladoras de dicha actividad comercial resueltos por las SSTC 225/1993, de 8 de julio; 227/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre. En estos pronunciamientos además de declarar la conformidad de la legislación autonómica impugnada con determinados preceptos constitucionales (arts. 9.3, 38, 51.3, 149.1.1, 139.2 CE) se afirma que una Ley autonómica que somete a licencia municipal la apertura de un establecimiento comercial *“no supera los límites de la competencia autonómica sobre comercio interior y es una medida tradicional en nuestro ordenamiento jurídico”* (STC 227/1993), sosteniendo que los preceptos de la legislación autonómica que imponen directrices al planificador del llamado *“urbanismo comercial”* caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. Resulta además claro que la competencia autonómica en *“comercio interior”* encuentra sus límites entre otros títulos estatales, en el art. 149.1.13 CE, dado que le corresponde *“de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general”*. En las SSTC 235/1999, de 16 de diciembre, 45/2001, de 15 de febrero y 95/2001, de 5 de abril, reitera la jurisprudencia según la cual la competencia estatal en materia de *“ordenación general de la economía”* puede abarcar *“tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector”* (SSTC 95/1986). Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a *“incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 186/1998 y 133/1997), pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico, sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial es-*

tablecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas” (SSTC 75/1989, de 24 de abril y 13/1992, de 6 de febrero). Además en STC 103/1989, de 8 de junio, el Alto Tribunal ha admitido la constitucionalidad de la exigencia de informes de la Administración estatal en el ejercicio de sus competencias autonómicas como “*un expediente de acomodación o integración de dos competencias concurrentes –estatal y autonómica– que partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y están llamadas, en consecuencia a cohesionarse*”. Por lo tanto, los preceptos de la Ley estatal del comercio minorista que fijan un contenido mínimo de la noción de gran establecimiento, establecen la sujeción a una licencia comercial específica otorgada por las CC.AA. y determinan los mencionados criterios también mínimos de otorgamiento son consideradas por el TC normas básicas legítimamente dictadas al amparo del art. 149.1.13 CE y por ello no contrarias al orden constitucional de distribución de competencias (STC nº 124/2003, de 19 de junio).

Se enumeran por su interés también las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional que inciden con el tema que nos ocupa: STC 62/1991, de 23 de marzo, sobre distribución de competencias en materia de defensa de consumidores y usuarios; STC 13/1992, de 6 de febrero, y 197/1996, de 28 de noviembre, sobre distribución competencial entre el Estado y las CC.AA. en materia de planificación general de la actividad económica; STC 225/1993, de 8 de julio, y 227/1993, de 9 de julio, sobre competencias de las CC.AA. en comercio interior; STC 284/1993, de 30 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 23/1991, de 29 de noviembre, de Comercio Interior de Cataluña; STC 21/1999, de 25 de febrero, sobre la atribución de competencias al Estado ex art. 149.1.13 CE; STC 208/1999, de 11 de noviembre, de estimación parcial de los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra algunos preceptos de la Ley 16/89; STC 264/1993, de 22 de julio, y 87/1985, de 16 de julio, STC 96/1984, de 28 de enero y 95/1984, de 18 de octubre, sobre distribución de competencias en materia de comercio interior; STC 228/1993, de 9 de julio, de inconstitucionalidad de algunos arts. de la Ley 10/1988, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia por invasión competencial; STC 136/1991, de 20 de junio y 64/1991, de 22 de marzo, sobre libertad de empresa; STC 124/2003, de 19 de junio, que analiza la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 7/96; STC 157/2004, de 23 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad parcial de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio de Navarra; STS de 25 de noviembre de 1996 sobre limitaciones al derecho de libre instalación de establecimientos comerciales; STS 14 de junio de 1994; STS de 17 de mayo de 1994 sobre denegación de licencia municipal de apertura de estable-

cimiento comercial en suelo no urbanizable; STS 18 de mayo de 1992; STS 13 de julio de 1990; STS 28 de octubre de 1989; STS 8 de julio de 1989; STS de 15 de noviembre y 20 de diciembre de 1988; STS de 13 de mayo de 1998 sobre improcedencia de otorgamiento de licencia municipal de apertura para GEC por ser incompatible con el uso permitido por el PGOU; STS 24 de junio de 2000; STS 28 de diciembre de 2001; STS de 16 de mayo de 2003; STS de 25 de febrero de 1985 sobre procedencia de la licencia de obras para establecimiento comercial en suelo no urbanizable al entenderse que la instalación aparece de forma excepcional y aislada y STS de 11 de julio de 1983 sobre procedente denegación de licencia municipal de apertura para un supermercado por no estar amparado este uso por la normativa urbanística aplicable.

Y otras sentencias: Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2005; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja nº 450/2000, de 20 de julio; Auto del Tribunal Constitucional nº 189/2001, de 3 de julio y nº 39/2002, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 1378/2002, de 12 de diciembre; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias nº 553/2003, de 12 de junio; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias nº 407/2004, de 11 de mayo; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 274/2004; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 217/2005, de 12 de abril; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 383/2005, de 4 de julio.

Por su importancia con el tema que nos ocupa, se reproducen a continuación algunos de los fundamentos jurídicos de la reciente STC núm. 157/2004, de 21 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad parcial de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio de Navarra y que sintetizan un tanto toda esta doctrina:

“1. El recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno tiene por objeto los arts. 23.3, párrafo tercero; 24.1; 40.2 c); 46.1; 50.2; 72.1; y la disposición final segunda de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio de Navarra. Los reproches que el Abogado del Estado formula en su demanda a la Ley Foral recurrida afectan a cuatro cuestiones. En primer lugar, a determinados criterios que han de tenerse en cuenta para obtener la licencia que debe otorgarse a los grandes establecimientos comerciales. En segundo lugar, a la regulación de ciertos tipos de ventas, específicamente las promociones de ventas y las ventas en rebajas. En tercer lugar, a la supletoriedad de la Ley de ordenación del comercio minorista, que proclama la Ley recurrida respecto de lo no regulado por ella. Y, por último, a la no regulación por la Ley Foral de la reincidencia como ele-

mento de graduación de las sanciones. El Abogado del Estado considera que la Ley Foral 17/2001, al regular los aspectos relacionados, ha desconocido y vulnerado diversas competencias del Estado, singularmente las relativas a la legislación mercantil y civil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1, números 6, 8, 13 y 18 CE, este último en relación con la regla 1 del mismo precepto). El recurso ha sido planteado, pues, por motivos competenciales. Para el Letrado del Parlamento de Navarra no ha tenido lugar la infracción competencial denunciada, pues considera que los preceptos recurridos se han dictado al amparo de las competencias que la Comunidad Foral ha asumido en materia de comercio interior y de defensa del consumidor y del usuario [art. 56.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, LORAFNA]. En este punto debemos señalar que la Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista («para la transposición al Ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE en materia de contratos a distancia, y para adaptación de la Ley a diversas Directivas comunitarias»), no conlleva alteración de los términos en que se plantea la presente controversia competencial.

2. Como antes señalábamos, la primera cuestión que se debate en este proceso afecta a los requisitos que la Ley Foral prevé que deben satisfacerse para que los grandes establecimientos comerciales puedan obtener la licencia necesaria para iniciar su actividad. Dos aspectos concretos son los discutidos: el alcance del informe que debe emitir el Tribunal de Defensa de la Competencia (art. 23.3) y la no inclusión, entre los elementos exigidos para el otorgamiento de las licencias (art. 24.1), del requisito de la existencia en la zona de un «equipamiento adecuado», exigencia que se contiene en el art. 6.2 de la Ley 7/96 de ordenación del comercio minorista.

3. Abordaremos, en primer lugar, el art. 23.3, párrafo tercero de la Ley Foral. Este precepto dispone lo siguiente:

«El informe del Tribunal de Defensa de la Competencia deberá dilucidar si existe posición de dominio en el mercado, aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal». El Abogado del Estado, tras señalar que el art. 6.2 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, establece la necesidad de que en los procedimientos de concesión de licencias de grandes establecimientos comerciales deba emitirse, con carácter preceptivo pero no vinculante, un informe por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia, manifiesta que el alcance que otorga a dicho informe el precepto reproducido vulnera el aludido art. 6.2 de la Ley 7/1996 y, con ello, las competencias estatales. La aludida infracción se produce, según el Abogado del Estado, desde una doble perspectiva. De

un lado porque fija un contenido determinado a dicho informe, cual es la apreciación de si la implantación del establecimiento conlleva una posición de dominio en el mercado, apreciación que debe alcanzarse «aplicando para ello los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal»; al respecto la representación del Estado aduce que la especificación del alcance que debe tener el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia interfiere en la potestad de autoorganización del Estado, puesto que dicho Tribunal es un órgano estatal. De otro lado el Abogado del Estado también alega que la especificación aludida acerca de la orientación que debe tener el citado informe desconoce que debe valorarse si en la zona afectada por la implantación del gran establecimiento existe un «equipamiento comercial adecuado», pues éste es un criterio básico previsto en el art. 6.2 de la Ley 7/1996. Este doble planteamiento es rechazado por el Letrado del Parlamento de Navarra. En cuanto a la interferencia en la autoorganización del Tribunal de Defensa de la Competencia dicha representación señala, simplemente, que el hecho de que el legislador foral haya concretado el alcance del informe del Tribunal no perturba su funcionamiento. En lo relativo a la segunda objeción, esto es, que el precepto desconozca la necesaria valoración por el informe del criterio básico relativo a la existencia de un equipamiento comercial adecuado, aduce que no se produce tampoco, pues la referida valoración no ha de ser realizada por el Tribunal de Defensa de la Competencia sino por la Comunidad Foral de Navarra.

4. Una vez expuestos los términos de la discrepancia debemos partir para resolverla de que en nuestra STC 124/2003, de 19 de junio ya hemos examinado la naturaleza y el alcance que tiene el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia previsto en el art. 6.2 de la Ley 7/96. De las conclusiones allí alcanzadas resulta oportuno, en lo que aquí interesa, transcribir las siguientes:

- a) «El informe preceptivo del Tribunal de Defensa de la Competencia lo establece el art. 6.2 de la Ley impugnada en relación al otorgamiento o denegación de la licencia comercial específica por parte de la Administración autonómica, que lo acordará ponderando los dos criterios ya expuestos, enunciados en el mismo apartado 2 del art. 6, y desarrollados en los apartados 3 y 4... El primero de ellos se refiere a la existencia o no de un "equipamiento comercial adecuado" en la zona, entendiéndose por tal el que garantice a la población existente una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicios, precios y horarios conforme con la situación actual y las tendencias de desarrollo y modernización del comercio. El segundo criterio se enuncia como "el efecto sobre la estructura comercial existente"».

- b) «[D]eclaramos en la STC 208/1999, F. 7, que la atribución en exclusiva al Tribunal de Defensa de la Competencia de una función ejecutiva (en aquel caso, en relación al falseamiento de la libre competencia por actos desleales), si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia sobre el mercado supraautonómico, supone un desconocimiento de las competencias autonómicas»
- c) «[De] forma muy especial el segundo criterio citado justifica la necesidad de un informe por parte de aquel Tribunal porque utiliza como elemento básico el impacto que la apertura de un nuevo establecimiento pueda producir para la libre competencia en la zona. Ahora bien, dado que se trata de una actividad realizada en el territorio de una Comunidad Autónoma, de acuerdo con la STC 208/1999 sólo corresponderá al Tribunal de Defensa de la Competencia emitir el preceptivo informe en relación a la licencia comercial específica para establecimientos que pretendan ubicarse en una zona que pueda alterar la competencia en un ámbito supracomunitario. En los demás casos, la emisión de dicho informe debe considerarse una facultad ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de su competencia exclusiva sobre comercio interior» (STC 124/2003, F. 4). De acuerdo con estos criterios de partida, podemos analizar ya el precepto. A tal fin y para centrar el objeto de debate se constata que el párrafo primero del art. 23.3 alude a que el expediente de autorización de los grandes establecimientos comerciales «incluirá el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia», sin que tal previsión normativa haya merecido reproche alguno de la parte recurrente. La impugnación tampoco se dirige a lo regulado en el primer inciso del párrafo tercero del art. 23.3, que señala que dicho informe se refiere a la posición de dominio en el mercado del gran establecimiento en proceso de autorización, regulación que se conecta con la actividad propia del Tribunal de Defensa de la Competencia (art. 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia). En definitiva, la controversia se ciñe, exclusivamente, al segundo inciso de dicho párrafo tercero, que se concreta en la determinación de que el Tribunal de Defensa de la Competencia haya de realizar la apreciación de la existencia o no de la aludida posición de dominio «aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal». Pues bien, esta previsión normativa resulta inconstitucional, toda vez que la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia normativa en materia de «defensa de la competencia» que le permita modular la aplicación en su territorio de la legislación estatal correspondiente y, con ello, determinar su alcance.

5. El segundo precepto a considerar en este bloque es el art. 24.1, que regula los «criterios» que se han de tener en cuenta para el otorgamiento de las licencias de los grandes establecimientos comerciales. El Abogado del Estado considera que este precepto vulnera la normativa básica estatal, no porque contenga alguna determinación normativa que la contradiga, sino porque no recoge expresamente, entre los criterios que han de satisfacerse para la obtención de la licencia, el de la existencia o no de un «equipamiento comercial adecuado», exclusión de la que traería causa la vulneración competencial que denuncia.

El Letrado del Parlamento de Navarra señala que la tacha planteada por el Abogado del Estado carece de fundamento, pues desconoce el contenido de otros preceptos de la Ley Foral recurrida, como los arts. 18, 19 y 20, a través de los cuales aquélla da cumplimiento al criterio básico.

6. En la STC 124/2003 apreciamos que el apartado 2 del art. 6 de la Ley 7/96 contiene dos criterios que se enuncian como básicos a efectos de la obtención de la licencia de gran establecimiento comercial: «la ponderación de la existencia de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo y los efectos que éste puede ejercer en la estructura comercial», y sostuvimos que ambos tienen carácter básico ex art. 149.1.13, pues «estos dos criterios para el otorgamiento de la licencia especial, fijados por el art. 6.2 con carácter uniforme para todo el territorio, deben entenderse justificados porque su contenido vincula la apertura de los grandes establecimientos a la incidencia que puedan tener en la actividad que se pretende ordenar precisamente con estas normas básicas para el sector de la distribución» (STC 124/2003, de 19 de junio, F. 3). Una vez sentado este presupuesto podemos afirmar que la infracción competencial denunciada carece del sustento necesario para ser atendida. El Letrado del Parlamento de Navarra indica, con acierto, que el hecho de que el art. 24.1 no contenga, entre los criterios de otorgamiento que allí se relacionan, el relativo a la valoración de la existencia de un «equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento» no significa que se haya prescindido del mismo, puesto que es indudable que resulta exigido por otros preceptos de la Ley recurrida. Así el art. 18 de dicha Ley regula el modelo territorial de grandes establecimientos comerciales para la Comunidad Foral de Navarra, y en su apartado 2 dispone que tal modelo «tiene como principal objeto impulsar una adecuada ordenación de la implantación de grandes establecimientos comerciales con el fin de alcanzar un nivel de equipamiento equilibrado entre distintas áreas y formas de distribución que permita a los ciudadanos satisfacer convenientemente sus necesidades de compra, a la vez que garantizar un equilibrio territorial». El modelo territorial debe ser aprobado por el Gobierno de Navarra y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad (apartado 3), lo cual, unido a que se configura como «el

instrumento capaz de establecer los criterios legales de valoración a efectos de otorgar o denegar las autorizaciones para la apertura, construcción o ampliación de grandes establecimientos comerciales en la Comunidad Foral de Navarra» (apartado 1), despeja cualquier duda en el sentido de que la Ley recurrida no ha ignorado, sino que desarrolla expresamente conforme a su competencia exclusiva en materia de comercio interior, el criterio básico de ponderación del «equipamiento comercial adecuado en la zona afectada», necesario para conceder o denegar la licencia de apertura de estos grandes establecimientos. Si, además, se considera que el modelo territorial puede revisarse cada dos años, y que deberá serlo necesariamente cada cuatro años (art. 19.1), no cabe duda de que la Ley Foral ha dado cumplimiento, conforme a su competencia, al criterio básico.

Ha de concluirse, consiguientemente, que el art. 24.1 no vulnera la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 CE”.

Pues bien, agotado el rodaje de la Ley de Bases de Régimen Local, se experimentó por los municipalistas que las herramientas proporcionadas por el legislador no alcanzaban a dar total respuesta a las demandas que exigía los vecinos en la prestación de servicios, por lo que se reivindicará una ampliación competencial que debía llevar aparejada necesariamente un incremento de los recursos financieros para paliar el tradicional déficit. Fue en la Asamblea General extraordinaria de la FEMP²² celebrada en A Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, cuando al abordar el fenómeno descentralizador español se constató que se había favorecido casi exclusivamente a las Comunidades Autónomas con marginación de las Corporaciones locales. En evitación de lo cual se cimentaron las Bases del posteriormente conocido como “Pacto Local”, que a partir de la 6ª Asamblea General Ordinaria de la FEMP lanzará una propuesta de actuación hacia la plena consecución del principio de subsidiariedad o proximidad de la Administración al ciudadano, reclamando un importante proceso de transferencia de competencias propias o por delegación, desde el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo, a las Entidades locales para evitar duplicidad y solapamiento competencial en ámbitos tradicionalmente locales tales como circulación y transportes, consumo, medio ambiente, protección ciudadana, sanidad, turismo, deportes, educación, empleo, juventud, mujer, servicios sociales y urbanismo; a la vez, se ha de tender al establecimiento de instrumentos fiscales más flexibles y de creación verdaderos fondos autonómicos de financiación de

²² Siglas de la Federación Española de Municipios y Provincias.

las Corporaciones locales de carácter no finalista, con acceso directo de las Entidades locales al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía. *“En definitiva –como exponen las Bases para el Pacto Local, documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión celebrada el día 24 de septiembre de 1996– es el momento idóneo para la suscripción de un Pacto Local entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en el que se determinen las vías de diálogo institucional y político que deben servir de pauta para establecer el espacio que realmente deben ocupar las Entidades locales en el Estado Autónomo, basándose en criterios de eficacia en la realización de tareas políticas. Se trata, en definitiva, de cerrar consensuadamente las líneas que nuestro texto constitucional diseñó en sus arts. 137, y 140 y 141 respecto a la realización efectiva de la autonomía local que deberá ser reforzada adoptando algún mecanismo que garantice la defensa eficaz de esa autonomía, como el acceso directo de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa frente a disposiciones autonómicas y estatales que invadan competencias locales que afecten de un modo directo a sus intereses vitales, o atenten contra su autonomía”*.

De la lectura atenta de las *Acciones sobre Áreas Concretas para el Pacto Local* se pueden extraer tres ámbitos a estudiar: en primer lugar encontramos una serie de sectores de actuación sobre las que puede intervenir el Estado en virtud de diversos títulos competenciales pero reforzando las competencias de los Entes locales; hay también un segundo grupo de cuestiones de regulación estatal en cuanto a la posición institucional de los Gobiernos locales, por ser elementos básicos de la organización territorial del Estado, y se trataría de fortalecer su gobernabilidad y la defensa de la autonomía local. Para ello se modificarían a nivel estatal un importante paquete de Leyes:

- a) La Ley 11/1999, de 21 de abril de modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas (con incidencia en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y entonces Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. En síntesis, se ha perseguido reforzar la posición ejecutiva de la Alcaldía y las funciones de control plenarias, dando impulso a la gestión.
- b) La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General sobre la moción de censura y la regulación de la cuestión de confianza.

- c) Con la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se introduce una vía de acceso de las Entidades locales al Tribunal Constitucional (el nuevo procedimiento se denomina “conflicto en defensa de la autonomía local”) a fin de proteger la garantía de la autonomía local respecto de aquellas Leyes del Estado o las CC.AA. que “*podieran no resultar respetuosas*”, perfeccionando lo previsto en el art. 11 de la Carta Europea al recoger que “*las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación*”. Por utilizar las mismas palabras de la Exposición de Motivos “*el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder... Se trata en definitiva, de garantizar los intereses de los Entes locales afectados, ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los Entes locales aisladamente considerados*”.
- d) También aparecen la Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de Seguridad Ciudadana; Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión. Y la Ley de Haciendas Locales será modificada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre.

Pero existe en la esfera del “Pacto Local” un tercer polo formado por una serie de funciones y materias competencia hoy de las Comunidades Autónomas. Es aquí donde está iniciándose un auténtico proceso de atribución de competencias a las Entidades locales en cada ámbito territorial, lo que se ha dado en llamar la “segunda descentralización”.

Así, dentro del marco normativo representado por los arts. 148.1.9^a CE²³, 149.1.23^a CE²⁴, 25.2 apartados f) y l) y art. 26.1 LBRL²⁵, en materia de medio ambiente se propone por la FEMP que *“sin perjuicio de lo establecido... en los respectivos Estatutos de Autonomía, en un proceso de descentralización de competencias se deben otorgar a los Ayuntamientos las competencias precisas para establecer políticas encaminadas a la preservación, conservación, regeneración, y mejora del medio ambiente urbano y natural, y en particular, asegurar la calidad del espacio urbano, la recogida, eliminación, tratamiento y reciclaje eficiente de todo tipo de residuos, la disminución de emisiones, efluentes y vertidos contaminantes, y del consumo de energías contaminantes y de recursos naturales, la preservación y, si procede, la restauración de los espacios naturales protegidos, así como su disfrute colectivo compatible con la conservación de los mismos”... “Por tanto, se trataría de articular el principio de Administración única al ámbito municipal por lo que se refiere a la gestión relacionada con el medio ambiente, lo que permitiría hacer compatible la necesidad de abordar, desde el punto de vista normativo, problemas globales que excedan al ámbito municipal, con la necesidad de dotar a los Municipios de una capacidad adecuada de gestión en este campo (medios materiales y humanos, dotación presupuestaria y normativa específica), al tiempo que se evitarían al administrado complicaciones derivadas de la incidencia de distintas autoridades sobre el mismo asunto”*. En consecuencia, la reclamación consiste en que cualquier tipo de licencia de otorgamiento municipal que se precise para instalaciones y actividades que afecten al medio ambiente, no deba requerir informe de otra Administración ni el otorgamiento de otras licencias que sirvan de base a las municipales; siendo además los Ayuntamientos competentes para ejercer la potestad sancionadora, incluida la medida de suspensión preventiva de actividades y la revocación de autorizaciones, así como el establecimiento de mecanismos preceptivos de participación municipal en relación a la apertura y control y sanciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (mayores competen-

²³ Según el cual las CC.AA. podrán asumir competencias en la gestión en materia de medio ambiente.

²⁴ Que declara como competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección.

²⁵ Por el que los Municipios ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, suministro de agua, servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Debiendo los Municipios, por sí o asociados deberán prestar en todo caso, los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado en todos ellos; y en los de población superior a 50.000 habitantes, tendrán además que atender el servicio de tratamiento de residuos, y expresamente la protección del medio ambiente. Pueden también los Municipios realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones en las materias de protección del medio ambiente y sanidad.

cias en la prohibición de venta de alcohol a menores) y fijación de horarios de cierre de los establecimientos, debiendo ser ésta una competencia compartida. Se trata de concentrar en la licencia municipal de apertura todos los permisos concurrentes contemplados en la legislación sectorial, opción ya planteada por la Directiva 61/1996 mediante la figura de la “autorización ambiental integrada” que fragua finalmente en la Ley estatal 1/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación, aunque sin llegar a encomendarse a las Corporaciones locales.

En nuestra Comunidad Autónoma²⁶, la IV Asamblea de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias celebrada en Sevilla en 1995, casi sincronizada con sus homólogos estatales, da el pistoletazo de salida para el llamado “Pacto Local Andaluz”. Pero no es hasta marzo de 1998 cuando se constituyen la Mesa del Pacto y las Mesas Sectoriales (dedicadas a Asuntos Sociales, Trabajo e Industria, Obras Públicas y Transportes, Medio Ambiente, Turismo y Deporte, Educación y Cultura, Presidencia, Gobernación y Justicia, Salud y Consumo), siendo entonces suscrito juntamente con la FAMP el documento de trabajo nominado “Pacto Local Andaluz” que incorpora mayoritariamente las reivindicaciones que surgen de la FEMP en 1996 y algunas más, como, por ejemplo, en urbanismo se demanda una “*mayor capacidad de gestión urbanística para pequeños Municipios*”. Este ideario se tradujo en 45 Resoluciones aprobadas por el Pleno de la Cámara a la vista del Debate General sobre Política Local celebrado en el año 2000, y en la redacción por la Dirección General de la Administración Local (Consejería de Gobernación) de una *Propuesta para el Desarrollo de la Cooperación Municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. El documento comienza afirmando que el Parlamento de Andalucía ha materializado ya ciertas reivindicaciones descentralizadoras que enumera por sectores de actividad en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales, III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, Ley 5/2001, de 4 de junio, reguladora de las Áreas de Transporte de Mercancías en la Comunidad Autónoma, y en las Leyes de Salud, del Deporte, de Turismo y de Patrimonio Histórico, al igual que reconoce la necesidad de elaborar nuevas normas que cita para encarrilar el proceso previsto (Ley de Fondo de Cooperación Municipal para inversiones, gastos corrientes y saneamiento financiero, Ley de Servicios de las Entidades Locales, de Reconocimiento de las Entidades andaluzas, de gestión de servicios de las aglomeraciones urbanas, de

²⁶ El pacto local en Andalucía es magníficamente tratado por LÓPEZ MENUDO, F. en *El Pacto Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Revista Andaluza de Administración Pública, número extraordinario 2/2003, Sevilla.

gestión de las emergencias en Andalucía, revisión de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de Relaciones con las Diputaciones Provinciales, modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios, Reglamento de la Ley de Bienes, Reglamento de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Territorial...).

A esta dirección apunta también el *Libro Blanco de la Administración Local en Andalucía*, elaborado en 2002 por la Dirección General de la Administración Local cuando señala como línea de actuación económica financiera el impulso del Pacto Local el reconocimiento de que “*la regularización de la prestación de servicios impropios por parte de los Ayuntamientos andaluces, así como la formalización del sistema de financiación de los mismos, requerirá un proceso de debate, cuyo consenso podría materializarse en el denominado Pacto Local*”. Como expresa la Introducción muy gráficamente “*las Administraciones locales se caracterizan, dentro del conjunto del sector público, por ser las Entidades que muestran un mayor grado de proximidad con la ciudadanía. Los Municipios conforman el nivel de Administración con el que la población mantiene un contacto más directo. En este contexto, es evidente que son los Ayuntamiento los que se han visto más afectados por las cada vez mayores demandas de la ciudadanía, tanto en lo que respecta a la calidad de los servicios prestados como a su número. Durante los últimos años esta situación ha ido muy ligada a un incremento de servicios prestados por los Ayuntamientos que, en buena parte de los casos, son titularidad de otras Administraciones superiores. de esta forma, se han producido una serie de circunstancias que han perjudicado a la Hacienda municipal... El ejercicio de nuevas competencias por parte de los Ayuntamientos se ha desarrollado, generalmente, sin un marco normativo que regule las relaciones de la propia Administración Local con la titular de la competencia, en buena parte de los casos, la Comunidad Autónoma correspondiente. De esta forma, las Entidades municipales vienen prestando una serie de servicios que responden a las llamadas “competencias impropias”, caracterizadas porque su ejercicio no va acompañado por la financiación necesaria”. (...) De este modo deberá normalizarse el sistema competencial real de los Ayuntamientos y la financiación se adecuará al mismo.*

Si bien el art. 148.1.3^a de la CE asigna a las Comunidades Autónomas competencia normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya hemos visto que el art. 25.2 d) LBRL reconoce en todo caso a los Municipios el ejercicio de prerrogativas en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Al casar estos preceptos con el art. 137 CE referente de la autonomía

local y art. 2 LBRL²⁷ relativo a la efectividad de este fundamental principio mediante la atribución de competencias a las Entidades locales conforme a las máximas de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, resulta la existencia de competencias concurrentes o de titularidad compartida (el planeamiento, sin ir más lejos) entre Municipios, Comunidades Autónomas y Estado en temas urbanísticos, vivienda y patrimonio histórico que exige un trabajo de coordinación y articulación. A tal efecto, la FEMP reivindica en cuanto a las licencias urbanísticas que *“no se precisarán informes de organismos ajenos al Municipio, ni otorgamiento de otro tipo de licencias, que sirvan de base a las municipales. Para ello será necesario, entre otras, la modificación de la legislación sectorial como por ejemplo la de carreteras, costas, comercio minorista etc. que exige la emisión de informes por otros organismos administrativos ajenos a la Administración municipal, articulándose la correspondiente coordinación. En este mismo sentido, los Ayuntamientos deben participar en la gestión del dominio público estatal y autonómico sito en el respectivo término municipal, especialmente en la red arterial, puertos y aeropuertos, así como en la red de comunicaciones (...). El proceso de transferencias o delegación de competencias en materia de puertos y costas que pueda producirse a favor de las Comunidades Autónomas, debe contemplar la coparticipación de los Ayuntamientos a los que corresponde su ubicación en el régimen de tutela y administración. Las legislaciones aplicables en materia de telecomunicaciones han de garantizar la competencia de las Corporaciones locales en la determinación de los usos que afectan a dominio público en su territorio. Así, las licencias de ocupación del suelo, subsuelo y vuelo para la ubicación de instalaciones de cable y otros elementos transmisores, han de ser otorgadas por el Municipio”*.

Todo este ideario que impregna el “Pacto Local Andaluz” ha tenido correspondiente retumbo en la reciente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, por utilizar un acrónimo) al señalar entre sus objetivos la precisión del marco competencial interadministrativo en desarrollo del principio de subsidiariedad y de los instrumentos de concertación, colaboración y coordinación interadministrativa. Por su trascendencia para el objeto de este estudio, reproducimos íntegramente este apartado 6 que empieza así: “la

²⁷ Tiene este art. el siguiente texto: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios, Provincias e Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Constitución Española ha consagrado la separación competencial entre las distintas Administraciones territoriales; sin que ello quiera decir que no se asista a una confluencia de diferentes competencias sobre un mismo territorio. Se hace necesario, pues, la determinación de un marco claro en este terreno, porque junto al reconocimiento de las distintas esferas competenciales, significa también la asunción de las obligaciones inherentes a su ejercicio, por parte de la Administración responsable. Este criterio, que puede expresarse con carácter general, cobra especial importancia en el caso de la legislación urbanística, al residir la mayor parte de las competencias en el ámbito local, si bien se ha reservado a la Administración General del Estado primero, y a la autonómica desde 1978 la apreciación de los intereses supralocales y el control de legalidad. Esta situación deriva hacia la existencia de una concurrencia competencial²⁸ en determinadas materias, que en unos casos da lugar a una tutela “de facto” de la Administración autonómica sobre la municipal, o bien a una indeterminación de la competencia efectiva, que puede llevar a la desprotección de determinados derechos ciudadanos. Desde esta consideración, y en desarrollo del principio de subsidiariedad plasmado, a su vez, en el Pacto Local Andaluz, esta Ley avanza en la asignación de competencias en materia de urbanismo a los Municipios andaluces, asignación que ha tenido un antecedente inmediato en la delegación de competencias urbanísticas en dichos Municipios, que se hiciera a través del Decreto 77/1994, de 5 de abril, por el que se regula el ejercicio de competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen. Se refuerza con esta Ley el ámbito de decisión y responsabilidad local en materia de urbanismo, sin que ello quiera decir que la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía deje de ejercer sus competencias efectivas en las cuestiones que le son propias. Al mismo tiempo, y partiendo de la constatación de situaciones de confluencia competencial, la Ley desarrolla instrumentos de concertación, colaboración y coordinación interadministrativa, con la voluntad expresa de que se proceda a un ejercicio compartido de las competencias cuando a ello haya lugar, o se concierten los intereses sectoriales que coinciden en un mismo territorio. En este sentido deben de ser destacados instrumentos tales como la posibilidad de creación de consorcios o empresas mixtas interadministrativas, o las denominadas Áreas de Gestión Integradas, así como la expresa mención a la co-

²⁸ La distribución de competencias urbanísticas entre Administraciones aparece recogida en importantes preceptos de la LOUA, como son: art. 22.1 (aprobación de Normas Directoras para la Ordenación Urbanística); 25 (Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización); art. 31 (aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento); 32 (tramitación de los instrumentos de planeamiento); 36.2.C) (aprobación de innovaciones de los instrumentos de planeamiento); 94 (delegación intersubjetiva de competencias); 188 (competencia de la CAA en materia de protección de la legalidad urbanística); 171 (otorgamiento de licencias urbanísticas); 179.2 (función inspectora); y art. 195 (iniciación, instrucción y resolución de régimen sancionador).

laboración entre Administraciones para la prestación de asistencia a las Entidades locales en materia de urbanismo”.

Es por ello que el art. 4 impondrá los principios de cooperación y colaboración interadministrativas en el ejercicio de la actividad urbanística a las Administraciones Públicas y a las Entidades a ellas adscritas o dependientes de las mismas, reconociendo en el ámbito de sus respectivas competencias la posibilidad de “*celebrar convenios de colaboración con la finalidad, entre otras, de prestación de asistencia y cooperación a las Entidades Locales en materias tales como la ordenación urbanística, ejecución de los instrumentos de planeamiento, intervención de la edificación y uso del suelo, y protección de la legalidad*”.

Así las cosas, es forzoso escudriñar en el recién aparecido Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005), los siguientes criterios que han de orientar la regulación del sistema de competencias locales tal y como aparecerá plasmado en el Borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. Dice así en cuanto a los principios básicos:

“...el principio de autonomía no ha bastado para atribuir a los Entes locales un contenido competencial determinado, haciéndose necesario incorporar formalmente a nuestro ordenamiento jurídico el principio de subsidiariedad, ampliamente desarrollado en los últimos años en el marco del Derecho comunitario europeo, al objeto de delimitar y fortalecer las competencias locales, así como adecuarlas de forma flexible a la diversidad de entidades que componen el nivel de gobierno local. La subsidiariedad, según el Derecho comunitario europeo, presenta una doble dimensión, al introducir criterios de “proximidad” en la atribución de las competencias y de “eficacia” en la distribución de las competencias públicas. Ello hay que añadir que la subsidiariedad trae implícito un criterio de intensidad en la intervención, acorde con el principio de proporcionalidad, que puede ser muy relevante al determinar la intervención que corresponda a cada una de las Administraciones implicadas en los casos de concurrencia o de competencias compartidas. La capacidad de gestión para el ejercicio de una competencia no puede implicar un debilitamiento de la autonomía local, por lo que es necesario asegurar que exista previsión legal para que, en los casos que proceda, otro nivel territorial de gobierno la pueda ejercer subsidiariamente. es precisamente la relación entre la capacidad de gestión y la vulnerabilidad de la autonomía local lo que obliga a analizar tanto la posición como las funciones de los entes intermedios y la necesidad de definir el ámbito de la intermunicipalidad. Así pues, el principio de subsidiariedad, en su doble vertiente de proximidad y eficacia, así como los criterios de flexibilidad en la atribución de las competencias municipales, deberían ser formalmente asumidos y mínimamente desarrollados por la legislación básica de régimen local, lo que no supondría, ni mucho

menos, desconocer la función propia de las Leyes sectoriales en la atribución de competencias municipales, sino que evitarían mantener la situación actual, en la que se remite por defecto a estas Leyes para determinar discrecionalmente las competencias municipales, cuya integridad queda así muy mermada, como ya hemos visto. Las Leyes sectoriales deberían centrarse sólo en regular los aspectos sustantivos propios de la acción pública en el ámbito de que se trate, así como en identificar los aspectos que inciden en un ámbito de interés supralocal, que son los que pueden justificar la atribución de competencias a las Administraciones de ámbito supralocal en relación con los mismos. Los principales criterios para una atribución flexible de competencias deben estar previstos y desarrollados por la legislación básica de régimen local y las Leyes sectoriales deben poder concretar su aplicación en cada caso. Partiendo de la base de que la atribución de las competencias locales debe ser una operación compartida entre los diversos tipos de Leyes (Ley Básica de Régimen Local, Estatutos de Autonomía, Leyes autonómicas de régimen local y Leyes sectoriales estatales o autonómicas), corresponde a la Ley Básica de Régimen Local la determinación de los principios y criterios básicos que deben regir el modelo competencial, la definición de las potestades que los Municipios podrán aplicar al ejercicio de sus competencias, la garantía de un mínimo de competencias común a todos los Municipios del Estado, la determinación mínima de los ámbitos de interés local y la fijación, también a nivel de mínimos, de los servicios que constituyen una responsabilidad de las Administraciones locales”...

De acuerdo con lo expuesto, quedaría sustentado el régimen municipal competencial en los siguientes principios:

- a) **Autonomía:** *“la Ley básica debería desarrollar este principio esencial del régimen local español de forma clara, completa y sistemática, incluyendo sus consecuencias de orden competencial”.*
- b) **Naturaleza política del gobierno local:** se parte del hecho de que la autonomía local es autonomía política, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias. Por tanto, *“las competencias locales no deben limitarse al plano de la mera gestión de servicios y de funciones burocráticas, sino que deben comprender también potestades normativas, reguladoras, fiscales y de planificación, sin las cuales difícilmente podrían plantarse responsabilidades de auténtico gobierno político de los pueblos y ciudades”.*
- c) **Subsidiariedad:** en la medida que son los Municipios las Entidades locales que más se pueden beneficiar de la aplicación de este principio en su ordenamiento interno, se establecerán los trazos básicos de su contenido y su ope-

ratividad, de acuerdo con el principio de proximidad tal y como viene recogido en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local según el cual *“el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad, añade, debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de las tareas, o las necesidades de eficacia o economía”*.

- d) **Diversidad, flexibilidad y supletoriedad:** dada la gran diversidad existente entre la capacidad de gestión de los diferentes Municipios, estos principios deben ser un requisito esencial para la correcta aplicación del principio de subsidiariedad que reclama la atribución de las competencias públicas a la instancia administrativa más próxima a los ciudadanos, siempre que sea capaz de gestionarla con eficacia. La futura Ley permitirá que cada Municipio pueda asumir el mayor ámbito de competencias que pueda ejercer con eficacia e identificar el nivel territorial de gobierno que se responsabilizará del ejercicio de las competencias locales no asumidas por algún Ayuntamiento, en el ámbito territorial de los mismos.
- e) **Proporcionalidad:** *“se configura como un mecanismo de control que opera tras la utilización del principio de subsidiariedad, convendría que su recepción se produjera inmediatamente después de la mención de éste, previendo que, en el supuesto de que deba tener lugar la intervención estatal o autonómica habrá de ser la estrictamente indispensable para la consecución de los objetivos perseguidos”*.
- f) La **cláusula general de competencias** desarrolla el principio de subsidiariedad y atribuye a los Municipios una especie de capacitación general para actuar en todos los ámbitos no reservados expresamente a otras Administraciones, y que no están expresamente prohibidos por la Ley. *“Se trataría de combinar los actuales artículos 25.1 y 28 y la Disposición Transitoria Segunda LRBRL, afirmando que corresponde a los Municipios el ejercicio de las competencias administrativas que las Leyes no atribuyan expresamente a otras Administraciones. Este criterio debería completarse con la definición de las potestades, especialmente las normativas, que puedan ejercer los Municipios en desarrollo y aplicación del mismo”*.
- g) **Garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias:** tendrán cabida en la futura Ley de Bases aquellas medidas de naturaleza financiera destinadas a salvaguardar el ejercicio autónomo de sus competencias como el que las EE.LL. dispongan de ingresos no afectados; se incluyan específicas garantías de suficiencia financiera para los supuestos de alteración del *status* competencial en sentido ascendente así como garantías destinadas a re-

solver los problemas que suelen plantearse cuando la competencia normativa y la competencia de gestión residen en niveles de gobierno diferentes, y el que ostenta la primera adopta una medida que suponga un gasto para el Ente que haya de asumir la ejecución.

Añadiéndose a continuación que *“en relación con las materias que integran su ámbito de intereses, incluidas todas las que no hayan sido atribuidas en exclusiva por Ley a otra Administración Pública, los Municipios deben poder ejercer potestades plenas de regulación, con el único límite de no vulnerar ámbitos reservados a la Ley, ámbitos, que además, deberían de ser objeto de interpretación claramente restrictiva. En todo caso la Ley Básica del Gobierno Local debería establecer que cuando la Ley estatal o autonómica atribuya a las Entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias de desarrollo que aprueben la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrán carácter supletorio respecto de las Ordenanzas o Reglamentos que aprueben las EE.LL. sobre esta materia. Esta fórmula permite cohesionar, de forma adecuada, la capacidad normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas con la capacidad normativa de los Entes locales, a la vez que superar las actuales limitaciones a la autonomía normativa de las colectividades locales españolas puestas de manifiesto por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su Recomendación número 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España”*.

Como dice el Libro Blanco, un aspecto fundamental del modelo competencial básico del régimen local debe ser la acotación de ámbitos o sectores en los que se considera que hay presencia de intereses locales y han de ser atribuidas por tanto competencias a los Municipios, ya sea por la futura Ley de Bases directamente o por la correspondiente legislación sectorial. Las competencias locales se definirán en base a potestades públicas, de forma que se responda a la existencia de gobiernos multinivel, si bien no se reproduce el listado de supuestas competencias municipales de la legislación precedente, sino que la futura Ley de Bases lo va a sustituir por uno más simple de materias o intereses, continuándose sin definir las potestades que los Municipios puedan ejercer en relación con cada materia, quedando esta operación a la regulación contenida en las Leyes sectoriales, conforme a los siguientes criterios:

“1. La lista de sectores o ámbitos de actividad debe ser mucho más amplia y adecuada a la realidad de la Sociedad actual; es decir, debe actualizarse y ampliarse la contenida en el vigente artículo 25 LRBRL.

2. *Debe tratarse de una lista abierta, en tres sentidos: debe poder ser ampliada por las leyes autonómicas de régimen local; también debe poder ser ampliada por las Leyes sectoriales; y los propios Municipios interesados deben poder proyectar su interés en otros sectores de actividad administrativa, si así lo requieren los intereses de su respectiva colectividad, siempre que no vulneren las Leyes.*

3. *Esta lista de sectores y ámbitos de interés local constituye el principal campo de aplicación del principio de subsidiariedad. Sin perjuicio de ello, las Leyes sectoriales reguladoras de estos sectores o ámbitos deben reconocer, amparar, potenciar y, en su caso, desarrollar competencias municipales de ordenación y gestión relacionadas con los mismos.*

4. *La lista en cuestión debería completarse con la afirmación expresa de que, más allá de los ámbitos o sectores en los que se proyecta el interés local, nada de lo que interesa o afecta a sus vecinos es ajeno al Ayuntamiento, de modo que el Municipio tiene también capacidad para asumir, expresar y representar ante las instituciones competentes de cualquier orden las preocupaciones y aspiraciones de su comunidad”.*

Es por lo que la Comisión redactora consideró relevante proponer una serie de materias de interés local en las que los gobiernos locales deberían tener competencias, destacando para el objeto de este estudio:

Urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos: *“los Ayuntamientos deben tener competencia para formular y aprobar planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio, cuyo ámbito territorial no exceda del término municipal. Estos instrumentos de planificación, en la medida en que no afecten a intereses supralocales, deben ser aprobados bajo la exclusiva responsabilidad municipal, debiendo respetar únicamente los instrumentos de planificación de ámbito supralocal. Establecimiento del principio general según el cual si hay Leyes sectoriales que por razones o servicios de interés general (costas, puertos, aeropuertos...) limitan la capacidad de las instituciones urbanísticas en determinadas zonas del territorio, se deban disponer por estas Leyes procedimientos de armonización de los intereses locales y del ordenamiento urbanístico con los generales y el ordenamiento sectorial de que se trate, y no la mera y directa prevalencia de este último, salvo cuando deban prevalecer intereses supralocales por no ser compatibles con los locales. Reconocimiento también de la plena competencia municipal para la formulación, aprobación y ejecución de instrumentos de gestión urbanística, y para adoptar las medidas que procedan para la protección de la legalidad urbanística y para sancionar eventuales infracciones. Toda actividad pública o privada, que modifique la configuración del territorio debe estar sujeta a un trámite de control preventivo municipal. Competen-*

cia municipal para promover la formulación de planes urbanísticos o de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal y, en todo caso, derecho de los representantes municipales a participar o ser escuchados en el proceso de formulación de los mismos. Competencia de los Municipios para disponer o promover la existencia de parques, jardines, vías públicas y demás espacios públicos de ámbito municipal, y para regular su uso y protección y para estar al cuidado del alumbrado, mantenimiento y limpieza de los mismos”.

Medio ambiente: “los Ayuntamientos deben tener competencia para formular y aplicar una política municipal para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la comunidad. También debe tener competencia para someter a control preventivo municipal todas las actividades que se desarrollen en su término municipal y puedan afectar al medio ambiente y, si procede, para condicionar el inicio o la continuidad de las mismas a la adopción de medidas de protección ambiental. Asimismo, los Municipios deben poder elaborar y aprobar Ordenanzas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, con las que concretarán y desarrollarán en su ámbito las normas más generales, y con las que también deben poder adoptar medidas adicionales de protección ambiental a las vigentes con carácter general, con la única condición de asegurar un mayor grado de protección ambiental”.

Ordenación y promoción de la actividad económica: “competencia municipal para regular el establecimiento, autorizar y promover todo tipo de actividades económicas en su término municipal, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico, así como para procurar la mejora y competitividad de sus estructuras productivas. Competencia municipal para gestionar todo tipo de actividades productivas, en concurrencia con las empresas privadas, planificar estratégicamente el territorio, elaborar y aplicar políticas de dinamización socioeconómica, fomento del empleo y atención a los parados”.

A la vista de este diagnóstico, la Comisión redactora del Libro Blanco propone desde una perspectiva material que la cuestión competencial debe comprender:

- a) “Una cláusula universal de atribución de competencias, en el sentido de afirmar que los Municipios ostentarán competencias normativas y ejecutivas respecto de aquellos ámbitos materiales no reservados a otras instancias territoriales y que no estén expresamente prohibidos por la Ley.
- b) Un elenco de servicios locales mínimos, configurados como competencias en ámbitos materiales vinculados a la cláusula constitucional de Estado Social. Se plantea,

pues, unificar los actuales arts. 26, relativo a los servicios mínimos de prestación obligatoria por los Municipios, y 86.3, referente a la reserva a favor de los Entes locales de actividades y servicios esenciales, fijando un listado material debidamente actualizado a la realidad actual, respecto de las que el Municipio ejercerá las potestades normativas y ejecutivas correspondientes.

- c) La enumeración de una serie de materias en las que se han de asegurar competencias a los Municipios, así como las correspondientes potestades, por existir un interés local, configurando un listado acorde con la realidad social y dotado de flexibilidad, en el sentido de que debe poder ser ampliado por la legislación sectorial”.*

También la Comisión propone que deberá fijarse la atribución de las potestades (normativas, ejecutivas y de gestión) que resulten procedentes en cada caso respecto de los distintos ámbitos materiales que correspondan a los Municipios; señalarse con carácter normativo los principios básicos (autonomía, subsidiariedad, flexibilidad y proporcionalidad) vinculados tanto al ejercicio como a la atribución de las competencias y proceder, finalmente, a la incorporación normativa del principio de suficiencia financiera, de forma que cualquier atribución competencial vaya aparejado de la correlativa previsión de financiación.

Basta leer el Borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local²⁹ para comprobar que estas propuestas de la Comisión redactora del Libro Blanco han sido tenidas en cuenta, introduciendo los preceptos de la Carta Europea de la Administración Local (arts. 3.1³⁰, 4, apdos. 3 a 6,³¹...) que no estaban recogidos en la Ley de Bases de forma que se eleve el contenido de este articulado al denominado bloque de constitucionalidad y que se contenga “*un concepto avanzado de autonomía local que se corresponda con el compromiso*

²⁹ Se recomienda la lectura del magnífico monográfico que la Revista *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* dedica en su número 7 bis de 15 de abril de 2006 a *La Reforma del Régimen Local*.

³⁰ Destaca en el Preámbulo de la CEAL “*el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa... en este nivel local donde este derecho puede ser ejercido más directamente*”. El apartado 1 del art. 3 conceptúa la autonomía local como “*el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”. Art. 4.6. CEAL: “*las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente*”.

³¹ Según el cual “*las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*”.

asumido por el Reino de España ante el Consejo de Europa y los 34 países europeos que, como él, han ratificado la CEAL”. Da el artículo 2 del Borrador el siguiente concepto de autonomía local: “1. Todas las Entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. 2. Esta ley regula y garantiza la autonomía básica de los Municipios, Provincias e Islas. Corresponde a estas Entidades locales la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los ciudadanos”. Se considera valioso que se mantenga como objetivo que la defensa y gestión de los intereses locales continúe en la esfera local, siguiendo la tesis de la CEAL que sostiene que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente en el nivel local y que reafirma que la existencia de gobiernos locales revestidos de competencias efectivas, permiten una administración eficaz y próxima al ciudadano. Sentando el artículo 23 los siguientes arts. en materia de competencias: autonomía (de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 2); suficiencia financiera, para que la legislación del Estado y de las CC.AA., según la distribución constitucional y estatutaria de competencias, garanticen la suficiencia financiera de los Municipios para el ejercicio de las competencias y la prestación de las actividades y de los servicios a que se refieren los arts. 18 y 19; subsidiariedad (en virtud del cual el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente al gobierno más cercano a los ciudadanos, y que la atribución de una competencia a otro nivel de gobierno debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía); y proporcionalidad, según el cual esta asunción de competencia por una Administración supralocal debe ser una medida idónea, necesaria y justificada por su adecuación a la importancia de los fines públicos que se pretenden satisfacer con la intervención legislativa.

Dedica el Borrador un Título completo, el Título III, al *Régimen de las competencias locales*³², con una cláusula general de competencia (art. 17): “*el Municipio tiene competencia en todas las materias que sean de interés local y que no estén atribuidas por la legislación del Estado o a las Comunidades Autónomas, disponiendo a*

³² En este orden de cosas, la Comisión recomendaba “diseñar un mejor sistema de delimitación de las competencias municipales propias, donde se especifique claramente, de acuerdo con su capacidad, las responsabilidades, de ordenación y gestión, que se atribuyen a los mismos. Dicho de otra manera, la nueva Ley debe especificar qué parte de la materia de protección... del medio ambiente, pongamos por caso, deben ser competencia propia de los Municipios, lo que no obsta para que el ejercicio de dichas competencias se sujete a las previsiones contenidas en la Ley sectorial reguladora de la materia, cuando ésta exista”.

*tal efecto de las potestades previstas en el art. 24” (normativa³³, de autoorganización o estatutaria; sancionadora; tributaria y financiera; de programación o planificación; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes). Por lo que aquí interesa, el artículo 18 atribuye a los Municipios las siguientes competencias en el marco de las Leyes y los respectivos Estatutos de Autonomía: h) regulación y autorización del establecimiento de actividades económicas y empresariales en su territorio; i) control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, así como de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; l) elaboración y aprobación del planeamiento; así como la gestión, ejecución y disciplina urbanística... Imponiendo el artículo 20 que sin perjuicio de lo señalado en el reproducido art. 17, las Leyes del Estado y de las CC.AA. deberán delimitar los intereses locales en las siguientes materias, atribuyendo a los Municipios competencias propias, especificando las potestades que procedan según el art. 24 para cada caso, entre sacando: e) empleo; h) medio ambiente; i) ordenación del territorio; j) ordenación y promoción de la actividad económica; s) vivienda; t) fomento del desarrollo económico y como cláusula de cierre, dispone la letra u) “*cualquier otra materia de competencia del estado o de la Comunidad Autónoma cuya gestión, total o parcialmente, se considere que deba ser realizada por las Entidades locales, en virtud de los principios de subsidiariedad, descentralización y cercanía o proximidad al ciudadano*”. Sin perjuicio de que, como añade el artículo 35 del Borrador del Anteproyecto en su versión de 22/11/2005, las EE.LL. deban participar en los procesos estatales y autonómicos de planificación, programación y proyección sobre todas las cuestiones que les afecten directamente, y en especial en los ámbitos de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, a fin de permitir la armonización de los intereses públicos afectados, siendo estos intereses locales tenidos en consideración y respetados en este tipo de procesos en la medida en que no sean incompatibles ni menoscaben los intereses supramunicipales afectados.*

Concluyendo, el borrador acomete las competencias locales desde tres frentes: proclamación de una cláusula general y de cierre en favor de los Municipios, sin

³³ La Comisión propone respecto a esta facultad “*proteger el debilitado poder normativo de las Entidades locales españolas contra el desarrollo excesivo del poder reglamentario estatal y autonómico sobre asuntos de competencia local. En concreto, la medida propone introducir un nuevo precepto... donde se establezca que cuando la Ley estatal o autonómica, atribuya a las Entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias de desarrollo que aprueben la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrá carácter supletorio respecto de las Ordenanzas o Reglamentos que aprueben las Entidades locales sobre esta materia*”.

necesidad de que exista un previo título habilitante, inspirada en el art. 4 CEAL; fijación de una enumeración de materias (que no deja de ser un refundido de los arts. 25 y 26 LBRL) sobre las que los Municipios ostentan competencias para la ordenación y prestación de los servicios básicos locales y señalamiento de un listado de materias en las que la legislación sectorial estatal y autonómica han de asegurar la intervención de los Municipios mediante la atribución de potestades de planificación, normativa y de gestión, donde proceda.

No podemos acabar este Capítulo sin hacer una breve referencia al tratamiento que de la autonomía local hace la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, según resulta del texto publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 374, de 9 de febrero de 2006, y que se acerca mucho al modelo catalán, aunque la competencia exclusiva en materia de régimen local es suavizada con la invocación a la legislación básica estatal del art. 149.1.18ª CE.

Decía así el art. 56: *“1. En el marco de lo dispuesto en el Título III (arts. 80 a 89), la Comunidad Autónoma asume competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Dicha competencia, respetando la norma básica estatal y el principio de autonomía local incluye:*

- a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los Entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los Entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas de mancomunación, convencionales y consorciales.*
- b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los Municipios y demás Entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 82.*
- c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.*
- d) La determinación de los órganos de gobierno de los Entes locales establecidos en el presente estatuto y otros órganos complementarios, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y del las relaciones entre ellos.*
- e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los Entes locales.*
- f) El procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales.*

- g) *Las funciones públicas de existencia necesaria en todos los Entes locales de Andalucía.*
- h) *La regulación del régimen electoral de los Entes locales cuya autonomía no esté constitucionalmente garantizada”.*

Esta declaración era completada en los arts. 80.3, conforme al cual el Estatuto garantiza a los Municipios su núcleo competencial propio, que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, y art. 82.5 que hace corresponder al Municipio la gestión de todos los asuntos que sean de interés local, siempre que no se trate de una competencia exclusiva atribuida a otra Administración o estuviera expresamente excluida de la competencia local, en el ámbito de la legislación de la Comunidad Autónoma. El día 24 de marzo de 2006 finalizó el plazo de presentación de enmiendas al articulado. Las enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios fueron calificadas y admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión de Desarrollo Estatutario el día 27. Se constituye la Ponencia que ha de informar la propuesta y las enmiendas e inicia sus trabajos el día 3 de abril de 2006, finalizando la Ponencia sus trabajos y elevando a la Comisión de Desarrollo Estatutario el correspondiente informe, que fue aprobado el día 20 siguiente, estando previsto que el debate final en Pleno del dictamen de esta proposición de Ley se lleve a cabo el 2 de mayo. De ser aprobada por los 3/5 de los miembros de la Cámara Andaluza, la Presidenta del Parlamento la remitiría a las Cortes Generales para su tramitación como Ley Orgánica. Así, en BOPA nº 409, de 31 de marzo de 2006 y BOPA nº 420 de 19 de abril de 2006, se publica la incorporación de enmienda de forma que se añade el art. 82 bis sobre *Competencias propias de los Municipios* que por lo que interesa al objeto de este estudio: “1. Se garantiza a los Municipios un núcleo de competencias propias que han de ejercerse por éstos con plena autonomía, sometidos únicamente al control de constitucionalidad y al de legalidad. 2. Los Municipios andaluces tendrán competencias, en todo caso, en las siguientes materias: a) La ordenación y gestión del territorio, el urbanismo y patrimonio municipal. b) La planificación y programación de la vivienda pública y de la vivienda de protección oficial. c) La programación y gestión de los equipamientos públicos. d) La regulación de las condiciones de seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en locales públicos... g) La circulación... h) La ordenación y prestación de los servicios básicos a la comunidad... l) El fomento de actividades económicas y el desarrollo local... ñ) La planificación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible...”.

| CAPÍTULO I

1. LA LICENCIA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN EN LA ACTIVIDAD DE LOS CIUDADANOS

Autoriza el artículo 1 del RSCL³⁴ a los Ayuntamientos para intervenir la actividad de sus administrados en el ejercicio de la función policial de existir perturbación o riesgo grave de alteración de la tranquilidad, seguridad, salubridad ciudadana, con el fin de restablecer o mantener el orden público; en el sistema urbanístico, para velar por el cumplimiento de los instrumentos de ordenación debidamente aprobados, y en los demás casos legalmente tasados en su motivación y finalidad. Todo ello por medio de Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno; sujeción a previa licencia u otro acto de control preventivo y órdenes individuales que impongan un hacer o no hacer, como enumera el apartado 1 del art. 84 LBRL.

Definida la figura jurídica de licencia como todo acto administrativo de naturaleza declarativa que remueve la limitación al ejercicio de un derecho preexistente, previa comprobación que hace la Administración Pública de su adecuación a la normativa aplicable a la luz del interés general, el art. 21 del RSCL impuso el deber de obtener preceptiva licencia urbanística respecto a las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos, con

³⁴ Aun cuando la Disposición Final Primera de LBRL autorizaba al Gobierno de la Nación para que en el plazo de un año procediese a actualizar y a acomodar a lo dispuesto en la misma todas las normas reglamentarias que continuaban vigentes, entre las que cita expresamente el RSCL, no se ha procedido a ello.

objeto de advenir fundamentalmente el ajuste del acto propuesto a los instrumentos de ordenación urbana; el cumplimiento por el Promotor del deber de realizar previa o simultáneamente la urbanización y si la edificación pudiere destinarse a un concreto uso en función de la zonificación pormenorizada, por reunir las condiciones técnicas de seguridad, salubridad y estéticas exigibles a su ubicación. De esta lectura y de la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁵ se entresaca la definición de licencia urbanística como aquel acto administrativo de autorización simple –por operación– de carácter real y naturaleza reglada³⁶ –es decir, un acto debido que rigurosamente debe otorgarse o denegarse– por cuya virtud se lleva a cabo por la Administración actuante un control previo de la actuación proyectada en desarrollo del *ius aedificandi*³⁷, verificándose el encaje de la materialización del aprovechamiento a las exigencias del interés público, plasmado en la ordenación urbanística aplicable. Si bien, la STS de 21 de abril de 1987 ha admitido la eventualidad de otorgar licencia incorporando en ellas *condictio iuris* en atención al principio de proporcionalidad³⁸, lo que significa introducir cláusulas que eviten la denegación de plano de la pretensión en sus íntegros términos al introducir exigencias derivadas del ordenamiento urbanístico vigente, adaptando, completando o eliminando contenidos incompatibles de un proyecto para asegurar que las facultades derivadas del derecho a edificar se van a constreñir a los límites del cumplimiento de los deberes urbanísticos, siempre y cuando no se altere en esencia la actuación propuesta.

Sujeta también el art. 22 de este Reglamento a obligada licencia, la apertura de establecimientos industriales y mercantiles a fin de que la Corporación constate si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, y las que, en su caso, dispongan los instrumentos de ordenación debidamente aprobados. Mientras que la licencia de obra autoriza la construcción

³⁵ Sin ánimo de cierre se citan las STS de 2 de febrero de 1989, 16 de octubre de 1990, 25 de mayo de 1991, 22 de septiembre de 1992, 14 de abril de 1993, etc.

³⁶ STS 13 de noviembre de 1989.

³⁷ El art. 13.1 del RSCL, interpretado por la STS de 29 de septiembre de 1986, prevé la posibilidad de transmitir las licencias de obras, imponiendo la obligación de que el antiguo y el nuevo constructor lo comuniquen por escrito a la Corporación sin necesidad de recabar su autorización, puesto que de no hacerlo subsiste la responsabilidad conjunta del transmitente con el que deviene nuevo titular. La transmisión se produce en idénticas condiciones contenidas en la licencia originaria, por no afectar a su validez y existencia, quedando el cesionario subrogado en la posición jurídica que unía al cedente con el Ayuntamiento.

³⁸ Este principio significa que ante la contingencia de utilizar varios medios para obtener una finalidad, se escogerá el menos lesivo para los derechos del administrado (art. 6 del RSCL).

de un edificio o su acondicionamiento, la de apertura concentra el control preventivo de la actividad a desempeñar en él. A esta dualidad de objetivos hay que añadir el hecho de que se regulen en normas jurídicas distintas. Cabe, por tanto, diferenciar atendiendo a su distinta naturaleza y objeto las licencias urbanísticas de la de apertura³⁹, de encadenamiento temporal simultáneo o sucesivo, pero sobre todo interdependientes y conexas, vinculada una a la preexistencia de la otra. Bien entendido que cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación se destinare específicamente a un uso o finalidad determinada, no será otorgada licencia de obras sin la obtención de la correlativa licencia de apertura que aprecie la viabilidad de la propuesta. En este último supuesto se confunden el objeto de una y otra licencia por ser las obras a ejecutar para la misma actividad, y por consiguiente, el acto administrativo de comprobación será único, englobando a ambas⁴⁰.

2. LICENCIAS URBANÍSTICAS

No podrá avanzar este estudio sin traer a colación la trascendental sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/1997, de 20 de marzo, (publicada en BOE el 25/04/97) que declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad por motivo de exceso competencial, de una serie de preceptos primordiales en lo que aquí interesa del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, entre los que se incluyen los apartados 2, 3, 4, 5 y 7 del art. 242, apartado 3 del art. 243 y apartados 1 y 5 del art. 244 de LS/92⁴¹, integrados en su Título VII (*Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, y disciplina urbanística*), Capítulo I (*Intervención en la edificación y uso del suelo*), Sección 1ª (*Licencias*), habida cuenta de la habilitación que se hace a la Comunidades Autónomas en el art. 148.1.3ª CE para legislar sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. El fallo del máximo intérprete de la Constitución delimitó los límites de la intervención estatal en las materias contempladas en el texto del 92, reduciéndolas a las condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio de la

³⁹ V.g. STS 23 de junio de 1981.

⁴⁰ STS 19 de noviembre de 1997.

⁴¹ La Disposición Derogatoria Única de LRSV declarará expresamente vigentes los apartados de estos artículos no anulados.

propiedad urbana (149.1.1ª CE), los criterios de valoración del suelo y la potestad expropiatoria (149.1.13ª y 18ª CE); y residenciará en las Comunidades Autónomas la competencia para legislar en materia de ordenación urbanística.

Argumentando el alto Tribunal que *“el Urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes urbanísticas. Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”*. Añadiendo que aunque la Constitución no define lo que sea el urbanismo, sí contempla en el art. 47 junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada una serie de principios rectores de política social y económica que han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, como son la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y la participación de la comunidad en las plusvalías generada por la acción urbanística de los Entes públicos. Según el diseño constitucional de reparto competencial, no podrá ignorarse que junto a la posible asunción por las CC.AA. de las competencias urbanísticas, igualmente el art. 149.1 CE gravita en el Estado competencias exclusivas que pueden afectar puntualmente a la materia urbanística, como las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad y procedimiento administrativo común. Mantiene, por tanto, el Tribunal la constitucionalidad del apartado 1 del art. 242⁴² haciendo observar que *“hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios del suelo tras la correspondiente urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1ª CE. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno –solar– del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquél, de tal manera que el acto autorizador de la licencia municipal no es sino el modo de*

⁴² Que impone: *“Todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal”*.

control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el derecho a edificar, cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística sino también como prescribe el art. 242.4, para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación. No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del art. 33 en cuanto éste dispone que el otorgamiento de licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuere conforme con la ordenación urbanística aplicable. Situado en este contexto legal, el art. 242.1 al exigir con carácter preceptivo la licencia para todo acto de edificación responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar) regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1ª CE.” En cuanto al apartado 6 de este mismo art.⁴³, resulta también intocable para el garante de la Constitución por encuadrarse en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE).

Con este antecedente, el Parlamento de Andalucía acordó en el debate sobre el estado de la Comunidad celebrado el día 8 de mayo de 1997 instar al Consejo de Gobierno a presentar el Proyecto de Ley del Suelo para Andalucía en el plazo de un año. Esta futura norma establecería la legislación en materia de urbanismo y suelo, y es en ella donde el Parlamento de Andalucía expresaría su voluntad y fijaría sus propios criterios políticos de acuerdo con las demandas sociales y económicas que Andalucía tenía planteadas, en el marco de la legislación estatal, básicamente comprendida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, reformada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, para incrementar, sobre todo, la oferta de suelo, eliminando ciertas rigideces. Hasta tanto ha entrado finalmente en vigor la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, como normativa propia de Andalucía, en desenvolvimiento de las competencias que el artículo 148.1.3ª CE reconoce a las Comunidades Autónomas y del apartado 8 del art. 13 del Estatuto de Auto-

⁴³ “En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico”.

nomía para Andalucía⁴⁴, la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptaban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, incorporó en bloque y con carácter transitorio los preceptos anulados por el Tribunal Constitucional para asegurar la cobertura legal del desarrollo del planeamiento realizado en este lapso de tiempo.

Estructurada la LOUA en 7 Títulos, además del Preliminar, 6 Disposiciones Adicionales, 9 Transitorias, 1 Derogatoria y 1 Final, y fiel heredera de la en su tiempo transgresora Ley de 1956 y posteriores –por dar continuidad esencial, con alguna variación terminológica, a los derechos y deberes de los propietarios, instrumentos de planeamiento y su ejecución, régimen de las distintas clases del suelo, e intervención administrativa en actos de uso y edificación– la recién estrenada norma andaluza insiste sobre todo en resaltar un ineludible componente de función pública en la planificación, dirección, y severa disciplina de la acción urbanística y disfrute del medio ambiente para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, de forma que las plusvalías obtenidas reviertan en la comunidad vecinal. Por esto último, refuerza el legislador los ya clásicos instrumentos de in-

⁴⁴ Por el que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencia exclusiva en materia de política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Completando esta delimitación estatutaria, irán apareciendo, entre otras: Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio; Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la Formulación del Plan de Ordenación del Territorio en Andalucía; Decreto 184/1995, de 25 de julio, por el que se regula el Plazo Máximo para la Tramitación y Resolución de Determinados Procedimientos Sancionadores en Materia Urbanística; Decreto 77/1994, de 5 de abril, sobre Ejercicio de las Competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Decreto 102/1999, de 27 de abril, que modifica al anterior; Orden conjunta de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura, de 3 de octubre de 1996, de Desarrollo del Programa Regional de Planeamiento en Centros Históricos; Decreto 413/1990, de 26 de diciembre, sobre Adjudicación de Viviendas de Promoción Pública; Decreto 20/1998, de 3 de febrero, por el que se modifica el Decreto 6/1996, de 9 de enero, por el que se acuerda la Formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente de la Provincia de Almería, en lo referente a su ámbito; Decreto 54/1998, de 10 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Prevención contra Avenidas en Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces; Orden de 17 de junio de 1998, por la que se aprueba el Programa Regional de Espacios Públicos y se dictan normas para su desarrollo; Decreto 415/1990, de 26 de diciembre, sobre Régimen de Ventas y Financiación para las Viviendas de Promoción Pública; Decreto 416/1990, de 26 de diciembre, sobre Régimen de Arrendamiento para las Viviendas de Promoción Pública; Decreto 100/1995, de 18 de abril, sobre Acceso a la Propiedad de las Viviendas Públicas en Régimen de Arrendamiento; Acuerdo de 25 de noviembre de 1997 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan Integral de Erradicación del Chabolismo en Andalucía; Decreto 166/1999, de 27 de julio, sobre regulación de las Actuaciones contenidas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999/2002; Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces; Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los Municipios con relevancia territorial a efectos de lo previsto en la LOUA; Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003/2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo; Decreto 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la CAA en materia de ordenación del territorio y urbanismo; Decreto 202/2003, de 8 de julio, por el que se define el concepto de vivienda de protección pública a los efectos de la LOUA; Orden de 8 de agosto de 2003 por la que se desarrollan determinadas actuaciones del Plan Andaluz de Viviendas y Suelo 2003-2007... y restante normativa que aparece en este ensayo.

intervención pública en el mercado de suelo (expropiación forzosa, constitución de patrimonios públicos de suelo que garanticen una oferta suficiente para viviendas de protección oficial, derecho de superficie, tanteo y retracto) en aras a poner brida a la especulación y tendencia siempre alcista en la formación de precios, que impiden a la juventud y sectores desfavorecidos el derecho constitucional a acceder a una vivienda digna y adecuada. Merece también juicio favorable la expresa pretensión de agilizar y simplificar procedimientos, la protección del litoral y, en general, el suelo no urbanizable y la prohibición de vivienda unifamiliar aislada no vinculada a explotaciones agrarias, la figura del agente urbanizador, la prestación compensatoria por actuaciones permitidas en suelo no urbanizable, la transparencia y publicidad con que se dota a los convenios urbanísticos, el endurecimiento de las infracciones y, finalmente, los mecanismos de reposición de la realidad física alterada, con la introducción de multas reiterativas y ejecución subsidiaria para vencer la resistencia del infractor.

Uno de los aspectos más destacables de la Ley 7/02 es la caracterización de la actividad urbanística como función pública, que se proyecta en la potestad administrativa de formulación y aprobación de instrumentos ordenatorios, control de su ejecución y desarrollo, intervención en el mercado del suelo para regular los precios alcistas de la vivienda y policía del uso del suelo y edificación, con el objetivo reconocido de sostener racionalmente la ocupación territorial y la conservación de los sistemas naturales en aras al superior interés general. Como avanza la Exposición de Motivos, en el Título VI⁴⁵ relativo a la *Disciplina urbanística* se desarrolla la intervención administrativa en la edificación y usos del suelo, comprendiendo cinco Capítulos dedicados, respectivamente, a contener las DISPOSICIONES GENERALES (cuyo art. 168 fija la potestad administrativa de intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluido el subsuelo y el vuelo para el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanística, y la obtención, vigencia y eficacia de la resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme Ley como presupuesto de la actividad de ejecución); LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS (articulado en siete preceptos –169 a 175– referidos concretamente a los actos sujetos a licencia urbanística municipal, actos promovidos por Administraciones públicas, competencia y procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, eficacia temporal y caducidad de la licencia, su dis-

⁴⁵ Este Título es magistralmente diseccionado por Federico A. CASTILLO BLANCO en el Capítulo VII de la obra de conjunto *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, cuya lectura resulta obligada.

conformidad con la nueva ordenación urbanística y la contratación del servicio por las Empresas suministradoras); LAS MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA (describiendo en los arts. 176 y 177 los requisitos para la formalización e inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos administrativos y de edificación); LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA, entrando en la naturaleza, funciones, visitas y actas de la inspección urbanística (arts. 179 y 180); y para acabar, los arts. 181 a 190 tratan de la PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA, y plazo para ello, de los actos en curso de ejecución sin licencia o contraviniendo sus condiciones, incluida la medida cautelar de suspensión, y el RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO PERTURBADO, con reposición de la realidad física alterada y el caso de incumplimiento, así como la relación entre las actuaciones de protección de la legalidad y el procedimiento sancionador –requerimiento de legalización, imposición de sanción y reposición; subrayando asimismo, las competencias de la Comunidad Autónoma al efecto y la posibilidad de suspensión y revisión de licencias y de órdenes de ejecución acogidas en los arts. 188, 189 y 190 LOUA.

De la lectura conjunta de los artículos 242.1 de LS/92⁴⁶ y 5 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación⁴⁷, por expreso mandato del art. 169 de la LOUA, resulta que están sujetos a previa licencia urbanística municipal los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, de acuerdo con lo preceptuado en la legislación urbanística y normas generales reglamentarias a que la misma remite⁴⁸, las determinaciones

⁴⁶ Este precepto tiene el carácter de “legislación básica” con arreglo al art. 149.1. 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª CE, en cuanto que establece condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, y Disposición Final Única de esta Ley al no quedar afectado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, y la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

⁴⁷ Que señala: “La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable”.

⁴⁸ En cumplimiento de lo previsto en la Disposición Final Única, apartado 4, de LS/92, el Decreto 304/1993, de 26 de febrero, aprobó la tabla de vigencias del Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio. Hasta tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disposición Final Única LOUA, seguirá aplicándose en Andalucía el RDU de forma supletoria, en lo que no sea incompatible con ella y otras disposiciones vigentes (Disposición Transitoria Novena LOUA). Conforme al artículo 1 del RDU, están también sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos:

“1. Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.

de los Planes de Ordenación del Territorio, los instrumentos de planeamiento (que son según el art. 7 LOUA: los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización –como instrumentos de planeamiento general–; Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle –que son planes de desarrollo– y Catálogos) y restantes instrumentos de ordenación urbanística (es decir, las Normativas Di-

-
2. *Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.*
 3. *Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.*
 4. *Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.*
 5. *Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso.*
 6. *Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.*
 7. *Las obras de instalación de servicios públicos.*
 8. *Las parcelaciones urbanísticas.*
 9. *Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, salvo que tales actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un Proyecto de Urbanización o de Edificación aprobado o autorizado.*
 10. *La primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general.*
 11. *Los usos de carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 de la Ley del Suelo.*
 12. *El uso del suelo sobre las edificaciones e instalaciones de toda clase existentes.*
 13. *La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.*
 14. *La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados en ruina inminente.*
 15. *Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.*
 16. *La corta de árboles integrados en masa arbórea que esté enclavada en terrenos para los que exista un Plan de Ordenación aprobado.*
 17. *La colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública.*
 18. *Y en general, los demás actos que señalen los Planes, Normas y Ordenanzas”.*

Tienen también carácter supletorio conforme al art. 149.3 CE la parte vigente del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril; Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de Ordenación Urbana; Real Decreto Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; Reglamento de Reparcelaciones del suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1006/1966, de 7 de abril; Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los Organismos Autónomos y las Corporaciones locales. Y en los mismos términos de la DT9ª LOUA: Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto y Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

rectoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización) sin perjuicio de las restantes autorizaciones o informes preceptivos sectoriales. Los 7 apartados de este precepto andaluz enumeran ejemplificativamente así estos actos, que no exhaustivamente, al concluir diciendo sin perjuicio de..., “g) cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística”:

- a) *Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la Sección Sexta del Capítulo II del Título II de la presente Ley, salvo que estén contenidas en Proyectos de Reparcelación aprobados o sean objeto de declaración de innecesariedad de la licencia.*
- b) *Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.*
- c) *Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios u otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de Proyectos de Urbanización debidamente aprobados.*
- d) *Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.*
- e) *La ocupación y primera utilización⁴⁹ de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso.*
- f) *Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados⁵⁰ que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento”...*

Como disponen los arts. 148 y 149 LOUA se ejecuta el planeamiento mediante la directa realización en parcelas o solares de las obras de edificación precisas para materializar el aprovechamiento objetivo, cuando dicha ejecución no deba

⁴⁹ Se ha suprimido finalmente del texto que aparecía en el texto del Anteproyecto la expresión “...o, en su caso, apertura...”, por su falta de rigor conceptual, es de pensar.

⁵⁰ Comenzaba este mismo apartado el Anteproyecto de la Ley expresando “las actuaciones en masas arbóreas o árboles aislados...”.

tener lugar en unidades de ejecución delimitadas a tal fin y mediante los sistemas de actuación regulados en la Ley. Requiere como presupuesto el establecimiento de la ordenación pormenorizada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales, la previa ejecución de las obras de urbanización o el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para simultanear las obras de urbanización y las de edificación⁵¹. De forma que en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y en el urbanizable ordenado, será suficiente la aprobación del PGOU o, en su caso, del POI; en suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, cuando se trata de áreas de reforma interior, la del correspondiente Plan Especial o Estudio de Detalle; en el suelo urbanizable no sectorizado sólo podrá actuarse mediante la aprobación del Plan de Sectorización y, cuando éste no contenga la ordenación pormenorizada, de los correspondientes Planes Parciales de Ordenación para su ejecución (art. 96.1 LOUA). Este derecho y deber de edificar en el plazo máximo⁵² que fije el instrumento de planeamiento aplicable o, a falta del mismo la Corporación por el procedimiento de delimitación de unidad de ejecución, corresponde al propietario del suelo que ostente derecho suficiente para ello, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento a través de tercero. Al efecto, considera la Ley andaluza como solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo acceso rodado por vía urbana pavimentada; suministro de agua potable y energía eléctrica⁵³ con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista; evacuación de aguas residuales la red pública y el señalamiento de alineaciones y rasantes, de existir planeamiento. Por tanto, la licencia de obras *strictu sensu* presupone un control de si las características, de edificabilidad, usos admitidos en la zona, volumen, altura, ocupación de parcela, linderos... se ajustan a la normativa urbanística reguladora de tales extremos, sin consideración de las actividades concretas a realizar dentro de los usos permitidos en esa parcela. Pero el art. 22.3 del RSCL establece que si con el proyecto presentado, la edificación de un inmueble se

⁵¹ Si bien la edificación de parcelas sólo será posible con la ejecución simultánea de las obras de urbanización que falten para transformar las mismas en solar.

⁵² La licencia opera como un instrumento de aseguramiento de eficacia del planeamiento vigente en un momento dado, que no puede convertirse en una reserva en el tiempo para aplicar en el futuro un plan ya derogado. El principio general de buena fe hace que pertenezca a la esencia de la licencia, la posibilidad de declarar su caducidad.

⁵³ Ver Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

destina a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras si el otorgamiento de la licencia de apertura no fuera procedente. Tal precepto persigue la protección de los intereses del Promotor en la edificación de un determinado establecimiento comercial para esta finalidad específica tratando de evitar la pérdida de tiempo y los costos de la previa edificación para desarrollar en ella un uso o actividad determinada que podría ser impedida posteriormente al ser solicitada la correspondiente licencia de apertura.

De acuerdo con las definiciones de la LOUA, la ordenación urbanística se establece con las normas reglamentarias a que la misma remite y las dictadas en su desarrollo, así como las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, en los términos dispuestos por la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la CAA y por los siguientes:

Instrumentos de planeamiento:

- a) Planeamiento General: Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización.
- b) Planes de desarrollo: Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle.
- c) Catálogos.

Restantes instrumentos de ordenación urbanística:

- a) Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.
- b) Ordenanzas Municipales de edificación.
- c) Ordenanzas Municipales de Urbanización.

Los **Planes Generales de Ordenación Urbanística**, como instrumento que determinan la ordenación urbanística general, establecen en todos los Municipios la clasificación de la totalidad del suelo con delimitación de las superficies adscritas a cada clase y categoría de suelo, sin perjuicio de la exclusión de los terrenos destinados a sistemas generales que por su naturaleza o entidad tengan carácter supramunicipal o singular, aunque se adscriban a una de las tres clases para su obtención y valoración, distinguiendo dos niveles de determinaciones:

- a) Las referidas a la **ordenación estructural** (constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo al que se aspira de evolución urbana y ocupación del territorio):

- En suelo urbano y para los sectores del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable ordenado y sectorizado, determinarán los PGOU los usos, densidades y edificabilidades globales para cada zona. Defimirán también los ámbitos que deban ser objeto de especial protección en los centros históricos de interés, estableciendo las normas protectoras, así como los elementos urbanos o espacios que requieran especial protección por su singular valor arquitectónico, cultural o histórico
- Los PGOU o el POI establecerán el suelo urbanizable ordenado, compuesto por el Suelo que formen el o los sectores para los que el PGOU fije directamente la ordenación detallada que legitime la actividad de ejecución, en función de las necesidades y previsiones de desarrollo urbanístico municipal.
- Serán delimitados como suelo urbanizable sectorizado terrenos suficientes e idóneos para absorber los crecimientos previsibles, de acuerdo con los criterios fijados por el PGOU, que asimismo delimitará uno o más sectores, y fijará las condiciones y requerimientos exigibles para su transformación mediante el pertinente Plan Parcial de Ordenación. Desde la aprobación de su ordenación detallada, este suelo se clasificará como suelo urbanizable ordenado.
- El PGOU, o en su caso el Plan de Ordenación Intermunicipal establecerá en el suelo urbanizable la categoría de no sectorizado, formado por el resto de terreno que no sea urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado. Deberá tener en cuenta las características naturales y estructurales del Municipio, la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de un crecimiento racional, sostenible y proporcionado. Para esta clase, ya sea con carácter general o referido a zonas concretas del mismo, determinarán los usos incompatibles con esta categoría del suelo, las condiciones para proceder a su sectorización y que aseguren la adecuada inserción de los sectores en la estructura de la ordenación municipal, y los criterios de disposición de los sistemas generales en caso de que se procediese a su sectorización.
- Determinarán, igualmente, la normativa de las categorías del suelo no urbanizable de especial protección, con identificación de los elementos y espacios de valor histórico, natural o paisajístico más relevantes; la normativa e identificación de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado que por constituir el soporte físicos de asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria, atendidas las características del Municipio, proceda preservar; y la especificación de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos. Y la normativa para la protección y adecuada utilización del litoral con delimitación

de la Zona de Influencia, que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, pudiéndose extender ésta en razón de las características del territorio.

b) Ordenación pormenorizada:

- En el suelo urbano consolidado, se detalla la ordenación urbanística y trazado de la trama urbana, espacios públicos y dotaciones comunitarias, complementando la ordenación estructural. Establecerá los usos pormenorizados y las Ordenanzas de Edificación para que sin necesidad de planeamiento de desarrollo, sea autorizada directamente la ejecución.
- En el suelo urbano no consolidado se delimitarán las áreas de reforma interior, con sujeción a ordenación detallada, definiendo objetivos y asignando usos, densidades y edificabilidad global para cada área. Igualmente, se fijarán las áreas de reparto y se determinarán sus aprovechamientos medios.
- En suelo urbanizable sectorizado se detallarán los criterios y directrices para la ordenación de los correspondientes sectores.
- Describe la normativa de aplicación a las categorías de suelo no urbanizable que no hayan de tener carácter de estructural y al suelo urbanizable no sectorizado. Define los restantes elementos o espacios que requieran especial protección por su valor urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico, que no hayan de tener carácter de estructural.

En cuanto a los **Planes de Ordenación Intermunicipal**, tienen por finalidad fijar la ordenación en áreas concretas, formadas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que sean objeto de actuación urbanística unitaria. Su contenido se integra por las determinaciones de los PGOU que sean propias y estrictamente indispensables para alcanzar su fin, causando la menor incidencia posible en la ordenación municipal. Los **Planes de Sectorización**, que teniendo por finalidad el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, contendrán las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizadas propias de los PGOU para el suelo urbanizable sectorizado o, en su caso, ordenado. Completan los **Planes Parciales de Ordenación** la delimitación de las zonas de ordenación urbanística asignando mediante ordenanzas propias o por remisión a la Normativa Directora para la Ordenación Urbanística los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, respetando la densidad y edificabilidad máxima asignada en el sec-

tor en el PGOU. Entre otras finalidades, tienen los **Planes Especiales** las de conservar, proteger y mejorar el medio urbano y, con carácter especial, el patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales y establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas, así como conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agricultura singulares y los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado. Los **Estudios de Detalle** cumplen el objetivo de completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido, y para ello podrán en desarrollo de los objetivos definidos por los PGOU, Planes Parciales de Ordenación o Especiales, la ordenación de volúmenes, y el señalamiento de alineaciones y rasantes del viario y las determinaciones de ordenación, de estar establecidas en estos instrumentos de planeamiento. Por lo que respecta a los **Catálogos**, complementan las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, cultural, histórico, natural o paisajístico. Para ello, tendrán la relación detallada y la precisa identificación de los bienes o espacios, que por su valor hayan de ser especialmente protegidos. Pretenden contribuir las **Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística** a la correcta integración de esta ordenación en el marco de la LOUA y su futuro complemento reglamentario. Para ello podrán contener recomendaciones, con la eficacia peculiar de normas de carácter indicativo y orientativo para la acción de los Municipios en materia de urbanismo, que definan los tipos de actividades susceptibles de ser consideradas AIP en terrenos que tengan régimen de suelo no urbanizable (teniendo aquí carácter de recomendación), y soluciones-tipo para las cuestiones más habituales en la formulación de instrumentos de planeamiento, especialmente para la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías. Por último, habrá que tener bien presente en el estudio de la licencia de edificación que las **Ordenanzas Municipales de Edificación** completan la ordenación urbanística establecida por los instrumentos de planeamiento en contenidos que no deben formar parte necesariamente de ellos, de forma coherentemente compatible con sus determinaciones y, en su caso, con las NDOU, de forma que pueden tener por objeto la regulación de los aspectos estéticos, morfológicos y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y el destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y usos susceptibles de realización en los inmuebles. Debiendo ajustarse a la normativa sectorial comprensiva de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de construcciones y edificaciones, y de la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

El PGOU clasifica la totalidad del suelo de cada término municipal en todas o alguna de las siguientes clases de suelo: urbano (distinguiendo la categoría de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado); suelo urbanizable (subdividido en tres categorías: suelo urbanizable ordenado, suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado) y suelo no urbanizable (diferenciándose las categorías de suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, suelo no urbanizable de carácter natural o rural y suelo no urbanizable de Hábitat Rural Diseminado. A continuación abordaremos la posibilidad de edificar en todas estas clases y categorías del suelo.

Forma parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen especialmente aplicable por razón de su clasificación, el derecho a uso, disfrute y explotación normal del bien, a tenor de su situación, características objetivas y destino, conforme, o en todo caso no incompatible, con la legislación de aplicación, particularmente con la ordenación urbanística (art. 50. A) y como deber (art. 51.1.A) a) y c) el destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística, conservar las construcciones o edificaciones e instalaciones existentes en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad y ornato, así como cumplir las exigencias impuestas por la ordenación urbanística para el legítimo ejercicio del derecho reconocidos en el art. anterior, conservar y mantener el suelo, y en su caso su masa vegetal, y cuantos valores en él concurren en las condiciones requeridas por la ordenación urbanística y la legislación específica que le sea de aplicación, así como dice el apartado C) c) en relación a los terrenos que pertenezcan a la clase de suelo urbanizable ordenado y al suelo urbano no consolidado, realizar la edificación en las condiciones fijadas por la ordenación urbanística, una vez el suelo tenga la condición de solar, y conservar, y en su caso rehabilitar, la edificación realizada para que mantenga las condiciones requeridas para el otorgamiento de autorización para su ocupación.

2.1. Obras de construcción de edificación e instalación en suelo urbanizable ordenado y urbano consolidado y no consolidado

La debida aprobación de los instrumentos de planeamiento o en su caso la resolución que ponga fin al procedimiento produce la vinculación de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico aplicable.

Distingue la Ley entre los diversos tipos de suelo:

a) Suelo urbanizable no sectorizado y sectorizado: se estudia en el siguiente epígrafe.

b) En suelo urbanizable ordenado el régimen general es el mismo que en el suelo urbanizable no sectorizado y sectorizado, aunque podrá autorizarse la realización simultánea en la parcela de la urbanización y edificación vinculada si se cumplen ciertos requisitos (art 55.1):

- Firmeza en vía administrativa del instrumento de equidistribución entre los propietarios de la unidad de ejecución de los beneficios y las cargas derivadas de la ordenación urbanística, cuando dicha distribución resulte necesaria.
- Aprobación definitiva del proyecto de urbanización de la unidad de ejecución.
- La previsibilidad apreciada por la Corporación en función del estado real de las obras de urbanización, de que al tiempo de conclusión de la edificación la parcela estará dotada con los servicios precisos para que adquiera la condición de solar. Será preceptiva la formalización del aval que garantice suficientemente las obras pendientes de ejecutar.
- Asunción expresa y formal por el propietario del compromiso de no ocupación ni utilización de la construcción, edificación e instalación hasta la completa terminación de las obras de urbanización y el funcionamiento efectivo de los correspondientes servicios, así como del compromiso de consignación de esta condición con idéntico contenido en cuantos negocios jurídicos realice con terceros, que impliquen traslación de facultades de uso, disfrute o disposición sobre la construcción, edificación e instalación o partes de la misma.
- No podrá otorgarse licencia municipal de primera ocupación hasta que no estén recepcionadas las obras de urbanización.

c) En suelo urbano no consolidado diferencia el art. 55 LOUA entre:

- Suelo que tenga prevista delimitación de unidades de ejecución. Pueden autorizarse construcciones y edificaciones aun antes de concluir la urbanización, si se cumplen las condiciones que el precepto enumera en su apartado 1 ya transcrito, si bien no podrá otorgarse licencia municipal de primera ocupación hasta que no se finalicen las obras de urbanización.

- El suelo incluido en unidades de ejecución estará legalmente vinculado a la edificación y destino previstos por la ordenación urbanística con obligación de ceder el 10% del aprovechamiento, con derecho los propietarios al 90% del aprovechamiento y el compromiso de contribuir en la urbanización.
- d) En suelo urbano consolidado se aplica el mismo régimen que al suelo urbano no consolidado incluido en unidades de ejecución, salvo en lo referente a las obligaciones de cesión de suelo y aprovechamiento urbanístico. En los terrenos así clasificados, habiéndose cumplido todos los deberes legales exigibles (entre los que se encuentra, por supuesto, la obligación de solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas y, en todo caso, la licencia municipal, previamente a cualquier acto de transformación o uso del suelo, natural o construido⁵⁴) y permitida por la ordenación urbanística su ejecución en régimen de actuaciones edificatorias, se incluye en el contenido legal del derecho de propiedad del suelo el de materializar el aprovechamiento urbanístico mediante la edificación y el destinar la edificación realizada a los usos autorizados, pudiéndose desarrollar las actividades previstas. Ello es reflejo de los arts. 13 y 14 LRSV que tienen rango de legislación básica, al señalar que “*los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento*”, siendo deber el “*edificar los solares en plazo que, en su caso, establezca el planeamiento*”.

2.2. Régimen limitativo de construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable y urbanizable no sectorizado y sectorizado

Según el art. 46 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía los Planes Generales de Ordenación Urbanística deberán adscribir como **suelo no urbanizable** los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes, por haber perdido el carácter residual a partir de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (LRSV):

⁵⁴ Art. 51.1.A) b) LOUA.

- a) Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.
- b) Estar sujeto a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.
- c) Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio PGOU, por razón de los valores o intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.
- d) Entenderse necesario para la protección del litoral⁵⁵.
- e) Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.
- f) Considerar necesaria la preservación de su carácter rural, atendidas las características del Municipio, por razón de su valor, actual o potencial, agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo.

⁵⁵ El art. 10.1.A. i) en relación con el art. 17. 6 LOUA señala como una de las determinaciones del PGOU en todos los Municipios la normativa para la protección y adecuada utilización del litoral, con delimitación de la zona de influencia (que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, siendo extensible en función de las características territoriales). En los terrenos afectados por servidumbre de protección del litoral que no estén ejecutándose, el instrumento de planeamiento que los destinará a espacios libre de uso y disfrute público, siendo hasta entonces sólo permisibles actuaciones o usos que no lo comprometan. También se evitará en la zona de influencia del litoral la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurándose la situación de zonas de uso público en terrenos adyacentes a la zona de servidumbre de protección.

- g) Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria cuyas características, atendidas las del Municipio, proceda preservar.
 - h) Ser necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público.
 - i) Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.
 - j) Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización.
 - k) Ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del Municipio.
- A) Mientras no cuenten con ordenación pormenorizada, señala el art. 53 LOUA sólo pueden autorizarse en **suelo urbanizable sectorizado** (integrado por los terrenos suficientes e idóneos para absorber los crecimientos previsibles según el PGOU, art. 47.a) LOUA) construcciones, obra e instalaciones correspondientes a infraestructuras y servicios públicos y las de carácter provisional descritas en el art. 52.3 LOUA. En **suelo urbanizable no sectorizado** (integrado por los restantes terrenos adscritos a esta clase de suelo, 47.c) LOUA) pueden autorizarse Actuaciones de Interés Público debiendo concurrir supuesto de utilidad e interés social como se verá más adelante y los propios de la clase de SNU (art. 50.C) LOUA).
- B) En términos generales, y sin perjuicio de lo que después se verá, en terreno adscrito como **suelo no urbanizable, que no estén adscritos a categoría alguna de especial protección**, el art. 52 LOUA permite la realización de
- b.1) Los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características

de la explotación (actos enumerados en el art. 50.B).a) LOUA. Siempre y cuando estas obras e instalaciones no estén prohibidas expresamente por la legislación aplicable por razón de la materia, por los Planes de Ordenación del Territorio, por el PGOU y por los Planes Especiales. También están prohibidas las actuaciones que comporten un riesgo previsible y significativo, directo o indirecto, de inundación, erosión o degradación del suelo⁵⁶.

b.2) Las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, estando expresamente permitidas por el PGOU o Plan Especial de desarrollo, sean consecuencia de:

- El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas.
- La necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos.
- La conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes.
- Las características propias de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.
- La ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos.

Estos actos están sujetos a licencia municipal, previa aprobación, cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas del Proyecto de Actuación por el procedimiento de los arts. 42 y 43 LOUA para las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen de SNU (suelo no urbanizable).

b.3) Las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tienen el régimen de SNU previa aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación, como ampliaremos más adelante.

⁵⁶ Siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen, que contravengan lo dispuesto en la legislación aplicable por razón de la materia o en los planes urbanísticos (art. 52.1.A) LOUA).

- C) En la categoría de **suelo no urbanizable de carácter natural o rural y del Hábitat rural diseminado**, el art. 50.B).b) autoriza la realización de las obras, construcciones y edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades que no previstas en el art. 50.B). a) se legitimen expresamente por los Planes de Ordenación del Territorio, por el PGOU o por los PLE, así como en su caso, por los instrumentos previstos en la legislación ambiental.
- D) En los terrenos adscritos a las categorías de **suelo no urbanizable de especial protección**, sólo podrán llevarse a cabo segregaciones rústicas, previa declaración municipal de innecesariedad, obras, construcciones o edificaciones e instalaciones previstas y permitidas por el PGOU o PLE y tienen como límites su compatibilidad con el régimen de protección a que estén sujetos siempre y cuando así lo permita la legislación sectorial o la ordenación del territorio que haya determinado esta categoría o por la ordenación específica que para los mismos establezca el PGOU o Plan Especial. Estando sujetas a su aprobación y en su caso, licencia municipal.
- E) En SNU en el que deban **implantarse o por el que deban discurrir infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos** (art. 52. 3 LOUA) sólo podrán llevarse a cabo construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional, ejecutadas con materiales fácilmente desmontables, destinadas a uso meramente temporal. A requerimiento del Ayuntamiento deberán ser desmanteladas y cesar el uso, sin derecho a indemnización alguna. La eficacia de esta licencia de carácter provisional queda sujeta a la prestación de garantía que cubra el importe mínimo de los gastos de demolición, y a la inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 177.1 e) LOUA en relación con el art. 76⁵⁷ del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística) del carácter precario del uso, construcciones, obras e instalaciones y deber de demolición y cese sin indemnización a requerimiento del Municipio.

⁵⁷ Señala el art. 76 que el otorgamiento de las licencias para usos y obras de carácter provisional y para los edificios fuera de ordenación, se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente. La nota se tomará a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento del Ayuntamiento, a la que se acompañará certificación literal de la resolución por la que se otorga licencia y en ella se expresará, a la vista de la certificación administrativa, el deber de demolición cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización y con las demás consecuencias previstas en la ordenación urbanística.

Como preceptúa el apartado 6 del art. 52 LOUA, las condiciones que se establezcan en los PGOU o en los PLE para poder llevar a cabo todos los actos enumerados en el art. 52 LOUA en SNU deberán en todo caso asegurar como mínimo la preservación de la naturaleza y no inducir a la formación de nuevos asentamientos⁵⁸, ni tan siquiera en la categoría de Hábitat Rural Diseminado. También deberán prever las medidas precisas para corregir el impacto urbanístico, territorial y ambiental, y garantizar el mantenimiento, calidad y funcionalidad de infraestructuras y servicios públicos, así como asegurar la restauración de las condiciones ambientales y paisajísticas de los terrenos y de su entorno más próximo.

Por último, los actos de construcción o edificación e instalación a realizarse en terrenos que tengan el régimen propio del SNU deberán observar cuantas condiciones se establecen en el ya comentado art. 52 LOUA, aun cuando no exista PGOU o Plan Especial, y además las siguientes reglas de directa aplicación (art. 57 LOUA):

- Ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen.
- Tener el carácter de aislados.
- No tener más de dos plantas, salvo que el Plan prescriba otra cosa.
- Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su emplazamiento y a su integración entornual y evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración paisajística en sitios abiertos o en perspectivas de núcleos o proximidades de carreteras y caminos con valor paisajístico.

2.2.A) Examen pormenorizado de las Actuaciones de Interés Público

De la lectura conjunta de los artículos 42 y 43 y arts. 46, 52, 53.2, especialmente, así como preceptos concordantes y complementarios de la LOUA, y de la Instrucción 1/2003, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urba-

⁵⁸ Como explica el art. 52.6.a) LOUA, “inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo”.

nismo, en relación con la entrada en vigor y aplicación de esta Ley, dictada en desarrollo de las competencias asignadas a esa Secretaría por el Decreto 11/2003, de 28 de enero, por el que se modifica la estructura orgánica de la COPT, se extrae que la Ley andaluza entró en vigor el día 20 de enero de 2003. No obstante el régimen que contemplan sus Disposiciones Transitorias, por expreso mandato de la DT1^a, serán de aplicación íntegra, inmediata y directa desde este día, cualquiera que sea el instrumento de planeamiento que esté en vigor y sin perjuicio de la continuación de su vigencia, los Títulos II (*El Régimen Urbanístico del Suelo*), Título III (*Instrumentos de Intervención del Mercado del Suelo*), Título VI (*La Disciplina Urbanística*) y Título VII (*Las Infracciones Urbanísticas y Sanciones*). Asimismo, la DT9^a declara aplicable supletoriamente en nuestra Comunidad y en lo que sea compatible con la Ley y otras disposiciones vigentes, el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento; Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística y Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, hasta tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disposición Final Única. Además, la Orden de 18 de marzo de 2003 conectada con la DT4^a LOUA mantuvo de forma transitoria la vigencia de las resoluciones de delegación de competencias urbanísticas en los Ayuntamientos, que se hicieron en desarrollo del Decreto 77/1994, de 5 de abril, por el que se regulaba el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen, Decreto finalmente derogado por el Decreto 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por ello es preciso asumir los criterios interpretativos de la Instrucción citada y establecer una visión general en la determinación del régimen jurídico aplicable a lo que el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana denominaba “edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social (UPIS, para abreviar) que hubieren de emplazarse en el medio rural”, (art. 16.3⁵⁹ declarado nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97) –que fue asumido como derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía según el art. único de la Ley 1/1997 de 18 de junio– y que con la vigencia de la

⁵⁹ Téngase en cuenta que los párrafos 1, 2 y 4 del art. 16 LS/92 no declarados nulos por la STC 61/97 fueron posteriormente derogados por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones.

norma andaluza pasar a ser “Actuaciones de Interés Público (AIP, más corto) en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable”. Y ello hasta tanto se cierre el mandato del art. 52.7 LOUA y reglamentariamente se detallen las condiciones de ordenación de los diferentes actos de realización de obras, construcciones, edificaciones e instalaciones y se definan los requisitos documentales de los proyectos de autorización.

Al leer el Capítulo 4 de la Instrucción 1/2003, en conexión con lo preceptuado en el art. 16.3 LS/92 y 44 del RGU en relación a lo dispuesto en los arts. 38, 42.3 b) y arts. 68 y siguientes de la Ley 30/92, se entiende que la fecha de inicio de estos procedimientos coincide con la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en Registro municipal, por ser ésta la Administración competente para resolver con la Ley 7/02. Habida cuenta que en el régimen de derecho transitorio indicado por la LOUA no se contemplan específicamente los procedimientos de autorización de actos en suelo no urbanizable, es por lo que habrá acudir supletoriamente al Derecho Civil y a los principios generales del Derecho (siendo un principio, como dice esta Instrucción “*que los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la nueva norma deben seguir por el mismo procedimiento regulado en la fecha de su inicio, si bien en cuanto a la Administración competente para la resolución debe seguirse el régimen que establezca la nueva norma legal. Todo ello salvo que la Ley sobrevenida contenga normas concretas de transitoriedad que determinen un régimen distinto al expresado*”). Destacar también que según señala el Anexo II, apartado 8.2.2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, que establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos, el plazo para resolver los procedimientos de autorizaciones en suelo no urbanizable era de seis meses, siendo el sentido del silencio desestimatorio.

A) Diferenciándose los siguientes **supuestos**:

a.1) Procedimientos de declaración de UPIS iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOUA (20/01/03) que se resolvieren dentro del plazo de seis meses desde su inicio

En cuanto a las fases procedimentales y órganos competentes para informar y resolver, se observaría el régimen establecido en la Ley 1/1997 (es decir, el previsto en el art. 16.3 LS/92, 44 RGU y 12.1.3º del Decreto 77/94), sin perjuicio de la posterior obtención de la licencia municipal de obras:

- a) Solicitud ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.
- b) Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU).
- c) Información pública durante quince días, al menos.
- d) Resolución definitiva de la CPOTU.

Ahora bien, podía ocurrir que en virtud de la competencia que atribuía el art. 20.2 del D.77/94 y de conformidad con lo establecido en la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, se podía delegar en los Ayuntamientos las competencias en materia urbanística enumeradas en el art. 22 del Decreto 77/94, una vez aceptada por el Ayuntamiento Pleno –sin perjuicio de lo establecido en el art. 21, en orden a lograr una mayor eficacia en la gestión pública y una mayor participación ciudadana– entre las que se encontraba la “8º. *Autorización en suelo no urbanizable, mediante resolución definitiva del correspondiente procedimiento, de las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como de los edificios aislados destinados a viviendas familiares, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleos de población*”. Por tanto, el procedimiento era el siguiente en caso de ejercicio delegado por parte del Ayuntamiento de la competencia de la Junta de Andalucía para la autorización en SNU:

- a) Solicitud ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.
- b) Requerimiento a cuantos órganos fueran competentes de informes exigibles por la normativa urbanística o sectorial
- c) Información pública durante quince días, al menos.
- d) Remisión del Ayuntamiento a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del resultado de la información pública y de los informes exigibles. Emisión Informe preceptivo por la Delegación Provincial de la COPT en el plazo de un mes a contar desde la fecha de recep-

ción del completo expediente (art. 25 D. 77/94 según redacción dada por Decreto 102/99).

- e) Resolución definitiva acordada por el Ayuntamiento en Pleno, siendo admisible recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de la COPT en el plazo de un mes a contar de su notificación, de conformidad con el art. 114 de la Ley 30/92 LRJAPAC, en relación con el art. 28.3 del Decreto 77/94.

Por lo que se refiere a la Ley aplicable al sentido de la resolución aprobatoria o denegatoria, será la Ley de Ordenación Urbanística puesto que el régimen del suelo no urbanizable está recogido en el art. 52 LOUA, que determina las condiciones de utilización de esta clase de suelo en caso de solicitud de AIP, precepto incardinado en el Título II de LOUA, que como ya sabemos es de directa e inmediata aplicación.

- a.2) Procedimientos de declaración de UPIS iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOUA (20/01/03) que no se hayan resuelto dentro del plazo de seis meses desde su inicio

A su vez, hay que subdistinguir:

- Procedimientos en los que el plazo de seis meses hubiese vencido durante la vigencia de la Ley 1/97: se resolverán con arreglo a esa normativa (así resulta de la doctrina emanada de la STS 14/03/88).
- Procedimientos en los que el plazo de resolución finaliza ya con la Ley 7/2002: sería de aplicación la Ley de Ordenación Urbanística.

En estos dos casos, propone la Sección Segunda de la Instrucción que la competencia para la resolución recaiga únicamente en los Ayuntamientos si de la naturaleza, entidad u objeto de la actividad no resulta incidencia o transcendencia territorial supramunicipal. En caso contrario, será la CPOTU la competente.

- a.3) Procedimientos AIP iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la LOUA

Se aplicaría íntegramente la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, como se verá a continuación.

B) Noción legal de Actuaciones de Interés Público (art. 42 LOUA)

En terrenos clasificados por el PGOU como SNU o que tengan el régimen de éste (terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado para los que no se haya aprobado Plan de Sectorización art. 53.2), se consideran por el apartado 1 del art. 42 LOUA, modificado en su redacción por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, AIP todas aquellas actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de su implantación en suelos que tengan este régimen jurídico, con el que serán compatibles y no inducirán a la formación de nuevos asentamientos ni siquiera en la categoría de Hábitat Rural Diseminado. Así pues, únicamente pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos⁶⁰ u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales. No teniendo la consideración de AIP a los efectos de la Ley andaluza, las actividades de obras públicas ordinarias a que se refiere el art. 143 LOUA (es decir, las obras públicas que requieran la ejecución del planeamiento cuando no esté prevista en el planeamiento urbanístico ni se efectúe por el Municipio delimitación de unidades de ejecución, salvo la edificación, que se llevarán a cabo de acuerdo con la legislación aplicable por razón de la Administración Pública actuante) ni la implantación de infraestructuras y servicios para las que la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización con la ordenación urbanística.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1984 declara procedente el otorgamiento de licencia municipal a hipermercado como construcción de interés social en suelo no urbanizable con los siguientes razonamientos: “...*en cuanto se desapodera a la Administración Urbanística (Comisión Provincial...) para poder apreciar o tomar en consideración el «interés social» de la obra o instalación comercial como requisito o presupuesto de edificabilidad en suelo no urbanizable al amparo del artículo 86 en relación con el 85.2 de la Ley del Suelo y 43,3 del Reglamento de Gestión, dado que el principio de legalidad exige que la excepcionalidad a la regla general de la no edificabilidad de este suelo sea amparada por una previa declaración formal del fin del interés social que justifica tal excepción, esto es, que la decla-*

⁶⁰ Véanse arts. 36 y ss. de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

ración se haya hecho en forma concreta o por categorías por norma con rango de ley formal; o por aplicación analógica del régimen expropiatorio cabía por el hecho de su simple inclusión en los planes de obras o servicios de los entes locales... que la declaración de interés social o de utilidad pública de la obra o instalación no exige una previa habilitación legal distinta de la contenida en el artículo 85.2 de la Ley del Suelo en relación con el artículo 44.2.4.º del Reglamento de Gestión, dado que la propia norma atribuye la competencia para resolver estos expedientes a la autoridad urbanística (los órganos que la tienen atribuida para aprobar los planes) en cuyo momento de decisión habrá de valorarse la utilidad o el interés social de la edificación, etc., cuando dicha utilidad o interés no venga atribuida por aplicación de la legislación específica...; lo cual significa el reconocimiento de los dos supuestos que pueden darse: habilitación previa y expresa por normativa específica del ramo, o simple existencia de la que genéricamente menciona el artículo 85 del Texto Refundido de la Ley. En el primer caso no es necesario que la decisión que resuelva el procedimiento aprecie el requisito –presupuesto del interés al parecer dado en el plan u ordenamiento urbanístico aplicable–; mientras que en el segundo la autoridad que tiene la competencia para resolver el procedimiento especial del artículo 43,3 de la Ley habrá de valorar la existencia o no de tal presupuesto, así como las razones que determinen la necesidad del emplazamiento rural; en este caso tales exigencias aparecen cumplidas tanto en la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo y que en vía procesal la sentencia apelada (Considerandos 5.º y 6.º) analiza detalladamente con acierto dentro de las funciones jurisdiccionales que le son propios, puesto que el recurso contencioso administrativo, en nuestro sistema, es una auténtica instancia jurisdiccional en todo su sentido y alcance... que la existencia del interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y que éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; por otro lado, el interés social no es identificable exclusivamente con el interés oficial ni con la gestión de este carácter. En tal sentido puede afirmarse que es de interés social el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística, el incremento de los puestos de trabajo; exposición de todo ello podría ser el ejemplo que ofrece el artículo 2,3.º de la Ley de Expropiación Forzosa (posibilidad de que los particulares sean beneficiarios de una expropiación forzosa por causa de interés social)... que así mismo el interés social no se constriñe por el artículo 85.2 de la Ley a actividades o sectores determinados, sino que ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas, es decir que constatado el interés social la instalación puede destinarse a cualquier fin (o actividad) donde quepa la presencia de semejante interés. Por otro lado la Comisión de Urbanismo (el Consejo de la Diputación General lo ratifica en su resolución de 2 de Septiembre de 1981) asumió la justificación dada por el Ayuntamien-

to de Utebo sobre la racionalidad del emplazamiento en zona rural, tal como se explica en la memoria, ya que el conjunto del Centro Comercial, habida cuenta su tamaño y el tráfico generado, constituye un equipamiento único esencialmente extraurbano (el tráfico que genera es incompatible con la red viaria urbana, ni puede fácilmente ubicarse una instalación de tal extensión y características en medio de un tejido urbano, etc.). Este motivo no es solamente funcional sino que responde a la razón básica de adquisición de suelo a precios asequibles y que permita aminorar el coste total de la instalación con la finalidad de lograr o hacer posible el abaratamiento de los productos ofrecidos al consumidor”.

Asimismo en Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1985 se declara igualmente procedente el otorgamiento de licencia municipal a hipermercado como construcción de interés social en suelo no urbanizable con los siguientes razonamientos: “Que si bien, como regla general, el artículo 86 en relación con su anterior vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, establece que en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable –rústico–, no se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas, sin embargo se eximen o excepcionan de ello a las «edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en medio rural»; que la instalación de un «hipermercado», puede considerarse así, independientemente de la creación de nuevos puestos de trabajo, pues esa nueva estructura comercial, configura un elemento básico de transformación y reforma de nuestro sector comercial, propiciando unas innovaciones que lo dotan de una dinamicidad mercantil provechosa para el comportamiento del sector, y, en definitiva, para los intereses nacionales, engendrando, además, otro interés social, pues al vender sus productos a mejores precios, satisface los intereses de los consumidores, con la transcendencia que ello tiene en la sociedad de nuestros días; y que la ubicación de un hipermercado en esos terrenos, no produce los efectos nocivos que el legislador quiere evitar con las limitaciones impuestas en los citados artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo, puesto que la instalación comercial, aparece como un elemento excepcional y aislado que no incide en la del Suelo, de la densidad de población, etc. Criterio que esta Sala, en la datada sentencia, completa aclarando, en resumen, que la declaración de interés social o de utilidad pública de la obra o instalación no exige una previa habilitación legal, distinta de la contenida en el precitado artículo 85.2 de la Ley, en relación con el 44.2.4.º del Reglamento de Gestión, dado que la propia norma atribuye la competencia para, resolver estos expedientes, a la autoridad urbanística; que la existencia del interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; que el interés social no es identificable exclusivamente con el interés so-

cial, ni con la gestión de este carácter; y que el interés social no se constriñe por el repetido artículo 85.2 a actividades o sectores determinados, sino que ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas”.

C) Procedencia de Plan Especial o Proyecto de Actuación para la aprobación de AIP

Las AIP requieren la pertinente aprobación de Plan Especial o Proyecto de Actuación, según se abordará a continuación, y el otorgamiento posterior, en su caso, de preceptiva licencia municipal urbanística, sin perjuicio del resto de autorizaciones administrativas exigibles. Con la aprobación del Plan o Proyecto se apreciará la concurrencia de los requisitos señalados párrafo anterior, y conllevará la aptitud de los terrenos necesarios en los términos y plazos precisos para su legitimación, vencidos los cuales cesará la vigencia de la cualificación.

c.1) Procede la redacción de Plan Especial cuando en una actividad concorra alguna de las siguientes circunstancias (art. 42.4):

- Comprender terrenos pertenecientes a más de un término municipal.
- Tener incidencia o trascendencia territorial supramunicipal por su naturaleza, entidad u objeto.
- Afectar a la ordenación estructural del PGOU.
- Cuando comprenda una superficie superior a 50 hectáreas, en todo caso.

c.2) En todos los demás casos procederá la formulación de Proyecto de Actuación.

D) Contenido del Plan Especial y del Proyecto de Actuación (art. 42.5, 6 y 7 LOUA)

Se formalizarán ambos con una **memoria** con los documentos necesarios, incluida planimetría, para expresar con claridad y precisión las siguientes determinaciones:

1. Administración Pública, entidad o persona física u jurídica promotora de la actividad, precisando todos los datos necesarios identificadores.

2. Descripción detallada de la actividad, incluyendo en todo caso la situación, emplazamiento y delimitación de los terrenos afectados; caracterización física y jurídica de los terrenos y características socioeconómicas de la actividad; características de las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones que integre, con inclusión de las exteriores necesarias para la adecuada funcionalidad de la actividad y de las construcciones, infraestructuras y servicios públicos existentes en su ámbito territorial de incidencia; y plazo de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases en que se divida la ejecución.

3. Justificación y fundamentación, en su caso, de los siguientes extremos: utilidad pública o interés social de su objeto; viabilidad económico-financiera y plazo de duración de la cualificación urbanística de los terrenos, legitimadora de la actividad; procedencia o necesidad de la implantación en suelo no urbanizable, justificando la ubicación concreta propuesta y su incidencia urbanístico-territorial y ambiental, así como de las medidas para la corrección de los impactos territoriales y ambientales; compatibilidad con el régimen urbanístico de la categoría de suelo no urbanizable, correspondiente a su situación y emplazamiento. Y por último, la no inducción de la formación de nuevos asentamientos.

4. Obligaciones asumidas por el promotor de la actuación, constandingo como mínimo las correspondientes a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo no urbanizable; solicitud de licencia urbanística municipal⁶¹ en el plazo máximo de un año a partir de la aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación, salvo en los casos exceptuados por esta Ley de la obtención de licencia previa; y pago de la prestación compensatoria⁶² en

⁶¹ A tal efecto preceptúa el art. 52.4 LOUA que “cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a explotaciones agrícolas, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar éstos en las condiciones determinadas por dicha ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso licencia. Estos actos tendrán una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización”.

⁶² La LOUA ha establecido una prestación compensatoria en suelo no urbanizable, a gestionar por el Municipio y que se integrará en el Patrimonio Municipal del Suelo (art. 72.d), para que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional en esta clase de suelo que

SNU y constitución de garantía⁶³, en su caso, de acuerdo con lo regulado en los arts. 52.4. y 5.

5. Cualquier otra determinación que complete la caracterización de la actividad y permita valorar adecuadamente los requisitos exigibles.

6. De tener la AIP además la condición de Actuación con Incidencia en la Ordenación del Territorio según el art. 30 y apartado II del Anexo de la Ley 1/1994, de 11 de Enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁶⁴, el Plan Especial o Proyecto de Actuación deberá especi-

conllevar las AIP con el fin de gravar estos actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga. Quedan obligados al pago las personas físicas o jurídicas que promuevan estas AIP, y se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia de obras con una cuantía de hasta el 10% del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva, con exclusión de la correspondiente a maquinaria y equipos (si bien, los Municipios pueden aprobar Ordenanza con cuantías inferiores en función de la tipología de la actividad y condiciones de implantación). Los actos que realicen las distintas Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias están exentos de esta prestación (art. 52.5. LOUA).

⁶³ El propietario deberá asegurar la prestación de **garantía** por cuantía mínima del 10% del importe de la inversión que requiera la materialización de la AIP para responder de los gastos que puedan suponer el incumplimiento, sanción de infracciones y coste de la labor de reposición de los terrenos al estado anterior, en su caso (art. 52.4. LOUA).

64

ANEXO

II. Actividades de intervención singular

1. Nuevas Carreteras, modificación de la clasificación o categoría de las carreteras.
2. Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.
3. Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
4. Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de funcionalidad.
5. Embalses destinados a abastecimiento de agua de poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm³.
6. Redes en alta de un sistema supramunicipal de abastecimiento de agua.
7. Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.
8. Alteración de límites de términos municipales.
9. Creación de Áreas Metropolitanas.
10. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 Has.
11. Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
12. Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
 - Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.
 - Sanidad: Áreas sanitarias, Hospitales y centros de especialidades.
 - Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de serv. soc. especializados.
13. Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico general.

Así dice este art. 30: "1. Las actividades de intervención singular que se relacionan en el Anexo, y que se efectúen en ausencia de plan de los previstos en esta Ley o no estén contempladas en los mismos, tendrán a efectos de esta Ley la consideraciones de Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio y se someterán a informe del órgano competente en ordenación del territorio. 2. El informe a que hace referencia el apartado anterior versará sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse.

ficar asimismo las incidencias previsibles en la ordenación del territorio siguiendo al art. 31. Y todo para que sea evacuado el informe del art. 30 previamente a la aprobación de aquéllos instrumentos.

E) Tramitación de **procedimiento para aprobación de Plan Especial** (arts. 14, 31, 32 y 33 LOUA)

Los Planes Especiales pueden ser municipales o supramunicipales y tienen por objeto, entre otras finalidades, el establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como AIP en terrenos que tengan el régimen del SNU (art. 14.1.a) LOUA), formulados en desarrollo de PGOU, en ausencia del mismo, o en desarrollo directo de Planes de Ordenación del Territorio (apartado 2, letras a), b) y c) del art. 14). Para esta finalidad deberán los Planes Especiales valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales, sin que en modo alguno puedan sustituir a los Planes de Ordenación del Territorio ni a los PGOU en su función de instrumentos de ordenación integral, no obstante las limitaciones de uso que puedan establecer.

Corresponde a los Municipios la aprobación definitiva de los Planes Especiales de ámbito municipal, salvo aquellos cuyo objeto, naturaleza o entidad incluya actuación o actuaciones urbanísticas con incidencia o interés supramunicipal o determinaciones propias de la ordenación estructural de los PGOU, que corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes, al día de hoy). La aprobación definitiva municipal de las innovaciones de los Planes Especiales requiere la emisión previa y precep-

3. *El plazo para la emisión del informe será de dos meses a partir de la recepción de la documentación a que se refiere el art. 31 (que permita valorar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio, considerando, según los casos, las que puedan tener en el sistema de ciudades; los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía; los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales; los usos del suelo y la localización de las actividades económicas; y el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos) transcurrido el cual sin pronunciamiento expreso se considerará que el mismo tiene carácter favorable. Téngase también en cuenta que la Disposición Adicional 3ª de la Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las Áreas de Transporte de Mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía señala que “en relación con los Centros de Transporte de Mercancías, el informe previsto en el art. 30 de la Ley 1/94... no será preceptivo cuando aquéllos estén previstos en el planeamiento urbanístico general”.*

tiva de informe por parte de la COPT, a emitir en el plazo de un mes desde la aportación del expediente completo (art. 31).

Como ya se adelantó, procede la formulación de **Plan Especial** cuando en una actividad concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- Comprender terrenos pertenecientes a más de un término municipal: en presencia de este supuesto se considera que la aprobación inicial y definitiva correspondería a la COPT.
- Tener incidencia o transcendencia territorial supramunicipal por su naturaleza, entidad u objeto: correspondería la aprobación inicial y provisional a los Municipios, y la definitiva a la COPT.
- Afectar a la ordenación estructural del PGOU: la aprobación inicial y provisional sería Municipal, y autonómica la definitiva.
- En todo caso, cuando comprenda una superficie superior a 50 hectáreas: si afectare a la ordenación estructural del PGOU, regiría el criterio del apartado anterior. De no afectar a la misma, la aprobación inicial y definitiva estaría atribuida al Municipio correspondiente.

Teniendo en cuenta además que el art. 21.1⁶⁵ j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al Alcalde como Presidente de la Corporación la potestad de aprobar los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización, siendo delegable en Junta de Gobierno Local (apartado 3). Y que corresponde en todo caso al Pleno (art. 22.2 c) con régimen de mayoría absoluta (art. 47.2.11) la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la ordenación urbanística.

El procedimiento para la aprobación de Plan Especial consta de las siguientes fases:

⁶⁵ Los arts. 21, 22 y 47 han sido nuevamente redactados por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

- a) Iniciación a instancia de persona interesada, acompañada de tres copias del proyecto completo en su contenido sustantivo y documental; o bien de oficio por la Administración competente para su tramitación, conforme a lo dicho, mediante aprobación inicial adoptada a iniciativa propia o a requerimiento de otra Administración o Entidad pública.
- b) O bien recae Decreto de la Alcaldía Presidencia o resolución motivada acordada en Junta de Gobierno Local (al ser su ejercicio delegable (art. 21.1 s) en relación con art. 21.3 LBRL) declarando su inadmisión a trámite, si el uso propuesto es incompatible con lo dispuesto en la Leyes de ordenación territorial, Leyes urbanísticas, Leyes sectoriales o PGOU, con recurso potestativo de reposición y contencioso-administrativo.
- c) O bien decretada la admisión a trámite, podría emitirse informe técnico desfavorable sobre la documentación aportada, se requerirá por el Concejal Delegado con competencia en Urbanismo (al ser competencia delegable por el Alcalde, art. 21.3 LBRL) al solicitante dentro del mes siguiente a la recepción, para que subsane y, en su caso, mejore la documentación, con apercibimiento de tenerle por desistido mediante resolución expresa –arts. 42, 71 y 76.2 de la Ley 30/92– (el requerimiento suspenderá el transcurso del plazo máximo para notificar la resolución). Instancia del interesado y anexo o refundido subsanando las deficiencias detectadas.
- d) Si se evacúa Informe técnico favorable sobre la documentación aportada e informe jurídico con propuesta de resolución, se dictará resolución de aprobación inicial adoptada por la Administración competente.
- e) En la misma resolución se acordará apertura de trámite de información pública por plazo no inferior a un mes, y se requerirán los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y Entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos, que deberán ser emitidos en esta fase y en los plazos que establezca su regulación específica. En los Planes Especiales de ámbito supramunicipal o cuando su objeto incida en competencias de Administraciones supramunicipales, se practicará de forma simultánea, comunicación a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial para que, si lo estiman pertinente puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses. Deberá llamarse a trámite de información pública a los propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito del Plan Especial, que figuren como tales

en el Registro de la Propiedad y en el Catastro, mediante comunicación de la apertura y duración del período de información pública al domicilio que figure en aquéllos.

- f) A la vista del resultado de la información pública y alegaciones, la Administración competente de la tramitación acordará la aprobación provisional y su remisión a la Administración competente para la aprobación definitiva. O bien si es competente la Administración municipal para la aprobación definitiva, resolverá en ella la estimación o desestimación de las alegaciones, con las modificaciones adecuadas, previo informe de la Delegación Provincial de la COPT. De no afectar sustancialmente las modificaciones a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o no se alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades que emitieron los informes, no será preceptiva la repetición de estos trámites, si bien la resolución de aprobación provisional deberá recoger estas modificaciones no sustanciales.
- g) Tras esta aprobación provisional, la Administración competente para la tramitación requerirá a los órganos y Entidades administrativas que han de emitir informe vinculante para que en presencia del documento y del informe ya emitido, ratifiquen o ajusten, en su caso, el contenido del mismo.

En este tipo de procedimiento iniciado a instancia de parte, una vez vencido el plazo de tres meses desde que la instancia tuvo entrada en Registro en el órgano competente y no haya sido notificada la resolución aprobatoria inicial, el particular puede instar el sometimiento a información pública por propia iniciativa siguiendo el cauce previsto en el art. 32.3 que más adelante se verá. Una vez practicada esta información pública por el interesado, podrá enviar la documentación justificativa de la observancia de este trámite junto con los restantes documentos exigidos a la Consejería competente en materia de urbanismo para que emita, en su caso, el informe previsto en el art. 31.2.C). Evacuado el mismo, o transcurrido el plazo para ello, se solicitará al órgano competente la aprobación definitiva que se notificará expresamente en plazo tope de tres meses. De superarse este lapso de tiempo, el interesado podrá entender estimada su solicitud, salvo que hubiese la Consejería hubiese informado en sentido desfavorable. Si la aprobación definitiva compete a la Consejería, una vez agotados en su totalidad los plazos anteriores, el interesado podrá instar ante ésta la aprobación definitiva, la que requerirá al Ayuntamiento responsable de la tramitación de la iniciativa particular la remisión del expediente en tiempo de diez días, sin que tenga esta Administración más competencias para adoptar otra decisión. En este caso, al plazo máximo de resolución sobre la

aprobación definitiva será de tres meses desde la reiteración de la solicitud, transcurrido el cual sin notificación expresa, el interesado podrá entender estimada su solicitud, salvo que afecte a la ordenación estructural.

- h) De no apreciarse la existencia de deficiencia documental o procedimental alguna, el órgano competente resolverá motivadamente sobre la aprobación definitiva o su denegación. Según el Decreto 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, compete a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 6.3.b) la formulación y aprobación de los planes especiales para la implantación de AIP en suelo no urbanizable cuyo ámbito sea la totalidad de una Provincia o supraprovincial, en desarrollo de los arts. 31.2.a.a), 31.2.B.b) y 42.4 LOUA; corresponde a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en todos los Municipios (art.13.2.b), los Planes Especiales para la implantación de AIP en suelo no urbanizable cuando no afecten a la totalidad de la Provincia en desarrollo de los arts. 31.2.B.a), 42.3 y Disposición Transitoria Séptima LOUA. Y según el 14, párrafo 1, letras c), g) y h) corresponde a los titulares de las Delegaciones Provinciales de la COPT en el ámbito provincial de su competencia: informar, tras la aprobación provisional o acuerdo municipal que proceda tras la información pública y la emisión de informes y dictámenes preceptivos, los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus innovaciones cuya aprobación definitiva sea de competencia municipal en desarrollo del art. 31.2.C y 32.1.3ª LOUA; formular los Planes especiales para la implantación de AIP en SNU cuyo ámbito sea supramunicipal sin alcanzar a la totalidad de la Provincia, en desarrollo de los arts. 31.2.A.a y 42.4 LOUA. Así como informar los Proyectos de Actuación para la implantación de AIP en SNU en desarrollo del art. 43.1.d LOUA.

F) Tramitación de **procedimiento para aprobación de Proyecto de Actuación** (art. 43 LOUA):

- a) Solicitud del Promotor con el contenido del art. 70 de la Ley 30/92 acompañada del Proyecto de Actuación y demás documentación exigida y enumerada en el epígrafe D). Si la solicitud de iniciación no reúne los anteriores requisitos por hacerlo constar informe técnico o jurídico, en su caso, evacuado al efecto, se requerirá al interesado para que en plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no

lo hiciera se le tendrá desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 42 (art. 71 Ley 30/92).

- b) Resolución de la Alcaldía-Presidencia sobre su admisión o inadmisión a trámite, de concurrir o no en la actividad propuesta los requisitos estudiados (art. 21.1 s) de la Ley 7/85, que es delegable:
- Una vez admitido a trámite el Proyecto de Actuación previa emisión de informe técnico y jurídico, en su caso, emitido en sentido favorable, en la parte dispositiva del mismo Decreto se acordará la apertura de un período de veinte días de información pública (art. 86 Ley 30/92), mediante anuncio que se insertará en el Boletín Oficial de la Provincia a costa del Promotor, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento y formular alegaciones u observaciones. Con este mismo objeto se notificará personalmente la resolución a todos los propietarios afectados, incluidos en el ámbito del proyecto, según figuren en el Registro de la Propiedad y en el Catastro (es conveniente que en el Proyecto de Actuación aparezca esta relación de propietarios afectados, con indicación de su domicilio).
 - La resolución de inadmisión a trámite es recurrible potestativamente en reposición en plazo de un mes desde el día siguiente de la práctica de la notificación si el acto fuese expreso ante la Alcaldía Presidencia al poner fin a la vía administrativa. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes. Transcurrido dicho plazo únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 10.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) en plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación del acto expreso que ponga fin a la vía administrativa (art. 46 Ley 29/98), sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión (art. 118 Ley 30/92). Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso (art. 116 y 117 Ley 30/92).
 - De transcurrir dos meses desde la entrada en Registro municipal de la solicitud sin que haya sido notificada resolución en uno u otro sentido, el Promotor podrá instar la información pública siguiendo las reglas marcadas en el art.

32.3⁶⁶. Practicada ésta, el particular remitirá al Ayuntamiento el Proyecto de Actuación junto a la documentación justificativa su observancia. Una vez agotado el plazo de dos meses sin que recayere resolución aprobatoria, el Proyecto de Actuación se entenderá denegado.

- c) Por el Ayuntamiento se remitirá a la Delegación Provincial de la COPT el resultado de la información pública a fin de que informe preceptivamente al efecto en plazo no superior a treinta días (art, 14.1 g) del D.193/03).
- d) Resolución motivada adoptada por el Ayuntamiento Pleno aproband o denegando el Proyecto de Actuación, o denegación presunta por transcurso del plazo de seis meses desde la entrada de la solicitud en debida forma sin notificación de resolución expresa.
- e) Publicación de la resolución en BOP, frente a la que cabe directamente recurso contencioso-administrativo o potestativo de reposición en los términos antes tratados.

Transcurrido el plazo de seis meses desde la formulación de la solicitud en debida forma sin notificación de resolución expresa, se entenderá denegada la autorización solicitada (art. 43.2 LOUA).

A partir de la aprobación del Proyecto de Actuación o del Plan Especial, salvo en los casos exceptuados por la LOUA, se deberá solicitar para la Actuación de Interés Público ya autorizada, licencia municipal de obras y apertura (art. 22 del RSCL) en plazo máximo de un año (art. 172.3^a LOUA), distinguiendo el procedimiento a seguir para actuaciones sometidas a prevención ambiental (conocidas como actuaciones clasificadas) o las que no lo están (actuaciones inocuas), sin perjuicio de que sea exigible la previa licencia comercial, como tendremos ocasión de analizar. En todo caso, las licencias tendrán una duración limitada, aun-

⁶⁶ Trámite de información pública a instancia de parte:

- El interesado anunciará la convocatoria de información pública en BOP, o BOJA, en su caso, relacionando los trámites administrativos realizados y el Ayuntamiento donde se examinará el expediente y al que se dirigirán las alegaciones.
- La Secretaría General del Ayuntamiento dispondrá lo necesario para facilitar la consulta. Certificará las alegaciones formuladas, dando traslado también al particular de copia de éstas.
- Se notificará por vía notarial la convocatoria de información pública, acreditada por testimonio, al ser necesario llamar al trámite a los propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito de la AIP.

que renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización.

3. LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA

Se considera a esta modalidad de licencia como aquella declaración de voluntad municipal, concretada en el acto administrativo reglado de otorgamiento, por el que se remueven los obstáculos que en cada caso limitan el derecho de los ciudadanos a la libertad de creación de Empresa, previa adveración de la legalidad de tal actuación a través de un procedimiento en el que se valoran todas las circunstancias concurrentes, por lo que cualquier restricción al preexistente derecho exigirá la constatación por parte de la Administración de razones excepcionales que aconsejen su limitación⁶⁷. Tiene el instituto jurídico de licencia administrativa de apertura especial incidencia en el efectivo ejercicio de la libertad de empresa⁶⁸, en cuanto queda sometida toda actividad mercantil e industrial a su control preventivo en la búsqueda permanente del equilibrio entre el lucro privado y las exigencias derivadas del interés general. Motivo más para que esta intervención necesaria se justifique plenamente en aquellas actividades legalmente clasificadas que puedan producir incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada, o impliquen riesgos graves para la seguridad de las personas o bienes, protegido constitucionalmente como está en el artículo 45 “*el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado*”, así como el correlativo deber general de velar por el mismo que asumen todos los poderes públicos⁶⁹. Encuadrar, por tanto, la licencia de apertura como variedad

⁶⁷ En este sentido, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 12 marzo 1983.

⁶⁸ Proclamado en el artículo 38 CE. Como señalan también los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, la actividad comercial se ejerce bajo el principio de libertad de empresa y libre circulación de mercancías en el marco de la economía de mercado, constituyendo la utilización legítima del suelo para la instalación de establecimientos comerciales una facultad que se ampara en el principio de libertad de empresa. Siendo deber de los poderes públicos la protección de la “*libre iniciativa empresarial para la instalación y acondicionamiento de los establecimientos comerciales en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente*”.

⁶⁹ Atribuyen a las Corporaciones Locales esta novísima competencia, que afecta a la denominada “*policía de tranquilidad*”, los artículos 25.2 letras f) y h) de la LBRL, 42.3. b) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y 38.1 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía. En esta línea, la STSJ de Murcia de 29 de octubre de 2001, condena al Ayuntamiento de Cartagena al pago de una suma anual a los demandantes, mientras persista la perturbación, y de una cifra única en concepto de indemnización por daños morales, por su dejación de funciones de policía ambiental, al ser evidente que teniendo a su

de las llamadas “autorizaciones de funcionamiento”, significa que aquélla no agota todos sus efectos jurídicos en el acto en sí de otorgamiento, sino que origina una relación continua del Promotor con la Administración, prolongada en sucesivas revisiones que sean conformes a la primera apreciación.

Al minimizar el contenido de los arts. 5, 8 y 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales resulta que estará sujeta a licencia administrativa toda apertura de establecimiento mercantil e industrial con el fin de ser comprobada la adecuación de los locales e instalaciones a las condiciones de salubridad, seguridad y tranquilidad, y a las normas particulares que sobre usos contemple el PGOU (art. 10 LOUA) en las distintas clases de suelo (en suelo urbano la regulación del uso pormenorizado; en suelo urbanizable los usos globales de casa sector, y en su caso, los usos complementarios o incompatibles, y en suelo no urbanizable, los usos admisibles, entendiéndose que aquellos no expresamente autorizados son usos prohibidos), Planes Parciales de Ordenación (art. 13. 3. b) LOUA), Planes Especiales y Ordenanzas Municipales de Edificación (art. 24 LOUA). Si con arreglo al proyecto propuesto la obra se destinare para un establecimiento con actividad singularizada, será condicionante y prevalente la licencia de apertura, dada la literalidad del apartado 3 del art. 22 del RSCL (“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente”) y la interrelación que existe con la licencia de obras⁷⁰. Todo ello para evitar el gasto económico que supondría ejecutar una edificación destinada exclusivamente para el desenvolvimiento de una precisa actividad que pudiera ser ulteriormente denegada⁷¹. Pero como sostiene la STS 17 de mayo de 1999, invertir el orden de otorgamiento no lleva *per se* a la nulidad de la licencia de obras recaída con anterioridad a la de apertura, puesto que ambas licencias se

disposición recursos legales para evitar el daño a la tranquilidad del vecindario, como ordenar el cese de la actividad perturbadora, el Ayuntamiento demandado rehusó hacerlo, con una clara dejación de su deber de velar por el cumplimiento del deber general de respeto a la persona, puesto que la existencia de licencia administrativa tampoco constituye garantía alguna de evitación de un daño. En la coloquialmente conocida como sentencia del “botellón”, el TSJ de Andalucía, en sentencia de 29 de octubre de 2001, obliga al Ayuntamiento de Sevilla a adoptar las medidas que impidan el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos y la utilización de aparatos musicales que sobrepasen los límites de emisión permitidos, facilitando la libre circulación de los vecinos. Por no ser bastante la regulación y protección del medio ambiente mediante Ordenanzas, sino que se impone la actuación de la Administración Municipal con los medios adecuados para hacerlas efectivas, lo que limitará el derecho de los jóvenes a expresarse y reunirse en favor del derecho de los demás ciudadanos a la libre circulación y al descanso.

⁷⁰ STS de 17 de abril de 1990.

⁷¹ STS 17 de mayo de 1999 y 24 de marzo de 2000.

contemplan conforme a su distinto objeto, y únicamente cabe responsabilidad patrimonial si la de apertura se denegara.

Por el grado de detalle de su aplicación, se distinguen los siguientes usos:

- a) Usos globales: los que el PGOU asigna a las unidades de planeamiento en suelo urbano y a los distintos sectores de suelo urbanizable, y que son susceptibles de ser desarrollados en usos pormenorizados por el propio PGOU o por alguna otra figura de planeamiento.
- b) Son usos pormenorizados los que el PGOU o los instrumentos de planeamiento que lo desarrollan a través de su localización en los planos, y que no pueden ser alterados por ninguna otra figura de planeamiento.
- c) Constituyen los usos básicos el nivel de máxima desagregación de los usos, y vienen determinados por la consideración de las actividades y de su situación en el interior de la edificación (dentro de una parcela o edificio podrán coexistir varios usos básicos, siempre que sean compatibles. El uso básico concreto deberá ser especificado en toda solicitud de licencia de obras y apertura).

Por su relación con otros usos de la misma zona o área:

- a) Usos característicos: el que tiene asignada más superficie edificable en el Área de Reparto correspondiente.
- b) Se consideran usos compatibles los que puedan implantarse en un ámbito territorial de cualquier magnitud en coexistencia con el uso característico, sin perder ninguno de ellos su carácter o los efectos que le son propios. La compatibilidad de un uso respecto al característico implica la posible implantación en un mismo ámbito territorial, con las condiciones a determinar.
- c) Los usos prohibidos son los que se impiden en el PGOU u Ordenanzas de los Planes Parciales o Especiales, por hacer imposible el logro de objetivos de ordenación en un concreto ámbito territorial. Y aquellos otros que aún no estando específicamente vedados, sean incompatibles con los usos permitidos aunque sometidos a restricciones en la intensidad o forma de uso.

En el cuadro que sigue se sintetizan los usos más frecuentes en un Municipio andaluz medio:

USOS GLOBALES	USOS PORMENORIZADOS
1. Residencial	
1.1. Vivienda	1.1.1. Unifamiliar 1.1.2. Plurifamiliares 1.1.3. Despacho profesional doméstico
1.2. Alojamiento	1.2.1. Alojamiento turístico 1.2.2. Residencias comunitarias
2. Actividades Económicas	
2.1. Industrias y almacenes	2.1.1. No compatible con el territorio municipal 2.1.2. No compatible con el medio urbano 2.1.3. No compatible con zonas residenciales 2.1.4. Compatibles con zonas residenciales 2.1.5. Compatibles con el uso de vivienda
2.2. Comercio	2.2.1. Local comercial 2.2.2. Agrupación comercial
2.3. Servicios terciarios	2.3.1. Espectáculos y salas de reunión 2.3.2. Oficina 2.3.3. Aparcamientos y garajes
3. Dotacional y Servicios Públicos Generales	
3.1. Dotacional	3.1.1. Docente 3.1.2. Deportivo 3.1.3. Deportivo-turístico y lúdico 3.1.4. Servicios de interés público y social 3.1.4.1. Sanitario 3.1.4.2. Asistencial 3.1.4.3. Cultural 3.1.4.4. Administrativo Público 3.1.4.5. Mercados 3.1.4.6. Servicios urbanos 3.1.4.7. Religioso 3.1.4.8. Servicios en general
3.2. Servicios públicos generales	3.2.1. Cementerios 3.2.2. Defensa
4. Espacios libres	
4.1. Zonas verdes o jardines	
4.2. Parques	4.2.1. Parque central 4.2.2. Parques periféricos
5. Transportes e infraestructuras urbanas básicas	
5.1. Viario	
5.2. Estación de autobuses	
5.3. Infraestructuras urbanas básicas	
6. Agropecuario	

1. El **uso residencial** corresponde al alojamiento de personas, que puede ser, a su vez:

- a) Uso de vivienda, que comprende como uso pormenorizado la *vivienda unifamiliar* (situada en parcela independiente, tenga o no concreción física esa segregación en el espacio, en tipología de edificio aislado, agrupado horizontalmente con otros del mismo o distinto uso, siempre que cuente con acceso exclusivo e independiente desde la vía pública o desde un espacio libre de uso público) y la *vivienda colectiva o plurifamiliar* (o la que se agrupa horizontal o verticalmente con otras, resolviendo el acceso a las viviendas desde espacios comunes, que actúan como elementos de conexión entre el espacio interior de las viviendas y la vía pública o espacio libre exterior).

Es habitual que se consideren incluidos en el uso de vivienda las cocheras y almacén al servicio de ésta, así como los llamados *despachos profesionales domésticos* siempre y cuando la superficie útil de vivienda no destinada a este tipo de despacho cumpla con el programa y superficie mínima de establecida en el PGOU, las zonas destinadas a ambas funciones estén claramente diferenciadas y la superficie útil del despacho sea en todo caso inferior o igual a la mitad de la superficie total útil de la vivienda.

- b) Uso de alojamiento, distinguiéndose la *residencia comunitaria* (edificios o locales destinados al alojamiento permanente de personas en régimen de comunidad –residencias, conventos...– y que incorporan los espacios destinados a habitación de los residentes, y las instalaciones comunes complementarias) de los *alojamientos turísticos* (edificios destinados a alojar temporalmente a las personas de conformidad con las tipologías señaladas en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo de Andalucía).

2. El **uso de actividad económica** corresponde a establecimientos dedicados a: industria y almacenes (obtención y transformación de materias primas, incluso envasado, transporte y distribución; almacenaje de materias primas o productos elaborados, incluso su comercialización directa. Son actuaciones comprendidas mayoritariamente en los tres Anexos de la Ley de Protección Ambiental de Andalucía); comercio (venta directa de productos al por mayor o menor) y prestación de servicios de carácter administrativo, gestor, financiero o de profesión liberal no comprendido en el uso de vivienda (servicios terciarios).

- a) **Industrias y almacenes.** Los PGOU suelen enumerar las actividades prohibidas en todo el territorio municipal –sobre todo algunas de las actuaciones incluidas en el Anexo Primero de la Ley de Protección Ambiental–, las actividades no compatibles con el medio urbano; actividades no compatibles con zonas residenciales; actividades compatibles con zonas residenciales (ej: talleres de reparación de vehículos a motor y de maquinaria de peso máximo autorizado inferior a 3.500 kg; lavado y engrase de vehículos a motor; talleres de reparaciones eléctricas y talleres de carpintería de madera, almacenes y ventas de muebles; reparación y tratamiento de productos de consumo doméstico, lavanderías y reparación del calzado; producción artesanal y oficios artísticos); y actividades compatibles con el uso de vivienda en el mismo edificio, en función de lo que se establezca en la Ordenanza de zona de aplicación: lavado y engrase de vehículos a motor y taller de reparación eléctrica, y talleres de reparación de consumo doméstico, producción artesanal y oficios artísticos.
- b) **Comercio**⁷². En el que hay que estar a las definiciones de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, como nos detendremos más adelante.

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico hace alguna alusión al comercio. En su art. 25.1.d) y 3 obliga al PGOU a definir el sistema general de equipamiento, que comprende los centros al servicio de toda la población destinados a usos comerciales. y los arts. 45.1.e) y 51 exigen que los Planes Parciales incorporen entre sus determinaciones los emplazamientos previstos para servicios de interés público y social, que comprenden el equipamiento comercial al que se refiere el anexo de este Reglamento, obligando que se destine a equipamiento comercial el 1% de la superficie ordenada.

En STSJ de Cataluña nº 356, de 29 de abril de 2005, se confirma favorablemente el tema del cambio de la calificación de terrenos de la siguiente forma:

“ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representación de la parte actora, interpuso recurso contencioso administrativo contra DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES

⁷² Muy ilustrativa resulta la lectura del artículo publicado por Ángel Ballesteros Fernández, *El Urbanismo Comercial*, en la Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, nº 12 de 30 de junio de 2004.

BLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA y el AJUNTAMENT DE CENTELLES.

SEGUNDO. Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación; en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

TERCERO. Acordado por Auto de fecha 09/11/2001 el recibimiento del presente pleito a prueba y tras el oportuno trámite de conclusiones que evacuaron ambas partes, se señaló a efectos de votación y fallo la audiencia del día 07/09/2004.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La Entidad Mercantil "COMERCIAL PERE CASANOVAS, S. L." impugna la desestimación presunta de la alzada interpuesta ante la CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS, de la GENERALIDAD DE CATALUÑA contra los acuerdos de 15 de diciembre de 1999, y 26 de enero de 2000 de la CUB que aprobaron definitivamente la Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Centelles y su Texto Refundido para el cambio de uso del equipamiento del solar situado en la Avda. Idelfonso Cerdà y las Calles Hortalets y Cimintiri; han sido partes codemandadas el AJUNTAMIENTO DE CENTELLES y la entidad mercantil "ESTEBANELL y PAHISA, S. A."

SEGUNDO. La empresa "Estebanell y Paisa, S. A." promovió ante el Ayuntamiento de Centelles una modificación puntual de su P.G.O., consistente en el cambio de uso de un equipamiento escolar para aprovechamiento privado, con determinadas cesiones gratuitas, que, sometido a información pública fue aprobada definitivamente por la Comisión de Urbanismo de Barcelona el 15 de diciembre de 1999 si bien suspendiendo su ejecutividad hasta la presentación de un Texto Refundido que incorporase determinadas prescripciones para concretar el antiguo y nuevo uso; aprobando dicho texto por el Ayuntamiento el 26 de enero de 2000 se remitió nuevamente a la CUB que prestó su conformidad y acordó la publicación el 29 de marzo del propio año en el D.D.G.C. nº 3113; interpuesta alzada por la recurrente ante la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas se desestima por silencio dando lugar a que se promoviera la presente litis.

TERCERO. Objeta la recurrente que existe arbitrariedad en el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación puntual del P.G.O. de Centelles. Sostiene la actora que en la modificación puntual no se pretende sólo un cambio de uso, sino un cambio de calificación de unos terrenos que pasaran de cumplir un objetivo público, como es un equipamiento educativo, a destinarse a un almacén comercial de aprovechamiento privado, con un único y exclusivo interés particular. Además de una finalidad incompatible con el interés público falta motivación y justificación para el cambio infringiendo el artículo nº 38 del Reglamento de Planeamiento al no contener la Memoria su conveniencia y oportunidad, introduciendo previsiones lesivas al interés general con evidente desviación de poder.

CUARTO. La cuestión que se debate se centra en un cambio urbanístico que tiene por objeto calificar de equipamiento comercial el que hasta ahora era un equipamiento docente y, en contrapartida, calificar suelos industriales de equipamiento escolar, los cuales están situados al costado del vigente, separados por unos 45 metros a los que ahora se otorga una superficie considerablemente superior a la anterior (pasa de 5.915 m² a 7.031 m²); la entidad promotora de la modificación, titular del área industrial cede gratuitamente al Ayuntamiento dos piezas de terreno con destino al equipamiento educativo y, el uso comercial en la finca original se limita a 1.000 m² de venta y 1.400 m² de superficie construida, con una franja de verde privado libre de edificación, es decir, no estamos ante la supresión de un equipamiento educativo sin más para uso comercial de interés privado, como pretende presentarlo la recurrente, sino ante una sustitución por un nuevo equipamiento con más superficie, sito en la misma calle, a 45 metros de distancia del anterior y con muchas posibilidades de desarrollo de la actividad en condiciones superiores a las que tenía sin merma ni menoscabo de su función, fines y ubicación; por lo que ni es ilegal el acuerdo, ni irracional la sustitución, ni mucho menos innecesario o contrario al interés público cuando éste resulta beneficiado en las condiciones de la nueva ubicación, sin disminución de sus prestaciones, que ahora se ven considerablemente aumentadas, por cuya causa carece de fundamento denunciar que las potestades administrativas, en materia urbanística, se han utilizado para fines especulativos o espúreos (Art. 70.2 L.J.C.A.) cuando las infraestructuras son sensiblemente superiores a la situación anterior.

QUINTO. Tampoco puede tacharse de ilegal la modificación aprobada aludiendo a la Memoria y a unos supuestos informes preceptivos. Respecto a la Memoria, aunque no explicita de manera pormenorizada el cambio de uso, sí que otorga mayor superficie y mejor ubicación al equipamiento educativo, sin que para los usuarios suponga ninguna distinción apreciable un desplazamiento de 45 metros en sus instalaciones; el informe del Departamento de Enseñanza, ni es preceptivo ni ha motivado reacción alguna del citado organismo pese al conocimiento de la modificación y, además, tal

exigencia no se explicita en el artículo 51.1 d) del T.R. de 1990, sobre Normas Urbanísticas vigentes en Cataluña que es la preceptiva aplicable al supuesto de autos; tampoco es necesario un estudio de la incidencia de una gran área comercial, toda vez, que sólo se trata de un cambio puntual de la calificación de una finca con la misma edificabilidad que no alcanza la categoría de "gran establecimiento comercial" conforme a los dictados de la Ley 1/1997, de 24 de marzo (art. 3) según el resultado de la prueba pericial, ni mucho menos es preceptivo un estudio económico financiero.

SEXTO. Así pues, concretando el dictamen evacuado a instancia de la actora, por el Arquitecto Don Rubén se concluye: que las fincas se hallan separadas entre sí unos 45 metros, perfectamente grafiados en los planos 1 y 2 del dictamen. Que, el cambio puntual del P.G.O. de Centelles en la finca que figura como equipamiento "Almacén destinado al comercio" (clave 5.10) tiene la misma edificabilidad neta de 0,50 m²/m² que ordenaba el anterior equipamiento; y que la superficie de la finca originalmente destinada a agrupamiento escolar tiene una superficie de 5.915 m² y los cedidos gratuitamente suponen una superficie de 7.031 m², con topografía similar o incluso menor que posee la inicial finca donde va a ubicarse el centro comercial; es llano, que ningún perjuicio se causa al interés público con el cambio de uso operado y que la Administración demandada no ha incurrido, con tal aprobación, ni en ilegalidad ni en desviación de poder, lo que implica la acomodación a Derecho de sus acuerdos y la desestimación del recurso interpuesto”.

c) Usos terciarios. Tienen por finalidad la prestación de servicios tales como información, administración, gestión, intermediación financiera o análogas, seguros, entretenimiento y similares. Habitualmente se incluyen en este uso los siguientes:

- Oficinas.
- Establecimientos destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, y salas de reunión.
- Aparcamientos y garajes.

3. Uso dotacional y servicios públicos generales.

Con el uso dotacional se provee a los ciudadanos del equipamiento que hace posible su educación, enriquecimiento cultural, salud y bienestar, y proporciona los servicios de carácter administrativo y de abastecimiento, propios de la vida en el Municipio. Comprende los siguientes usos pormenorizados:

- a) Docente. Para la formación intelectual de las personas: guarderías, enseñanza reglada y no reglada (academias...) e investigación.
- b) Deportivo. Práctica de actividad física y deportiva. Constituyen los equipamientos deportivos turísticos y lúdicos las instalaciones especializadas, de carácter deportivo o no, que se asocian a los usos turísticos tales como campos de golf, puertos deportivos, parques recreativos temáticos...
- c) Servicios de interés público y social. Comprensivos de los siguientes usos:
- Sanitario: prestación de asistencia médica y quirúrgica, en régimen ambulatorio o con hospitalización, excluyéndose las que se presten en consultas particulares o en plantas altas de edificios residenciales si la superficie no es superior a una planta ni a 200 m² construidos. En este último caso se aplican las condiciones señaladas para las oficinas.
 - Asistencial: mediante prestación de asistencia de servicios sociales.
 - Cultural: creación, conservación y transmisión de conocimientos y obras (bibliotecas, museos, salas de exposición, jardines botánicos...).
 - Administrativo público: se desarrollan tareas de gestión en asuntos competencia de las Administraciones Públicas.
 - Mercados de abastos y centros de comercio básico para el aprovisionamiento de productos alimenticios y otros de carácter básico para el abastecimiento de la población.
 - Servicios urbanos: integran los servicios de protección de personas y bienes (Bomberos, Policía, Protección Civil...), de mantenimiento de espacios públicos y en general de satisfacción de necesidades públicas (Correos, teléfonos públicos...).
 - Religioso: comprende la celebración de los diferentes cultos y el alojamiento de los miembros de sus comunidades.
 - Alojamiento o residencia de grupos sociales, excluyéndose el uso hotelero.
 - Servicios en general, o la prestación de servicios no encuadrados en ninguna categoría anterior (peluquerías, salones de belleza, clínicas de fisioterapia...).

Son usos de servicios públicos generales los prestados fuera de los núcleos de población, sin que pueda individualizarse su prestación:

- a) Defensa y establecimientos penitenciarios.
- b) Cementerios y tanatorios.

4. El **uso espacios libres** comprende los terrenos destinados al esparcimiento de la población, acondicionar y proteger el sistema viario y mejora de las condiciones estéticas del Municipio. Comprende:

- a) Zonas verdes o jardines, o espacios libres enclavados en áreas de usos globales residencial, industrial o de servicios terciarios destinados al esparcimiento de la comunidad y con un alto grado de acondicionamiento, ajardinamiento y mobiliario urbano.
- b) Parques. Son los espacios libres ajardinados o forestados con incidencia importante en la estructura y salubridad del Municipio, destinados básicamente, aunque no exclusivamente al ocio de la población.
- c) Áreas de ocio. Su destino específico es complementar actividades culturales, recreativas, espectáculos al aire libre (ferias, zoológicos, parques de atracciones, acuáticos...).

5. **Uso transporte e infraestructuras urbanas básicas.**

Comprende como usos pormenorizados los destinados a las redes viarias y edificaciones al servicio de movimiento de personas, transporte de mercancías (estaciones de autobuses y centros de transporte) y dotación de servicios vinculados a las infraestructuras urbanas básicas (suministro de agua, saneamiento, redes de energía, telefonía...).

6. **Uso agropecuario.**

Tienen este uso los terrenos destinados al cultivo agrícola y a la cría de ganado.

Sentado lo anterior, podremos incluir los distintos tipos de actuaciones sometidas a licencia municipal de apertura en alguna de estas grandes categorías:

3.1. Actividades inocuas

Definidas por exclusión, se consideran como actividades inocuas las que no aparecen en los Anexos de los Reglamentos de desarrollo de la Ley de Protección Ambiental de Andalucía, Anexo del RD 2816/1982 y Catálogo del Decreto 78/2002 como tendremos ocasión de comprobar. El procedimiento para otorgamiento de licencia de actividad inocua es el general reseñado en el Capítulo III. Habrá que estar igualmente a las prescripciones del Plan General de Ordenación Urbanística que exige habitualmente como documentación técnica necesaria: memoria (obra menor o mero acondicionamiento, con el contenido mínimo que se verá y plano de situación y emplazamiento, planta de distribución del local, indicando medios de protección contra incendios) o proyecto técnico con visado colegial (si hay que hacer obra mayor) que contendrá descripción justificativa de la actividad propuesta (justificación urbanística, descripción exhaustiva de la actividad y obras, medidas correctoras adoptadas, cuadro resumen de superficies, estudio económico, resumen de presupuesto, por capítulos agrupados en obra civil, maquinaria e instalaciones y justificación de normativa vigente aplicable), Pliego de Condiciones, Mediciones y Presupuesto desglosado por partidas y capítulo, Estudio de seguridad y Salud o Estudio Básico y planos de situación, emplazamiento, distribución, alzados, instalaciones y demás que se precisen para la definición completa de las obras y actividad. A la vista de toda esta documentación completa y correcta informada favorablemente, previa propuesta, se otorgará licencia de obras haciéndose constar la documentación complementaria a presentar para obtener la licencia de apertura que autoriza la puesta en funcionamiento de la actividad una vez comunicada al Ayuntamiento la finalización de las obras: licencia de primera ocupación del edificio, en su caso; certificado de seguridad referido a la actividad –si no se hubiese aportado ya– y actas de puesta en funcionamiento y/o autorizaciones emitidas por los Organismos sectoriales competentes y certificado final de obra, en su caso. En la resolución que otorga la licencia de apertura se harán constar, en su caso, las limitaciones y prescripciones de carácter obligatorio a tener en cuenta para el desarrollo de la actividad.

3.2. Actuaciones sometidas a medidas de prevención ambiental

Las actuaciones públicas o privadas, consistentes en la realización de planes, programas, proyectos de construcción, instalación y obras, o de cualquier otra actividad o naturaleza, comprendidas en los Anexos Primero Segundo y Tercero de la Ley 7/1994, de Protección Ambiental de Andalucía, que se pretendan llevar a cabo en el ámbito de la CAA, deberán someterse a las medidas de prevención ambiental que a continuación abordaremos, a fin de prevenir, minimizar, corregir o, en su caso impedir los efectos que estas actuaciones puedan tener sobre el medio ambiente y la calidad de vida a través de las medidas que se establecen en la misma.

Aparecían reguladas y enumeradas en el nomenclátor del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas –en adelante RAMINP– y Orden de 15 de marzo de 1963⁷³, así como en el Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, por el que se establece el Régimen de las Industrias Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en Poblaciones con Alto Nivel de Contaminación Atmosférica o Perturbaciones por Ruidos y Vibraciones. Legislación que ha sido plenamente aplicable en Andalucía hasta la entrada en vigor en el ámbito de esta Comunidad de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental⁷⁴ en virtud del dictado de su

⁷³ La Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente integró la evaluación de impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con el art. 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, para la protección de la salud humana, mejora del entorno a la calidad de vida, mantenimiento de la diversidad de especies y conservación de la capacidad de reproducción del sistema como recurso fundamental de la vida. La incorporación de esta Directiva al Derecho interno estatal se efectuó con norma de rango de Ley que tiene el carácter de legislación básica estatal (art. 149.1.23ª CE): Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

⁷⁴ La Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las competencias que le reconoce el Estatuto (especialmente el art. 15.1.7ª: “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica”) ha desarrollado esta normativa básica de evaluación de impacto ambiental mediante esta Ley de Protección Ambiental, pues como dice la Exposición de Motivos “el Título Segundo, correspondiente a la prevención ambiental, fija el régimen de las actuaciones a desarrollar por las Administraciones Públicas andaluzas en la aplicación de procedimientos y técnicas que permitan una adecuada valoración anticipada de los efectos ambientales de un conjunto de actividades. La singularidad de esta norma legal se encuentra en la complementación de la Directiva 85/337, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 27 de junio de 1985, del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre”.

Disposición Final Tercera⁷⁵, y Reglamentos de desarrollo de la misma, que son: Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental; Decreto 153/1996, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental; Decreto 297/1995, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental; Decreto 74/1996, de 20 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de la Calidad del Aire, Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía (que deroga los apartados 2, 3 y 4 del art. 2 así como el Título III “De los Ruidos” del Reglamento de la Calidad del Aire y la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 23 de febrero de 1996, sobre materia de Medición, Evaluación y Valoración de Ruidos y Vibraciones y Orden de 3 de septiembre de 1998, por la que se aprueba el modelo tipo de Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente contra Ruidos y Vibraciones); Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos⁷⁶ y Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Calidad de las Aguas Litorales⁷⁷; y el más reciente Decreto 12/1999, de 26 de enero, por el que se regulan las Entidades Colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente en materia de Protección Ambiental⁷⁸.

⁷⁵ Dice así: “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley se aprobarán las normas de procedimiento que requiera su aplicación. Hasta ese momento regirá con carácter supletorio el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”.

⁷⁶ En esta materia se tendrán en cuenta la posterior Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos y la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, y Decretos autonómicos 218/1999, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos Urbanos de Andalucía, y D. 134/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía.

⁷⁷ A tener en consideración también la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 24 de julio de 1997, por la que se aprueba el Pliego de Condiciones Generales para el Otorgamiento de Autorizaciones de Vertido al Dominio Público Marítimo-Terrestre en desarrollo del Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula el Procedimiento para la Tramitación de Autorizaciones de Vertido al Dominio Público Marítimo Terrestre y de uso en Zona de Servidumbre de Protección. El decreto 14/96 ha sido desarrollado por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 14 de febrero de 1997, por la que se Clasifican las Aguas Litorales Andaluzas y se Establecen los Objetivos de calidad de las Aguas afectadas directamente por los Vertidos.

⁷⁸ Son también trascendentes para el objeto de este estudio: Decreto 218/1999, de 26 de octubre por el que se aprueba el Plan Director Territorial de gestión de residuos urbanos; Decreto 134/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el plan de gestión de residuos tóxicos y peligrosos; Decreto 104/2000, de 21 de marzo, regulador de las autorizaciones administrativas de valoración y eliminación de residuos y la gestión de residuos plásticos agrícolas; Decreto 194/1998, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre vigilancia higiénico-sanitaria de las aguas y zonas de baño de carácter marítimo; Decreto 334/1994, de 4 de octubre, regulador del procedimiento para tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y Orden 24/07/97 por la que se aprueba el Pliego de condiciones para autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo.

Por tanto, en el ámbito territorial andaluz son actuaciones clasificadas las relacionadas en los Anexos Primero, Segundo y Tercero de la citada Ley 7/1994, articulándose la prevención ambiental, respectivamente, a través de medidas de Evaluación de Impacto Ambiental (para actuaciones contempladas en el Anexo Primero), Informe Ambiental (Anexo Segundo, entre las que se encuentran los Grandes Establecimientos Comerciales y los hipermercados) y Calificación Ambiental (Anexo Tercero, apareciendo en los puntos: 6.- Almacenes al por mayor de artículos de droguería y perfumería, 16.- Carnicerías. Almacenes y ventas de carnes, 17.- Pescaderías. Almacenes y ventas de pescado, 18.- Panaderías y obradores de confitería, 19.- Supermercados y autoservicios, 20.- Almacenes y ventas de congelados, 21.- Almacenes y venta de frutas y verduras, 22.- Fabricación artesanal y venta de helados, 24.- Almacenes de abonos y piensos, 30.- Almacenes y venta al por mayor de productos farmacéuticos). Habrá que estar también a los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en los Anexos I y II de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª de la Constitución⁷⁹. La entrada en vigor de esta Ley obligó a la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente a emitir la Circular de 3 de diciembre de 2001 donde establece los siguientes criterios homogéneos de aplicación de la misma en concordancia con la Ley de Protección Ambiental de Andalucía y la sentencia del Tribunal Constitucional 90/00 de 30 de marzo, siguiendo para ello los informes 162/01/-F y 398/00-F de los Servicios Jurídicos de la Consejería, de modo que: si la actuación está incluida en el Anexo I ó II de la Ley 6/01 en igualmente en el Anexo Primero de la Ley 7/94, se someterá a Evaluación de Impacto Ambiental; de no estarlo en los Anexos de la Ley 6/01, pero sí en el Anexo Primero de la Ley 7/94, también requiere Evaluación de Impacto Ambiental; la actuación está incluida en el Anexo I de la Ley 6/01, pero en el Anexo Segundo de la Ley

⁷⁹ La Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, amplió su Anexo I al mencionar 21 categorías de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental obligatoria, en vez de los nueve primeramente relacionados, a la vez que introduce otras modificaciones puntuales en la línea con la jurisprudencia comunitaria establecida a partir de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 2 de mayo de 1996. Para trasponer estas modificaciones al Derecho estatal, el RDL 1302/86, fue modificado por el RDL 9/2000, de 6 de octubre, que tras ser convalidado por el Congreso de los diputados, fue tramitado como Proyecto de Ley, dando lugar a la Ley 6/2001. Hacer notar, que el Pleno de la Sección 2ª del Tribunal Constitucional ha acordado con fecha 24 de septiembre de 2001 la admisión a trámite de recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Andalucía contra la misma.

andaluza: sumisión al procedimiento de Informe Ambiental STJCE de 16 de septiembre de 1999, C-435/97; se exigirá tramitación de Información Ambiental si la actuación está enumerada tanto en el Anexo II de la Ley estatal como en el Anexo Segundo de la Ley andaluza, y ni no lo está en los Anexos de la Ley 6/01 pero sí en el Anexo segundo de la Ley 7/94; por último, si la actuación aparece en los Anexos I ó II de la Ley estatal pero no figura en ningún Anexo de la Ley andaluza, a estos proyectos se les exigirá el requisito de Evaluación de Impacto Ambiental.

| CAPÍTULO II

1. PROCEDIMIENTO ORIGINARIO DE INSTALACIÓN DE GRAN SUPERFICIE COMERCIAL

El derecho de libertad de empresa se halla reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978, incardinado en la Sección 2ª (*De los derechos y deberes de los ciudadanos*), del Capítulo II (*Derechos y Libertades*) del Título I (*De los derechos y deberes fundamentales*), actualización del clásico principio de libertad de comercio e industria. Pero este derecho, que tiene como contenido mínimo esencial la libertad de creación de empresas y la libertad de acceder al mercado, la libertad de organización de la empresa constituida y de dirección, no es absoluto, es entendido como garantía de una institución pues señala el art. 53 CE que el reconocimiento, respeto y protección del principio reconocido en el art. 51 de la Constitución, en el que se garantiza por los poderes públicos la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces sus legítimos intereses económicos y la regulación por Ley del comercio interior, (para garantizar el abastecimiento, la calidad de los productos y la posición del consumidor frente al suministrador) y el régimen de autorización de productos comerciales, al incardinarse en el Capítulo III (*De los Principios Rectores de la Política Social y Económica*) del Título I informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, si bien sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Queda reconocida de esta forma la facultad del legislador para regular el ejercicio de esta actividad económica y la potestad de imponer límites al libre ejercicio del comercio interior como garantía de otros derechos o intereses también generales, “*para evitar que se instalen actividades que no cumplan los requisitos que la normativa vigente aplicable exija en cada momento*” (STS

15 de junio de 1992), sin que sea dable a la Administración hacer desaparecer con la potestad intervencionista en las actividades incluidas en alguno de los 3 Anexos de la Ley de Protección Ambiental de Andalucía, los tres pilares infranqueables ya dichos. Se publica así la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (complementaria de las también estatales Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal) que tiene por objeto principal según su art. 1 (de aplicación general con arreglo a su Disposición Final Única, por constituir legislación civil y mercantil, competencia exclusiva del Estado: art. 149.1 números 6 y 8) establecer el régimen jurídico general del comercio minorista (a su vez definido en su párrafo 2 como *“aquella actividad desarrollada profesionalmente con ánimo de lucro consistente en ofertar la venta de cualquier clase de artículos a los destinatarios finales de los mismos, utilizando o no un establecimiento”*)... sin perjuicio de las Leyes dictadas por las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias en la materia. Y el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios establece que los establecimientos que, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero tengan la consideración de GEC, *“incorporarán entre sus equipamientos, al menos, una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos, para cuyo abastecimiento, con carácter preferente, no podrán celebrar contratos de suministro en exclusiva con un solo operador al por mayor de productos petrolíferos. Estas instalaciones deberán cumplir las condiciones técnicas de seguridad que sean exigibles, así como el resto de la normativa vigente que, en cada caso, sea de aplicación, en especial la referente a metrología y metrotecnica y a la protección de consumidores y usuarios”*.

Es bastante ilustrativa sobre este último aspecto la lectura íntegra de la sentencia STSJ Granada nº 785/2005, de 30 de diciembre de 2005:

“ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo mencionado, en fecha 24 de julio de 2002 dictó la Sentencia número 195.cuyo Fallo dispone «Desestimo el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la entidad mercantil "Alcampo S. A." frente a la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por la hoy actora contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Almería, de fecha 21 de mayo de 1999, que más arriba se ha hecho expresión, por ser dicho acto conforme a derecho, sin hacer expresa declaración sobre las costas causadas».

SEGUNDO. *Contra dicha sentencia interpuso recurso de apelación la parte actora, Tras ser admitido por el Juzgado, se verificó traslado del escrito para que, en el plazo de 15 días, se formulara oposición, presentándose por el Ayuntamiento de Almería y por la Asociación Provincial de Estaciones de Servicio de Almería, escrito de impugnación del recurso.*

TERCERO. *Elevadas las actuaciones a esta Sala se formó el oportuno rollo, se registró, se designó Ponente al Ilmo. Sr. Magistrado Don José Antonio Santandreu Montero y al no admitirse el recibimiento a prueba interesado por la actora-apelante se declararon conclusas las actuaciones para dictar la resolución procedente.*

CUARTO. *Se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del recurso.*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *Doña Mercedes Martín García, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de Alcampo, S. A. interpuso el 17 de septiembre de 2002 recurso de apelación contra la sentencia número 195 de 24 de julio de 2002 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Almería en el Procedimiento Ordinario 380/01 que desestimó el recurso Contencioso-Administrativo promovido por la recurrente contra las Resoluciones del Ayuntamiento de Almería de 23 de abril, 29 de junio y 9 de julio de 2001, que: a) denegó la petición de licencia para la instalación de Estación de Servicio en el Complejo Comercial de la actora, sito en Avda de Almería, en base a que el proyecto presentado infringe el art. 5.105 de la Revisión del PGOU del año 1998, que solo permite «un poste multiproducto» en las Estaciones de Servicio tipo B, sitas en suelo urbano (se proyectan tres por Alcampo); b) que acordó la paralización de las obras que se realizaban sin licencia, y, c) que deniega la licencia de obras para la construcción de la estación de servicio, respectivamente.*

SEGUNDO. *La sentencia desestima el argumento impugnatorio de Alcampo S. A. –que postula la inaplicación del artículo 5105 de la Revisión del PGOU de 24-06-98 y la aplicabilidad del PGOU de 1987, al que adecuó el proyecto presentado, así como del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio– y justifica su decisión desestimatoria de la demanda en los siguientes motivos: en primer lugar, que no se ha producido la adquisición por silencio positivo de la licencia interesada en su día por la entidad apelante, y, en segundo lugar, que prima, sobre la aplicabilidad del Real Decreto 6/2000, de 23 de junio, las disposiciones del Plan General de Ordenación Urbana de*

Almería, concretamente la Norma 5.105. En contra de esa sentencia se alza en apelación Alcampo, S. A., interesando que la Sala la anule y acceda a los pedimentos que incorporaba en el suplico de la demanda del recurso en primera instancia, es decir, que tiene adquirida la licencia por silencio administrativo positivo, y que la licencia en los términos en que lo solicitada no contraviene la normativa urbanística.

TERCERO. En virtud de lo expuesto, y dada la trascendencia que su posible estimación tendría en el sentido de la sentencia, nuestro pronunciamiento va a analizar, en primer lugar, si se dan los supuestos para la adquisición de la licencia por silencio positivo. El 9 de enero de 2001 Alcampo, S. A., al amparo de lo dispuesto por el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, formula la solicitud de licencia parada instalación de una estación de servicio en el Centro Comercial que tiene en la ciudad de Almería. Esa petición tras el oportuno trámite da lugar al Acuerdo de 23 de abril de 2001, notificada a la solicitante el 16 de mayo de 2001, en el que se deniega esa licencia, en base a que incumple el Plan General de Ordenación Urbana de Almería, Norma 5.105, sobre instalación de estación de servicio en suelo urbano. Así las cosas, la recurrente discrepa de ese Acuerdo, y de la sentencia que lo confirmó, por cuanto la denegación expresa de la licencia tuvo lugar una vez que ya la había adquirido en virtud del silencio positivo por aplicación de la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, a cuyo tenor, «..., b) las licencias municipales necesarias para la construcción de instalaciones y su puesta en funcionamiento, se entenderán concedidas por silencio positivo si no se notifica la resolución expresa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la presentación de su solicitud».

CUARTO. El Real Decreto, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, establece entre otros objetivos, el promover la instalación de estaciones de servicios en grandes superficies y la limitación del número de instalaciones de venta de productos petrolíferos de los grandes operadores. En coherencia con ese propósito el artículo 3 dispone: «Los establecimientos que, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, tengan la consideración de gran establecimiento comercial, incorporarán entre sus equipamientos, al menos, una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos. Estas instalaciones deberán cumplir las condiciones técnicas de seguridad que sean exigibles, ase como el resto de la normativa vigente que, en cada caso, sea de aplicación, en especial, la referente a metrología y metrotecnica y a la protección de consumidores y usuarios, En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, el otorgamiento de las licencias municipales requeridas por el establecimiento llevará implícita la concesión de las que Rieren necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos». La Disposición transitoria primera, tras referirse a que

los establecimientos comerciales que a la entrada en vigor del presente Real Decreto Ley estuvieran en funcionamiento, podrán incorporar, entre sus equipamientos, la instalación para el suministro de productos petrolíferos, si bien deberán tener en cuenta lo siguiente: «a) el espacio que ocupen las instalaciones y equipamientos que resulten imprescindibles para el suministro no computará a efectos de volumen edificable ni de ocupación; b) las licencias municipales necesarias para la construcción de instalaciones y su puesta en funcionamiento se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica la resolución expresa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la presentación de su solicitud».

Es claro que tras la proclamación de uno de los propósitos del mencionado Real Decreto Ley, se regula la situación de aquellos centros comerciales que estando en funcionamiento a su entrada en vigor, quieran realizar una instalación como la referida, Como uno de los aspectos más relevantes para la consecución del propósito que anima a dicho Real Decreto Ley, fija un plazo para la adquisición de ese derecho mediante el silencio administrativo, al que le confiere un sentido positivo, como sin ningún esfuerzo interpretativo se deduce de los términos en que así lo proclama. Ese efecto lo hace depender del transcurso de un período de tiempo propio y exclusivo. La lectura detenida de las actuaciones nos enseña que desde el 9 de enero de 2001, día en que se presentó la solicitud en el Ayuntamiento de Almería, hasta el 16 de mayo de 2001, día en que se notifica la resolución denegatoria de 23 de abril de 2001, ha transcurrido con creces ese plazo de cuarenta y cinco días. Esa realidad es cuestión pacífica entre las partes, de ahí que no se suscite contienda sobre ese extremo.

QUINTO. Así las cosas, la sentencia apelada se hace eco de una nutrida y constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y, que, en base a una interpretación conjunta del artículo 242.6 del TRLS/1992, el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y el artículo 43 de la Ley 30/92, declara la imposibilidad de que se adquiriera licencia de obra por silencio administrativo cuando contravenga lo dispuesto en la normativa urbanística. Por su parte la mercantil apelante junto con la invocación explícita del contenido de la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, niega la vigencia de la solución legal adoptada por el Juzgador de Instancia, desde el punto y hora que la Ley 4/99, de 13 de enero, modificó el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, en unos términos tan absolutos y contundentes, que no propician el mantenimiento de una doctrina jurisprudencia! que descansaba en la redacción anterior de esa norma, y que por ello debe ceder ante aquella conforme a la que, una vez transcurrido el plazo sin que se haya dictado resolución expresa, el acto presunto ya ha surgido y además con el contenido del silencio positivo, salvo que, lo que no ocurre en el caso de autos, una norma con rango de Ley establezca lo contrario, de tal manera que si la Administración quiere dejarlo

sin efecto por su contradicción con la normativa urbanística, debe acudir a los procedimientos que para ese fin establece la LRJ-PAC, y no, como pretende la Administración apelada, entender que ese acto presunto no ha llegado a surgir con el sentido perseguido por la solicitante por contravenir la normativa urbanística.

Es por ello que la cuestión y problema que se somete a la consideración de esta Sala estriba en determinar el alcance del silencio administrativo en un ámbito del Derecho Administrativo, concretamente en el urbanístico, a la luz de las disposiciones legales vigentes en el momento en que solicitó la licencia. Cuando la Administración obligada a resolver un expediente de concesión de licencia urbanística no lo resuelve en plazo, existen varias tendencias sobre la concreción de la consecuencia de esa inactividad, que sin embargo por su grado de aceptación, podríamos reducir, básicamente, a dos. Así se puede considerar que se obtiene la licencia independientemente de si lo proyectado es conforme o no a la legalidad urbanística aplicable, distinguiendo, a su vez entre aquellos para los que sólo se produce el acto presunto cuando la contravención no es constitutiva de infracción grave, y quienes consideran que cuando el acto presunto contraviene el ordenamiento urbanístico de manera grave o leve, se estaría ante un acto presunto, nulo o anulable, susceptible de revisión a través de los sistemas previstos en el art. 102 y ss. de la Ley 30/1992 de 26 noviembre de 1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJA. Frente a esa primera tendencia está la que podríamos valorar como mayoritaria y que entiende que nunca se podrá, cuando el acto es contrario a la legalidad urbanística, conseguir presuntamente nada que no hubiera sido posible obtener expresamente. En estos casos no se aplica la técnica del silencio administrativo, es decir, no hay acto presunto.

SEXTO. La licencia urbanística, es entendida como un acto típico de autorización reglada, por el que se habilita al administrado para que ejercite un poder que ya le pertenece, pero tras controlar que el ejercicio del mismo es, en el caso concreto de que se trata, pertinente y adecuado en relación con los intereses públicos que la Administración autorizante debe tutelar conforme a la Ley. Se explica así que el ejercicio de ese derecho quede subordinado a la obtención de una autorización previa; sirve ésta para alzar un límite a la actuación del administrado, alzamiento que se verifica tras comprobarse que los intereses públicos Protegidos por el Ente autorizante no sufrirán en el caso de ejercicio concreto de ese poder. De lo expuesto se deduce que es en el ámbito municipal, y especialmente en los procedimientos que requieren una actividad de policía de carácter preventiva (autorizaciones y licencias), donde el silencio encierra la existencia de un verdadero acto, equivalente a la licencia o autorización correspondiente.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, modificadora de la Ley 30/92, da una nueva redacción al artículo 43.2 que queda de la siguiente forma «Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario...». Quiero ello decir que la regla general es que por el silencio administrativo todo particular deberá entender que ha sido estimada su petición, con la única excepción de que una norma con rango de Ley o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario, de tal manera que el límite al sentido estimatorio de toda pretensión no resuelta de manera expresa por la Administración, tiene como último bastión para evitar su producción, que una norma disponga lo contrario. La reforma se ha cuidado mucho en concretar que la producción del efecto impeditivo del silencio positivo no lo va a originar cualquier norma, abstracción hecha de su categoría, sino que aquella debe tener el rango de Ley, lo que significa que si la que estableciera el efecto contrario al silencio administrativo positivo fuera otra disposición normativa de naturaleza distinta de la exigida, no podría enervar la producción del silencio positivo. Con todo lo que antecede queremos destacar no sólo la significación y relevancia que la Ley 4/1999, de 13 de enero, atribuye a la adquisición por silencio positivo de ciertas facultades, sino la extensión general de esa consecuencia, que sólo encontrará –a modo de dique infranqueable– el límite cuando una norma con rango de Ley establezca lo contrario. La Ley 4/1999, de 13 de enero, vino a consagrar una nueva regulación del silencio administrativo, generalizando su efecto positivo, así lo entiende esta Sala a la luz de los términos en que lo formula, cuando proclama «los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos», y que sólo cederá de manera puntual e insoslayable cuando una Ley disponga lo contrario. Además, el silencio positivo, tiene a todos los efectos la consideración de acto finalizados del procedimiento, es un verdadero acto declarativo de derechos con todas las consecuencias que ello supone, sobre todo en cuanto a su revisión.

SÉPTIMO. Hechas estas aseveraciones generales sobre el silencio positivo administrativo, hemos de interrogarnos si la falta de resolución expresa en el plazo establecido para resolver el procedimiento de concesión de la licencia supone, en el caso que nos ocupa, la producción del efecto favorable para el interesado, en forma de adquisición de esa licencia por silencio positivo.

Conviene dejar claro desde el principio que en el ámbito urbanístico, como excepción al sistema general del Derecho Administrativo, la no resolución expresa de un procedimiento no siempre ha supuesto la producción de un acto presunto (positivo o negativo) si cuando lo solicitado es disconforme de manera clara y manifiesta a la normativa urbanística; en estos casos, simplemente no se produce un acto presunto, es decir, no se aplica la institución del silencio administrativo.

Para tratar este tema no hemos de olvidar la regla básica anteriormente citada de que el procedimiento de solicitud de licencia, como todos los existentes, está sujeto a unos plazos para la concesión y notificación del acto administrativo, y es el incumplimiento de los mismos el hecho desencadenante del silencio administrativo. Como postulado general tres son las condiciones que han de concurrir en la solicitud de licencia para que opere el silencio administrativo en el procedimiento de concesión de aquella. A) Formal, mediante la presentación de la solicitud acompañada de todos los documentos que preceptivamente son necesarios tanto a nivel urbanístico como sectorial, B) Temporal, por el transcurso de los plazos previstos en las normas sin que se dicte resolución expresa y su correspondiente notificación, y, C) Sustantivo, como es la adecuación de lo proyectado a la legalidad urbanística.

Este último requisito, el sustantivo, es el problemático, ya que nos encontramos ante el Carnoso silencio contra legem, cuyo origen estaba en la Ley del Suelo de 1975, y respecto del que se han acuñado unas líneas de doctrina jurisprudencial que, en cierta forma han condicionado el panorama actual, y cuyas orientaciones podrían aglutinarse de la siguiente forma: a) Una primera basada en el respeto al principio de seguridad jurídica: el proyecto quedaba aprobado en sus propios términos como si hubiese recaído un acto administrativo expreso (SSTS 24 de febrero de 1961, 3 y 31 de octubre de 1963 y 2 de julio de y 3 de noviembre de 1964, entre otras); b) La segunda, más sensible a la legalidad que a la seguridad jurídica, consideró, en cambio, que, siendo el silencio creación de la Ley, difícilmente podía aceptarse que por esa vía pudiera obtenerse lo que la Ley prohibía, por lo que concluyó que el silencio suple, en efecto, al acto expreso, pero sólo dentro de los límites de la Ley y hasta donde ésta permite, y, e) La tercera encontró un punto intermedio entre las dos anteriores, aceptando, en principio, la obtención por silencio de todo lo pedido con la única excepción de que la autorización o aprobación así ganadas adoleciesen de vicios esenciales determinantes de su nulidad de pleno derecho (2 de abril de 1975, etc.).

Es la segunda línea expuesta –la de preferencia del principio de legalidad sobre el de seguridad jurídica– la que ha sido acogida por el Derecho Urbanístico, desde 1975 hasta nuestros días, tal y como se desprende de las siguientes normas: A) A nivel estatal, con carácter básico el art. 242.6 del TRLS/1992 que establece: «En ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico» [vigente según F. 6], que vino a recoger el principio ya enarbolado en el art. 180.3 del (hoy derogado)], y E) A nivel estatal y con carácter supletorio el art. 5 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio, hoy vigente tras la Sentencia 61/1997 del TC y según lo previsto en el: «En ningún caso se entenderán adquirirlas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de la Ley del Suelo, de los

Planes de Ordenación, Programas, Proyectos y, en caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras sobre uso del suelo y edificación. 2. Cuando, en el supuesto del número anterior, el peticionario de la licencia ejecute las determinaciones de/proyecto, no habrá lugar a indemnización a su favor si se ordenare posteriormente la suspensión de actividades o la demolición de lo realizada».

OCTAVO. Es en este punto donde debemos plantearnos la aplicabilidad y vigencia de este principio, consagrado en el citado art. 242.6 del TRLS/92 y en el resto de las disposiciones expuestas, sobre todo tras la entrada en vigor del art. 43 de la Ley 30/92, con la nueva redacción dada por Ley 4/99 (1. En los procedimientos iniciarlos a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo. 2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario), hasta el punto de que ahora, a criterio de esta Sala, no es posible aplicar el citado art. 242.6 expuesto, porque supondría un incumplimiento del mencionado art. 43.2 ya que éste dice que se obtiene el acto presunto en todos los casos, dejando fuera de juego al mencionado principio, salvo que una norma con rango de Ley disponga otra cosa, es decir, debemos indagar si la negativa a la producción del silencio positivo pasa porque en el caso de autos haya una disposición, como la exigida por el artículo 43.2 de la Ley 30/92, que establezca lo contrario, y ese interrogante lo debemos despejar en sentido negativo porque no hay una norma con esa magnitud que disponga lo adverso. Muy al contrario, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, lo que hace es declarar de manera paladina que la falta de notificación de la resolución expresa en el plazo de cuarenta y cinco días, determinará la adquisición de la licenciado que implica una declaración meridiana del sentido positivo del silencio administrativo, lo que sumado a que, de acuerdo con la exigencia que late en el artículo 43.2 de la Ley 30/92, no hay prueba de que una norma con rango de Ley, establezca lo contrario, nos hace que debemos declarar que en el caso analizado el transcurso del referido plazo originó que la apelante adquiriera la licencia tan mencionada en virtud del mecanismo del silencio administrativo positivo, y ello como corolario de la interpretación razonada y conjunta que efectúa esta Sala de la redacción que la Ley 4/99, dio al artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como de la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio.

NOVENO. *Declaración de ese tenor nos impone que hagamos una acotación sobre la segunda pretensión de la parte apelante, la que interesaba que nos pronunciáramos sobre si la licencia obtenida por silencio positivo se ajustaba a la legalidad urbanística, en el sentido de que esta Sala, desde el momento que ha declarado que la licencia la ha adquirido en virtud del mecanismo del silencio positivo, está afirmando que el acto presunto se ha producido y que tiene el alcance que la propia solicitud encerraba. Ese es el acto surgido como consecuencia de la ficción del silencio positivo, que, según hemos argumentado, produce el surgimiento del acto en los términos en que se solicitó, y esta Sala no puede hacer un pronunciamiento añadido sobre si el mismo se acomoda o no a la normativa urbanística, pues, reconocida la adquisición de la licencia a favor de la solicitante, concluye el ámbito de enjuiciamiento de este Tribunal, sin que pueda, so pretexto de una pretensión articulada excediéndose del marco de resolución delimitado por su pretensión principal, hacer una confirmación del derecho a materializar esa licencia obtenida por el tan citado mecanismo, de allí que en ese aspecto no hagamos pronunciamiento.*

DÉCIMO. *De conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA no ha lugar a hacer pronunciamiento sobre las costas devengadas en la presente instancia.*

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación, la Sala dicta el siguiente

FALLO

Estima el recurso de apelación que Doña Mercedes Martín García, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de Alcampo, S. A. interpuso el 17 de septiembre de 1002 contra la sentencia número 195 de 24 de julio de 2002 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Almería en el Procedimiento Ordinario 389/01 que desestimó el recurso Contencioso-Administrativo promovido por la recurrente contra las Resoluciones del Ayuntamiento de Almería de 23 de abril, 29 de junio y 9 de julio de 2001, que: a) denegó la petición de licencia para la instalación de Estación de Servicio en el Complejo Comercial de la actora, sito en Avda de Almería, en base a que el proyecto presentado infringe el art. 5.105 de la Revisión del PGOUJ del año 1998, que solo permite «un poste multiproducto» en las Estaciones de Servicio tipo B, sitas en suelo urbano (se proyectan tres por Alcampo); b) que acordó la paralización de las obras que se realizaban sin licencia, y, c) que deniega la licencia de obras para la construcción de la estación de servicio, respectivamente, y, en consecuencia se deja sin efecto la resolución apelada, declarando que la mercantil apelante adquirió la licencia por silencio administrativo positivo. Sin costas”.

Han ido así publicándose la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales de la Comunidad Valenciana; Ley 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia; Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón; Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de las Islas Canarias; Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial del País Vasco; Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha; Ley 10/1998, de 21 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista en la Región de Murcia; Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid; Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales en Cataluña; Ley 17/2000, de 29 de Diciembre, de Equipamientos Comerciales de Cataluña; Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio de Navarra; Ley 11/2001, de 15 de julio, de Ordenación de la Actividad Comercial de las Islas Baleares; Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, del Parlamento de Navarra, por la que se crea un Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales; Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia; Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria; Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio, de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior del Principado de Asturias; Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León; Ley 10/2003, de 3 de abril, Reguladora de la Licencia Comercial Específica de las Islas Canarias y Ley 1/2004, de 21 de Diciembre, de Horarios Comerciales.

Por fundamentarse la actividad empresarial en una libertad constitucionalmente garantizada ha de ejercitarse tanto en condiciones de igualdad como con plena sujeción a la normativa sobre regulación del mercado y, en general, de la actividad económica. Proclama así el art. 3 de la Ley 7/96 que *“la actividad comercial se ejerce bajo el principio de libertad de empresa y en el marco de la economía de mercado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38 de la Constitución”*, al igual que se *“reconoce el principio de libre circulación de mercancías dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el art. 139.2 de la Constitución”*, encomendando a las distintas Administraciones Públicas la tarea de adoptar las medidas adecuadas *“para evitar que la libertad de circulación de los bienes resulte falseada”* (art. 4). Todo ello porque como añade el art. 5 *“la utilización legítima del suelo para la instalación de establecimientos comerciales constituye una facultad que se ampara en el principio de libertad de empresa recogido en el art. 3”*, siendo misión de los poderes públicos proteger la libre iniciativa empresarial para la instalación y acondicionamiento de los establecimientos comerciales en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente.

Es por esto que los apartados 1 y 2 del art. 6 en relación con el art. 2.3 de la Ley 7/96⁸⁰ –considerados por su Disposición Final Única como normas básicas aplicables en toda España dictadas al amparo del art. 149.1.13^a CE relativo a la competencia exclusiva que tiene el Estado para establecer “*las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”⁸¹– sujetarán a licencia comercial específica⁸² bajo el principio de libertad de Empresa y en el marco de la economía de mercado (art. 3 y 38 CE), como modalidad de establecimientos comerciales (legalmente definidos como aquellos “*locales y construcciones o instalaciones de carácter fijo y permanente, destinados al ejercicio regular de actividades comerciales, ya sea de forma continuada o en días o en temporadas determinadas... incluidos los quioscos y, en general, las instalaciones de cualquier clase que cumplan la finalidad señalada en el mismo, siempre que tengan el carácter de inmueble*” de acuerdo con el art. 344 del CC), en todo caso la apertura de Grandes Establecimientos Comerciales destinados al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, de superficie útil para la exposición y venta al público superior a los dos mil quinientos metros cuadrados, sin perjuicio de que las CC.AA. establezcan los requisitos en virtud de los cuales se otorgue la calificación de GEC. La competencia autonómica para el otorgamiento de la licencia comercial (bien mediante la intervención a través de reglamentación, informe o autorización) era pacífica desde las sentencias del Tribunal Constitucional 37/1981, 71/1982, 111/83 y 88/1986 al proclamar que la unidad de mercado derivada de la Constitución no implicaba uniformidad, debido a que la instauración de las CC.AA. supondría distintos regímenes jurídicos y diversa intervención de los poderes públicos. La utilización del suelo para la implantación de establecimientos comerciales aparece como una facultad que encuentra amparo en el derecho a la libertad de empresa y en la protección por los poderes públicos de la libre iniciativa empresarial, si bien este uso queda sometido a ciertas limitaciones como veremos a lo largo de este estudio. Ratifica el máximo intérprete de la Constitución en STC 225/1993 (y posteriormente en 227, 228 y

⁸⁰ Reformada parcialmente por la Ley 47/2002, de 19 de diciembre, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de contratos a distancia, y para la adaptación de la Ley a diversas Directivas Comunitarias.

⁸¹ El régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior están también atribuidos en exclusiva al Estado (art. 149.1.10^a CE).

⁸² Véase sobre esta licencia el interesante artículo que Navarro del Cacho, C. tituló *La Licencia Comercial Prevenida por el Artículo 6 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista para la Instalación y Apertura de Grandes Establecimientos*, REALA, 280-281, mayo-diciembre 1999, págs. 389 a 414, y de Míguez Macho, *El Reparto de Competencias en Materia de Comercio Interior en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista*, RARAP, n^o 11, diciembre de 1997.

264/1993) que caben distintas competencias de órganos diferentes sobre un mismo ámbito jurídico, y la atribución de competencias sobre un territorio no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio físico. Es por ello que el legislador autonómico quede facultado para exigir requisitos de carácter administrativo para el ejercicio de una actividad comercial, si bien se valorará en cada supuesto “*si el número y la entidad de las exigencias administrativas introducidas por la legislación autonómica resultan proporcionadas al objeto legítimo que se persigue y, por tanto, adecuadas a su finalidad y, de otra parte, que tales requisitos no afecten a la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de la actividad mercantil*”. Pero sin que las Leyes autonómicas contengan un reconocimiento expreso de facultades discrecionales o amplitud e indeterminación de criterios, sino que se limitarán a reseñar simples conceptos jurídicos indeterminados que deberán ser reglamentariamente integrados o por el órgano a quien compete resolver en aras del principio de seguridad jurídica. Como abunda en Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 561/2000, de 16 de junio, “*la doctrina científica viene insistiendo acerca de la reducción progresiva del ámbito propio de la discrecionalidad administrativa al considerar que la mayor parte del supuesto campo normativo concedido a ésta encaja, e realidad, en la sede de lo que doctrinalmente se denominan los conceptos jurídicos indeterminados que son aquellos que constituyen una referencia legal a una esfera de la realidad cuyos límites no se dejan bien precisados en su enunciado pero por los que intenta delimitar un supuesto concreto, cuya aplicación es un uso de aplicación de la Ley que trata de subsumir en una categoría legal unas circunstancias reales determinadas* (STS de 5 de junio de 1995) *y es que* (STS de 24 de abril de 1993) *la simple inclusión de un concepto indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso. Aquélla viene obligada a la única decisión correcta después de valorar los hechos probados*”.

El precepto estatal atribuye la competencia para el otorgamiento de la licencia comercial en la apertura de GEC tras procedimiento seguido al efecto (art. 7 L.7/96) a la Administración Autonómica, (que también podría disminuir, que no aumentar, el parámetro superficial), callando lo relativo a su ampliación a diferencia de lo establecido en la Ley andaluza como veremos, tras ponderar especialmente la existencia o no de un equipamiento adecuado en la zona afectada y el impacto proyectado sobre la estructura comercial existente (parámetros declarados básicos por el art. 6.2, pero definidos respectivamente, con carácter supletorio en los párrafos 3 y 4 de este mismo art., de forma que serán concretados por las CC.AA. siempre y cuando se garantice la ulterior fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa al comprobar el ajuste de la resolución

administrativa a los demás principios y mandatos del ordenamiento jurídico⁸³), una vez evacuado preceptivo informe de carácter no vinculante por el Tribunal de Defensa de la Competencia, quedando también facultadas las CC.AA. someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con las operaciones comerciales. Por Orden de 14 de febrero de 1996, modificada el 22 de octubre de 1996, se crea además el “Observatorio de Distribución Comercial” como órgano de asesoramiento, consulta e información en temas de distribución comercial. Todo ello, no obstante la competencia para el otorgamiento de la licencia de apertura de los GEC por los Ayuntamientos. En nuestro Estado de Derecho, mantiene el TC ser lícito para el legislador que introduzca restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial (propiedad y libertad de empresa por razones de su función social). En este sentido, la libertad de empresa tiene una dimensión subjetiva y otra objetiva, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general compuesto por normas estatales, autonómicas y locales, que ordenan la economía de mercado, y tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente o diseñan el urbanismo y la adecuada utilización del territorio. Definitivamente, la libertad de empresa no ampara entre sus contenidos un derecho absoluto a la libre instalación de cualquier tipo de establecimiento comercial en cualquier espacio físico y sin sometimiento a requisito alguno, ignorando las diferentes normativas que disciplinan sectores de relevancia económica como son el comercio interior, la normativa medio ambiental de protección de la seguridad, salubridad e higiene o la ordenación del territorio y urbanismo para ordenar de forma racional y predecible el uso del suelo, incidiendo con los PGOU en la zonificación de usos y determinación del emplazamiento físico de los establecimientos comerciales a través de la técnica de las licencias de obras y apertura, en las que se concreta la intervención administrativa sobre el uso del suelo. Se concibe esta “licencia comercial” con la naturaleza de una verdadera “autorización de funcionamiento”, necesariamente adaptada constantemente a la finalidad del interés público señalado por el ordenamiento jurídico en cada tiempo y lugar⁸⁴.

⁸³ STC 264/93.

⁸⁴ La Jurisprudencia ha ido perfilando la llamada autorización de funcionamiento no como un derecho subjetivo que obtiene el Promotor que le faculta plenamente al desarrollo de la actividad en tales condiciones inamovibles, sino que se adquiere una expectativa de derecho que ampara una relación permanente entre Administración y titular que asegure la salvaguarda del interés público en cualquier caso, de forma que la Administración quede habilitada para modificar las futuras condiciones para el ejercicio de la actividad, haciendo depender el interés particular del superior interés público, y llegado el caso, proceder a la clausura del establecimiento (SSTS 4 de octubre de 1986, 28 de septiembre de 1987, 10 de junio de 1992 y 23 de noviembre de 1994).

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencia exclusiva sobre las siguientes materias: “comercio interior. Defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia”, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38 (por el que se reconoce la libertad de Empresa en el marco de la economía de mercado y la garantía de que los poderes públicos y protejan su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación), 131 (según el cual el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución...), 149.1.11^a (que atribuye al Estado competencia exclusiva en sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros) y 13^a CE, que reserva al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como “el régimen aduanero y arancelario... y el comercio exterior” (apartado 10^a CE) y el art. 149.1.6^a de atribución de competencia exclusiva al Estado de la legislación Mercantil (y Código de Comercio aprobado por Real Decreto 22 de agosto de 1885). Asigna también el art. 13, apartado 16 del Estatuto a la CAA competencia exclusiva sobre: “Cámaras de comercio, industria y navegación y cámaras agrarias, cámaras de la propiedad urbana y cofradías de pescadores, cámaras mineras y otras de naturaleza equivalente; denominación de origen y sus consejos reguladores, sin perjuicio de la competencia del estado en materia de comercio exterior prevista en el art. 149.1.10^a de la Constitución. Todo ello en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado, reguladora de las corporaciones de derecho público” y la artesanía (apartado 19). Y el art. 17.5 hace corresponder a la CAA la ejecución de la legislación del Estado en la “ferias internacionales que se celebren en Andalucía”⁸⁵. Sin

⁸⁵ Sobre estos pilares constitucionales y estatutarios, se fueron ido promulgando las siguientes normas: Decreto 190/1983, de 21 de septiembre, sobre el Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía; Ley 10/2001, de 11 de octubre, sobre normas reguladoras de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; Decreto 86/1996, de 20 de febrero, sobre Cámaras de Propiedad Urbana; Decreto 507/1996, de 3 de diciembre, sobre Periodos de Rebajas; Ley 9/1988, de 25 de noviembre, de Comercio Ambulante; Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía; Decreto 266/1988, de 2 de agosto, de competencias de la Comunidad Autónoma en Materia de Precios Autorizados; Decreto 66/1994, de 22 de marzo, de Horarios Comerciales; Decreto 242/2001, de 6 de noviembre, sobre Calidad Certificada para los Productos Agroalimentarios y Pesqueros; Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía; Decreto 130 /1997, de 13 de mayo, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en la Distribución al por menor de Gasolinas y Gasóleos en Instalaciones de Venta al Público; Decreto 146/1998, de 7 de julio, de Oficinas de Respuesta Unificada; Decreto 30/1998, de 17 de febrero, de Inspección de Establecimientos de

dejar de tener presente que el Tratado de la Comunidad Europea proclamaba en el art. 3 la libertad de circulación de mercancías y la libertad de importación y exportación (arts. 28 y 29), si bien apuntillaba el art. 30 que las disposiciones de estos dos últimos arts. no serían obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razón de orden público, moralidad o seguridad pública, protección a la salud y vida de personas animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico o protección de la propiedad industrial o comercial, pero sin que tales prohibiciones o restricciones puedan constituir *“un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros”*. El ordenamiento de la Unión Europea tiene como fundamento la libertad de establecimiento (que comprende la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por el país de establecimiento para sus propios nacionales), entre otras, por lo que según el art. 43 quedan prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, y que esta prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecido en el territorio de otro Estado miembro. En cuanto la futura Constitución Europea, el artículo II-75 en su apartado 2 establece que *“todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier estado miembro.”* Y más explícitamente, garantiza el derecho en el artículo I-4, apartado 1 al decir *“la Unión garantizará en su interior la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”*. Y abunda en la cuestión el art. III-138, apartado 2: *“El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ejercerán las funciones que les asigna el apartado 1, en particular: a) Ocupándose en general, con prioridad, de las actividades en las que la libertad de establecimiento contribuya de manera especialmente útil al desarrollo de la producción y de los intercambios... c) Eliminando aquellos procedimientos y prácticas administrativas derivados de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, cuyo mantenimiento suponga un obstáculo para la libertad de establecimiento. d) Velando porque los trabajadores por cuenta ajena de un Estado miembro empleados en el territorio de otro Estado miembro, puedan permanecer en dicho territorio para emprender una actividad por cuenta propia cuando cumplan las condiciones que les serían exigibles si entraran en el citado Estado en el momento de querer iniciar dicha activi-*

Combustibles; Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas; Decreto 122/1999, de 18 de mayo, de Registro de Establecimientos Industriales de Andalucía...

dad... f) *Aplicando la supresión progresiva de las restricciones a la libertad de establecimiento en cada rama de actividad contemplada, tanto por lo que respecta a las condiciones de apertura de agencias, sucursales o filiales en el territorio de un Estado miembro, como a las condiciones de admisión del personal de la sede central en los órganos de gestión o de control de aquéllas...*”

Justificada la intervención preventiva de la Administración andaluza por el ánimo de conciliar la libertad de empresa y de competencia⁸⁶ con el transcendental impacto supramunicipal que ocasionaría la implantación de una gran superficie comercial en su ámbito de influencia (en cuanto atracción de población, repercusión en tráfico, accesos y red viaria, desarrollo del resto del comercio) y la defensa de los consumidores, con la promulgación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior⁸⁷, dictada al amparo del art. 18.1.6^a de su Estatuto, en principio Andalucía se distanció de la opción acogida por la mayoría de las

⁸⁶ Solemnemente proclamado en la Exposición de Motivos al señalar que “la presente norma legal es el cauce adecuado para ordenar el comercio interior de nuestra Comunidad Autónoma, (‘con la finalidad de ordenar y modernizar el sector de la distribución comercial’ -art.1) adaptándose a las características peculiares de su estructura económica y comercial, sin desviarse nunca de objetivos irrenunciables como la defensa de la libertad de empresa y de la competencia, la libre circulación de bienes en todo el territorio español y la garantía de los intereses y derechos de los consumidores”. No obstante, el ejercicio de la actividad comercial en Andalucía, dice el art. 6.1 de la Ley que aunque responda al principio de libertad de empresa y se desarrolle en el marco de la economía de mercado, se llevará a cabo “sin perjuicio de las determinaciones contenidas en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen y de aquellas otras normas que regulen la actividad comercial”.

⁸⁷ Aprobada por el Pleno del Parlamento el día 3 de enero de 1996, promulgada el día 10 de enero de 1996. Publicada en el BOPA nº 147, de 18 de enero de 1996; en BOJA nº 7, de 18 de enero de 1996 y BOE nº 41 de 16 de febrero de 1996. Modificada por las siguientes Leyes:

- 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 se crea la Tasa por tramitación de Licencias Comerciales.
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas.
- Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.
- Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, Ley 1/1996 y Ley 13/2005.

Como señala su artículo 1, la Ley tiene por objeto la regulación administrativa del comercio interior en el ámbito de la CAA, con la finalidad de ordenar y modernizar el sector de la distribución comercial, siendo de aplicación a las actividades comerciales (definidas legalmente en el art. 2.3 como “el ejercicio profesional de la actividad de adquisición de productos para su reventa”) desarrolladas por comerciantes que operen con sede, delegación, sucursal, representación, apartado teléfono de contacto o fórmulas similares en Andalucía (art. 2), excluyendo aquéllas que, en razón de su objeto, se encuentren reguladas por una legislación especial, en los aspectos previstos por ésta. Será actividad comercial mayorista (art. 4) el ejercicio profesional de la actividad de adquisición de productos para su reventa a otros comerciantes minoristas o mayoristas o a empresarios industriales o artesanos para su transformación. Imponiendo el art. 5.2 que la actividad comercial mayorista no pueda ejercerse simultáneamente con la minorista en un mismo establecimiento, salvo que se mantengan debidamente diferenciadas y se respeten las normas específicas aplicables a cada una de estas modalidades de distribución.

Comunidades Autónomas de exigencia de una segunda autorización autonómica además de la licencia municipal de apertura obedeciendo, como explica la Exposición de Motivos, al “*principio de economía procedimental que, desde hace décadas venía consagrado en el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo*” para articular los distintos informes preceptivos en único procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia de apertura. Insistir en que proclama este artículo 39, todavía vigente “1. cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos Ministeriales o varios Centros Directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única. 2. El expediente se iniciará y resolverá en el Centro Directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate, determinándose por la Presidencia del Gobierno en caso de duda. Aquel Centro o Departamento recabará de los otros a los que compete algún género de intervención en el asunto, cuantos informes sean precisos, sin perjuicio del derecho de los interesados a instar por sí mismos los trámites pertinentes y a aportar los documentos oportunos. Se entenderá que no existe objeción cuando, pasado un mes y reiterada la petición, transcurran quince días más sin recibir respuesta del Ministerio o Centro requerido. Si se trata de informes o remisión de datos necesarios para la resolución del expediente, el transcurso de un mes, a partir de la fecha de entrada de la petición de los mismos en el Centro, Organismo, Sección o Negociado correspondiente, sin haber sido remitido, dará lugar a la responsabilidad del Funcionario o Autoridad que deba emitir el informe o facilite los datos. 3. La unidad de expediente y de resolución se mantendrá también cuando para un mismo objeto deban obtenerse autorizaciones u otros acuerdos de Organismos Autónomos, que se limitarán a intervenir, en la forma indicada en el apartado 2 del presente artículo en el expediente instruido por la Administración Central. 4. La Presidencia del Gobierno determinará, en caso de duda, el Centro Directivo o Ministerio de competencia más específica a que se refiere el nº 2 de este artículo; asimismo dictará las normas necesarias para la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores y para atribuir, siempre que sea posible, al Departamento o Servicio de competencia más cualificada, la resolución de asuntos en los que intervengan varios Centros con facultades decisorias”.

Entran en juego así cuatro intereses en la intervención para la autorización de los establecimientos comerciales (sobre todo los calificados como “grandes”, fundamentales conocer para este estudio: su incidencia en la economía de la Nación y la defensa de la libre competencia (competencias eminentemente estatales

que se articularán mediante la prevención o represión, llegado el caso, de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado⁸⁸), la necesidad de protección de consumidores y usuarios y de equilibrar a las grandes empresas con las PYMES tradicionales de comercio⁸⁹ (competencia asumidas por las Comunidades Autónomas) y el determinante urbanístico (competencia concurrente de las CC.AA. con la Administración local). Como concluye la Exposición de Motivos de la Ley 7/96 al poner de relieve reiterada jurisprudencia del TC, *“en este ámbito material se produce un complejo entrecruzamiento de títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, lo cual conlleva que los diversos aspectos de la regulación*

⁸⁸ Sienta la STC 225/93 y 186/88 que en correspondencia con el presupuesto de un único orden económico y mercado nacional, la competencia estatal para la ordenación de la actividad económica general se despliega en un conjunto muy amplio de materias, justificándose la intervención del Estado siempre que *“para la necesaria coherencia de la política económica general sea preciso adoptar decisiones unitarias”*. La competencia estatal sobre la ordenación de la economía responde al principio de unidad y comprende la actuación dirigida a consumir los objetivos de política global o sectorial fijados por la Constitución, así como la adopción de mecanismos que se precisen para garantizar su realización. Es decir, que aunque exista una competencia sobre un subsector económico (el comercio interior) que la Comunidad Autónoma haya asumido como exclusivo en su respectivo Estatuto de Autonomía, esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y coordinación del comercio interior, y que el ejercicio autonómico de esta competencia pueda estar condicionado por las medidas estatales que en desarrollo de una competencia propia y diferenciada puedan desplegarse autónomamente sobre diversas materias, siempre y cuando el fin pretendido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica. Sintetizando las STC 228 y 264/93, resulta posible la existencia de normas sobre la protección de la libre competencia que garanticen asimismo los derechos de los consumidores y que medidas adoptadas para su protección puedan tener alguna incidencia en el desarrollo de la libre competencia, haciéndose preciso para determinar la *“diferenciada intervención de los poderes públicos el acudir a criterios teleológicos, precisando el objetivo predominante de la norma”* (en el ámbito de la Unión Europea el Tribunal Europeo en sentencia de 8 de diciembre de 1987 a propósito de la francesa Ley de 17 de diciembre de 1973 de Orientación del Comercio y la Artesanía) declara el encaje en el Ordenamiento comunitario de la exigencia de una autorización previa a la apertura de establecimientos de ciertas dimensiones, no vulnerándose el principio de libertad de empresa también reconocido en el Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986).

⁸⁹ Reproduciendo idénticas palabras que la Exposición de Motivos de la Ley 7/96 *“los profundos cambios que ha experimentado la distribución comercial minorista en España, la incorporación de nuevas tecnologías y formas de venta y el reto que ha supuesto la Unión Europea, así como la dispersión de la normativa vigente obligan a un esfuerzo de sistematización, modernización y adecuación a la realidad de los mercados... Por otra parte, y debido a la evolución experimentada en los últimos años, coexisten en España dos sistemas de distribución complementarios entre sí: el primero constituido por empresas y tecnologías modernas, y el segundo integrado por las formas tradicionales de comercio que siguen prestando importantes servicios a la sociedad española y juegan un papel transcendental en la estabilidad de la población activa, pero que deben emprender una actualización y tecnificación que les permite afrontar el marco de la libre competencia... También resulta imprescindible no demorar el establecimiento del régimen jurídico de las nuevas modalidades de venta al público que, por su carácter de materia mercantil, se encuentran entregadas actualmente al principio de libertad contractual... Por consiguiente, la Ley no solo pretende establecer unas reglas de juego en el sector de la distribución y regular nuevas formas contractuales, sino que aspira, también, a ser la base para la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las grandes y pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al mantenimiento de la libre y leal competencia. No es preciso insistir en que los efectos más inmediatos y tangibles de una situación de libre y leal competencia se materializan en una mejora continuada de los precios y de la calidad y demás condiciones de la oferta y servicio al público, lo que significa, en definitiva, la más eficaz actuación en beneficio de los consumidores”*.

propuesta deban tener un grado de aplicación diverso, tal como se especifica en la Disposición Final Única de esta Ley". También insiste la Ley de Comercio interior de Andalucía en la idea al decir en su exposición de Motivos que *"...la presente norma legal es el cauce adecuado para ordenar el comercio interior de nuestra Comunidad, adaptándose a las características propias de su estructura económica y comercial, sin desviarse nunca de objetivos irrenunciables como la defensa de la libertad de empresa y de la competencia, la libre circulación de bienes en todo el territorio español y la garantía de los intereses y derechos de los consumidores"*. Si bien reconoce que los clásicos formatos pueden suponer una *"rémora para la necesaria modernización y adecuación del equipamiento comercial"*, se ha de pretender que la introducción de nuevas prácticas comerciales *"se realice de forma equilibrada y ordenada, limitando en lo posible las tensiones que se deriven de los cambios de la estructura"*, para lo cual la Junta desarrollará *"cuantas actuaciones persigan una reforma de territorio de la Comunidad Autónoma, especialmente las encaminadas a la modernización, racionalización, mejora de la competitividad y creación de empleo en el sector"* (art. 11). Resumiendo, el ejercicio de la libertad de implantación de establecimientos comerciales como manifestación del derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (también reconocido en el art. 6.1 de la Ley de Comercio Interior de Andalucía como no podía ser menos), puede restringirse a la vista de otros intereses generales como son el uso racional del suelo, la preservación medio ambiental y la planificación de la ordenación comercial, apareciendo la Administración con su potestad intervencionista como un árbitro que equilibra los intereses sectoriales implicados con las medidas menos lesivas, que en ningún caso serán discrecionales ni tenderán a restringir los horarios comerciales tampoco, por no ayudar a la modernización del sector, disminuyendo la inversión y el empleo y aumentando los precios. Tendiéndose a equilibrar los principios de protección de consumidores e intervención administrativa con el de absoluta libertad de empresa, puesto que una situación sin ningún tipo de restricciones podría desembocar a la larga en la generación de monopolios que eliminarían competidores y, por ello, competencia, aunque en principio parecería lo contrario.

La Ley 1/1996 conceptúa en su art. 2.3 la actividad comercial⁹⁰ como aquella actividad que consista en el ejercicio profesional de adquisición de productos para su reventa, definiendo en el artículo siguiente la actividad comercial de carácter

⁹⁰ Como complemento puede consultarse la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, aprobada por Real Decreto 1560/1992 y asumida por el Decreto 217/1996 y Reales Decretos Legislativos 1175/1990 y 1259/1991, sobre epígrafes en el Impuesto de Actividades Económicas.

minorista como todo aquel ejercicio profesional de la actividad descrita al consumidor final, exceptuándose de esta noción la venta realizada por fabricantes, dentro del propio recinto industrial de los residuos y subproductos obtenidos en el proceso de producción; la venta directa por agricultores y ganaderos de productos agropecuarios en estado natural y en su lugar de producción, o en los centros cooperativos de recogida de tal producción y la venta realizada por los artesanos en su propio taller de sus productos. Y considera establecimientos comerciales todos los locales y las construcciones o instalaciones dispuestas sobre el suelo de modo fijo y permanente, cubiertos o sin cubrir, con escaparates o sin ellos, que estén en el exterior o interior de una edificación destinada al ejercicio regular de actividades comerciales de carácter minorista, ya sea de forma continuada o en días o temporadas determinadas, así como a cualesquiera otros recintos acotados que reciban aquella calificación en virtud de disposición legal o reglamentaria, excluyéndose de dicha consideración los establecimientos dedicados en exclusiva a la actividad comercial de carácter mayorista.

Dedicó la Ley andaluza su Título IV en el primitivo texto anterior a la modificación efectuada por la Ley 6/2002, de 16 de diciembre⁹¹, a las entonces denominadas Grandes Superficies Comerciales (GSC, para abreviar), definidas en el art. 21 como todo aquel establecimiento o centro comercial dedicado al comercio al por menor que tuviera una superficie de venta⁹² superior a 2.500 m². Asimismo, declaraba centro comercial el conjunto de establecimientos comerciales que integrados en un edificio o complejo de edificios, ejercieran las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente, disponiendo de determinados elementos de gestión comunes; no perdiendo su condición de GSC el establecimiento que, teniendo una superficie de venta superior a 2.500 m², forme parte, a su vez, de un centro comercial. Era de las pocas Leyes autonómicas que utilizaba para definir un único criterio cuantitativo abstracción hecha de la población en su zona de influencia.

Puntualizaba el art. 22 que no podría iniciarse actuación urbanística alguna para la instalación, traslado o ampliación de una GSC que implicare uso del suelo,

⁹¹ Ley 6/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la tasa por tramitación de licencias comerciales.

⁹² Superficie de venta es aquella en la que se almacenan artículos para su venta directa, esté cubierta o no, y sea utilizable efectivamente por el consumidor, exceptuando los aparcamientos (art. 21.2). En cambio, la norma estatal se refiere a “superficie útil para la exposición y venta al público” (art. 2.3). Surge pues un interrogante: ante el silencio de la norma, ¿en el cómputo superficiario habría que detraer las zonas destinadas a la prestación de servicios?

sin la previa obtención de licencia municipal de apertura aun cuando se dispusiere de la licencia municipal de obras, bajo apercibimiento de responsabilidad directa de la persona física o jurídica por cuenta de la que se realizaren las obras. De modo que el Promotor de una GSC debía presentar ante el Ayuntamiento la documentación preceptiva para la emisión de Informe Ambiental⁹³ junto con toda aquella que permitiese valorar los efectos de la instalación proyectada en relación con los factores establecidos en el art. 23⁹⁴, sin perjuicio de la que exigieren las Ordenanzas Municipales aplicables para el procedimiento sustantivo, y además, la prevista en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía al estar relacionada en el Anexo, punto 13, de la Ley 1/1994, de 11 de enero, como actuación de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio “*la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico general*” y que se efectuare en ausencia de plan de los previstos en esa Ley o no estuvieren contemplados en los mismos, siendo también obligado el Promotor a registrar en el Ayuntamiento la documentación que evaluara las incidencias previsibles en la ordenación del territorio –especialmente en el sistema de ciudades, principales ejes de comunicaciones e infraestructura básica del sistema de transportes, telecomunicaciones y energía; equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales; los usos del suelo y localización de las actividades económicas y el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos– para su envío y sometimiento, en su caso, al informe previsto en el art. 30 del órgano competente en ordenación del territorio. El cual versaría sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio, señalando, en su caso, la adopción de medidas correctoras, preventivas o compensatorias. El plazo para la emisión del informe sería de dos meses a partir de la recepción de la entera documentación, transcurrido el cual sin pronunciamiento expreso se consideraba que el mismo tenía carácter favorable.

Una vez remitida por el Ayuntamiento la documentación ambiental (la tramitación del informe ambiental la desarrollaremos en el epígrafe que sigue) y de or-

⁹³ La Ley 7/94, de Protección Ambiental y Decreto de desarrollo 153/96, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental incluía en el Anexo Segundo, punto 41, la actuación consistente en grandes superficies comerciales e hipermercados, que requerirá Informe Ambiental a fin de valorar la repercusión ambiental del proyecto.

⁹⁴ La integración de la GSC en el tejido comercial de los núcleos de población existentes dentro de su ámbito de influencia, y en particular su incidencia sobre la racionalización de la distribución comercial, mejora de las estructuras comerciales existentes y productividad del sector, renovación ordenada y progresiva de los equipamientos comerciales; y la protección y defensa de los intereses de los consumidores.

denación del territorio a los órganos competentes para informe respectivo, a la par que se tramitaba el procedimiento de otorgamiento de licencia de apertura la Corporación tenía que realizar un estudio valorativo sobre la adecuación de la instalación pretendida a los usos del suelo previstos en el planeamiento territorial en vigor, no obstante los que procedían en relación con la correspondiente licencia de obras. Calcularía el impacto de saturación del sistema viario por el incremento de desplazamientos motorizados y su relación con la red viaria afectada, accesibilidad del tráfico y aparcamientos, y la garantía de suministro de energía eléctrica, abastecimiento y saneamiento de agua. Ya elaborado este análisis, se sometía en todo caso el expediente a información pública y se daba audiencia a las Organizaciones más representativas de comerciantes y consumidores, Sindicatos de trabajadores, y Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación.

Debidamente instruido el expediente para obtención de licencia de apertura y recaídos en sentido favorable el Informe Ambiental de la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente y el Informe del art. 30 de la LOTA, el Ayuntamiento lo enviaba finalmente a la entonces competente Consejería de Economía y Hacienda a través de la Dirección General de Comercio y Cooperación Económica (también fue Trabajo e Industria) para su informe preceptivo, que atendía, sobre todo, a la integración de la GSC en el tejido comercial de los núcleos de población existentes dentro de su ámbito de influencia, y en particular su incidencia sobre la racionalización de la distribución comercial, mejora de las estructuras comerciales existentes y productividad del sector, renovación ordenada y progresiva de los equipamientos comerciales; y la protección y defensa de los intereses de los consumidores. Analizada la documentación obrante, se remitía también copia del expediente al Tribunal de Defensa de la Competencia para que evacuara informe preceptivo no vinculante previsto en el art. 6.2 de la Ley 7/96 y Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

Celebrada reunión consultiva de la Comisión Asesora de Comercio Interior⁹⁵ (consulta no vinculante porque no lo exigía así el legislador andaluz), de plural composición que garantiza la representación de los distintos intereses sectoriales concurrentes y que la Ley trata de cohonestar con el interés general, alejando cualquier sospecha de determinación arbitraria, discrecional o graciosa, no obs-

⁹⁵ Previstas con carácter genérico lo que el art. 6.5 de la Ley 7/96 llama “Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales”.

tante su ulterior revisión jurisdiccional⁹⁶, el entonces competente Consejero de Economía y Hacienda evacuaba este informe preceptivo en el plazo de dos meses, entendiéndose favorable si en el referido período no se hubiese notificado al Ayuntamiento, dejando a salvo los períodos de subsanación⁹⁷ de deficiencias. El informe desfavorable sobre la adecuación del proyecto era vinculante para el Ayuntamiento, que debía denegar en todo caso la licencia⁹⁸. Teniendo en cuenta que en caso de informe desfavorable extemporáneo, sería nulo a tenor del art. 43.4 a) de la Ley 30/92, según el cual *“en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatorio del mismo”*. Asimismo, el artículo 74.1 de la Ley 30/92 dispone que *“el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites”*, por lo que la obligación de la Administración autonómica era la de informar dentro del plazo de dos meses, y si bien podía requerir la subsanación de deficiencias observadas, el principio de eficacia rector de la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1 CE) debería de hacerlo condensadamente en un único requerimiento. La omisión de este deber jurídico, que podría suponer una dilación en la tramitación, contravendría lo establecido imperativamente en el artículo 75.1 de la Ley 30/92, a cuyo tenor *“se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento”*. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de abril de 1999 declara que *“evidentemente no puede quedar al arbitrio de la Administración dilatar la subsanación de deficiencias y con ello el complemento de la documentación... no es conforme a Derecho y a estos efectos requerimientos sucesivos de subsanación de defectos, pues debe hacerse un solo requerimiento de subsanación, o al menos realizarse todos los requerimientos en el plazo de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud.”* A su vez, la certificación administrativa que prevé el art. 43.5 de la Ley

⁹⁶ Como diría la STC 227/93.

⁹⁷ La Consejería podrá requerir al Promotor del proyecto a través del Ayuntamiento y en su caso a éste, para que subsane las deficiencias observadas, siempre que no motivaran por sí mismas un informe desfavorable, suspendiéndose el plazo para emisión del informe hasta que las mismas sean subsanadas, o haya transcurrido el plazo otorgado para la subsanación (art. 24.2 Ley 1/96).

⁹⁸ A este respecto, resulta interesante la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, nº 1204/2001 por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra el Auto de 5 de diciembre de 2000 dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Almería, dictado en el procedimiento de medidas cautelares nº 192/2000, dimanante del procedimiento ordinario 1060/2000, Auto que denegó la suspensión cautelar del acto administrativo recurrido, acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) de fecha 4 de septiembre de 2000 de concesión de licencia de apertura de Gran Superficie Comercial a la entidad General de Galerías Comerciales, S. A.

30/92 en la redacción dada por la Ley 4/99 es la acreditativa de haberse producido el acto administrativo por silencio positivo, y no otra. Textualmente: *“los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada... y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente. Solicitado el certificado éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días”*.

Cuando el informe era favorable, las especificaciones o condiciones concretas quedarían incorporadas a la resolución municipal.

De todo lo expuesto, podemos concluir que en su redacción originaria la Ley andaluza sometía a control autonómico no solamente a la implantación, ampliación o traslado de GSC sino que incluía y los asimilaba a los centros comerciales también (en puridad excluidos según el tenor literal de la Ley estatal por constituir desde un enfoque jurídico-mercantilista un conjunto de establecimientos de diferente titularidad), y que la actuación se efectuaba a través de un informe vinculante favorable incrustado por motivo de economía procesal en el procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia municipal de obras y apertura junto a informe ambiental y otro sobre incidencia en la ordenación del territorio, donde el Ayuntamiento comprobaba el ajuste a los instrumentos de planeamiento y a las Ordenanzas urbanísticas y edificatorias y el cumplimiento de las condiciones exigibles de higiene, salubridad, tranquilidad y seguridad ciudadana, en vez de requerir además una segunda licencia comercial específica.

2. NUEVO RÉGIMEN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES: LA LICENCIA COMERCIAL PREVIA

Pero el régimen hasta aquí descrito fue afectado por la moratoria en el otorgamiento de licencias de apertura para instalación, ampliación o traslado de GSC, al determinar la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas que durante el plazo de un año a contar desde su entrada en vigor no podrían otorgarse este tipo de licencias, sin que fuere aplicable esta prohibición cuando la solicitud y documentación para informe preceptivo hubiese tenido entrada con anterioridad en cualquier Registro de la Junta de Andalucía. Y todo ello para hacer posible la tramitación de lo que llegaría a ser 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 se crea la tasa por tramitación de licencias comerciales.

La completa reforma del Título IV responde, siguiendo a la Exposición de Motivos, a la introducción de nuevos conceptos y categorías generales de establecimientos comerciales, especialmente el *Gran Establecimiento Comercial* (GEC, más rápido), para adecuarse a la realidad del sector, considerándose conjuntamente los criterios de población y superficie como definatorios, con la salvedad que veremos. En cuanto régimen administrativo de los GEC, se ha modificado el único procedimiento configurado, referido a la licencia de apertura municipal, en el que se incardinaba el preceptivo informe comercial de la Consejería competente en materia de comercio interior (la Consejería de Economía y Hacienda tenía atribuida la competencia hasta la entrada en vigor del Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre Reestructuración de Consejerías y el Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que le asignará la competencia, y a la Dirección General de Comercio corresponderá el ejercicio de las funciones relativas a la ordenación, promoción y desarrollo del comercio y la artesanía según el Decreto 137/2000), siendo sustituido por *“la exigencia de una previa licencia comercial específica de la Administración autonómica, que deberá otorgarse antes de la solicitud de las correspondientes licencias municipales, en línea con la legislación establecida al respecto por otras Comunidades Autónomas”*, siendo novedosa *“la integración del establecimiento en la estructura comercial⁹⁹ existente mediante la valoración de las medidas correctoras que el Promotor adopte frente al impacto que la instalación pudiere ocasionar al comercio previamente establecido en la zona de influencia”*. Si tenemos en cuenta que dicha licencia comercial la otorga la Administración autonómica en el ámbito de la ordenación del comercio minorista

⁹⁹ Se preveía igualmente la obligación de aprobar el Plan Andaluz de Orientación Comercial como instrumento planificador para orientar la dotación de los GEC sujetos a licencia comercial, de modo que el crecimiento de la estructura comercial se efectuó gradualmente, equilibrando la posición de la oferta y la demanda en el territorio afectado, respondiendo a necesidades y expectativas del sector. Según el art. 30, el contenido (relativo a la evaluación de la oferta comercial en Andalucía por zonas comerciales y sectores de actividad, así como la cuantificación de la demanda comercial por zonas y grupos de gasto; la identificación de los desajustes entre oferta y demanda en la zonas comerciales estudiadas; las medidas que posibiliten la integración de los establecimientos comerciales sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretendan implantarse y la caracterización de las diferentes tipologías de equipamientos comerciales) deberá ser tenido en cuenta para la resolución de cuantos procedimientos de licencia comercial se inicien, sin que en ningún caso contenga los futuros GEC. Su vigencia sería de 4 años, revisándose su contenido al fin del periodo teniendo en cuenta la evolución de los hábitos de compra y consumo de la población y de la demanda, la evolución en la composición de la oferta comercial de las distintas tipologías de establecimientos. Quedaba autorizado por el art. 34 el Consejo de Gobierno, oída la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía, a suspender el otorgamiento de licencias comerciales de los GEC por período no superior a seis meses, en estos supuestos de revisión.

y que con independencia de la misma, la efectiva instalación y puesta en funcionamiento del establecimiento o local comercial requiere las licencias municipales dirigidas a controlar los aspectos urbanísticos de la edificación y de su concreta situación dentro del territorio del Municipio, resulta evidente que el contenido de la licencia comercial específica se circunscribe a los aspectos regulados por la LCIA, esto es los relativos a un adecuado ejercicio de la actividad comercial bajo el principio de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, con la finalidad de hacer efectiva dicha libertad de empresa en el sector del comercio teniendo como objetivo garantizar a los consumidores una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicios, precio y horarios... Por tanto, el protagonismo de la Junta de Andalucía al intervenir en la actividad comercial con el otorgamiento de la licencia comercial específica consiste en allanar la libre competencia y procurar a los consumidores una oferta y equipamientos adecuados. Por ello, es la Junta –no los Ayuntamientos– la Administración competente para otorgar la licencia específica puesto que no se atiende al emplazamiento concreto del establecimiento (vía, edificio y demás aspectos urbanísticos...) sino a los criterios establecidos en el Plan Andaluz de Ordenación Comercial como se abordará, tanto en atención al comerciante (libertad de empresa) como al consumidor (equipamiento adecuado a sus necesidades), de ahí el que también sea preceptivo un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, aunque no tenga carácter vinculante. A destacar también la participación de las organizaciones de consumidores, sindicales y empresariales más representativas, la respectiva Cámara Oficial de Comercio, Industria, y en su caso Navegación, y de la Comisión Asesora de Comercio Interior, así como el informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento en cuyo Municipio se proponga la actuación.

De modo que a los efectos de la Ley, tiene la consideración de GEC abstracción hecha de su denominación, todo establecimiento comercial¹⁰⁰ de carácter indi-

¹⁰⁰ El art. 21.1 define como establecimiento comercial a “*todos los locales y construcciones o instalaciones dispuestos sobre el suelo de modo fijo y permanente, cubiertos o sin cubrir, con escaparates o sin ellos, que estén en el exterior o interior de una edificación destinada al ejercicio regular de actividades comerciales de carácter minorista, ya sea de forma continuada o en días o temporadas determinadas, así como cualesquiera otros recintos acotados que reciban aquella calificación en virtud de disposición legal o reglamentaria. Quedan excluidos los establecimientos dedicados exclusivamente a la actividad comercial de carácter mayorista*”.

vidual o colectivo¹⁰¹ en el que se ejerza la actividad comercial minorista que tenga una superficie útil para la exposición y venta al público¹⁰² superior a:

- a) 2.500 m², en Municipios de más de 25.000 habitantes.
- b) 1.300 m², en Municipios con una población de entre 10.000 y 25.000.
- c) 1.000 m², en Municipios de menos de 10.000 habitantes.

No pierde la condición del GEC el establecimiento individual que teniendo una superficie útil para exposición y venta que superando estos límites, forme parte, a su vez, de un establecimiento comercial colectivo. Los establecimientos comerciales dedicados en exclusividad a la venta de automóviles y vehículos, embarcaciones de recreo, maquinaria, materiales para construcción, mobiliario, artículos para saneamiento, puertas, ventanas y jardinería se reputan GEC cuando la superficie útil de exposición y venta sea superior a 2.500 m², sin consideración alguna a la población del Municipio.

Los Mercados Municipales de Abastos quedan excluidos de la conceptualización de GEC, salvo que en el recinto existiese un establecimiento individual cuya superficie útil de exposición y venta supere los límites fijados un párrafo atrás, siendo éste considerado en sí mismo como GEC.

El II Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 2003-2006, aprobado por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 5 de diciembre de 2002, se integra por cinco programas, entre los que se encuentra el programa 5, de Ordenación territorial del comercio, que tiene como objetivo general reducir los desajustes en la dotación y relaciones comerciales a través de diversas medidas de apoyo financiero dirigidas a proyectos municipales de ade-

¹⁰¹ O "los conformados por un conjunto de establecimientos comerciales individuales integrados en un edificio o complejo de edificios, en los que se ejerzan las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente, siempre que comportan la utilización de alguno de los siguientes elementos: a) Acceso desde la vía pública de uso exclusivo o preferente de los establecimientos o sus clientes; b) Aparcamientos privados; c) Servicios para clientes; d) Imagen comercial común y e) Perímetro común delimitado" (art. 21.2).

¹⁰² Entendida por el art. 22 como la "superficie total, esté cubierta o no, de los espacios destinados a exponer las mercancías con carácter habitual o permanente, o con carácter eventual y/o periódico, a los que puedan acceder los consumidores para realizar las compras, así como la superficie de los espacios internos destinados al tránsito de personas. El cómputo se realizará desde la puerta o acceso al establecimiento". No teniendo esta consideración los espacios destinados exclusivamente a almacén, aparcamiento, o a prestación de servicios, ya sean estos últimos inherentes o no a la actividad comercial. Igualmente, en los establecimientos colectivos se excluye la zona destinada exclusivamente al tránsito común, que no pertenezcan expresamente a ningún establecimiento. Si algún establecimiento delimitara parte de su superficie con línea de cajas, el espacio ocupado por ellas será incluido como superficie útil para la exposición y venta al público.

cuación urbanística y comercial, que han venido siendo ejecutadas por la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 27 de febrero de 2003 por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas a los municipios de Andalucía en materia de Urbanismo Comercial, actualmente derogada por la Orden de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, por la que se derogan Órdenes reguladoras de concesión de subvenciones en materia de Comercio (BOJA 229, de 23 de noviembre).

La Orden 11 de enero de 2006 tiene por objeto establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a los Ayuntamientos de Andalucía, para financiar proyectos municipales de adecuación urbanística y comercial de determinadas formas comerciales tradicionales, así como para elevar el grado de inserción de las estructuras comerciales en los procesos de planificación urbanística. Dentro de cada convocatoria podrán ser objeto de las ayudas reguladas en la presente Orden las actuaciones realizadas por los beneficiarios que a continuación se relacionan:

- a) Revitalización comercial de cascos urbanos, con preferencia de los históricos, y que consistan fundamentalmente en:
 1. Proyectos de inversión en áreas urbanas de marcado carácter comercial tendentes a concentrar la oferta de los establecimientos minoristas ubicados en las mismas, mediante mejora del equipamiento y remodelación de accesos.
 2. Realización de estudios de viabilidad sobre áreas comerciales delimitadas.
- b) Construcción o acondicionamiento y mejora de mercados de abastos, favoreciendo nuevos sistemas de gestión, dentro de las cuales se podrán subvencionar:
 1. Construcción de mercados.
 2. La renovación física de las instalaciones atendiendo a las características urbanísticas y arquitectónicas del mercado y su entorno, favoreciendo la puesta en marcha de nuevos servicios.
 3. En general, proyectos de inversión que supongan una transformación sustancial de su infraestructura, imagen, funcionamiento o gestión.
- c) Proyectos de inversión para la adecuación física de espacios destinados a mercadillos de apertura periódica o mejora de los existentes.
 2. Las actuaciones subvencionadas deberán iniciarse en el plazo que señale la resolución de concesión. Dicho plazo no podrá exceder de seis meses, contados desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar la aceptación de la subvención concedida.

El importe de la ayuda a conceder no podrá exceder del 50% del total de la inversión aprobada subvencionable, salvo en el caso de Entidades Locales cuyo número de habitantes sea inferior a 5.000 habitantes, en cuyo caso se podrá subvencionar una ayuda adicional de hasta 100.000 € que tendrá la consideración de ayuda de mínima, debiendo ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001. Tendrán la consideración de beneficiarios a los efectos de la Orden los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El procedimiento de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, según el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

No tienen tampoco legalmente la condición de GEC las agrupaciones de comerciantes establecidos en el viario urbano que tengan como objetivo realizar actividades comunes de promoción u otra forma de gestión del conjunto de establecimientos agrupados y de la zona comercial donde se sitúan, con independencia de la forma jurídica adoptada.

Define por vez primera la Ley a los *Establecimientos de Descuento* y a los *Establecimientos de Venta de Restos de Fábrica*, que asimila a los GEC a efectos de aplicación del régimen administrativo cuando tengan una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a 400 m² sin superar los límites ya señalados, no perdiendo la condición si se integran en establecimientos comerciales de carácter colectivo o en Mercados Municipales de Abastos. Considerados por el art. 24 Establecimientos de Descuento todos aquellos que ofreciendo en régimen de autoservicio productos de alimentación, y en su caso, otros productos de uso cotidiano, con alta rotación y consumo generalizado, actúen bajo un mismo nombre comercial, pertenezcan a la misma Empresa o grupo, han de reunir por lo menos tres de las siguientes características: que se promocionen con carácter de establecimiento de descuento; que el número de referencias en la oferta total sea inferior a mil; que más del 50% de los artículos ofrecidos se expongan en el propio soporte de transporte; que el nº de marcas blancas propias o del distribuidor, integrado en el surtido a comercializar, supere en un 40% al nº de marcas al fabricante ofertadas en el establecimiento o que no exista venta asistida, excepto en la línea de cajas. Siendo Establecimientos de Venta de Restos de Fábrica aquellos que se dediquen exclusivamente a la venta directa y

permanente por el fabricante, bien por sí mismo o a través del comerciante minorista que venda o distribuya su marca de productos que respondan a la definición y requisitos de los arts. 79¹⁰³ y 80.2¹⁰⁴ de la Ley, con excepción de los productos de alimentación.

Con pleno respeto de la libre iniciativa empresarial, está sometida a la previa obtención de la correspondiente licencia comercial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte la instalación y acondicionamiento de GEC, Establecimientos de Descuento (ED, más sencillo) y de Venta de Restos de Fábrica (EVRF, para economizar), estando proscrito todo acto de transformación física del suelo o desarrollo de actividad que impliquen uso del suelo para la instalación, traslado o ampliación de la superficie útil para la exposición y venta al público o cambio de actividad de GEC, instalación de ED y EVRF sin estar en posesión la preceptiva licencia comercial, que deberá otorgarse con anterioridad a la solicitud de las pertinentes licencias municipales, debiendo aportarse para iniciar la tramitación correspondiente (art. 25.2 y 26.1)¹⁰⁵. La concesión de previa licencia comercial no obligará a los Ayuntamientos a otorgar las licencias municipales correspondientes en la esfera de sus competencias, que deberán encajar en la normativa aplicable. El art. 26.3, último párrafo, deja también a salvo las competencias urbanísticas que ostenta la Junta de Andalucía. Implicando el radical efecto de la nulidad de pleno derecho las licencias municipales que hayan sido concedidas sin disponer previamente de esta licencia comercial, así como las otorgadas en contra de las determinaciones de ésta. Más aún, de iniciarse la ejecución de obras o se ejercieren actividades en supuestos en que resulte necesario el otorgamiento de la previa licencia comercial y se careciere de ella, el titular de

¹⁰³ Art. 79 (antes 55): “Se consideran ventas de saldos aquellas que tienen por objeto productos cuyo valor de mercado se encuentra manifiestamente disminuido como consecuencia de su deterioro, desperfecto, pérdida de actualidad o cualesquiera otra circunstancia, que afectan a su naturales o utilidad”.

¹⁰⁴ Art. 80.2 (antes 56): “La publicidad de las ventas de saldos deberá ir acompañada de información suficiente sobre las circunstancias y causas concretas que las motive. En todo caso, los productos objeto de esta modalidad de venta no podrán comportar riesgo ni entrañar engaños para los consumidores”.

¹⁰⁵ Art. 25.3 respecto a la transmisión: “Se requerirá la previa autorización de la Consejería competente en materia de comercio interior, una vez recabado informe del órgano competente en materia de defensa de la competencia, en los supuestos de transmisión de los GEC, o de las acciones y participaciones de las Sociedades, que directa o indirectamente, sean sus titulares y estén obligadas a consolidar sus cuentas, de acuerdo con los arts. 42 y ss. del Código de Comercio y 185 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre. Asimismo, otorgada la correspondiente licencia comercial referida a un GEC por la Consejería competente en materia de comercio interior, no podrá transmitirse la misma sin previa autorización de dicha Consejería, que se otorgará una vez recabado informe del órgano competente en materia de defensa de la competencia. Quedan exentas de la obligación de solicitar autorización las transmisiones hereditarias”.

la Dirección General de Comercio¹⁰⁶ requerirá al Promotor para que proceda al inmediato cese de las actuaciones. En caso de incumplimiento, podrán ser impuestas multas coercitivas reiteradas cuya cuantía no exceda en cada caso de 3.000 Euros, independientemente de las sanciones que pudieran corresponder (art. 27).

El procedimiento para otorgar licencia comercial se ajustará a lo establecido en el Capítulo IV del Título IV de la Ley y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo (art. 35 y Disposición Final Segunda), la Ley 30/92 y demás normativa aplicable.

I. Grandes Establecimientos Comerciales

Como no hay empacho en repetir, está sujeta a la obtención de la previa licencia comercial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte la instalación, traslado, ampliación de la superficie útil para la exposición y venta al público¹⁰⁷ y los cambios de actividad de los GEC.

En caso de que en el proyecto de un GEC de carácter colectivo se definan expresamente uno o varios establecimientos comerciales de carácter colectivo se definan expresamente uno o varios establecimientos que tengan la consideración de GEC individual, se tramitará un único procedimiento y se otorgará una sola licencia comercial al establecimiento colectivo, comprensiva de los establecimientos individuales incluidos en el mismo.

Con objeto de interconectar la legislación urbanística y la de comercio, la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, ha mejorado la redacción de los artículos 36 y 37 de la Ley 1/1996 a fin de que en el proceso de autorización para la implantación de un GEC, las Administraciones con competencias concurrentes conozcan tanto la incidencia territorial de la localización como la aptitud urbanística de los terrenos en los que se pre-

¹⁰⁶ Cuyas competencias aparecen en el art. 11 del Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

¹⁰⁷ Considera el art. 28 esta ampliación “*toda alteración en más de la superficie útil para la exposición y venta al público de un establecimiento comercial individual o colectivo, tanto en los casos en que el establecimiento que se pretende ampliar ya tuviera la consideración de GEC como en los supuestos en que la ampliación implique la superación de los límites establecidos en el apartado 1 del artículo 23 de esta Ley*”.

tende su ubicación. Siendo así que el Promotor de GEC dirigirá la solicitud de licencia comercial a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte¹⁰⁸ acompañada, por lo menos de la siguiente documentación:

- a) La acreditativa de la personalidad del solicitante y del poder de representación que ostenta. De ser persona jurídica se aportará también Escritura de Constitución de la Sociedad y de los Estatutos.
- b) La justificativa de la solvencia económica y financiera del Promotor, acreditada bien por informe de instituciones financieras o, en su caso, justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, por la presentación de las cuentas anuales o extracto de las mismas, de ser persona jurídica y si la publicación de éstas es obligatoria en los Estados en donde aquellas se encuentren establecidas; o bien mediante declaración relativa a la cifra de negocios global y de las obras, suministros, servicios o trabajos realizados por el Promotor en el curso de los tres últimos ejercicios. Si por motivos así apreciados por la Administración no pudiese justificarse la solvencia económica o financiera a través de estos mecanismos, ésta podrá acreditarse mediante cualquier otra documentación considerada como suficiente.
- c) Memoria descriptiva del proyecto, nombre comercial y cuando exista un GEC individual, la cadena a la que pertenece.
- d) Proyecto técnico oportuno para el que se solicita licencia, describiendo detalladamente cuadros de superficies generales, especificando superficie útil de exposición y venta al público, situación, accesos y aparcamientos previstos. Se tendrán en cuenta todos los condicionantes que surgen de la aplicación de la normativa técnica vigente, especialmente el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (BOE nº 74, de 28 de marzo de 2006). En el Capítulo III de este ensayo tendremos ocasión de pormenorizar su estudio.
- e) La Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de no-

¹⁰⁸ Regulada en el Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, que desarrolla al Decreto del Presidente 11/2004, sobre Reestructuración de Consejerías.

viembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, ha derogado este apartado e) del art. 36.1 de la Ley de Comercio Interior de Andalucía y ha modificado la redacción de los apartados h) y j) que a continuación veremos. El ya derogado apartado e) exigía también la presentación de *“documento acreditativo de la disponibilidad del terreno para la presentación del proyecto”*. Reflexionar que aun cuando el artículo 12 del RSCL establece que *“las licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”*, y que en principio no correspondería a la Administración comprobar a través del instrumento de la licencia (comercial o urbanística) la titularidad dominical del terreno donde se proyecta el establecimiento comercial, sino que corresponde a los Tribunales civiles verificar las situaciones jurídico-privadas, el art. 148.3 de la LOUA, que mantiene su redacción originaria, dispone que *“el derecho y el deber de edificar corresponden a quien sea su propietario, o cuenten con derecho suficiente para ello, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento, respectivamente a través de tercero”*. Ello parecería habilitar a la Administración para comprobar que se ostenta título jurídico suficiente para promover actuación sujeta a licencia en supuestos dudosos o litigiosos ya que como sienta la STS de 17 de febrero de 1998, la propiedad del suelo no es independiente del derecho a edificar, e incluso la STS de 18 de febrero de 1999 da un paso más al extender la facultad comprobatoria a supuestos en que *“existan dudas razonables sobre la titularidad privada de los terrenos”*, lo que no supone en modo alguno como ya declaró el TS en sentencia de 4 de noviembre de 1975, que *“el Ayuntamiento vaya a definir derechos o contiendas de carácter civil ajenos a su competencia”*. Con la derogación de este apartado parece como si la Administración sólo pudiera denegar la licencia cuando con *“su materialización se invada o perturbe el dominio público e incluso cuando claramente se invadan bienes patrimoniales”* (STS 2 de enero de 1992), sin tener que comprobar si quiera la disponibilidad de los terrenos del Promotor.

f) Cédula urbanística municipal.

La instalación de GEC requerirá la previa redacción y aprobación del instrumento urbanístico relativo al emplazamiento donde pretenda situarse que permita el uso comercial, cuya naturaleza se determinará en función de la clasificación del suelo en el que se pretenda ubicar el mismo. Como ya se ha tenido ocasión de estudiar, en suelo urbano dicho instrumento urbanístico adoptará la forma de Plan Especial, cuya elaboración corresponderá al Promotor del establecimiento que pretenda instalarse y versará sobre la ordenación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de acceso, comunicaciones, equipamiento comunitario, abastecimiento de agua y saneamiento, instala-

ciones y redes necesarias para el suministro de energía y otras de análoga naturaleza derivadas de la instalación del GEC. En suelo urbanizable, el contenido y finalidades del instrumento urbanístico previsto se recogerán en el Plan Parcial de Ordenación de obligada redacción para este tipo de suelos (por ejemplo, el PGOU delimita y define el sector de suelo urbanizable estableciendo como uso global el residencial y deberá expresarse que el uso de edificación comercial exclusiva es compatible con el residencial en manzana cerrada previsto para el sector). Y la ubicación de un GEC en terrenos clasificados como suelo no urbanizable exigiría la aprobación de un Plan Especial previa declaración como Actuación de Interés Público –aunque generalmente es visto con cautela y algo de recelo por la COPT– por lo que resulta más recomendable por el impacto que originará supramunicipalmente la aprobación de una modificación del PGOU municipal, con el objeto de clasificar los terrenos como suelo urbanizable, que podría tramitarse de forma conjunta con Plan Parcial.

El art. 6.2 LRSV establece que *“todo administrado tendrá derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado”*. Igualmente, y respecto al suelo urbanizable el art. 16.2 del mismo cuerpo legal y art. 50. C) a) LOUA regula el derecho de consulta respecto a esta clase de suelo sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar a su costa para garantizar la conexión con los sistemas generales que sean exteriores a la actuación. Para facilitar este cumplimiento, dice así el art. 40.4 de la LOUA: *“Los Municipios podrán regular, mediante la correspondiente Ordenanza, la cédula urbanística de los terrenos o edificios existentes, acreditativa del régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas”*. Se recoge en este apartado 4 la clásica cédula urbanística municipal que ya preveía el art. 44 del texto del 1992 y con menor amplitud que los términos del art. 168 del Reglamento de Planeamiento. Por tanto, el Promotor de la iniciativa aportará la cédula que describa el régimen urbanístico aplicable a los terrenos y las demás circunstancias urbanísticas a tener en cuenta (parámetros urbanísticos: superficie de la parcela, ocupación máxima de la parcela, número máximo de plantas, techo máximo edificable, plazas de aparcamiento, aprovechamiento, condiciones de la parcela...) y es un contenido fundamental para la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario. Si bien esta información no sería vinculante ni impugnabile, el principio de confianza legítima contemplado en el art. 3 de la Ley 30/92 le da valor. La Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla La Mancha, es más explícita al requerir el artículo 6.B) que resulte acreditado el

carácter del suelo en el que se pretende la implantación mediante la unión a la documentación a ser presentada de un certificado del Ayuntamiento relativo a la clasificación y calificación urbanística de los terrenos en que se pretende instalar el gran establecimiento, así como la conformidad del proyecto con la ordenación urbanística vigente. No obstante, como veremos más adelante, el Ayuntamiento podrá evacuar informe desfavorable vinculante basado en la inidoneidad del proyecto que podría comprender la falta de adecuación del GEC proyectado al planeamiento urbanístico vigente en atención a la clasificación, calificación urbanística y usos asignados al suelo donde se pretenda emplazar el establecimiento, sin perjuicio de que la COPT informará preceptivamente también sobre la adecuación del proyecto a la legalidad urbanística vigente en el plazo máximo de 2 meses.

- g) La exigida por la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, las normas que la desarrollen y la demás normativa de aplicación en materia medio ambiental y, en su caso, por la **legislación en materia de ordenación del territorio**.

Según el art. 22 de la Ley 7/94 estarán sometidas al requisito de Informe Ambiental la ejecución de actuaciones públicas y privadas que se lleven a cabo en el ámbito de la CAA y que se hallen comprendidas el Anexo Segundo de la Ley 7/1994 (en cuyo punto 41 cita los Grandes establecimientos comerciales. Hipermarcados. *A los efectos del presente Reglamento se entenderán incluidas aquellas superficies comerciales superiores a 2.500 metros cuadrados*) y Reglamento de Informe Ambiental, aprobado por Decreto 153/1996, de 30 de abril, incluidas las ampliaciones, modificaciones o reformas de estas actuaciones, siempre que supongan cualquiera de las siguientes incidencias: incremento de las emisiones a la atmósfera; incremento de los vertidos a cauces públicos o al litoral; incremento en la generación de residuos; incremento en la utilización de recursos naturales u ocupación del suelo no urbanizable o urbanizable *no programado*.

El **Informe Ambiental** valorará las repercusiones ambientales de la propuesta de actuación y determinará la conveniencia o no de ejecutar la misma, especificando si aquella se ajusta o no a la normativa ambiental en vigor, y en caso negativo se indicarán los preceptos legales o reglamentarios que se incumplen. Bien entendido como sienta el art. 3.3 del Reglamento y art. 6 LPAMB, que *“el cumplimiento del trámite de Informe Ambiental no eximirá de la obtención de las autorizaciones, concesiones, licencias, informes u otros requisitos que, a efectos distintos de los ambientales, sean exigibles con arreglo al ordenamiento*

jurídico”. Las Administraciones Públicas, así como órganos, Empresas y Entidades dependientes de ellas, se asegurarán que se ha dado cumplimiento a las previsiones del reglamento para realizar directa o indirectamente, autorizar, o de cualquier otro modo, aprobar actuaciones sujetas al trámite. Las licencias, autorizaciones, concesiones para actuaciones sometidas a Informe Ambiental mencionarán expresamente su sometimiento a las condiciones impuestas, determinando su incumplimiento la aplicación de las medidas previstas en el Título IV de la Ley 7/94 (art. 6 del Reglamento), y en ningún caso podrá otorgarse licencia, autorización, aprobación o concesión alguna sin haber dado total cumplimiento al Informe Ambiental, o en contra de sus condicionados (art. 8.3 del Reglamento).

Añade el art. 7 del Reglamento que las licencias, autorizaciones y concesiones para actuaciones sometidas a trámite de Informe Ambiental se otorgarán condicionadas al cumplimiento de la normativa ambiental vigente en cada momento, pudiendo iniciarse expediente de revocación¹⁰⁹, en su caso, cuando varíen las circunstancias ambientales externas o de la actividad o se produzcan cambios en la normativa aplicable. La adaptación a los cambios tecnológicos se llevará cabo de forma que en cada tiempo pueda aplicarse la última tecnología disponible en viables condiciones técnicas y económicas.

Siendo así que el Promotor de la actuación¹¹⁰ presentará en el Registro municipal, además de la documentación necesaria para la tramitación de la licencia municipal de obras y apertura de éste (y licencia comercial, se sobreentiende) (art. 15 D.153/96):

- Plano de situación del perímetro ocupado a escala adecuada (mínimo 1:5.000, indicando las distancias a edificios, instalaciones o recursos que puedan verse afectados) –optativamente, fotografías aéreas del entorno– y la identificación de la actuación, objeto y características básicas. Describiendo los datos relativos a las afecciones derivadas como excavaciones, desmontes, rellenos, obra civil, materiales de préstamos, vertederos, consumo de materia prima, afecta-

¹⁰⁹ La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación comportará el resarcimiento de daños y perjuicios efectivamente causados (art. 7.3 D. 153/96).

¹¹⁰ Los interesados en ejecutar este tipo de actuaciones podrán solicitar de la Delegación Provincial de Medio Ambiente informe sobre la viabilidad ambiental de los proyectos, acompañando información sobre las características esenciales y la posible incidencia en el medio ambiente. Recepcionada la consulta, la Delegación contestará en 15 días, no prejuzgando el sentido del Informe Ambiental ni el otorgamiento de la licencia, autorización o concesión necesaria para la actuación (art. 9 del Reglamento).

ción a recursos naturales; análisis de los residuos, vertidos, emisiones o cualquier otro elemento derivado de la actuación, tanto en fase de ejecución como en la de operación.

- Identificación de la incidencia ambiental de la actuación, describiendo las medidas correctoras y protectoras adecuadas para minimizar o suprimir esta incidencia, considerando las distintas alternativas propuestas y justificando la opción elegida. Esta descripción deberá atender a la incidencia sobre el entorno territorial (suelo, patrimonio cultural, flora y fauna y gestión de los residuos); incidencia sobre el medio atmosférico (inmisiones, ruido y vibraciones) e incidencia sobre el medio hídrico (recursos superficiales, subterráneos, contaminación difusa y de acuíferos).
- Cumplimiento de la normativa ambiental vigente y otros aspectos ambientales contemplados en diversa normativa sectorial y de planeamiento territorial o urbanístico.
- Programas de seguimiento y control y otros requisitos.

Como complemento de lo anteriormente indicado, de no exigirse en el proyecto sustantivo, se aportará también un resumen no técnico de esta información con identificación y titulación de los Promotores de la elaboración del proyecto.

Además, habrá de adecuarse la instalación pretendida a las determinaciones que respecto a los usos del suelo afectado se contienen en el planeamiento urbanístico vigente conforme a lo señalado en el art. 10.1.A.d) LOUA. De no contemplarse en este planeamiento se acompañará la documentación prevista en el art. 31 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la CAA, es decir la que permita valorar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio, considerando las que puedan tener en el sistema de ciudades, los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía; los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales; los usos del suelo y la localización de actividades económicas y el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos y normas e instrumentos de ordenación que la desarrollen, para su sometimiento al informe previsto en el art. 30.

- h) Estudio de mercado en el que se basan (antes de la modificación de este apartado operada por la Ley 1/2006, se exigía “*estudio de impacto comercial*

de acuerdo con las determinaciones que, en su caso, se establezcan reglamentariamente”.

- i) Las medidas de integración que se pudiesen prever.
- j) El número y clasificación de los puestos de trabajo del proyecto (en la redacción anterior a la Ley 1/2006, se debía cuantificar y diferenciar “*el número de puestos de trabajo que asegure el proyecto, especificando entre directos e indirectos y entre fijos y eventuales*”).

Es decir, la documentación que valore los efectos de la instalación en relación con los criterios establecidos en el art. 38 (la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento que garantice a la población una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicios y precios, así como la libre competencia entre Empresas que evite situaciones de dominio de mercado en sus respectivas áreas de influencia; la integración del establecimiento en la estructura comercial existente, mediante la valoración de las medidas adoptadas por el Promotor en orden a corregir, en su caso, el impacto que la instalación pudiera ocasionar al comercio previamente establecido en la zona de influencia, fundamentalmente respecto a los pequeños y medianos establecimientos comerciales, por medio de actuaciones de común interés para la zona; la localización del establecimiento en cuanto a su entorno comercial; la incidencia de la nueva instalación en el sistema viario, la dotación de plazas de aparcamiento y la accesibilidad del establecimiento proyectado; y por último la contribución del proyecto al mantenimiento a la expansión del nivel de ocupación laboral en el área de influencia).

En el artículo 36 de la LCIA en su redacción originaria, antes de la modificación operada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, establecía que el Promotor de un GEC debía aportar la documentación que permitiera valorar los efectos de la instalación propuesta, que especificara como mínimo el estudio de mercado en el que se basaban, la viabilidad y la necesidad del proyecto y sus características; las medidas de integración previstas y el número y clasificación de los puestos de trabajo. En la elaboración de los estudios de mercado, los Promotores utilizaban una gran diversidad de fuentes de información y metodologías, tales como las delimitaciones del área de influencia, derivado del uso de diferentes isócronas teóricas de acceso para definir las o de diferentes velocidades asignadas a las vías de comunicación; fuentes de información para obtener la población residente y la población estacional; fuentes

de información y metodologías para estimar la oferta y demanda comercial en términos monetarios.

Es por ello que la Consejería de Economía y Hacienda publicó en 2003 la *Guía para la Redacción de Estudios de Impacto Comercial (2003-2007)* con el objetivo de orientar a los promotores en la realización del estudio de impacto comercial o de mercado¹¹¹ facilitando a la CACI la valoración e las propuestas presentadas por la homogeneización sugerida.

De forma que se proponía por la Consejería la estructuración del estudio de impacto comercial en 5 apartados que conjuntamente permitieran analizar la incidencia comercial de un GEC propuesto en su área de influencia:

I. Descripción de la propuesta.

En este apartado, el Promotor aportaría la siguiente información:

- Promotor y nombre comercial del establecimiento.
- Localización exacta, adjuntando plano.
- Accesos (adjuntando Plano).
- Oferta y mix comercial, detallando sectores (alimentación perecedera y no perecedera; droguería-perfumería; equipamiento de la persona; equipamiento del hogar; bricolaje y jardinería; deporte; ocio; juguetes; otros sectores).
- Número de locales comerciales con el nombre de la enseña en aquellos establecimientos comerciales con formato de GEC.
- Programa de superficies, adjuntando planos (superficie de la parcela; superficie total construida por plantas; superficie clasificada por usos (comercio, cines, restauración, oficinas, almacenes, espacios comunes, aparcamiento...; superficie de venta comercial clasificada por sector).
- Estimación y clasificación de empleos directos que se generarán.
- Inversión que comporta el proyecto y su plan de financiación.
- Cuentas de explotación previstas para los 5 primeros años de funcionamiento (si se trata de un proyecto de ampliación se acompañarían las cuentas de explotación de los tres últimos años).

¹¹¹ Es decir, a todos los que pretendían desarrollar algún proyecto con formato de GEC; realizar el traslado de un GEC; ampliar la superficie útil para la exposición y venta al público o cambiar la actividad de un GEC.

II. Definición del área de influencia. o marco de análisis oferta-demanda comercial.

Es el área geográfica que contiene al conjunto de Municipios próximos al emplazamiento del GEC propuesto y que concentran la mayor parte de sus clientes. Se define por una isócrona teórica de acceso que variaría dependiendo del formato comercial, de sus dimensiones, de su oferta comercial y de la competencia directa por la presencia de GEC similares, es decir cuando exista otro GEC de dimensiones y características similares a menos de 30 minutos del emplazamiento propuesto. Así, el área de influencia de un GEC que comercializa productos de consumo cotidiano (alimentación y droguería) es mas concentrada (engloba menos población) que en el caso de un GEC con una oferta singular y que implique menor frecuencia de compra.

La aplicación de la isócrona teórica de acceso, que determina el área de influencia y sus Municipios depende de las vías de comunicación existente en la zona y de las velocidades que se asignen a éstas. Según la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, se clasifican en vías de gran capacidad (autopistas, autovías y vías rápidas) y vías convencionales. La Guía presenta las velocidades que se asignarán a las vías de comunicación para definir el área de influencia según el tipo de vía:

- Autopistas y autovías: 90 km/h.
- Vías rápidas: 70 km/h.
- Vías convencionales: 60 km/h.
- Tramos y travesías urbanas: 50 km/h.

En la tabla que presenta la isócrona teórica de acceso que se desarrolla en la Guía, diferencia los GEC según formato: de carácter colectivo (centro comercial detallista > 30.000 m² de superficie de venta ó de < y de centro comercial de fabricantes) de los individuales (hipermercado, supermercado, gran almacén, GEC no alimentario) según haya competencia directa a menos de 30 minutos o no la haya.

III. Información sobre la oferta comercial.

La oferta comercial estimada se compondría de la correspondiente a aquellos establecimientos de características similares al GEC propuesto de al menos 400 m². Se diferenciarían aquellos establecimientos que fuesen competencia directa (de dimensiones y características similares al GEC propuesto), del resto que comercializan los mismos productos que el propuesto; y de la oferta correspondiente a

aquellos establecimientos que comercializan los mismos productos que el GEC propuesto, con una superficie de venta inferior a 400 m²:

Aconseja la Guía listar los establecimientos comerciales de al menos 400 m² que comercializan los mismos productos que el GEC propuesto, presentando como mínimo las siguientes características: Municipio de implantación; formato comercial; enseña y superficie de venta en m². A partir de la superficie de venta y aplicando una facturación por m² se obtiene la oferta comercial existente en el área de influencia correspondiente a aquellos establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 400 m², considerándose también la oferta correspondiente a aquellos GEC que se encuentran en proceso de implantación.

Se estimaría también la oferta comercial correspondiente a los establecimientos comerciales competidores del desarrollo propuesto cuya superficie de venta fuese inferior a 400 m²:

- Si se propone un centro comercial detallista, se considerarán en la estimación de la oferta los establecimientos de al menos 400 m² que consistan en centros comerciales detallistas, establecimientos especializados (≥ 400 m²) de sectores presentes en el centro comercial propuesto (equipamiento personas, de hogar...).
- Si se propone centro de comercial de fabricantes, se considerarán en la estimación de la oferta los establecimientos de al menos 400 m² que consistan en centros comerciales de fabricantes, establecimientos especializados (≥ 400 m²) de sectores presentes en el centro comercial propuesto.
- Si se propone Hipermercado, se considerarán en la estimación de la oferta los establecimientos de al menos 400 m² que consistan en Hipermercados, Supermercados (≥ 400 m²).
- Si se propone Supermercado, se considerarán en la estimación de la oferta los establecimientos de al menos 400 m² que consistan en Hipermercados, Supermercados (≥ 400 m²).
- Si se propone Gran almacén, se considerarán en la estimación de la oferta los establecimientos de al menos 400 m² que consistan en grandes almacenes, establecimientos especializados no alimentarios (≥ 400 m²) de sectores presentes en el gran almacén propuesto, hipermercados que destinan una superficie

de venta igual o superior a 400 m², a algún sector propuesto en el gran almacén propuesto.

- Si se propone gran establecimiento especializado no alimentario, se considerarán en la estimación de la oferta los establecimientos de al menos 400 m² que consistan en establecimientos especializados no alimentarios (≥ 400 m²) del mismo sector que el gran establecimiento propuesto, hipermercados que destinan una superficie de venta igual o superior a 400 m², al sector del gran establecimiento especializado, grandes almacenes que destinan una superficie de venta igual o superior a 400 m², al sector del gran establecimiento especializado.

La Consejería de Economía y Hacienda propuso una media de facturaciones de cada formato comercial en Andalucía en el año 2000, que serían actualizadas anualmente con los datos del IPC correspondientes a Andalucía:

Formato Comercial: centros comerciales detallistas (locales de galería comercial): facturación (Euros/m²-año) año 2000: 1.500.

Formato Comercial: centros comerciales de fabricantes (establecimientos de venta de restos de fábrica): facturación (Euros/m²-año) año 2000: 2.000.

Formato Comercial: hipermercados: facturación (Euros/m²-año) año 2000: 5.200.

Formato Comercial: supermercados (establecimientos de descuento incluidos): facturación (Euros/m²-año) año 2000: 4.200.

Formato Comercial: grandes almacenes: facturación (Euros/m²-año) año 2000: 7.200.

Formato Comercial: grandes establecimientos especializados no alimentarios: facturación (Euros/m²-año) año 2000: 2.000.

Formato Comercial: establecimientos comerciales con una superficie de venta igual o superior a 400 m² que sean supermercados (establecimientos de descuento incluidos): facturación (Euros/m²-año) año 2000: 4.200.

Formato Comercial: establecimientos comerciales con una superficie de venta igual o superior a 400 m² que sean grandes establecimientos especializados no alimentarios: facturación (Euros/m²-año) año 2000: 1.500.

Para el caso de establecimientos comerciales que comercializan productos alimentarios y no alimentarios, la Consejería consideró el siguiente reparto medio de la facturación en alimentación y no alimentación:

Hipermercados 60% de facturación en alimentación y 40% de facturación en no alimentación.

Supermercados 85% de facturación en alimentación y 15% de facturación en no alimentación.

Grandes almacenes 15% de facturación en alimentación y 85% de facturación en no alimentación.

Y en el caso de que la propuesta fuera para un gran establecimiento especializado no alimentario, el Promotor debería estimar la superficie de venta que destinen los establecimientos comerciales mixtos (hipermercados, supermercados y grandes almacenes) al sector del establecimiento especializado propuesto.

Finalmente, la Consejería presentaba las facturaciones por m² que podrían considerarse para estimar la oferta comercial de aquellos establecimientos comerciales con una superficie de venta inferior a 400 m², en función del tipo de establecimiento y facturación (Euros/m²-año) año 2000:

Comercio tradicional alimentación: 3.140

Equipamiento de la persona: 1.250

Equipamiento del hogar: 1.036

Productos farmacéuticos, artículos médicos, belleza e higiene: 4.124

Otros establecimientos especializados no alimentarios: 1.200

Establecimientos de venta de restos de fábrica: 2.000

Perfumería y cosméticos: 1.491

Cultura, ocio y otros: 1.082

Superservicios: 2.975

Autoservicios: 2.512

Otros establecimientos no especializados: 2.276.

En el caso de los superservicios y autoservicios, la Consejería consideraba el siguiente reparto de la facturación: 95% alimentación y 5% no alimentación.

IV. Información sobre demanda comercial, en términos monetarios existente en el área de influencia del GEC.

Como metodología para estimar la demanda comercial correspondiente a aquellos productos que comercializa el GEC proyectado, la Consejería propone el producto de dos variables: la población y el gasto per cápita. La población residente de los Municipios que configuran el área de influencia se obtendría del censo de población anual del IN, mientras que la población estacional podría calcularse a partir de cualquier fuente de información que permitiese dibujar la curva de población estacional, poniendo el ejemplo de residuos sólidos urbanos, consumo energético y consumo de agua. Una vez determinada la población residente y la población estacional, se aplicaría el gasto per cápita.

A partir de los datos de la Encuesta Continua de Presupuesto Familiares, resultados anuales 2000 (INE), la Consejería proponía utilizar el gasto anual medio por persona en Andalucía, que serían actualizados con los nuevos datos anuales del INE:

Alimentación, bebidas, tabaco: 1.161 gasto per cápita (Euros) años 2000: 21,6 porcentaje respecto gasto total.

Equipamiento de la persona: 447 gasto per cápita (Euros) años 2000: 8,3 porcentaje respecto gasto total.

Equipamiento del hogar: 278 gasto per cápita (Euros) años 2000: 5,2 porcentaje respecto gasto total.

Ocio y cultura: 163 gasto per cápita (Euros) años 2000: 3,0 porcentaje respecto gasto total.

Salud, belleza e higiene: 131 gasto per cápita (Euros) años 2000: 2,4 porcentaje respecto gasto total.

Total gasto comercializable: 2.227 gasto per cápita (Euros) años 2000: 42,3 porcentaje respecto gasto total.

Resto de gastos: 3.109 gasto per cápita (Euros) años 2000: 57,7 porcentaje respecto gasto total.

Gasto per cápita TOTAL: 5.386 gasto per cápita (Euros) años 2000: 100 porcentaje respecto gasto total.

Y como ejemplo presenta la Consejería el gasto anual medio por persona en deporte (100 Euros/hab.-año. Fuente: Libro Blanco del Deporte 1999-2004 Sport

Panel); bricolaje: 175 Euros/hab.-año. Fuente: actualización datos INE); juguete: 25 Euros/hab.-año (Fuente: Asociación Española de Fabricantes de Juguete). No obstante queda abierta la posibilidad por la misma Consejería para que los Promotores puedan particularizar el gasto per cápita a nivel municipal utilizando os datos y fuentes de información que consideren más oportunos como el Producto Interior Bruto por habitante de cada Municipio, la Renta Familiar Disponible por habitante en cada Municipio...

V. Medidas de integración consideradas oportunas encaminadas a la consecución de la integración del GEC en la estructura comercial preexistente, la dinamización de la actividad económica del área de influencia y la sostenibilidad medioambiental.

Se deduce del art. 38 B) LCIA que estas medidas son voluntarias (el Promotor decidirá sobre la conveniencia de incorporarlas o no a su propuesta), por lo que de aportarse los acuerdos irían en documento firmado por las partes que se comprometerían a su cumplimiento y ya incorporadas al expediente, formarían parte de las características del proyecto. También serán recogidas en la resolución por la que se otorga la licencia comercial y serían vinculantes. Fundamentalmente se trata de preservar el pequeño y mediano comercio de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada; se produzca una introducción progresiva y compensada de nuevos conceptos, fórmulas y esquemas comerciales; se preserve la integridad y vitalidad comercial de los centros urbanos y se establezcan vías de diálogo entre los empresarios de los distintos formatos para acordar actuaciones de interés común.

Son de carácter orientativo y no agotan en sus referencias el abanico de medidas posibles:

Medidas encaminadas a la integración del GEC en la estructura comercial preexistente

- Adecuación del GEC a las características comerciales de la zona de implantación: los GEC se ajustarán a las particularidades especiales del entorno de la implantación al tipo de zona (centros regionales, redes de ciudades o estructuras de asentamientos rurales); a la actividad económica principal o al perfil de la población residente y estacional como consumidores potenciales.
- Incorporación de servicios comunes para los comerciantes en GEC colectivos para que los comerciantes puedan acceder a herramientas de soporte para la

mejora de gestión de sus establecimientos y de los servicios a clientes, como logística, transporte y distribución; acceso a redes compartidas para el uso de las nuevas tecnologías y formación en común para lograr conjuntamente mayores cotas de competitividad.

- Conciliación entre los formatos tradicionales y nuevas fórmulas comerciales: posibilidad de incorporar pequeños comerciantes locales y de las áreas de impacto con reserva de locales y bonificación de precios de alquiler, tratando de obtener las máximas sinergias posibles.
- Tipología del empleo generado por el proyecto: se considerará la tipología del empleo asociado a los nuevos proyectos analizándose el número y características de los puestos de trabajo que se prevé generar, conseguir la estabilidad del empleo y la incorporación de la mujer al mundo laboral en clave de igualdad salarial.

Medidas encaminadas a la dinamización de la actividad económica del área de influencia

- Incorporación de oferta no comercial complementaria a fin de ofrecer los nuevos desarrollos como lugares de encuentro en los que se ofrezca un variado rango de productos y servicios comerciales o no, integrando equipamientos públicos o privados como bibliotecas, cines, guarderías, instalaciones deportivas, talleres artesanos activos... que puedan colmatar eventuales carencias y aportar rasgos innovadores.
- Sinergias con otras actividades económicas existentes en el área de influencia inmediata incorporando singularidades. Al diseñarse nuevos desarrollos, los GEC darían servicio a las actividades básicas desarrolladas en cada zona; constituirían un complemento que aumentaría el atractivo de zonas determinadas y ayudarían a potenciar las actividades existentes, dando salida a los productos autóctonos.
- Incorporación de artesanos locales al GEC a fin de adecuar la tipología de los futuros desarrollos a las características particulares del área de implantación y contribuir a integrar en las nuevas propuestas las actividades económicas destacables en cada zona e igualmente lograr una mayor “personalidad” de los nuevos esquemas comerciales que reflejen las particularidades de las diferentes zonas del territorio. También se desarrollarían actividades complementarias (talleres de artesanía, actividades de demostración y aprendizaje) a las habituales que diversifiquen las actividades de ocio.

Medidas encaminadas a la sostenibilidad medioambiental

- La gestión de residuos generados por el GEC (recogida o depuración de las aguas residuales) es una medida que contribuye a la sostenibilidad de los nuevos desarrollos comerciales, mediante el aprovechamiento de residuos orgánicos generados por establecimientos de restauración que, mediante compostaje se conviertan en abonos utilizados posteriormente en las zonas verdes del recinto; aprovechamiento de las aguas grises generadas para utilizarlas, posteriormente en las cisternas de los inodoros y aprovechamiento de las aguas pluviales para el riego de las zonas verdes y limpieza del recinto o funcionamiento del sistema contra incendios.
- Uso de energías renovables y gestión eficiente de la energía, ya que suponen la reducción del impacto medioambiental del complejo y una reducción considerable de costes en su funcionamiento mediante la energía fotovoltaica, agua caliente sanitaria solar, biomasa (residuos que permiten generar electricidad) y minicentral de gas para autoabastecimiento. También se tenderá a minimizar el consumo de energía y maximizar la eficiencia de las fuentes de energía con medidas de ahorro energético, sistemas pasivos en las edificaciones, sistemas de control de niveles excesivos de iluminación artificial...

Otras medidas de integración

Como pueden ser medidas encaminadas a mejorar la movilidad e identificación de productos y servicios para personas con movilidad reducida, más allá de los mínimos legales establecidos y conseguir el mayor grado de autosuficiencia tanto para recorrer el GEC como para acceder a los diversos productos y servicios existentes.

k) El estudio sobre la inversión que requiere el proyecto y su plan de financiación, así como las cuentas de explotación previstas para los 5 primeros años de ejercicio. De resultar proyecto de ampliación se acompañará las cuentas de explotación de los últimos 3 años, además.

h) **La justificativa del pago de tasa** (instaurada por la Ley modificatoria en su Capítulo V).

Con fecha 29 de diciembre de 2002 entró en vigor la LCIA. En su artículo 48 se indica que la tasa se exigirá según la siguiente tarifa:

- Por la licencia comercial por instalación, traslado o cambio de actividad de un GEC: 3 Euros por m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- Por licencia comercial por ampliación de GEC: 3 Euros por m² de SUEVP.
- Por la licencia comercial por instalación de un establecimiento de descuento: 2,40 Euros por m² de SUEVP.
- Por la licencia comercial por instalación de un establecimiento de venta de restos de fábrica: 2,40 Euros por m² de SUEVP.

Con fecha 31 de diciembre de 2005 se publicó la Ley 16/2005, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la CAA, en cuyo art. 34 se indica la elevación para el año 2006 del importe de las tasas de cuantía fija de la CAA hasta la cantidad que resulte de la aplicación del coeficiente 1,02 a la cuantía exigible para el año 2005. Por tanto, mediante resolución de 24 de enero de 2006 (BOJA nº 28, de 10 de febrero de 2006), de la Dirección General de Comercio se hace pública la actualización de la cuantía de tasas por tramitación de licencias comerciales:

- Por la licencia comercial por instalación, traslado o cambio de actividad de un GEC: 3,24 Euros por m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
 - Por licencia comercial por ampliación de GEC: 3,24 Euros por m² de SUEVP.
 - Por la licencia comercial por instalación de un establecimiento de descuento: 2,59 Euros por m² de SUEVP.
 - Por la licencia comercial por instalación de un establecimiento de venta de restos de fábrica: 2,59 Euros por m² de SUEVP.
- i) Y cualquier otra documentación que el Promotor considere de interés a efectos de la licencia peticionada o exigida en otra disposición aplicable.

De no reunir la solicitud los requisitos expuestos o no ir acompañada de la documentación preceptiva se requerirá al Promotor para que en plazo de 10 días subsane la deficiencia u omisión, adjuntando los documentos necesarios, con advertencia de que en caso de no hacerlo se resolverá tenerle por desistido de su solicitud (art. 42 Ley 30/92). La Consejería procederá seguidamente a la apertura de

trámite de información pública por un plazo de 20 días hábiles computados a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente, para lo que envía al Ayuntamiento respectivo copia del expediente para su exposición en información pública. Concluido éste, el Ayuntamiento remitirá a la Consejería las alegaciones que se hayan recibido al respecto, o en su defecto, se certifique por el Secretario General que no se han formulado alegaciones.

La Consejería requerirá entonces los siguientes informes preceptivos:

- a) **A la COPT sobre la adecuación del proyecto a la legalidad urbanística vigente** (en atención a la clasificación, calificación urbanística y usos asignados al suelo donde se pretenda emplazar el establecimiento), a emitir en el plazo máximo de 2 meses.

A propósito, resulta interesante la lectura de la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1998 sobre improcedente otorgamiento de licencia en relación a los usos urbanísticos. Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra Acuerdos del Ayuntamiento de Ferrol de 9-10-1986 y 21-10-1986 en que se otorgó licencia de instalación, apertura y funcionamiento de un centro comercial en determinadas parcelas del polígono industrial «La Gándara», de dicho término municipal, fue estimado por Sentencia de la sala correspondiente del TSJ de Galicia de 22-10-1991, que anuló los actos administrativos impugnados. Interpuesto recurso de apelación, el TS lo desestima, confirmando la sentencia apelada. Por el Ayuntamiento de Ferrol y por la entidad mercantil «Alcampo, S. A.» se pretende que este recurso de apelación la revocación de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 octubre 1991, que anuló los Acuerdos de dicha Corporación de 9 y 21 octubre 1986, por el que se concedía a «Alcampo, S. A.» licencia de instalación, apertura y funcionamiento para un centro comercial construido en las parcelas 1, 2, 3 y R del Polígono Industrial de «La Gándara», por entender que se trataba de un edificio destinado con carácter principal a una actividad comercial incompatible con el uso industrial previsto por las normas del Plan Parcial aplicables al citado polígono: *“En oposición a la sentencia de instancia, sostienen las partes apelantes, por un lado que el Plan General de Ordenación Urbana de Ferrol, que es posterior al Plan Parcial del Polígono «La Gándara», autoriza el uso comercial en aquél, por lo que la sentencia de instancia efectúa una indebida aplicación del citado Plan Parcial, al otorgarle preferencia sobre el Plan General de Ordenación del Municipio, y, por otro, que incluso atendiendo al uso del edificio proyectado, la licencia estaría correctamente concedida pues se trata de establecer un centro en que se desarrollaría una*

diversidad de actividades, muchas de ellas de naturaleza industrial... Las partes apelantes alegan que la sentencia de instancia incurre en una grave infracción al principio de jerarquía de los planes al dar prevalencia al Plan Parcial del Polígono «La Gándara» frente a lo dispuesto en el Plan General de Ordenación Urbana de Ferrol; sin embargo no se trata de que dicha resolución haya detectado una contradicción entre ambas clases de planes y la haya resuelto en favor de lo dispuesto en el Plan Parcial, sino de que la interpretación de las normas del Plan General de Ordenación Urbana de Ferrol no alteran las prescripciones del Plan Parcial del Polígono «La Gándara», entre ellas las que limitan los usos admisibles en el mismo a los industriales. En efecto, aunque el artículo 58 del Plan General, bajo la rúbrica de Normas Generales de Uso, establece que los usos se dividen en permitidos y prohibidos y que se consideran permitidos todos los usos no comprendidos en la calificación de prohibidos, y aunque en el artículo 59, b) se autorice en suelo urbano «los usos de vivienda plurifamiliar, hotelero, comercial, oficinas, almacenes, sanitario-asistencial, docente, recreativo y socio-cultural», del propio artículo 55 resulta la subsistencia, con algunas modificaciones que no afectan a la cuestión planteada en este proceso, de las normas del planeamiento del Polígono de «La Gándara», entre las cuales su norma 12 prohíbe todo uso que no está incluido entre los previstos y tolerados, limitándose los primeros a la industria y los segundos a hoteles, salas de reunión, edificios sanitario, asistenciales, oficinas comerciales y deportivos, en las parcelas que se señalan para ello. Por otra parte, su norma 5.2 reduce el uso comercial a establecimientos dedicados a exposición y venta de productos industriales y a los destinados a estanco; venta de periódicos, farmacia y cafetería, que se localizará en el recinto reservado a centros administrativos... La subsistencia de las anteriores prescripciones del Plan Parcial del Polígono de «La Gándara», no ha sido cuestionada por el Ayuntamiento de Ferrol a lo largo del expediente administrativo que, sin embargo, ha tratado de soslayar el obstáculo que implicaba la concesión de una licencia para un edificio destinado a un uso comercial, por un lado advirtiendo que también en él se habrían de desarrollar actividades industriales, y, por otro, invocando los beneficios que para el interés público representa la instalación de un centro comercial de las características del proyectado, así como la facultad de SEPES, según las Ordenanzas reguladoras del Polígono, para reajustar lo dispuesto en ellas a las necesidades concretas de un caso, si circunstancias especiales así lo aconsejaren... Ninguna de estas alegaciones puede oponerse al acertado criterio de la sentencia apelada... Del examen del expediente administrativo resulta con toda evidencia que el edificio de que se trata se destina a uso comercial, y que las escasas actividades de transformación de materias primas que se prevé efectuar en carnicería o panadería ni tienen sustantividad frente al uso comercial en que encuentran ni, aunque lo tuvieran, representan sino una parte insignificante de la actividad principal que en el edificio se desarrolla. Tampoco

cabe hablar de circunstancias excepcionales de interés público que justificarían la autorización de un Hipermercado en el municipio de Ferrol, pues sin necesidad de entrar en la polémica permanentemente abierta entre grandes superficies comerciales y el pequeño comercio, es obvio que nada puede justificar que la instalación de una de aquéllas se produzca en contra de las previsiones del planeamiento. Finalmente, es claro que la facultad que, se reconoce a SEPES en las Ordenanzas reguladoras del Polígono para reajustar lo dispuesto en ellas a las necesidades concretas de cada caso, no puede extenderse a la alteración, ni con carácter general ni, mucho menos para un supuesto concreto, de las prescripciones establecidas sobre el uso del Polígono”.

También en sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1983 se declara improcedente el otorgamiento de licencia de obras para supermercado por no estar ese uso permitido en la normativa urbanística vigente, y la actividad comercial a realizar en el supermercado no es autorizable en el lugar en que se pretende su emplazamiento según su calificación: *“Que a tenor de lo dispuesto en el art. 311 de las citadas Normas Urbanísticas el uso comercial permitido en la denominada zona industrial es el referente a los establecimientos dedicados a la venta de maquinaria, material de transporte y elementos auxiliares de la industria así como la instalación de cafeterías, restaurantes, bares y similares o sea que los únicos materiales susceptibles de comercialización en locales radicados en zona industrial son los relacionados con y para la industria así como los relativos a los servicios como bares, restaurantes, etc. conectados con las necesidades del elemento humano desplazado a aquella zona por razón de su trabajo, usos permitidos que no encajan en los propios de la actividad de supermercado dirigida, como la expresó en la Memoria descriptiva, fundamentalmente, a la venta al por menor de productos alimenticios de todas clases, tanto de comer como de beber así como ropas y artículos de perfumería y limpieza; por todo lo cual debe ser rechazado el recurso promotor de este proceso, pues es inviable, además, cual se pretende por la recurrente, la concesión de la licencia interesada en base a lo dispuesto en el art. 278-2 de las repetidas normas pues es llano que las características del uso comercial derivado de la actividad de supermercado, así como los medios utilizados o las materias manipuladas o almacenadas no originan, por sí mismos, molestias o riesgos para la seguridad o salubridad de las personas, como se deduce de la circunstancia de que la instalación de supermercados está autorizada en zonas en las que se admite el uso para vivienda, y sin que quepa, en este caso habida cuenta de la actividad pretendida y de las medidas correctoras señaladas por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, asimilar la calificación de «molesta» a los efectos del Reglamento de 30 noviembre 1961, que, en realidad, queda eliminada con la adopción de tales medidas, con la peligrosidad o molestia recogidas en el indicado art. 278”.*

- b) A la COPT el informe previsto en el artículo 30 de la Ley 1/1994 en el supuesto de no contemplarse expresamente su localización en el planeamiento urbanístico general, a emitir por la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, según el art. 6.2.d) del Decreto 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la CAA en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo:

ANEXO

- II. Actividades de intervención singular: ...13. Localización de Grandes Superficies Comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico general.

Así dice este art. 30: “1. Las actividades de intervención singular que se relacionan en el Anexo, y que se efectúen en ausencia de plan de los previstos en esta Ley o no estén contempladas en los mismos, tendrán a efectos de esta Ley la consideraciones de Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio y se someterán a informe del órgano competente en ordenación del territorio. 2. El informe a que hace referencia el apartado anterior versará sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse. 3. El plazo para la emisión del informe será de dos meses a partir de la recepción de la documentación a que se refiere el art. 31 transcurrido el cual sin pronunciamiento expreso se considerará que el mismo tiene carácter favorable.

Téngase en cuenta que conforme a la modificación operada con la Ley 1/2006, si el planeamiento urbanístico general que prevea la localización de GEC o disponga sobre determinados terrenos la compatibilidad de uso, se someterá a informe no vinculante de la Consejería de CTCyD que versará exclusivamente sobre su adecuación al PLAOC, a evacuar en plazo máximo de dos meses.

- c) También se solicitará el Informe Ambiental a evacuar por la Comisión Provincial Interdepartamental.

El órgano sustantivo (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte según el art. 5) procederá después a la apertura de trámite de información pública por plazo de 20 días, mediante inserción de edicto en BOP que anunciará la exhibición a cualquier interesado del expediente de tramitación de Informe Ambiental para otorgamiento de licencia de apertura y simultáneamente se

remitirá el proyecto a los Organismos sectoriales para que informen al efecto. Una vez concluido, con informe técnico se dará traslado a la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente¹¹² de la documentación completa (art. 17) y el resultado de la información pública, acompañada, en su caso, de las observaciones que se estimen oportunas¹¹³. Esta remisión interrumpirá los plazos correspondientes de tramitación ante el Ayuntamiento. Recibido el expediente, se iniciará plazo de veinte días de subsanación de deficiencias u omisiones con apercibimiento de archivo de las actuaciones previsto en el art. 71 de la Ley 30/92¹¹⁴, que determinará la suspensión del plazo máximo de tres meses¹¹⁵ para emitir informe de referirse a los documentos enumerados en el art. 15. De no ser corregidas, la Comisión comunicará al órgano sustantivo lo imposible de evacuar Informe Ambiental, a los efectos que procedan en el procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia de obra y apertura (art. 19 del Reglamento).

La remisión del expediente a la Comisión “*determinará la suspensión de los plazos de tramitación de las licencias, autorizaciones o concesiones de las actuaciones hasta tanto no se emita el Informe Ambiental*” o transcurra el plazo de 10 días contados desde la recepción del requerimiento (art. 26). A la vista del completo expediente recibido y de las observaciones formuladas (que tendrán su debida consideración) la Comisión evacuará el correspondiente Informe Ambiental en el plazo máximo de tres meses, motivando las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, teniendo en cuenta todas las circunstancias de la actuación y la incidencia en el entorno, incluidos los posibles efectos acumulativos o aditivos. Transcurri-

¹¹² Que estará presidida por el Delegado Provincial de Medio Ambiente, actuando como Vicepresidente el Jefe de Servicio del Área Técnica. Siendo Vocales: un Técnico de cada uno de los Servicios que compongan la Delegación, excluidos los de funciones administrativas; un Técnico en representación de cada una de las siguientes Delegaciones Provinciales: Obras Públicas y Transportes, Empleo y Desarrollo Tecnológico (hoy sería Empleo según Decreto 203/2004), Turismo y Deportes (hoy Turismo, Comercio y Deporte, D. 240/04), Agricultura y Pesca, Salud y Cultura. Actuando como Secretario, con voz y sin voto, el Secretario General de la Delegación de Medio Ambiente o Funcionario designado.

¹¹³ De tratarse de actuaciones públicas, el traslado de la documentación se llevará a cabo, en todo caso, antes de la aprobación técnica del proyecto o expediente necesario para la ejecución de la actuación. El Informe Ambiental será siempre previo a esta aprobación.

¹¹⁴ En el supuesto de que no se subsanen las deficiencias, la Comisión comunicará al órgano sustantivo la imposibilidad de evacuar el Informe con los efectos subsiguientes.

¹¹⁵ Transcurrido este plazo máximo de tres meses sin que la Comisión dictare resolución, el órgano sustantivo podrá requerirla al efecto. Transcurridos diez días desde el requerimiento, si no se ha producido resolución expresa se entenderá emitido en sentido positivo.

do este plazo de 3 m sin que la comisión haya dictado resolución, el Ayuntamiento podrá requerirle al efecto, y de no producirse resolución expresa en 10 días desde la recepción de la petición, “*se entenderá emitido en sentido positivo*” (art. 22). Asimismo, la resolución presunta del procedimiento sustantivo no eximirá del cumplimiento de las condiciones impuestas en el Informe Ambiental, cuyo contenido se solicitará directamente a la Delegación. De ser emitido en sentido desfavorable el Informe Ambiental, tendrá fuerza vinculante; y el ser favorable no impedirá la denegación de la licencia, autorización o concesión por razones distintas a las medio ambientales. La apertura del expediente e Informe Ambiental recaído serán objeto de anotación en el Registro de actuaciones sometidas a Prevención ambiental.

Las licencias, autorizaciones o concesiones o aprobaciones necesarias para la ejecución de las actuaciones incorporarán necesariamente las condiciones y plazos previstos en el mismo (art. 21 del Reglamento), haciendo constar explícitamente la prohibición de iniciar la actuación con anterioridad al certificado suscrito por Técnico competente sobre el efectivo cumplimiento de las condiciones impuestas para la puesta en marcha de la actividad¹¹⁶. Comunicada la finalización de las obras y/o instalaciones, se aportará la documentación requerida en la resolución y que como mínimo suele ser la siguiente: licencia de primera ocupación del edificio, en su caso; certificado de seguridad referido a la actividad, emitido por Técnico competente y visado colegial si no estuviese ya aportado y actas de puesta en funcionamiento y/o autorizaciones, en su caso, emitidas por los Organismos competentes. Completada la documentación se otorgará licencia de apertura en la que se harán constar las limitaciones y prescripciones obligatorias a tener en cuenta para el desarrollo de la actividad. El Informe Ambiental favorable no será obstáculos para la denegación de licencia, autorización o concesión por razones distintas a las medio ambientales (art. 21.3 del Reglamento). Una vez transcurrido el plazo de dos años desde la emisión del Informe Ambiental sin haber iniciado la actividad, o paralizadas las actuaciones en idéntico plazo por causa imputable al Promotor, deberá tramitarse nuevamente (art. 25). Sin perjuicio de las facultades que corresponden al Ayuntamiento, el funcionamiento de la actuación

¹¹⁶ Señala el art. 32 del Reglamento que con anterioridad a la puesta en marcha o entrada en servicio de las actuaciones sus titulares notificarán la intención al Ayuntamiento, adjuntando certificación firmada por Técnico competente acreditativa de la adecuación a los términos del Informe Ambiental y que detalle las mediciones y comprobaciones técnicas realizadas. Recibida esta notificación se dará traslado inmediato a la Delegación junto a la documentación aportada.

estará sometido en todo momento al control, vigilancia e inspección de la Delegación Provincial de Medio Ambiente en los términos del Informe Ambiental, que establecerá para ello los hitos y parámetros a considerar en el control de la actuación durante su ejecución, antes de su puesta en marcha o entrada en servicio y durante su explotación.

- d) Al Municipio o Municipios donde se pretenda implantar la actuación. El **informe preceptivo municipal** deberá adoptarse por el Ayuntamiento Pleno mediante acuerdo motivado en plazo máximo de 2 meses, y se pronunciará sobre la idoneidad del proyecto¹¹⁷ y expresamente sobre la saturación del sistema viario por el aumento de los desplazamientos (analizando la incidencia de los desplazamientos que generaría su apertura, teniendo en cuenta los flujos viarios existentes y los previstos, y la capacidad del viario y las rotondas existentes y/o proyectadas para absorber el incremento), accesibilidad (situación estratégica, confluencia de arterias, capacidad y nº de carriles en cada sentido de circulación y conexión con viales estructurantes que desembocan en autovía, así como accesibilidad al centro a nivel de transporte urbano o interurbano: estación de ferrocarril, tren, paradas taxi, estaciones de metro...) y aparcamientos (dotación de aparcamientos en el ámbito donde se implantará. Habitualmente el propio edificio, si se trata de Grandes Almacenes, incluye la construcción de 4 plantas de sótano para estacionamiento con un total aproximado de 46.420 m² de superficie y un total de 1.253 plazas de aparcamiento. En previsión de la máxima demanda) y las garantías de adecuación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de agua y suministro de energía eléctrica (el Plan Parcial se desarrolla con el correspondiente Proyecto de Urbanización en el cual se justifican el dimensionado de la sección de conducciones de la red de abastecimiento de aguas en función de la demanda de cada parcela y dimensionado de la red de saneamiento de aguas residuales, en función de los caudales previstos, la cual acomete a los puntos de entronque con la red existente. La infraestructura correspondiente a la red de energía eléctrica deberá ser diseñada en el Plan Parcial teniendo en cuenta la futura implantación, estando prevista la construcción de los centros de transformación procedentes así como la ejecución de las correspondientes redes de transporte en MT y distribución en baja tensión, con objeto de atender la demanda que se va a generar en el sector).

¹¹⁷ En el Anteproyecto de la Ley sólo daba carácter vinculante cuando se atentara contra los planeamientos urbanísticos de la localidad.

El pronunciamiento acerca de la idoneidad del proyecto podrá referirse también a una decisión expresa sobre la configuración arquitectónica y el resto de condicionantes que debiera reunir una edificación de las características de gran almacén y ser considerado de carácter singular ubicado en una manzana delimitada para tal fin, así como la adecuación del GEC proyectado al planeamiento urbanístico vigente en atención a la calificación urbanística y usos asignados al suelo donde se pretenda situar el establecimiento. En puridad, no procedería por la Administración autonómica la denegación de una licencia de carácter comercial que pondera tan solo criterios comerciales, con fundamento en cuestiones meramente de índole urbanística *strictu sensu*, cuya competencia es únicamente municipal si su informe fuera favorable. La licencia comercial está supeditada, en el despliegue de sus efectos a la posterior concesión de las oportunas licencias municipales, de modo que no podrá producir los efectos que le son propios hasta que no se obtengan las posteriores autorizaciones, sin perjuicio de que transcurrido el plazo máximo señalado en la LCIA para iniciar la actividad y no se hubiera dado comienzo a la misma por causas imputables al interesado, el titular de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte dicte resolución declarando sin efectos la licencia otorgada por resolución expresa o presunta, como veremos más adelante.

- e) Al **Tribuna de Defensa de la Competencia**¹¹⁸, al tener encomendado el garantizar el orden económico constitucional en el sector de la economía de mercado desde la perspectiva de los intereses públicos. El TDC es un órgano del Estado, sobre el cual, conforme a reiterada doctrina constitucional, carecen de competencias las CC.AA., como recuerda la STC 208/1999 al referirse a su constitucionalidad sin perjuicio de la posibilidad de que existan Tribunales autonómicos de defensa de la competencia (en nuestra Comunidad no existe al día de hoy).

El Tribunal de Defensa de la Competencia evacuará informe preceptivo no vinculante¹¹⁹ previsto en el art. 6.2 de la Ley 7/96 (norma declarada básica, dictada al amparo del art. 149.º.13ª CE) y Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y art. 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de

¹¹⁸ Vide STC 124/2003, que resuelve los Recursos de Inconstitucionalidad acumulados número 1254/1996 y 1255/1996, promovidos por la Comunidad Foral de Navarra contra diversos artículos de la Ley estatal de comercio minorista.

¹¹⁹ Art. 83 de la Ley 30/92.

Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, que ponderará la *“existencia o no de un equipamiento comercial adecuado¹²⁰ en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiere ejercer sobre la estructura comercial de aquélla”*. Aprecia el Alto tribunal en la STC 124/2003, que el apartado 2 del art. 6 de la Ley 7/96 contiene estos dos criterios que se enuncian como básicos ex art. 149.1.13 CE, puesto que *“estos dos criterios para el otorgamiento de licencia especial, fijados por el art. 6.2 con carácter uniforme para todo el territorio, deben entenderse justificados porque su contenido vincula la apertura de los grandes establecimientos a la incidencia que puedan tener en la actividad que se pretende ordenar precisamente con estas normas básicas para el sector de la distribución”*. Al fin y al cabo, la exigencia de este informe ocasionará cierta armonización en los criterios de autorización de las 17 CC.AA. que también tendrán en cuenta los criterios unificadores de la jurisprudencia.

Como reafirma la sentencia del Tribunal Constitucional 157/2004, de 23 de septiembre, citando a la 208/1999 y 124/2003, de 19 de junio, al tratarse de una actividad realizada en el territorio de una Comunidad Autónoma, sólo corresponderá al Tribunal de Defensa de la Competencia emitir el preceptivo informe en relación a la licencia comercial para establecimientos que pretendan establecerse en una zona *“que pueda alterar la competencia en un ámbito supracomunitario. En los demás casos, la emisión de dicho informe debe considerarse una facultad ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de su competencia exclusiva sobre comercio interior”* (STC 124/03). En todo caso, en abierto criterio el mismo TDC mantiene en *La Competencia en España: Balance y Nuevas*

¹²⁰ El art. 6.3 y 4 de la Ley 7/96 no declarados básicos, pero de aplicación en defecto de legislación específica de la CAA consideran que una zona está dotada de un adecuado equipamiento comercial cuando éste garantice a la población existente y, en su caso a la prevista a medio plazo *“una oferta de artículos en condiciones de variedad, calidad, servicios, precios y horarios conforme con la situación actual y con las tendencias de desarrollo y modernización del comercio al por menor”* y que el efecto sobre la estructura comercial existente habrá de valorarse teniendo en cuenta *“la mejora que para la libre competencia suponga la apertura de un nuevo gran establecimiento en la zona, así como los efectos negativos que aquélla pudiera representar para el pequeño comercio existente con anterioridad”*. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE tiene *“la finalidad de evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico”* (STC 62/1990) permitiendo la integración de ordenamientos diversos, de modo que el operador jurídico pueda colmar las lagunas existente, sin que le sea dado a los legisladores autonómicos *“incidir en dicha integración de ordenamientos fijando el alcance o los límites de aplicación del derecho estatal”* (STC 157/04). Y que cuando *“el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone, ni que la Comunidad Autónoma sea competente para establecer la derogación o no de estas normas estatales (STC 5/81) aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico, y no lo que establezca el legislador autonómico”* (STC 132/89).

Propuestas, 1995, que “las grandes superficies y los centros comerciales han constituido uno de los principios motores de este proceso de modernización de la distribución comercial. Este tipo de establecimientos goza de un mayor poder de mercado frente a sus proveedores, lo que les permite conseguir sus productos en mejores condiciones. Adicionalmente, utilizan sistemas de gestión más eficientes, ofrecen al consumidor un mayor número de servicios y abren sus puertas al público durante más horas. Todo ello les hace más competitivos y les ha permitido ganar cuotas de mercado en detrimento del denominado comercio minorista tradicional”. Desde la perspectiva de la competencia, el TDC se fija sobre todo en analizar el incremento o disminución de la competencia a medio y largo plazo y las consecuencias previsibles sobre los flujos comerciales¹²¹, los costes medios soportados por los minoristas, su traslación a los precios de venta al público, la cantidad y calidad de bienes y servicios ofrecidos a los consumidores y la ampliación o disminución de su capacidad de elección. Con el criterio de que a mayor número de operadores habrá mayor competencia para intentar captar los clientes de la competencia, casi todos los informes del TDC suelen resultar favorables, salvo que se proyecte la apertura de un GEC en zona geográfica en la que exista exclusividad de otros de la misma empresa o grupo, lo que entrañaría una posición de dominio con riesgo de posibles abusos y barrera de entrada a posibles competidores, o que en el expediente existan subvenciones públicas o compensaciones urbanísticas o financieras procedentes de convenios urbanísticos para los promotores del GEC, situando a estos beneficiarios en una situación de ventaja respecto a la competencia. Habitualmente, las demás circunstancias que pudieran ser restrictivas para la libre competencia (como la preferencia de los comerciales del Municipio para establecerse en las galerías próximas a un hipermercado o la reserva de puestos de trabajo a empadronados en la zona) se hacen constar en el informe, y de ser extremas, pueden provocar un informe desfavorable. También en los expedientes aparecen datos de la población a la que se dirigirá la oferta, dividida en primaria (los que invierten 10 minutos en llegar al GEC), secundaria (de 10 a 20 minutos) y terciaria (hasta media hora). Si en este radio existe otro GEC, suele aparecer en el informe pero de forma general y con la presunción de que el nuevo hará bajar las ventas del ya establecido.

¹²¹ Analizando efectos como la creación o reforzamiento de una cabecera comercial, ampliación de su zona de influencia, la recuperación del gasto evadido y la captación de demanda de otros operadores establecidos en el mercado geográfico afectado. También los mayores márgenes comerciales pueden repercutir en los consumidores, disminuyendo los precios.

El informe del TDC solicitado por el órgano autonómico¹²² (no por el particular solicitante de la licencia) deberá evacuarse en el plazo general establecido en el art. 83.2 de la Ley 30/92, es decir 10 días, al no existir plazo específico o reglamentario al efecto. Llama la atención este plazo tan manifiestamente insuficiente para el informe de estas características de un órgano colegiado, como si el legislador pretendiere un informe tipo que se limitara a afirmar que la apertura del GEC aumenta la oferta, y consecuentemente, la libre competencia. Transcurrido el cual podría proseguir el expediente y entenderse emitido en sentido favorable, si bien, de considerarse que por su carácter fuere determinante para resolver el procedimiento, se facultaría al órgano decisor a interrumpir de oficio los trámites sucesivos hasta su recepción (art. 83.3 Ley 30/92), sin perjuicio de exigencia de responsabilidad al causante de la dilación¹²³.

Si cualquiera de estos órganos enumerados en los apartados que anteceden requiriera documentación adicional, la solicitará al órgano competente en materia de comercio interior, que deberá enviarla en el plazo máximo de 1 mes, interrumpiéndose desde este requerimiento el plazo de emisión del informe.

Llegado el caso de que el Informe Ambiental o de ordenación del territorio, el urbanístico o municipal fuesen emitidos en sentido desfavorable (por ejemplo que el Ayuntamiento manifieste que el uso proyectado se trata de un uso prohibido por el planeamiento vigente para el suelo donde pretende implantarse el GEC y que éste no se va a modificar en este aspecto, en ese momento), el Titular de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte “*procederá a dictar resolución denegando la solicitud de licencia comercial, previa audiencia del interesado*”. Y en caso de que los citados informes “*fueran favorables o no fueran emitidos dentro del plazo establecido, y en los demás casos en que deba continuar la tramitación del procedimiento, se oír a las organizaciones de consumidores, sindicales y empresariales más representativas, así como a la respectiva Cámara Oficial de Comercio,*

¹²² Puesto que según establece el art. 26.2 de la Ley de Defensa de la Competencia, es competencia del Tribunal dirigir informes sobre materia de competencia a requerimientos de las CC.AA., de las Corporaciones locales y de las Organizaciones empresariales, sindicales o de consumidores y usuarios.

¹²³ El mismo TDC, reconociendo la brevedad de este plazo, decidió aplicar, por analogía las normas del procedimiento establecido para la emisión de informes en materia de concentraciones en el art. 16 de la LDC y en el RD 1080/92, de 11 de septiembre, que consisten en un plazo de 3 meses para la emisión del informe, concesión de audiencia a notificantes e interesados.

*Industria, y en su caso, Navegación*¹²⁴” (art. 37.3). Cumplido este último trámite, se consultará a la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía (art. 13.b¹²⁵), que como se adelantó la consulta no es vinculante porque no lo exigía así el legislador andaluz, de plural composición que garantiza la representación de los distintos intereses sectoriales concurrentes y que la Ley trata de cohesionar con el interés general, alejando cualquier sospecha de determinación arbitraria, discrecional o graciosa, no obstante la posterior revisión judicial. Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de ser redactada propuesta de resolución se dará el trámite de audiencia regulado en el art. 84 de la Ley 30/92¹²⁶.

Por último, el otorgamiento o denegación por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la licencia comercial deberá resolverse a la vista de su adecuación al Plan Andaluz de Orientación Comercial, tras ponderarse los criterios valorativos enunciados en el art. 38 ya transcritos. El plazo máximo de resolución expresa y notificación de la solicitud de la licencia comercial será de seis

¹²⁴ Reguladas en la Ley 10/2001, de 11 de octubre de 2001, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y Decreto 181/2005, de 26 de julio de 2005, por el que se aprueba el Reglamento Electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.

¹²⁵ El Decreto 127/1997, de 6 de mayo, regula la organización de la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía regulada en el Título II de la Ley 1/96, y la Orden de la entonces Consejería de Trabajo e Industria 10 de septiembre de 1998 aprueba su Reglamento de Régimen Interno. Será oída previamente y preceptivamente en la tramitación de las licencias comerciales de apertura de GEC. Es de composición plural por estar presentes miembros de los distintos sectores afectados. Está compuesta por: el Consejero competente en materia de comercio interior, que ostentará su presidencia; el Director General competente en materia de comercio interior, que será su Vicepresidente; ocho representantes con rango de Director General de las Consejerías que tengan atribuidas las competencias en materia de Economía, Ordenación del Territorio, Urbanismo, Medio Ambiente, Consumo, Trabajo y Educación; cuatro representantes de las organizaciones empresariales más representativas de Andalucía; cuatro representantes de las organizaciones sindicales de mayor representatividad entre los trabajadores de Andalucía; tres representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios con mayor número de asociados en Andalucía; dos representantes de las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y en su caso, Navegación andaluzas; dos representantes de los Municipios y Provincias de Andalucía; seis Técnicos de reconocido prestigio en materia de comercio interior; un representante de la Consejería competente en materia de comercio interior, que ostente la condición de Funcionario y la categoría de al menos, Jefe de Sección, que actuará como Secretario, con voz y sin voto. Cuando la Comisión se reúna para manifestar su opinión con carácter previo al informe que debe emitir la Administración en la tramitación de las licencias de apertura de las GEC, podrá asistir a la reunión, con voz y sin voto, un representante del Ayuntamiento que haya de pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia de apertura y otro, previa solicitud motivada, por cada uno de los Ayuntamientos afectados por el GEC proyectado. Esta plural representatividad garantizará cierta idoneidad en su decisión, no obstante el posterior control judicial de existir arbitrariedad o discrecionalidad.

¹²⁶ Art. 84: “Trámite de audiencia. 1. Instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el art. 37.5. 2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. 3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite. 4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

meses, contados desde la fecha en que la instancia tuviese entrada en el Registro General de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, transcurrido el cual sin que se notificare la resolución expresa la solicitud podrá entenderse estimada por silencio administrativo.

Valga lo comentado respecto al silencio en el procedimiento originario. Vencido este plazo, opera el silencio administrativo y conlleva el otorgamiento de la licencia comercial, con fundamento en el transcrito precepto en relación con el art. 43 de la Ley 30/92, según el cual “3. *la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. 4.a) En los casos de estimación por silencio administrativo la resolución expresa posterior a la producción de acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria*”. De producirse una estimación por silencio administrativo y recaer resolución expresa posterior denegatoria, deberá ser anulada y confirmado judicialmente el otorgamiento de la licencia interesada como se extrae de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias nº 51/2005, de 14 de enero y atendiendo al tenor literal del art. 42 de la Ley 30/92: el plazo máximo para resolver los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, de conformidad con el apartado 3.b) se contará desde la fecha en que tal solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación; el plazo por el que se podrá suspender el curso del procedimiento para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos se contará desde el momento en que se notifique el requerimiento en tal sentido y su efectivo cumplimiento por el destinatario, según el apartado 5.a) del art. 42; la suspensión en el caso de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución sólo podrá ser “*por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos*” (art. 42.5.C).

La resolución expresa estimatoria de solicitud de licencia comercial deberá especificar el plazo máximo para iniciar la actividad, que se computará a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación, en ningún caso inferior a un año. Si la estimación se hubiera producido presuntamente, por silencio administrativo, el plazo máximo para iniciar la actividad será de dos años, contados a partir del día siguiente a aquél en que tuvo lugar el vencimiento del plazo de los seis meses para resolver. De transcurrir los plazos de iniciación y no se hubiere dado comienzo a la actividad por causas imputables al interesado, el titular de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte dictará resolución declarando sin efectos la licencia otorgada por resolución expresa o presunta.

II. Establecimientos de Descuento y de Venta de Restos de Fábrica

Se ha anticipado ya que está sujeta también a la obtención de la previa licencia comercial la instalación de establecimientos comerciales que, teniendo una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a 400 m² sin superar los límites señalados en el párrafo tercero del epígrafe 2 de este Capítulo, tengan el carácter de ED o EVRF. Se concederá la licencia comercial siguiendo igualmente el procedimiento previsto en la Sección 3^a del Capítulo IV del Título IV de la Ley, con excepción de que la superficie útil para la exposición y venta al público de estos tipo de establecimientos supere los anteriores límites en cuyo caso se considerará a todos los efectos GEC, sujetándose al régimen de los mismos (el previsto en la Sección 2^a de idéntico Capítulo y Título).

Para el supuesto de que se proyecte un GEC de carácter colectivo y se definan expresamente uno o varios ED o EVRF descritos en el párrafo anterior, sólo se exigirá única licencia comercial en concepto de GEC de carácter colectivo.

Presentará el Promotor solicitud de licencia comercial en el Registro General de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte acompañada de la siguiente documentación:

- a) La acreditativa de la personalidad del solicitante y del poder de representación que ostenta. De ser persona jurídica se aportará también Escritura de Constitución de la Sociedad y de los Estatutos.
- b) Proyecto para el que se solicita licencia, indicando nombre comercial y cadena a la que pertenece, en su caso.
- c) Justificación del pago de la tasa.
- d) Y cualquier otra documentación que el Promotor considere de interés a efectos de la licencia solicitada o exigida en disposición aplicable.

Si la solicitud no reúne los requisitos expuestos o no fuese acompañada de la documentación preceptiva se requerirá al Promotor para que en plazo de 10 días corrija la deficiencia u omisión, adjuntando los documentos necesarios, con advertencia de que en caso de no hacerlo se resolverá tenerle por desistido de su petición (art. 42 Ley 30/92). La Consejería requerirá informe al órgano competente en materia de defensa de la competencia, no obstante cualquier otro que estime necesario tener en cuenta para la resolución en la que será valorada la

existencia o no de equipamiento comercial adecuado en la zona de influencia por la nueva ubicación y las incidencias que pudiera tener sobre la estructura comercial, apreciando singularmente la localización respecto a otros ED o EVRF, así como la protección y defensa de los intereses de los consumidores. Una vez concluida la instrucción del expediente e inmediatamente antes de elaborar la propuesta de resolución, se dará cumplimiento al trámite de audiencia del art. 84 de la Ley 30/92. En plazo máximo de seis meses a contar de la entrada en Registro General de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte recaerá resolución, que será notificada también en este período de tiempo, transcurrido el cual sin que se haya notificado resolución expresa, la petición de licencia comercial podrá entenderse estimada por silencio administrativo.

Dispuso la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, que en el plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor el Consejo de Gobierno aprobaría el Plan Andaluz de Orientación Comercial perfilado en nota al pie de pagina. Hasta tanto esto sucediere y como máximo en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma (29 de diciembre de 2002) no podrían admitirse a trámite ni otorgarse por la Consejería licencias comerciales para la instalación, traslado, ampliación y cambio de actividad de GEC, salvo se hubiese presentado en cualquier Registro de la Junta de Andalucía solicitud de informe preceptivo de la Consejería de E. y H. a que se refería el art. 23 de la Ley de Comercio Interior en su primitiva redacción, siempre y cuando la solicitud se hubiera producido una vez transcurrido el plazo de un año desde la vigencia de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas.

Finalmente, el Decreto 182/2003, de 24 de junio, aprobó el Plan Andaluz de Orientación Comercial, a propuesta de la Consejera de Economía y Hacienda, una vez examinado por la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 24 de junio de 2003¹²⁷, con una vigencia de 4 años (2003-2007). Para la revisión del Plan se tendrá en cuenta, según el art. 33 la evolución de los hábitos de compra y consumo de la población; la evolución, en la composición de la oferta comercial, de las distintas tipologías de establecimientos y la evolución de la demanda, pudiendo el Consejo de Gobierno, oída la Comisión Asesora de Co-

¹²⁷ En sesión celebrada el día 29 de abril de 2003, el Consejo de Gobierno acordó la formulación del PLAOC.

mercio Interior de Andalucía, suspender el otorgamiento de las licencias comerciales de los GEC, por un período no superior a seis meses, en los supuestos del revisión del Plan. Configurándose como una herramienta que *“contribuya a la transformación y modernización de la estructura comercial en Andalucía, de manera que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada; se permita una introducción progresiva y compensada de nuevos conceptos, fórmulas y esquemas comerciales y se preserve la integridad y vitalidad comercial de los centros urbanos”*.

En el PLAOC se han contemplado los siguientes aspectos conforme al art. 31 de la LCIA:

- a) La evaluación de la oferta comercial en Andalucía por **zonas comerciales y sectores de la actividad**, así como la cuantificación de la demanda comercial por zonas (utilizando la zonificación que realiza el documento Plan de Ordenación del Territorio Andaluz. Bases y estrategias. Decreto 103/1999, de 4 de mayo, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, considerando los 52 ámbitos definidos) y grupos de gasto.

Delimitación del marco de análisis oferta-demanda comercial en Andalucía: dicha zonificación distingue tres tipos de zonas:

Centros Regionales: los 9 centros regionales concentran el 54% de la población andaluza y el 16% de los Municipios entre los cuales se encuentran la 8 capitales de Provincia. Estas zonas constituyen los nodos esenciales para la estructuración del territorio andaluz y de su sistema de ciudades, ejerciendo también una fuerte atracción comercial, por concentra el 80% de la superficie de venta de los GEC andaluces.

Áreas metropolitanas muy polarizadas: Sevilla, Málaga y Granada.

Áreas metropolitanas con un carácter polinuclear: Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras.

Estructuras metropolitanas menos consolidadas: Huelva, Jaén, Almería y Córdoba.

Son: Almería (con 8 Municipios y una población en 2001 de 190.950), Bahía de Cádiz-Jerez (con 7 Municipios y una población en 2001 de 582.024), Bahía de Algeciras (7 y 229.407), Córdoba (1 y 308.072), Granada (43 y 464.256), Huelva (10 y 220.083), Jaén (12 y 190.724), Málaga (9 y 657.518) y Sevilla (24 y

1.1117.180). Lo que hace un total de 121 Municipios y una población de 3.960.214 habitantes.

Redes de Ciudades Medias: son conjuntos de ciudades próximas que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo. Existen 26 Redes, concentrando el 41% de la población y el 57% de los Municipios. Se incluyen así ámbitos territoriales de características más heterogéneas y que suponen un importante eslabón entre los Centros Regionales y los Asentamientos Rurales (se incluyen las zonas de carácter turístico).

Son: Costa Occidental de Huelva (6 Municipios y 70.711 habitantes), Condado Aljarafe (30 y 157.305), Bajo Guadalquivir (7 y 133.332), Costa Trafalgar (3 y 52.412), Costa del Sol (12 y 306.011), Costa Oriental Malagueña (29 y 126.967), Poniente almeriense (9 y 172.097), Levante almeriense (12 y 67.457), Almanzora (23 y 46.191), Noroeste de Jaén (35 y 262.093), Montoro (9 y 50.689), Subbético (42 y 338.082), Surco intrabético (16 y 98.584), Campiña Sur (15 y 125.997), Écija (8 y 70.945), Vega del Guadalquivir (17 y 126.312), Los Alcores (3 y 58.948), Arcos Villamartín (13 y 86.968), Costa Noroeste (4 y 109.036), Pozoblanco-Peñarroya (28 y 89.949), Cazorla-Villacarrillo (13 y 59.928), Guadix-Baza (42 y 92.187), Ronda-Ubrique (31 y 91.314), Riotinto-Nerva-Valverde del Camino (10 y 35.562), Loja-Huétor Tájar (10 y 63.205), Costa Tropical Granadina (15 y 103.163). Con un total de 442 Municipios y 2.995.445 habitantes.

Con diferentes tipologías:

Red de Ciudades Medias especializadas en el turismo (Costa del Sol).

Red de Ciudades Medias con una base productiva mixta de turismo y nuevas agriculturas (Poniente y Levante almeriense, Costa Oriental Malagueña o Costa Trafalgar).

Red de Ciudades Medias que pueden conformar a corto plazo distritos urbanos-industriales (Noroeste de Jaén o Subbético).

Red de Ciudades Medias que ejercen una potente centralidad sobre una extensa área rural (Montoro o Cazorla Villacarrillo).

Red de Ciudades Medias donde dos Municipios se complementan y ejercen función de centralidad (Pozoblanco-Peñarroya, Guadix-Baza o Ronda-Ubrique).

Red de Ciudades Medias con un nivel de madurez inferior (Bajo Guadalquivir o Almanzora).

Estructuras de Asentamientos Rurales: siendo 17, concentran el 5% de la población y el 27% de los Municipios andaluces, zonas con menor densidad demográfica donde la presencia de GEC es mínima.

Se distinguen dos tipos:

Estructuras de Asentamientos Rurales organizados a partir de la centralidad de un núcleo urbano (Aracena, Huéscar o Vélez Rubio).

Estructuras de Asentamientos Rurales que no responden a formas de organización centralizada (Andévalo Occidental, Los Montes o Sierra Mágina).

Son: Aracena (26 municipios y 34.630 habitantes), Sierra Norte Sevilla (15 y 36.959), Huéscar (6 y 17.363), Vélez-Rubio (4 y 12.077), Alhama de Granada (9 y 14.805), Alora (10 y 37.999), Medina Sidonia (4 y 28.323), Níjar (3 y 18.631), Andévalo Occidental (12 y 20.775), Los Montes (10 y 23.229), Sierra Mágina (12 y 39.522), Sierra de Segura (13 y 27.256), Filabres (14 y 6.006), Valle Lección (9 y 22.566), Alpujarras (49 y 41.091), Río Nacimiento (6 y 7.465), Condado Jaén (5 y 13.202).

b) La identificación de los **desajustes entre oferta y demanda** en las diferentes zonas comerciales afectadas.

En centros Regionales:

Almería (inferior a -15%), Bahía de Cádiz-Jerez (entre -15% y +15%), Bahía de Algeciras (superior a +25%), Córdoba (entre -15% y +15%), Granada (entre -15% y +15%), Huelva (entre -15% y +15%), Jaén (entre -15% y +15%), Málaga (entre -15% y +15%) y Sevilla (entre -15% y +15%).

Redes de Ciudades Medias:

Costa Occidental de Huelva (superior a + 25%), Condado Aljarafe (entre -15% y +15%), Bajo Guadalquivir (entre -15% y +15%), Costa Trafalgar (entre -15% y +15%), Costa del Sol (entre -15% y +15%), Costa Oriental Malagueña (superior a +15% y hasta +25%), Poniente almeriense (inferior a -15%), Levante almeriense (entre -15% y +15%), Almanzora (entre -15% y +15%), Noroeste de Jaén (en-

tre -15% y +15%), Montoro (entre -15% y +15%), Subbético (entre -15% y +15%), Surco Intrabético (entre -15% y +15%), Campiña Sur (superior a +15% y hasta +25%), Écija (entre -15% y +15%), Vega del Guadalquivir (entre -15% y +15%), Los Alcores (entre -15% y +15%), Arcos Villamartín (inferior a -15%), Costa Noroeste (entre -15% y +15%), Pozoblanco-Peñarroya (entre -15% y +15%), Cazorla-Villacarrillo (inferior a -15%), Guadix-Baza (entre -15% y +15%), Ronda-Ubrique (entre -15% y +15%), Riotinto-Nerva-Valverde del Camino (entre -15% y +15%), Loja-Huétor Tájar (inferior a -15%), Costa Tropical Granadina (entre -15% y +15%).

Estructuras de Asentamientos Rurales:

Aracena (entre -15% y +15%), Sierra Norte Sevilla (entre -15% y +15%), Huéscar (inferior a -15%), Vélez-Rubio (inferior a -15%), Alhama de Granada (inferior a -15%), Alora (inferior a -15%), Medina Sidonia (inferior a -15%), Níjar (inferior a -15%), Andévalo Occidental (entre -15% y +15%), Los Montes (inferior a -15%), Sierra Mágina (inferior a -15%), Sierra de Segura (entre -15% y +15%), Filabres (inferior a -15%), Valle Lecrín (inferior a -15%), Alpujarras (inferior a -15%), Río Nacimiento (inferior a -15%), Condado Jaén (entre -15% y +15%).

- c) **Las medidas que posibiliten la integración** de los establecimientos comerciales sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretenden implantarse (arts. 31. c), 36 y 38).

Estas medidas van encaminadas a corregir el impacto que pueda ocasionar la instalación del proyecto sobre el comercio existente y preservar el pequeño y mediano comercio, tanto en el Municipio donde se propone como en su área de influencia. De forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada; se produzca una introducción progresiva y compensada de nuevos conceptos, fórmulas y esquemas comerciales; se preserve la integridad y vitalidad comercial de los centros urbanos y se establezcan vías de diálogo entre los empresarios de los distintos formatos comerciales para acordar actuaciones de interés común. Para ello se proponen una serie de medidas de carácter orientativo que no agota en sus referencias el abanico de medidas posibles, siendo también su aportación de carácter voluntario al decidir el Promotor sobre la conveniencia de su inclusión en el proyecto, valorándose en el contexto global del proyecto, y una vez presentadas forman parte de sus características y como tales se respetarán. Por su carácter innovador y de acuerdo entre

las partes y la heterogeneidad de los proyectos y territorio, no están sometidas a una tipología cerrada:

1) Medidas encaminadas a la integración del GEC en la estructura comercial preexistente:

- La reserva de espacio y la bonificación de los precios de su alquiler o venta, para facilitar la incorporación preferente de comerciantes locales y de la zona de impacto de los nuevos establecimientos propuestos.
- La incorporación de servicios comunes para los comerciantes en grandes establecimientos de carácter colectivo de forma que se facilite el acceso a herramientas de soporte para la mejora de gestión de sus establecimientos y de los servicios a clientes. Ejemplo, actuaciones relacionadas con la logística, transporte, distribución, acceso a redes compartidas para el uso de las nuevas tecnologías y formación en común para lograr conjuntamente mayor competitividad.

2) Medidas encaminadas a la dinamización de la actividad económica en el área de influencia:

- Los nuevos GEC deberán concebirse como actuaciones integradas con el resto de actividades económicas existentes en la zona de implantación, incorporando las singularidades que permitan aprovechar posibles sinergias Y obtener también mayores señas de identidad diferenciada de los nuevos equipamientos comerciales, reflejo de la personalidad de cada territorio que refuerce su atractivo.
- Acuerdos para la comercialización y distribución de los productos de la zona.
- Incorporación de artesanos locales en el recinto del establecimiento.

3) Medidas orientadas a la sostenibilidad medio ambiental:

- Con independencia del cumplimiento de lo previsto en la normativa medio ambiental, los proyectos podrán adoptar medidas innovadoras que reduzcan el impacto ambiental por encima de los requisitos mínimos, como pudiera ser la incorporación de sistemas de recogida selectiva de recursos.
- El uso de energías renovables.
- La gestión eficiente de la energía.

- La depuración de aguas.
 - La realización de campañas de sensibilización ambiental.
- d) La caracterización de las diferentes **tipologías de equipamientos comerciales**.

El apartado 5.3.2 del PLAOC establece una clasificación tipológica de los establecimientos comerciales, según los siguientes formatos:

Establecimientos basados en la venta de productos cotidianos

Venta especializada: establecimientos comerciales de pequeñas dimensiones, generalmente ubicados en la trama urbana, donde el vendedor atiende individualmente a cada comprador.

En régimen de autoservicio: establecimientos dedicados a la venta de productos de consumo cotidiano, básicamente de alimentación y droguería, de los cuales el cliente se provee directamente; también pueden incluirse secciones atendidas con el sistema de venta tradicional:

Autoservicios: establecimientos que ofrecen en régimen de autoservicio productos de consumo cotidiano, predominantemente alimentación, y que tienen una superficie de venta inferior a 120 m².

Superservicios: establecimientos con características similares a los autoservicios, pero con una superficie de venta entre 120 m² y 399 m².

Supermercados: establecimientos que ofrecen en régimen de autoservicio productos de consumo cotidiano. En función de su dimensión también cuentan con otros productos no alimentarios. Su superficie de venta oscila entre 400 m² y 2.500 m².

Establecimientos basados en la venta de productos no cotidianos

Especializados tradicionales: establecimientos comerciales de productos de consumo ocasional que ofrecen un surtido corto pero profundo en un determinado sector. Generalmente se localizan en la trama urbana, aunque también forman parte de los centros comerciales.

Medianas y grandes superficies especializadas: establecimientos comerciales de grandes dimensiones orientados a la venta de una gama determinada de productos de consumo ocasional y que se caracterizan por una superficie de venta superior a 1.000 m².

Establecimientos polivalentes

Hipermercados: establecimientos que ofrecen en régimen de autoservicio un amplio conjunto de productos de consumo cotidiano y no cotidiano, y que disponen de un gran área de aparcamiento propia. La superficie de venta es superior a 2.500 m².

Grandes Almacenes: Establecimientos no especializados que ofrecen al público, organizados por secciones y con sistema de venta asistida, diferentes productos de equipamiento de la persona, equipamiento del hogar, artículos y servicios diversos; también pueden incluirse productos de alimentación. La superficie de venta es generalmente superior a 10.000 m².

Almacenes populares: establecimientos que ofrecen, en secciones múltiples y en régimen de autoservicio o de venta asistida, un surtido selectivamente amplio y poco profundo con una gama de precios reducida y un servicio limitado. La superficie de venta es inferior a 10.000 m².

Establecimientos comerciales colectivos (art. 21 LCIA)

Centros comerciales detallistas: Conjunto de establecimientos minoristas independientes, planificados y desarrollados por una o varias entidades con criterio de unidad y que dispone permanentemente de una imagen y gestión unitaria. Normalmente incluye establecimientos de servicios, restauración y ocio, así como una importante dotación de aparcamientos. Existen 51 centros comerciales detallistas en régimen de GEC con una superficie de venta total de 542.421 m².

Centros comerciales de fabricantes (establecimientos de venta de restos de fábrica): conjunto de establecimientos minoristas gestionados directamente por los propios fabricantes, en los que se comercializan básicamente productos de temporadas anteriores a precios de descuento. Están ubicados en un único edificio o recinto cerrado, fuera de los núcleos urbanos, en importantes arterias de comunicación y habitualmente próximos a grandes ciudades y/o zonas turísticas. El

establecimiento es gestionado como una unidad, estando compuesto en su mayoría por establecimientos de textil y calzado. Suelen disponer además de bares, restaurantes y zonas de ocio, así como de una importante dotación de aparcamientos. Existen 3 en régimen GEC.

Galerías comerciales: conjunto de establecimientos minoristas independientes que comparten un espacio común de circulación en forma de pasillo, y determinados servicios. Las galerías pueden estar anexionadas a grandes establecimientos polivalentes. La superficie bruta alquilable acostumbra a ser inferior a 2.500 m².

Mercados municipales: conjunto de establecimientos minoristas independientes, fundamentalmente de alimentación perecedera, agrupados en un edificio de titularidad pública y normalmente de uso exclusivo, que tienen servicios comunes y que requieren una gestión de funcionamiento también común, controlada por el Ayuntamiento o por la entidad a la que éste ha otorgado la concesión.

La Dirección General de Comercio ha redactado ya un documento para la futura modificación del actual PLAOC, introduciendo un procedimiento de evaluación, con criterios más concretos de las nuevas propuestas de GEC, que sirva como soporte a la toma de decisiones en el otorgamiento de la licencia comercial y donde por primera vez se contempla puntuar por el hecho de que el domicilio fiscal del Promotor se sitúen en Andalucía, así como la existencia o no de medidas previstas por el Promotor para la adecuación a las características comerciales de la zona, incorporación de servicios comunes para los comerciantes, conciliación entre formatos tradicionales y nuevas fórmulas y medidas para aumentar la cantidad y calidad en el empleo. También se considerarán otros criterios a la hora de evaluar las nuevas propuestas de superficies comerciales de carácter estructural, tales como analizar el impacto del proyecto en la estructura comercial preexistente en la zona y efectuar nuevos balances comerciales en función del formato, tanto en el escenario actual como futuro, considerando parámetros como la superficie de venta, la población o el gasto per cápita. A fin de equilibrar la oferta y la demanda comercial, se desarrollan los principios de potenciar el pequeño comercio, equilibrar la oferta entre los diversos formatos y enseñas, evitando situaciones de dominio de mercado, y reforzar el modelo comercial de ciudad mediterránea, para lo que se baremará la existencia de medidas previstas para dinamizar la actividad económica en el área de influencia, con la incorporación de artesanos locales, sinergias con otras actividades existentes en el área inmediata o incorporación de oferta no comercial complementaria al proyecto, además de acciones orientadas a la sostenibilidad medioambiental y mejora de accesos para discapacitados.

| CAPÍTULO III

1. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA MUNICIPAL

Ya hemos visto que es necesario que el Promotor de un *gran establecimiento comercial, establecimiento de descuento y de venta de restos de fábrica* disponga previamente de licencia comercial regulada en la Ley de Comercio Interior de Andalucía, además de la previa aprobación de Plan Especial o proyecto de Actuación de la declaración de actuación de interés público si la localización de la gran superficie comercial no estuviera expresamente prevista en el PGOU. En cuanto a los restantes establecimientos comerciales que aparecen en el Anexo III de la Ley de Protección Ambiental necesitarán calificación ambiental favorable, y si el acto supone ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de éste. Finalmente, el Promotor de cualquier tipología de establecimiento comercial deberá solicitar y obtener las pertinentes licencias municipales de obras y apertura, sin perjuicio de otras autorizaciones o informes que también fueren preceptivos, como vamos a tener ocasión de analizar. Conforme establece el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, *“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destine específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de licencia de apertura si fuere procedente”*. Tal exigencia, respaldada por una copiosa jurisprudencia tiene un fundamento racional innegable, concretado en salvar el riesgo de que las obras a realizar resulten a la larga inadecuadas, por no ser aptas para la específica actividad a la que se destinan (STS 24 de febrero de 1987). A este respecto, dice la STS 8 de mayo de 1989 que *“la licencia de obras está subordinada a la de apertura... si ésta es necesaria cuando el proyecto se refiera*

específicamente a un establecimiento de características determinadas, *pues carecería de sentido que se autorizaran las concretas obras pretendidas si luego éstas vieran a resultar frustradas por no ser susceptibles de ser utilizadas para su función propia pues las obras no son un fin en sí mismo, sino el medio para el desarrollo de una actividad, de suerte que de no resultar ésta viable, no sería razonable e iría contra el principio de la buena fe autorizar la realización de aquéllas*". Aplicando a la LCIA tal criterio jurisprudencial, resulta evidente que la licencia comercial es un requisito previo y esencial para que pueda desarrollarse la actividad de GEC como vimos en el Capítulo correspondiente, por lo que queda vedado al Ayuntamiento otorgar licencia municipal alguna que habilite para una construcción comercial específica, si el objeto de dicha construcción no hubiere sido previamente autorizado por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. La LCIA no atribuye ninguna competencia decisoria a la Administración autonómica sobre la autorización de obras y apertura; se limita simplemente a vincular el planeamiento urbanístico local y las Ordenanzas municipales en materia de apertura de GEC, es decir, condiciona la potestad normativa local pero no despoja a los Ayuntamientos de sus competencias para otorgar las licencias de obras, primera utilización y apertura. La denegación de una licencia comercial por motivos meramente urbanísticos vendría a impedir que la administración verdaderamente competente en la materia, la municipal, hiciera efectivo el ejercicio reglado de sus competencias a efectos de comprobar si urbanísticamente resultaba o no autorizable el GEC. Así, mientras contra la denegación de cualquier licencia urbanística pueden articularse motivos fundados en que no resulta ajustada a Derecho la normativa urbanística o planeamiento en que tan denegación se fundamenta, no sería posible esgrimir estos mismos motivos cuando se denegara por motivos meramente urbanísticos una licencia comercial y mediante la cual tan sólo se autorizan unos impactos sociales y económicos, nunca urbanísticos. Partiendo de las anteriores consideraciones, queda claro que no podrá otorgarse licencia municipal de obras para la construcción de un establecimiento comercial específico, calificado de GEC, sin haberse obtenido previamente la oportuna licencia comercial autonómica prevista en el art. 6 de la Ley 7/96 y en LCIA, y de haber recaído licencia de obras no obstante se habrá incurrido en la vulneración manifiesta de estos preceptos implicando todo ello su invalidez, conforme a lo señalado en los arts. 62 y 63 de la Ley 30/92.

En caso de concederse cualquier licencia municipal sin disponer previamente de la preceptiva licencia comercial, como exige también el art. 172.2ª LOUA ("*...junto a la solicitud de licencias urbanísticas municipales se aportarán las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia...*") insistir en que éstas serán nulas de pleno derecho, constituyendo

infracción muy grave el inicio de actuaciones sin que se haya obtenido previamente la correspondiente licencia comercial (art. 93.a LCIA), lo que lleva aparejado multa desde 30.001 hasta 150.000 Euros (art. 95.1.c) LCIA, cantidad que podrá sobrepasarse hasta alcanzar su décuplo) inicio también que pudiera conllevar la paralización de las obras como medida cautelar así como la suspensión de la actividad comercial (art. 89 LCIA) y el cierre del establecimiento comercial como sanción accesoria hasta tanto se obtenga la licencia comercial (art. 96 LCIA).

Por su relación con el tema, se reproduce íntegramente STSJ Castilla y León, Burgos, núm. 187/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 23 marzo:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la parte demandante se interpuso recurso Contencioso-Administrativo ante esta Sala el día 10 de febrero de 2003. Admitido a trámite el recurso, se dio al mismo la publicidad legal, se reclamó el expediente administrativo; recibido, se confirió traslado al recurrente para que formalizara la demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 22 de mayo de 2003, que en lo sustancial se da por reproducido y en el que terminaba suplicando se dicte sentencia por la que se declare nulo, o en su defecto anulable, el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Golmayo de fecha 10 de diciembre de 2002, por el que se concede a la «Inmobiliaria MR, S. A.» licencia de obras para centro comercial en «Las Camaretas».

SEGUNDO. Se confirió traslado de la demanda por término legal a la parte demandada, quien contestó a la misma por medio de escrito de fecha 18 de junio de 2003, así como a la codemandada, «Inmobiliaria M. R., S. A.», quien contestó a la demanda por escrito de fecha 15 de julio de 2003, solicitando se dicte sentencia en la que se desestimen las pretensiones de la actora, en base a los fundamentos jurídicos que aducen.

TERCERO. Recibido el recurso a prueba se practicó con el resultado que obra en autos, y tras evacuarse por las partes sus respectivos escritos de conclusiones para sentencia, quedando el recurso concluso para sentencia, y no pudiéndose dictar ésta en el plazo de diez días previsto en el art. 67.1 de la Ley 29/98, al existir recursos pendientes de señalamiento para Votación y Fallo con preferencia, y puesto que el art. 64.3 de la misma Ley, establece que tal señalamiento se ajustará al orden expresado en el apartado 1 del artículo anterior y existiendo en la Sala recursos conclusos de fecha anterior, y por tanto con preferencia para efectuar su señalamiento al de este

recurso, quedaron los autos pendientes de señalamiento para Votación y Fallo, para cuando por orden de declaración de conclusos correspondiese, habiéndose señalado el día 24 de febrero para votación y fallo, lo que se efectuó. Se han observado las prescripciones legales en la tramitación de este recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Es objeto del presente recurso jurisdiccional el Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Golmayo (Soria) de 10 de diciembre de 2002 por el que se adoptó el acuerdo de aprobación de licencia de obras de centro comercial en «Camaretas» formulada por «Inmobiliaria M. R., S. A.», por escrito en que se solicita licencia de obras para la construcción de un edificio que en un futuro se destinará a centro comercial.

SEGUNDO. Se han suscitado por la recurrente una serie de cuestiones, que en síntesis se resumen en los siguientes puntos:

1º) Que el sector P o «Las Camaretas» se encuentra calificado como suelo urbano no consolidado, con uso residencial, sin que se cite en ningún momento la posibilidad de instalar una gran superficie o gran centro comercial. Con fecha 12 de febrero de 2002 se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle del Sector P o de Las Camaretas, fijando como uso característico del mismo el de residencial. Con fecha 16 de octubre de 2002 se solicita por la «Inmobiliaria MR, S. A.» licencia de obra para la construcción de un centro comercial, sin solicitar licencia de actividad.

2º) Que con fecha de 10 de diciembre de 2002 el ayuntamiento acuerda conceder la licencia de obras solicitada, siendo corregido dicho acuerdo en la sesión de 20 de diciembre de 2002, solamente en el sentido de que dicha licencia lo es «para uso comercial sin actividad». Con fecha 12 de enero de 2003 el Sr. Arquitecto Municipal emitió nuevo informe aclarando el que había emitido de fecha 10 de diciembre de 2002 en los términos de que el proyecto básico sólo permite la obtención de licencia urbanística, no así la construcción del centro comercial, y de que para comenzar las obras es precisa la presentación del proyecto de ejecución. Emitiendo nuevo informe el mismo arquitecto en fecha 26 de febrero de 2003 en el que se indica, en resumen, que no procede conceder licencia de obra para la ejecución de la obra según el proyecto presentado, debiendo tramitarse previamente la licencia de actividad.

3º) Que de los datos obrantes en el Proyecto Básico se infiere que la superficie neta de venta del centro comercial supone un total de 17.639 m², y, si se añaden las superficies correspondientes a la gasolinera y otro centro, el total de superficie es de

18.714 m², a los que se debe añadir la superficie de los locales de restauración y ocio y los multicines, que suponen 7.031 m².

4º) Que con fecha 10 de enero de 2003 se solicita por indicada mercantil al Ayuntamiento de Golmayo licencia de actividad para edificio de uso comercial sito en la urbanización Las Camaretas, manzanas C-1+B12, haciendo constar en la memoria que el uso a que se destinará la edificación será básicamente el comercial y se desarrollará en su mayor parte en plantas semisótano y baja.

5º) Que no se ha solicitado la preceptiva licencia comercial específica para el centro comercial. Debiendo considerarse este centro como gran establecimiento comercial, pues tiene una superficie neta de venta al público, en forma colectiva, superior a los 1.000 m² en población con menos de 10.000 habitantes.

6º) Que no se ha evaluado en el proyecto el impacto comercial de la nueva instalación, ni se ha justificado su conveniencia; ni se aporta la preceptiva memoria justificativa de estos extremos ni se produce un análisis de los efectos del centro comercial. Faltando la licencia comercial específica y los respectivos informes del Tribunal de Defensa de la Competencia, del Consejo Castellano-leonés de Comercio y la evaluación del impacto sobre la estructura de la ciudad y del comercio afectado.

7º) Que dividir las superficies haciendo constar locales de 999 m², es una actuación fraudulenta que no puede evitar la aplicación de los textos normativos correspondientes, pues el cómputo de la superficie debe hacerse colectivamente, siendo la propia definición de centro comercial como una unidad, con independencia de los compartimentos. Que existen dos locales de alimentación de 999 m² de sala de ventas cada uno, una superficie de electrodomésticos de 999 m² de sala de ventas, una superficie de muebles de 999 m² de sala de venta, dos locales de superficie de moda de 999 m² cada uno, 50 locales de 800 m²; con la evidente intención de evitar tener que obtener una licencia comercial específica y la aprobación de un plan especial y eludir la valoración de su impacto en el mercado.

8º) Que la licencia comercial específica es necesaria y previa a posteriores actos de intervención administrativa y la ausencia de la misma provoca la invalidez de los actos administrativos municipales que se dirijan al establecimiento de un centro comercial, dado que ningún instrumento autorizado municipal podrá ser otorgado sin que previamente se disponga de licencia comercial específica.

9º) Que, además, es preceptiva la previa tramitación del instrumento urbanístico adecuado, existiendo la necesidad de tramitar la licencia comercial específica y que

en este supuesto, al ser suelo urbano no consolidado, el instrumento sería un Plan Especial, sin que pueda ser sustituido por otro instrumento urbanístico como un Estudio de Detalle, pues entre otras cosas, el Estudio de Detalle lo aprueba el Ayuntamiento, mientras que el Plan Especial lo aprueba la Comunidad Autónoma.

10º) Que el uso pretendido no está permitido en el planeamiento urbanístico de Golmayo, pues el uso comercial como uso complementario sólo tiene cabida en la planta baja, sótanos y semisótanos de la vivienda de tipología colectiva, y el centro comercial excede de las previsiones del planeamiento.

11º) Que con el Estudio de Detalle el uso característico ya no es el residencial, y esto supone modificar la ordenación general establecida por el planeamiento general, no pudiéndose considerar la ordenación detallada, por lo que determina la ilegalidad de este instrumento de planeamiento.

12º) Que se ha concedido la licencia urbanística ahora recurrida sin que se hayan cumplido íntegramente los trámites urbanísticos que corresponden.

13º) Que existe un exceso en la altura de 10 metros del edificio, por lo que no se ajusta al planeamiento urbanístico vigente.

14º) Que no se ha tramitado conjuntamente la licencia urbanística o de obras con la de actividad, ni por tanto han sido ambas objeto de una única resolución, como lo manda la letra d) del art. 99.1 de la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León.

15º) Que la sesión del pleno no se convocó con el expediente completo.

16º) Que el órgano competente para dictar el acto recurrido, conforme a la letra q) del art. 22.1 de la Ley 7/85, es el Alcalde, no el Pleno.

Aplicando la fundamentación jurídica expuesta en su escrito y terminando por suplicar se dicte sentencia por la que se declare nulo, o en su defecto anulable, el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Golmayo de fecha 10 de diciembre de 2002 por el que se concede a la «Inmobiliaria M. R., S. A.» licencia de obras para Centro Comercial en «Las Camaretas».

TERCERO. Por la demandada, Excmo. Ayuntamiento de Golmayo, se alega:

1. Se concede la licencia con la cobertura proporcionada por el Proyecto Básico; se adecua a los instrumentos de planeamiento en vigor, los informes favorables de los

Servicios de Arquitectura y Secretaría y el acuerdo de la Dirección General de Comercio y Consumo en el que se manifiesta que no es necesaria la licencia comercial específica.

2. Que la Alcaldía, que era el órgano competente para otorgar la licencia de obra en suelo urbano para usos permitidos, en lugar de otorgar la referida licencia de manera autónoma, decide ejercer su propia competencia en el Pleno, presidiéndolo el mismo alcalde.

3. Que la licencia no faculta para la construcción hasta la presentación y aprobación del correspondiente Proyecto Técnico de ejecución, pero que debía ser concedida a la vista de que la licencia de obra es una actividad reglada de mera constatación de si la licencia se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

4. Que esta licencia se notifica al promotor con una serie de condicionantes como el que la obra no puede comenzar hasta que no se presente el proyecto de ejecución, junto con el de actividad, y se da traslado del mismo a la Delegación de la Junta de Castilla y León.

5. Que, con fecha 27 de julio de 2000 fue aprobada definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo la Revisión de las Normas Subsidiarias Municipales de Golmayo; siendo el Estudio de Detalle, aprobado con fecha 12 de febrero de 2002, el instrumento de planeamiento de desarrollo en vigor, y conforme a estos instrumentos ha de concederse la licencia sobre el proyecto básico que nos ocupa.

6. Que la licencia urbanística se limita a verificar que el proyecto sobre el que se concede y la obra a que se refiere tienen cobertura puramente urbanística, pero no faculta para la ejecución de la obra, que requiere proyecto técnico de ejecución y desarrollo de aquella.

7. Que no es preceptiva la licencia comercial específica para la apertura de establecimiento, dado que no superan ninguna de las actividades previstas incluidas en la normativa señalada, los límites establecidos.

8. Que el centro comercial proyectado por la promotora no tiene la consideración legal de gran establecimiento y por ello no precisa licencia comercial específica previa a la apertura del centro, como viene a resolver la Dirección General de Comercio y Consumo con fecha 27 de febrero, tras analizar el contenido del centro proyectado y el alcance e interpretación de la legislación de posible aplicación.

9. Que la licencia está otorgada sobre el proyecto básico, pero sin poder iniciar la construcción y condicionada a la presentación y aprobación del proyecto técnico de ejecución, teniendo plena cobertura legal. Que aún está en vigor, pese a la vigencia de Ley 5/99 la interpretación del Tribunal Supremo que viene sosteniendo que el otorgamiento de una licencia de obra con carácter previo a la de actividad no implica sin más la nulidad de la misma.

10. El suelo donde está proyectada la construcción del centro comercial está calificado, en los instrumentos de planeamiento aplicables, en perfecta coherencia con la Ley 5/99, para usos comerciales.

11. Los deberes urbanísticos previstos en la Ley han sido en parte cumplidos y, en todo caso, se cumplirán previa o simultáneamente a la ejecución con las debidas garantías, en su caso.

12. La altura de los edificios proyectados integrantes del centro comercial no rebasan las alturas permitidas en los instrumentos de planeamiento, ni tampoco incluso la de 10 metros.

13. El pleno se convocó contando con el expediente completo de la licencia sobre proyecto básico y con la antelación legal necesaria. El pleno se convocó el día 4 de diciembre de 2002 y con el expediente completo y en concreto con el proyecto básico correspondiente, que fue presentado el día 16 de octubre del referido año, sin perjuicio de que el visado se produjese el día 10 de diciembre.

Por su parte, la codemandada «Inmobiliaria M. R., S. A.» alega lo siguiente:

1. Que en el Plan Parcial de «Las Camaretas» del año 1996, no modificado explícitamente en la Revisión de las Normas, se contemplaba una zona general comercial, localizada en la gran manzana B-5, con nada menos que 12.184,09 m² construibles sobre rasante, lo que denota ya la existencia de una superficie destinada para instalación comercial.

2. Que en «Las Camaretas» ya se desarrollaba por el Plan Parcial originario mediante una específica Ordenanza Comercial que, puesto que no fue modificada por la Revisión de las Normas Municipales, ni en ninguno de los Estudios de Detalle tramitados, sigue vigente en la actualidad.

3. Que el Estudio de Detalle en realidad lleva por título «Estudio de Detalle para la Reordenación del Sector P Las Camaretas», que fue elaborado por expresa indica-

ción de la Comisión Territorial de Urbanismo. De todo lo indicado se concluye que desde la aprobación del Plan Parcial del año 1996, en Las Camaretas existe una superficie de suelo para uso comercial, y la aquí recurrente no ha presentado nunca alegación alguna frente a los numerosos instrumentos urbanísticos que se han desarrollado y aprobado en Las Camaretas.

4. Que, al solicitar la licencia, se adjuntó al expediente el Acuerdo de la Dirección General de Comercio y Consumo de fecha 27 de febrero de 2002 en el que se concluye que no es preceptiva la licencia comercial específica para la apertura de los establecimientos señalados, dado que no superan, ninguna de las actividades comerciales previstas, incluidas en la normativa señalada, los límites establecidos.

5. Que la licencia de actividad fue solicitada con fecha 10 de enero de 2003 toda vez que la licencia urbanística se concedió con la limitación de que la obra no podrá comenzar hasta que no se presente el proyecto de ejecución, junto con el de actividad.

6. Que la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León, en su reunión de 23 de junio de 2003, adoptó el acuerdo siguiente: «visto el expediente citado, tramitado por el Ayuntamiento de Golmayo y a la vista de los informes emitidos por los Servicios Territoriales implicados en la materia, esta Comisión con 12 votos a favor y uno en contra del representante de Foes, acuerda calificar la actividad de molesta y se informa favorablemente para el centro comercial con instalación general,...». Por lo que se informa favorablemente el expediente de actividad clasificada para el centro comercial; y en vista del mismo el Alcalde del Ayuntamiento de Golmayo ha concedido la licencia de instalación de la actividad para centro comercial «Las Camaretas».

7. Que a la vista de que el proyecto básico se adecua a los instrumentos de planeamiento en vigor, y con los informes favorables de los servicios de arquitectura del Ayuntamiento y de los informes de Secretaría y el acuerdo de la Dirección General de Comercio y Consumo, no se precisa licencia comercial específica.

8. Que se informa favorablemente el expediente de actividad clasificada y, con base a ello, se concede la licencia de actividad.

9. Que tras la solicitud que efectuó de licencia de obras, la aquí codemandada subsanó y corrigió diligentemente todos los reparos formulados por los servicios técnicos, ajustándose la licencia de obras solicitada al ordenamiento jurídico y al planeamiento urbanístico, tanto general como de desarrollo del sector.

10. *Que no se precisa un Plan Especial, por cuanto que no es necesario una licencia comercial específica y se cumple con las Normas Subsidiarias y con la Revisión de las Normas del año 2000, así como que ya se desarrollaban las condiciones de edificación de este uso en Plan Parcial originario mediante una específica Ordenanza Comercial que no fue modificada en la Revisión de las Normas Municipales, ni en ninguno de los Estudios de Detalle tramitados.*

11. *Que en el Plan Parcial de Las Camaretas del año 1996, se clasifican detalladamente los usos y en este capítulo se asignan y regulan las intensidades y tipologías edificatorias en las parcelas, permitiendo el uso comercial.*

12. *Que los deberes urbanísticos están íntegramente cumplidos, como se acredita con el informe emitido por el arquitecto D. Mariano, y documentos que acompaña al mismo como Anexo.*

13. *Que no existe un exceso en la altura de los 10 metros del edificio, puesto que el Plan Parcial de Las Camaretas no regula, de forma específica, la inclinación en pendientes de cubierta, ni las construcciones permitidas por encima de la altura, debiéndose aplicar las determinaciones al respecto de las Normas Municipales de Golmayo, que permite la construcción por encima de los planos de cubierta de chimeneas,..., elementos decorativos arquitectónicos, todo ello integrado en la composición del edificio.*

14. *Que ya ha sido concedida la licencia de actividad; teniendo declarado el Tribunal Supremo que el otorgamiento de una licencia de obra con carácter previo a la de actividad no implica ni determina «per se» la nulidad de la misma, máxime en el presente caso en que la licencia de obra se concede supeditada a la de actividad.*

15. *Que la convocatoria al Pleno se realizó con la antelación debida y con el expediente completo, y que el acto fue dictado de forma adecuada y por órgano competente.*

CUARTO. Aún cuando parece se quisiera impugnar de forma indirecta el Estudio de Detalle, el suplico de la demanda sólo solicita se declare nulo, o en su defecto anulable, el Acuerdo de fecha 10 de diciembre de 2002 por el que se concede la licencia de obras para el centro comercial en «Las Camaretas». Partiendo de este principio, procede en primer lugar determinar si es preceptiva, como dice la recurrente, licencia comercial específica con antelación a otorgarse la licencia de obras. En cuanto a la licencia de actividad procede apuntar que el art. 99.1.d) de la Ley 5/99, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León establece que cuando además de licencia urbanística se requiera licencia de actividad, ambas serán objeto de resolución única,

sin perjuicio de la tramitación de piezas separadas, añadiendo que la propuesta de resolución de la licencia de actividad tendrá prioridad, por lo que si procediera denegarla, se notificará sin necesidad de resolver sobre la licencia urbanística y, en cambio, si procediera otorgar la licencia de actividad, se pasará a resolver sobre la urbanística, notificándose en forma unitaria. Por este motivo no se entiende muy bien que se conceda en la forma otorgada; no obstante lo realmente trascendente es determinar si se exige licencia comercial específica, pues no cabe la menor duda de que este tipo de licencia debe ser previo a la licencia de obra.

Esta licencia comercial específica se requiere en todo caso para un gran establecimiento comercial, como establece la Ley 7/96 en su artículo 6.1 al disponer que: «La apertura de grandes establecimientos comerciales estará sujeta a una licencia comercial específica, cuyo otorgamiento corresponderá a la Administración Autonómica, sin perjuicio de que ésta pueda también someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial». Correspondiendo el «otorgamiento de las licencias a que se refiere el artículo anterior a la respectiva Comunidad Autónoma» según dispone el art. 7 de la misma Ley. Por otra parte la Ley 2/96, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales recoge en su artículo 11 que: «1. La apertura de un gran establecimiento comercial, requerirá la obtención por su titular, de la licencia comercial establecida en el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. 2. El órgano de la Junta de Castilla y León competente para su otorgamiento es el Consejero responsable en materia de comercio. 3. El procedimiento por el que se regirá la tramitación de la licencia comercial será el siguiente: a) Los requisitos de presentación de solicitud y publicidad de la misma, se entenderán cumplidos con los correlativos de la tramitación del Plan Especial o Parcial establecidos en los artículos 9º y 10. b) Recibida la documentación remitida por el Ayuntamiento, y a la vista de la misma, la Consejería, con los límites establecidos en la Ley 30/92, podrá solicitar cuantos documentos considere necesarios para la correcta tramitación del expediente administrativo. c) Completa la documentación, la Consejería remitirá el expediente al Tribunal para la Defensa de la Competencia, para la emisión del preceptivo informe. d) En el plazo máximo de un mes, contado desde el día siguiente al de la recepción de aquél, la Dirección General competente emitirá informe, acerca de la adecuación de la solicitud con el Plan General de Equipamiento Comercial, que remitirá al Consejo Castellano-Leonés de Comercio, el cual evacuará dictamen relativo a los extremos consignados en el artículo 6 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, en el plazo máximo de dos meses, contado desde la recepción del informe de la Administración Autonómica. e) El Consejero, dictará resolución, en el plazo de un mes, desde la recepción del informe del Consejo Castellano-Leonés de Comercio, que será comunicada al solicitante y al Ayuntamiento y tendrá carácter vinculante para la tramitación del Plan

Especial o Parcial». La actual Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León prescribe el concepto de gran establecimiento comercial en el artículo 17 al disponer que: «1. Tienen la consideración de grandes establecimientos comerciales: a) Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público superior a 2000 metros cuadrados en municipios de más de 50.000 habitantes. b) Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público igual o superior a 1.500 metros cuadrados en municipios con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes. c) Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público igual o superior a 1.000 metros cuadrados en municipios con menos de 10.000 habitantes. 2. Las condiciones establecidas en el párrafo anterior, aplicables a los establecimientos comerciales individuales o colectivos para su consideración como gran establecimiento comercial, podrán no aplicarse a aquellos establecimientos comerciales que, independientemente de su localización geográfica, se dediquen de forma exclusiva a comercializar productos que por su naturaleza requieran grandes espacios para su venta. En estos casos, se determinará reglamentariamente un índice ponderador de superficie a partir del cual se considerará gran establecimiento comercial al establecimiento dedicado a ventas específicas. Reglamentariamente se determinará la lista de establecimientos, en función de los productos que comercialicen, sometidos a lo dispuesto en el presente apartado. 3. A los efectos señalados en la presente Ley, se considerará superficie de venta al público, aquella a la que éste puede acceder para realizar las actividades comerciales, incluidos los espacios ocupados por los artículos puestos a la venta. Reglamentariamente se precisarán las superficies y espacios que incluye». Lo que determina, como se verá, que conforme a la legislación vigente en este momento el centro comercial objeto de la licencia que se impugna se define como un gran establecimiento comercial; disponiendo esta misma Ley 16/2002 la exigencia de licencia comercial específica, en su artículo 18: «1. Resultará imprescindible que la instalación de grandes establecimientos comerciales esté amparada por el instrumento de planeamiento de desarrollo urbanístico necesario de acuerdo con la legislación urbanística de Castilla y León, pero se prohíbe expresamente su implantación en terrenos clasificados como suelo rústico. 2. Con carácter previo a la solicitud de las correspondientes licencias municipales para el ejercicio de la actividad comercial bajo el formato de un gran establecimiento comercial, de los contemplados en el artículo anterior, será preceptivo disponer de la licencia comercial específica. 3. La licencia comercial específica será necesaria en los siguientes casos: En la apertura de grandes establecimientos comerciales. En las ampliaciones de los establecimientos comerciales individuales o colectivos, cuando la misma implique que la superficie de venta se incremente por encima de los límites señalados en el artículo anterior. En las ampliaciones de los grandes establecimientos comerciales, sean individuales o colectivos. En los cambios de actividad de los grandes es-

tablecimientos comerciales. En los traslados de los grandes establecimientos comerciales. 4. La transmisión de un gran establecimiento comercial individual o colectivo requerirá asimismo la concesión de la licencia comercial específica que deberá obtener su nuevo titular. Cuando como consecuencia de fusiones o absorciones que afecten a los titulares de grandes establecimientos comerciales, la empresa resultante pase a ser titular de una licencia comercial específica en su día concedida a la fusión o absorbida, la Consejería competente en materia de comercio podrá proceder a la revisión de la citada licencia, a los efectos de determinar si siguen concurriendo los requisitos que ampararon su otorgamiento. Esta revisión no procederá en los casos en los que las fusiones o absorciones descritas en este apartado se hayan sometido a decisión de instancias superiores a la Comunidad Autónoma de acuerdo con los procedimientos previstos en la legislación en materia de defensa de la competencia. 5. Los mercados municipales, considerados como establecimientos comerciales colectivos, no requerirán obtener la licencia comercial específica, aun cuando superen los límites señalados en el artículo 17, sin perjuicio de que, en su caso, alguno de los establecimientos comerciales que los integren necesite obtener la licencia comercial específica prevista en este artículo, al superar los límites anteriormente señalados. 6. Los parques temáticos, centros de ocio o de naturaleza análoga serán considerados establecimientos comerciales colectivos y necesitarán la licencia comercial específica que ampare todas las actividades comerciales que en los mismos se desarrollen, siempre que la superficie de venta de todas ellas supere el 20% de la superficie total construida. En todo caso, los establecimientos comerciales individuales o colectivos que los integren necesitarán obtener las licencias comerciales previstas en esta Ley cuando se encuentren en los supuestos en los que las mismas sean exigibles».

No cabe la menor duda de que la Ley 16/2002 no era aplicable al Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 10 de diciembre de 2002, por cuanto que todavía no se encontraba vigente. Pero era aplicable el Decreto 191/01, de 12 de julio, que establecía el Plan General de Equipamiento Comercial. En este Decreto se indicaba qué establecimientos en Castilla y León tenían la consideración de «gran establecimiento comercial»; así el Apartado 6.2 de este Decreto recoge que «con independencia de las definiciones y características, que se desarrollan en los apartados siguientes, en Castilla y León tiene en la consideración de "de gran establecimiento comercial", a los efectos de aplicación del artículo sexto de la Ley 7/96 de Ordenación del Comercio Minorista, los establecimientos que de forma individual o colectiva, tengan una superficie neta de venta al público, según la definición establecida en el apartado 8.1, superior a: a) 1.000 m² en poblaciones de menos de 10.000 habitantes. b) 1.500 m² en poblaciones con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes excepto las capitales de provincia. c) 2.500 m² en las capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes». Por consiguiente, el centro comercial objeto de la licencia prevé la cons-

trucción de un complejo comercial que si bien en forma individual, dentro de este edificio de centro comercial, no existen establecimientos con una superficie igual o mayor a 1.000 m² de superficie neta de venta al público, esta cifra se supera con creces si se considera de forma colectiva, sin perjuicio de que se excluyan las superficies que no computan a estos efectos. Dentro de este mismo centro comercial se establecen dos locales de alimentación de 999 m², lo que ya que por sí es suficiente para comprender el centro dentro de esta denominación de «gran establecimiento comercial», pero además se incluyen dos locales de moda de la misma superficie cada uno, una superficie de electrodomésticos de 999 m² y otra superficie de muebles de 999 m² de superficie de venta, amén de otros establecimientos comerciales. Por consiguiente este centro comercial debe comportarse conforme indica el Apartado 6.2 antes indicado, y teniendo en cuenta que en Golmayo la población es inferior a 10.000 habitantes, el centro comercial debe considerarse como un gran establecimiento comercial. Ello sin perjuicio de la clasificación que pueda adoptarse conforme a lo establecido en el Apartado 7, y en concreto en su letra d) de este Decreto 191/2001, que define las medianas y grandes superficies especializadas y que considera a estas medianas y grandes superficies especializadas con la condición de «gran establecimiento» a los efectos de los trámites de autorización de apertura, que se exigirá para cada una de las superficies del tipo de las comprendidas en esta letra, pero que no exime de la aplicación del Apartado 6.2; como tampoco exime de la aplicación del concepto de Parques Comerciales que recoge el Apartado 7.3.d) del mismo Decreto, que los define como centros comerciales organizados en polígonos urbanizados, con edificios independientes, contiguos entre sí y que comparten aparcamiento y servicios comunes; indicando que los establecimientos localizados en ellos están sujetos individualmente al régimen de autorización para grandes establecimientos comerciales.

De todo lo anteriormente indicado se desprende con meridiana claridad que el centro comercial objeto de la licencia de obra impugnada se debe considerar como un gran establecimiento comercial y por consiguiente está sujeto a la previa licencia comercial específica, llevando a la ineludible consecuencia de provocar la nulidad de la licencia impugnada, por cuanto que esta licencia comercial específica es previa y de ineludible exigencia a la licencia de obra, se considere esta licencia de obra como se considere (licencia de obra, licencia sin actividad, licencia sin que permita obrar, para uso comercial sin actividad, etc.).

QUINTO. Con lo dicho hasta aquí es suficiente para estimar el recurso, pero parece necesario dar alguna pequeña pincelada respecto de otros puntos aducidos por la recurrente en su escrito de demanda:

Es preciso indicar que no se recurre el Estudio de Detalle y que en el suplico de la demanda no se solicita la nulidad del mismo, si se considerase que se impugna de forma indirecta. No obstante se manifiesta que, sin perjuicio de la exigencia de un Plan Especial o Parcial o, como dice el Apartado 15 del Decreto 191/2001, se precise la tramitación y aprobación de un instrumento urbanístico específico de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León para la instalación de un gran centro comercial y previo el inicio del procedimiento establecido en la Ley 5/93, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, es lo cierto que el Estudio de Detalle desarrolla un planeamiento sobre un terreno abarcando mucho más que la instalación del centro comercial, por lo que el Estudio de Detalle es el adecuado urbanísticamente para desarrollar el planeamiento general, pero ello no elimina la necesidad de desarrollar este plan especial o parcial para la concreta determinación del gran establecimiento comercial que se pretende construir en «Las Camaretas». Ello sin perjuicio de que el planeamiento permita o no permita un establecimiento de este tipo, que no procede entrar a dilucidar al producirse la nulidad de la licencia de obra otorgada, al no haberse concedido la preceptiva licencia comercial específica.

Esta misma determinación de la nulidad por el incumplimiento de un requisito previo ineludible, como es la obtención de la tantas veces manifestada licencia comercial específica, elimina la necesidad de estudiar detenidamente si la licencia urbanística recurrida ha cumplido íntegramente los trámites urbanísticos que corresponde, así como si el Órgano que ha dictado el acuerdo es incompetente, sin perjuicio de que realmente a quien corresponde otorgar una licencia de obras sea al Alcalde. Por el mismo motivo no es preciso entrar a dilucidar el exceso de altura de 10 metros que se alega, pero no deja de sorprender la justificación que se da para realizar la obra con esta altura: se justifica indicando que no se puede construir un establecimiento de este tipo si no se realiza con la altura que se especifica en el proyecto; a lo que cabe responder que si las normas de planeamiento no permiten sobrepasar esa altura, y no se puede construir un centro comercial de este tipo sin sobrepasar esta altura, la consecuencia es que o no se construye el centro o se modifican las normas urbanísticas, pero no es entendible que se justifique simplemente indicando que si no se edifica con esta altura, no se puede construir este tipo de obra. Tampoco nada procede indicar respecto de que el Pleno no se convocó con el expediente completo, sin perjuicio de que esta circunstancia puedan alegarla aquellos miembros del Pleno que intervinieron en la adopción del acuerdo, pero ningún perjuicio, ni indefensión se causa al aquí recurrente por esta circunstancia, estuviere o no estuviere completo el expediente.

Resueltos los puntos discutidos, de una forma muy sucinta los últimos al ya estar dilucidada la cuestión, sólo cabe indicar que procede estimar el recurso.

SEXTO. No se aprecian causas o motivos que justifiquen una especial imposición de costas a ninguna de las partes, de conformidad con el artículo 139.1 de la... VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente:

FALLO

Se estima el recurso Contencioso-Administrativo núm. 55/03, interpuesto por la Federación de Empresarios de Comercio de Soria (FEC-Soria), representada por el procurador D. Jesús Miguel Prieto Casado, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Golmayo (Soria), de fecha 10 de diciembre de 2002, por el cual se acuerda conceder la licencia de obras solicitada por la representación de «Inmobiliaria M. R., S. A.» para la construcción de un edificio, que en un futuro se destinará a centro comercial en «Camaretas», declarando la nulidad del Acuerdo recurrido; y todo ello sin expresa imposición de las costas procesales a ninguna de las partes».

El procedimiento municipal para otorgamiento de licencia exige Capítulo independiente por ser varios los interrogantes que se plantean a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuyo art. 172 se limita a establecer algunas reglas de obligado cumplimiento en su ordenación. A lo largo de estas páginas intentaré dar respuesta práctica a algunas de las cuestiones que puedan surgir, o por lo menos procuraré aproximarme a alguna solución lógica sin perjuicio de mejor fundada teoría en derecho y hasta tanto sea desarrollado reglamentariamente el precepto o sea objeto de análisis más autorizados.

Seis son las reglas a seguir inexcusablemente con arreglo a este trascendente precepto:

- “1ª) La solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo y del subsuelo que se pretenden realizar mediante el documento oportuno, que cuando corresponda será un proyecto técnico.*
- 2ª) Junto a la solicitud se aportarán las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Asimismo, cuando el acto suponga la ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de éste.*

3ª) Cuando los actos se pretendan realizar en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable y tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el art. 52.1 B.b) o las Actuaciones de Interés Público sobre estos terrenos previstas en el art. 52.1.C ambos de esta Ley, se requerirá la previa aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación, según corresponda. La licencia deberá solicitarse en el plazo máximo de un año a partir de dicha aprobación.

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1986 condensa la doctrina de este Tribunal que ya adelantamos en el epígrafe dedicado a las Actuaciones de Interés Público, sobre la admisibilidad de autorizar un hipermercado como UPIS (o su equivalente AIP hoy en día en la legislación andaluza). Como dijo el Tribunal, el problema litigioso se reduce a determinar si la autorización para construir el hipermercado litigioso en suelo no urbanizable infringe o no la regulación legal que para dicho suelo se establece en el artículo 86, en relación con el artículo 85, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y más concretamente si esa construcción es o no subsumible en el concepto permitido de edificaciones o «instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural». *“El fondo del asunto ha sido ya resuelto por esta Sala en supuestos análogos al aquí discutido –así, sentencias de 13 de julio de 1984 y 25 de febrero de 1985, referentes a hipermercados en suelo no urbanizable–, con doctrina que puede sintetizarse así:*

A) *La declaración de utilidad pública o interés social de la obra o instalación no exige una previa habilitación legal distinta de la contenida en el artículo 85.2 de la Ley del Suelo en relación con el artículo 44, 2, 4 del Reglamento de Gestión, dado que la propia norma atribuye la competencia para resolver estos expedientes a la autoridad urbanística (los órganos que la tienen atribuida para aprobar los planes), en cuyo momento de decisión habrá de valorarse la utilidad o interés social de la edificación, cuando dicha utilidad o interés no venga atribuido por aplicación de la legislación específica.*

B) *La existencia del interés social no se limita por norma alguna al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y que éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; por otro lado, el interés social ni es identificable exclusivamente con el interés oficial ni con la gestión de este carácter. En tal sentido puede afirmarse que es de interés social el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística, el incremento de los puestos de trabajo, etc.*

Esta doctrina permite concluir que, dado que el hipermercado litigioso va a producir los beneficios mencionados, su construcción puede calificarse como de interés social... Por lo que se refiere a la racionalidad del emplazamiento rural, preciso será recordar que las normas han de ser interpretadas atendiendo a la realidad social –art. 3.º, 1 del Título Preliminar del Código Civil–, lo que implica un criterio evolutivo que ha de tener en cuenta siempre las nuevas circunstancias. Y hoy, muy concretamente, el problema del paro. En el supuesto litigioso, independientemente de que la construcción ha sido autorizada por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, ha de advertirse –así lo pone de relieve la sentencia apelada– que el emplazamiento autorizado «por su proximidad a los centros urbanos de Badajoz, Balboa y Villafranca del Gadiana» permite atenuar el paro en esas localidades. Y en otro sentido, como señalaba la sentencia de 13 de julio de 1984, será de subrayar que los problemas de circulación generados por el hipermercado, dadas sus proporciones, hacen de él un equipamiento «esencialmente extraurbano».

4ª) *Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones.*

5ª) *La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo deberá entenderse en los términos prescritos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, otorgada la licencia interesada. El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de ésta requerirá, en todo caso, comunicación previa al Municipio con al menos diez días de antelación*¹²⁸.

6ª) *La resolución expresa denegatoria deberá ser motivada*¹²⁹.

Los arts. 243.1 LS/92 (en cuanto declarada su constitucionalidad por la sentencia 61/97 y vigencia por la Disposición Derogatoria Única de la LRSV), 171

¹²⁸ Finalmente desaparece en la Ley la advertencia de que “en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o de la ordenación urbanística” que sí figuraba en el Proyecto de Ley y que no hubiere estado de más que permaneciera en la redacción definitiva para no dejar abierta ninguna puerta a la duda. Sin más decir, por ahora, me remito a lo que más adelante comentaré en el apartado correspondiente.

¹²⁹ Reitera esta regla el dictado del art. 54 de la Ley 30/92, que impone la motivación de los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, al menos con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho.

LOUA y concordante art. 6 RDU (supletoriamente aplicable en virtud de la Disposición Transitoria Novena LOUA), establecen la regla general de que la competencia irrenunciable¹³⁰ para otorgar las licencias urbanísticas sobre su término municipal corresponde al órgano municipal que determine la legislación y normativa de aplicación en materia de régimen local. De acuerdo con este reenvío normativo a las normas de régimen local, conforme al art. 21.1.q) LBRL corresponde al Alcalde la atribución de otorgar licencias, salvo que las Leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno¹³¹, siendo también esta competencia delegable (apartado 3 del mismo artículo) a favor de la Junta de Gobierno Local y de los miembros de ésta o, cuando no exista, de los Tenientes de Alcalde. Y en los Municipios de gran población corresponde a la Junta de Gobierno Local (artículo 127, apartado primero, letra e).

La solicitud de licencia de ejecución de obras y de apertura de establecimiento se resolverá con estricta observancia de las reglas transcritas por el art. 172 LOUA en cuanto a la ordenación del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, siendo forzoso llenar las lagunas que aparezcan siguiendo el procedimiento especial y supletorio descrito en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, por integración del art. 4 del RDU, siempre que no exista otro específicamente ordenado por disposición de igual o superior rango (como por ejemplo, los señalados en la Ley de Protección Ambiental de Andalucía y Ley de Comercio Interior de Andalucía), en cuanto sea compatible con la Ley andaluza y otras disposiciones legales vigentes y hasta que se produzca su desplazamiento, en su caso, por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disposición Final Única LOUA, matizado también con las nuevas garantías que incorpora la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común en su nueva redacción parcial dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, puesto que su Disposición Derogatoria 3 declara expresamente en vigor las normas, cualquiera

¹³⁰ “La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en estas u otras Leyes. La encomienda de gestión, la delegación de firma y suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén” (art. 12.1 de la Ley 30/92).

¹³¹ Art. 21.1 q) LBRL; art. 24. e) TRRL y art. 41.9 ROF (el Alcalde ostenta atribución para “la concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquier otra índole, y de licencias de obras en general, salvo que las Ordenanzas o las Leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno”).

que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en ella.

Se impone, por tanto, reproducir previamente también el texto del art. 9 RSCL a fin de efectuar una propuesta de procedimiento integrador de toda esta normativa aplicable:

- 1º. *Se presentarán en el Registro General de la Corporación, y si se refieren a la ejecución de obras e instalaciones, deberá acompañarse de proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los Organismos que hubieren de informar la petición.*
- 2º. *En el plazo de los cinco días siguientes a la fecha del Registro se remitirán los duplicados a cada uno de los aludidos Organismos.*
- 3º. *Los informes de éstos deberán remitirse a la Corporación diez días antes, al menos, de la fecha en que terminen los plazos indicados en el nº 5, transcurridos los cuales se entenderán informadas favorablemente las solicitudes.*
- 4º. *Si resultaren deficiencias subsanables se notificarán al peticionario antes de expirar el plazo a que se refiere el número 5º para que dentro de los quince días puedan subsanarlas.*
- 5º. *Las licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelaciones en sectores para los que exista aprobado un plan de urbanismo, obras e instalaciones industriales menores y apertura de pequeños establecimientos habrán de otorgarse o denegarse en el plazo de un mes, y las de nueva construcción, o reforma de edificios e industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y, en general, grandes establecimientos en el de dos, a contar de la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el Registro General.*
- 6º. *El cómputo de estos plazos quedará suspendido durante los quince días que señala el nº 4, contados a partir de la notificación de la deficiencia.*
- 7º. *Si transcurrieren los plazos señalados en el número 5º, con la prórroga del período de subsanación de deficiencias, en su caso, sin que se hubiera notificado resolución expresa:*
 - a) *El peticionario de licencia de parcelación, en el supuesto expresado, construcción de inmuebles o modificación de la estructura de los mismos, implantación de nuevas industrias o reformas mayores de las existentes, podrá acudir a la Comi-*

sión Provincial de Urbanismo, donde existiere constituida, o, en su defecto, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y si en el plazo de un mes no se notificar al interesado acuerdo expreso, quedará otorgada la licencia por silencio administrativo.

- b) Si la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales, se entenderá denegada por silencio administrativo; y*
 - c) Si la licencia instada se refiere a obras o instalaciones menores, apertura de toda clase de establecimientos y en general, a cualquier otro objeto no comprendido en los dos apartados precedentes, se entenderá otorgada por silencio administrativo.*
- 2. Las Corporaciones locales podrán reducir en cuanto a ellas afecte los plazos señalados en el párrafo anterior.*
- 3. Los documentos en que se formalicen las licencias y sus posibles transmisiones serán expedidos por el Secretario de la Corporación”.*

2. INICIACIÓN. PROYECTO TÉCNICO: COMPETENCIA Y VISADO COLEGIAL

A. Hay que recordar previamente que conforme al art. 22 RSCL cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimientos comerciales o industriales de características determinadas, no podrá concederse licencia de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente. Se tendrán en cuenta en el proyecto técnico todos los condicionantes que surgen de la aplicación de la normativa técnica vigente, especialmente el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (BOE nº 74, de 28 de marzo de 2006), como veremos seguidamente.

De forma que se iniciará el procedimiento con la presentación de solicitud simultánea de licencia de obras y apertura en el Registro General de la Corpora-

ción¹³², conteniendo la instancia los requisitos generales del art. 70 de la Ley 30/92, identificando la persona física o jurídica que actúa en calidad de Promotor (con Escritura de Constitución de la Sociedad y Poder de Representación)¹³³ acompañada para las obras mayores de tantas copias del proyecto técnico¹³⁴ básico o de ejecución¹³⁵, o mera memoria descriptiva si se trata de obra menor, como Organismos (Demarcación de Carreteras del Estado, Diputación Provincial, Demarcación de Costas, Cuenca Mediterránea de Andalucía...) hubieren de informar preceptivamente la petición (mínimo triplicado ejemplar).

Si existiere la edificación en la que se pretende ejercer la actividad, el Promotor de la iniciativa aportará copia de la originaria licencia de obras y de 1ª ocupación, en su caso, y si la actividad no requiere obra de acondicionamiento se hará declaración expresa en este sentido. Caso contrario, se solicitará simultáneamente licencia de obras de acondicionamiento o de reestructuración de edificación existente, agregando levantamiento del edificio en situación actual;

¹³² Téngase en cuenta el art. 38.4 Ley 30/92 en cuanto a los lugares de presentación, si bien, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el plazo máximo de resolución se contará desde la fecha en que la solicitud de licencia haya tenido entrada en el Registro del órgano competente (el Registro Municipal en este caso).

¹³³ Véanse arts. 31 y 32 de la Ley 30/92 en cuanto al concepto de interesado y a la representación.

¹³⁴ Como establece el art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto (definido a su vez en el art. 4 como el “conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras”) aquellas obras de edificación de nueva construcción (excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y económica y sencillez técnica, consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación o cerramiento que serían obras menores -STS 21 de febrero de 1984) que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta; obras de ampliación, modificación, rehabilitación o reforma que alteren la configuración arquitectónica de los edificios; y obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o con protección ambiental o histórico-artística o parcial que afecte a elementos protegidos.

¹³⁵ Definidos en el R. D. 2512/1977, de 17 de junio, sobre Tarifas de Arquitectos. Según el art. 1.4.3. el **proyecto básico** constituye la fase del trabajo en la que se definen de modo preciso las características generales de la obra mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. “Su contenido es suficiente para solicitar, una vez obtenido el preceptivo visado colegial, la licencia municipal u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para llevar a cabo la construcción”. Y se compone de memoria descriptiva de las características generales de la obra y justificativa de las soluciones concretas; planos generales, e escala y acotados, de plantas, alzados y secciones, y presupuesto, con estimación global de cada capítulo, oficio o tecnología. Mientras que el **proyecto de ejecución** contiene la memoria de cimentación, estructura y oficios; planos de cimentación y estructura; planos de detalle; esquema y dimensionamiento de instalaciones; pliego de condiciones generales y particulares; estado de mediciones; presupuesto obtenido por aplicación de precios unitarios de obra. Con la finalidad de desarrollar el proyecto básico, con la determinación completa de detalles y especificaciones de todos los materiales, elementos, sistemas constructivos y equipos, y puede llevarse a cabo, en su totalidad, antes del comienzo de la obra o, parcialmente, antes y durante la ejecución. Su contenido reglamentario es suficiente para obtener el visado colegial necesario para iniciar las obras. Concluye diciendo el art. 1.5 que “en la práctica profesional, las documentaciones correspondientes a los proyectos básicos y de ejecución podrán presentarse por separado, o bien podrán fusionarse en uno solo bajo la denominación común de “proyecto básico y de ejecución”.

descripción fotográfica de la edificación en su conjunto y de sus elementos; detalle de los usos actuales y de los efectos de la ejecución de las obras proyectadas sobre los usuarios, así como descripción y justificación de los compromisos establecidos con éstos; certificado de seguridad y solidez firmado por Técnico competente. Y aquellos otros datos gráficos que permitan valorar la situación final como resultado de la ejecución de las obras proyectadas. Se adjuntará también copia de los contratos de suministro de los servicios que precise la actividad, certificado de solidez referido a la edificación suscrito por Técnico competente, que podría sustituirse por el certificado final de obras para aquellos edificios antiguos no sujetos a licencia de primera ocupación y certificado de seguridad emitido por Técnico competente referido a la actividad, pudiéndose acumularse ambos certificados si el Técnico es competente para firmar ambos.

Con la solicitud de licencia de obras de nueva planta u obra mayor en los edificios se presentará copia del plano oficial acreditativo de haberse efectuado el señalamiento de alineaciones y rasantes, en los casos en que este sea preceptivo; cédula urbanística o copia de la contestación oficial a las consultas o solicitud de información urbanística efectuada, en su caso; proyecto técnico con visado colegial y nombramiento de dirección técnica de las obras.

Si las obras comportan, además, ejecución de demoliciones, derribos, excavaciones, terraplenes, desmontes o rebajes de tierra, deberán acompañarse los documentos necesarios para efectuar dichas operaciones, conforme a lo expresado en las Ordenanzas Urbanísticas. Se incluirá igualmente con carácter general autoliquidación anticipada de tasas municipales e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

El proyecto técnico estará compuesto por:

- Memoria descriptiva con justificación de cumplimiento de Ordenanzas y normas de aplicación, incluyendo las fichas de justificación del cumplimiento de las condiciones urbanísticas, de eliminación de barreras arquitectónicas y la normativa contra incendios NBE-CPI, y de cumplimiento de la normativa de aislamiento térmico y acústico.
- Anexo de cálculo con los estudios que procedan y de obras de urbanización. En su caso, estudios geotécnicos, geológicos y arqueológicos.
- Planos de situación y emplazamiento que tendrán como base los del PGOU o planeamiento de desarrollo y topográficos a escala 1:500 como mínimo, con

curvas de nivel con equidistancia en altura de un metro aproximadamente en el que se indicará la edificación y arbolado existente en la parcela. Se expresará claramente la situación con referencia a las vías públicas o particulares que limiten la totalidad de la manzana, acotándose las distancias de la obra al eje de la vía pública y a las construcciones existentes frente a la parcela.

- Planos de información de las infraestructuras existentes, así como canales, acequias, y otras redes que haya en el solar y aquellas redes municipales a las que deba conectarse.
- Planos de información a escala 1:500 de las construcciones existentes en las fincas colindantes, que incluyan los datos suficientes para poder apreciar, en su caso, los posibles condicionantes que puedan afectar a la licencia solicitada.
- Planos del proyecto comprensivos de la totalidad de las obras e instalaciones a realizar, con plantas de distribución y acotados, alzados, secciones, cubiertas, instalaciones, cimentación, estructura y todos los detalles que sean precisos para la completa definición de las obras a escala 1:50 para los planos generales y a menor escala para los detalles.
- Pliego de prescripciones técnico facultativas que han de regir las obras.
- Presupuesto compuesto de mediciones, cuadro de precios y presupuesto general.
- Estudio de seguridad y salud. El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción exige un estudio complementario de seguridad y salud (art. 4 y ss.) como un documento más del proyecto necesario para su visado y para la obtención de la licencia y demás autorizaciones administrativas (art.17).
- Por último, a todo proyecto de edificación se acompañará un resumen de los plazos previstos para la ejecución de las obras, de conformidad con el art. 173 LOUA, según el cual las licencias se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para concluir los actos amparados, que de no establecerse sería un año para iniciar las obras y de tres para la terminación. Podrán ser concedidas prórrogas por una sola vez y por nuevo período de tiempo no superior al inicialmente dado, previa solicitud expresa registrada con anteriori-

dad al vencimiento, siempre y cuando la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de resolver la prórroga.

Como mínimo, los proyectos de instalación de actividad contendrán memoria descriptiva de la actuación propuesta y justificativa del cumplimiento de todas las normativas de aplicación, estudio de seguridad y salud, justificación de las medidas correctoras adoptadas en el proyecto, descripción de la maquinaria a emplear, pliego de condiciones, planos de situación y de proyecto que definan la totalidad de la actuación, mediciones y presupuesto. Al proyecto de instalación de actividades referidas a actuaciones que requieran medidas de protección ambiental (Evaluación, Impacto o Calificación Ambiental), o bien aparezcan en el Anexo del Reglamento de Calidad de Aire o Nomenclátor de la Ley de Espectáculos y Actividades Recreativas, sean Establecimientos Industriales o Comerciales, Establecimientos Sanitarios, Centros de Servicios Sociales, Salones Recreativos, de Juego, Salas de Bingo, Casinos e Hipódromos, o bien se trate de actividades inocuas, se sumará la documentación y contenido que disponga la legislación sectorial específica en cada caso.

B. En cuanto al **proyecto técnico**, ha quedado expuesto que contendrá éste los datos que describan las obras en todas sus características urbanísticas y condiciones de seguridad. La necesidad de que sea “técnico” se traduce en que sea suscrito por profesional adecuado que ofrezca como garantía su completa formación académica. Porque como sostiene la STS 9 de mayo de 1990, la licencia resulta ser un “acto en blanco” cuyo contenido corresponde al proyecto aportado, al que se remite. Es doctrina repetida del Alto Tribunal (entre otras muchas, se cita la STS de 28 de marzo de 1994) que sin perjuicio de reconocer la no existencia de un monopolio de proyectar para todo tipo de construcciones a favor de una profesión concreta, sí existen supuestos en los que la naturaleza de la obra o instalación exige la intervención exclusiva de determinado Técnico. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación ha pretendido deslindar en sus artículos 2.1 y 10.2 los criterios que determinan la competencia de los distintos Facultativos para redactar proyectos de obras, pero la abierta redacción dada requiere todavía que en algunos casos haya que acudir a la normativa orgánica de cada titulación y a la abundante jurisprudencia recaída al dirimir los conflictos intercolegiales.

Dicen así estos fundamentales artículos:

Art. 2.1: “Esta Ley es de aplicación al proceso de edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) Aeronáutico, agropecuario; de la energía; de la hidráulica, minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.
- c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores”.

Art. 10.1. “El Projectista es el agente que, por encargo del Promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto. Podrán redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen otros Técnicos, de forma coordinada con el autor de éste. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos según lo previsto en el apartado 2 del artículo 4 de esta Ley, cada Projectista asumirá la titularidad de su proyecto.

2. Son obligaciones del proyectista:

- a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al Técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.

Quando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 (es decir, administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural) la titulación académica y profesional habilitante será la de Arquitecto.

Quando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2 (o lo que es lo mismo, aeronáutico, agropecuario; de la energía; de la hidráulica, minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del

transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación) *la titulación académica y profesional habilitante será la de Ingeniero, Ingeniero Técnico o Arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.*

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2 (según el cual, todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores) la titulación académica y profesional habilitante será la de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero, Ingeniero Técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a los que se refieren los apartados 2.b) (referido a obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio) y 2.c) (obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2 (que considera comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el agolpamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio) podrán asimismo intervenir otros Técnicos titulados del ámbito de la Arquitectura o de la Ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de la actividad de que se trate.

b) *Redactar el proyecto con sujeción a la normativa vigente y a lo que se haya establecido en el contrato y entregarlo, con los visados*¹³⁶ *que en su caso fueren preceptivos.*

c) *Acordar, en su caso, con el Promotor la contratación de colaboraciones parciales”.*

El Tribunal Supremo sienta como cuerpo de doctrina el criterio de la plenitud de atribuciones profesionales de Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros e Ingenieros Técnicos en el campo de su especialidad, sin más limitaciones cualitativas que las derivadas de sus planes de estudios y los conocimientos de su *lex artis* (art. 1 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, por la que se regulan las atribuciones profesionales de Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos). El Decreto 148/1969, de 13 de febrero, de denominación de Técnicos y especialidades, reserva para facultativos de grado medio las de “Arquitecto Técnico” e “Ingeniero Técnico”, siendo especialidad de los primeros la ejecución de obras, por ser relativa a la “*organización, realización y control de obras de arquitectura, de sus instalaciones auxiliares, trabajos complementarios de gabinete y economía de la construcción*” (artículo tercero).

B.1) Siendo incuestionable que cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural la titulación académica y profesional habilitante únicamente será la de **Arquitecto**. La STS de 29 de diciembre de 1999 dice que “*los Arquitectos tienen legalmente reconocida... desde el art. 5 del Real Decreto de 22 de julio de 1864 hasta el artículo 10.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre... una competencia universal para el proyecto de toda clase de edificaciones...*”. A partir de este criterio se podría atribuir a los Arquitectos la competencia específica no sólo para el uso residencial, que está claro, sino para otros usos como el comercial en los que se desarrolla actividad humana, confundándose el uso público con el residencial, al asimilarse. En este sentido, la Sentencia de la Sala III, Sección Quinta, de 13 de diciembre de 1991 –citada en la sentencia de 14-4-1998, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Ponente Ilmo. Sr. D. Mercenario Villalba Lava– dispone que “*las construcciones*

¹³⁶ Define la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1981 el visado colegial como “*un acto de control mediante el cual el Colegio comprueba y acredita la adecuación de un trabajo a la normativa general y corporativa que lo regula y en especial, el cumplimiento de los requisitos subjetivos de su autor para suscribirlo y asumir ante el Estado y la Sociedad la responsabilidad facultativa dimanantes*”...

destinadas al uso público, al asimilarse a las viviendas, han de ser proyectadas por Arquitectos Superiores”.

B.2) Respecto a la competencia de los **Ingenieros Industriales**, la Real Orden de 20 de noviembre de 1887 pronto estableció que *“los Ingenieros Industriales, Químicos o Mecánicos pueden trazar y construir edificios destinados a la industria”*. Años más tarde adquiere básica relevancia el Decreto de 18 de septiembre de 1935 –elevado a rango de Ley por las Leyes de ordenación de Enseñanzas Técnicas de 1957 y Reordenación de Enseñanzas Técnicas de 1964, según STS de 30 de noviembre de 1973–, promulgado –como dice su Exposición de Motivos– para ordenar y resumir las atribuciones profesionales que a los Ingenieros Industriales ya les tenía reconocidas de antiguo sus planes de estudios, de forma que el referido título capacita plenamente a su poseedor conforme a los arts. 1, 2 y 3 para *“proyectar, ejecutar y dirigir toda clase de instalaciones y explotaciones comprendidas en la rama de la técnica industrial química, mecánica y eléctrica y de economía industrial (entre las que deberán considerarse):*

- a) *Siderurgia y metalurgia en general. Transformaciones químico inorgánicas y químico orgánicas. Industrias de alimentación y del vestido. Tintorerías, curtidos y artes cerámicas. Industrias fibronómicas. Manufacturas o tratamientos de productos naturales, animales y vegetales. Industrias sílico-técnicas. Artes gráficas. Hidrogenación de carbones.*
- b) *Industrias de construcción metálica, mecánica y eléctrica, incluidas de precisión. Construcciones hidráulicas y civiles. Defensas fluviales y marítimas. Ferrocarriles, tranvías, transportes aéreos y obras auxiliares, industrias de automovilismo y aerotécnicas. Astilleros y talleres de construcción naval. Varaderos y diques. Industrias cinematográficas. Calefacción, refrigeración, ventilación, iluminación y saneamiento. Captación y aprovechamiento de aguas públicas para abastecimientos, riego o industrias. Industrias relacionadas con la defensa civil de las poblaciones.*
- c) *Generación, transformación, transporte y utilización de energía eléctrica en todas sus manifestaciones. Comunicaciones a distancia y, en general, cuanto comprende el campo de la telecomunicación, incluidas las aplicaciones e industrias acústicas, ópticas y radioeléctricas. Asimismo... están especialmente capacitados para actuar, realizar y dirigir toda clase de estudios, trabajos y organismos en la esfera económica industrial, estadística, social y laboral. La verificación, análisis y ensayos químicos, mecánicos y eléctricos de materiales, elementos e instalaciones de todas clases. La intervención en materias de propiedad intelectual. La rea-*

*lización de trabajos topográficos, aforos, tasaciones y deslindes. Dictámenes, peritaciones e informes y actuaciones técnicas en asuntos judiciales, oficiales y particulares. La construcción de edificaciones de carácter industrial y sus anejos*¹³⁷. *Aplicaciones industriales auxiliares en la construcción urbana. Cuantos trabajos les encomienden en cada momento la legislación vigente y sus tarifas de honorarios. (...), la firma de toda clase de planos o documentos que hagan referencia a las materias comprendidas en los dos artículos anteriores y para la dirección y ejecución de sus obras e instalaciones, sin que la Administración pueda desconocer dicha competencia ni poner trabas a la misma en los asuntos que deben pasar para su aprobación, por las oficinas públicas”.*

A su vez, la Orden Ministerial de 2 de septiembre de 1932 y de 13 de septiembre de 1933 complementa el Decreto anotado en algunos aspectos:

- 1º. Los Ingenieros Industriales Civiles están plenamente capacitados para trazar, construir y dirigir toda clase de edificaciones industriales, bien sean particulares, bien se destinen a la fabricación o industria de que se halle encargado el Estado o tengan el concepto de establecimientos públicos, tanto las que se especifican en las tarifas de honorarios de los Ingenieros Industriales aprobadas por Real Orden de 14 de febrero de 1914, como son fábricas y establecimientos industriales de toda clase, almacenes, tinglados, mercados, casas para obreros y demás construcciones análogas, como las que de una manera general puedan incluirse en tal denominación.*
- 2º. Asimismo, los Ingenieros Industriales Civiles están legalmente capacitados para la firma de proyectos y para la dirección y ejecución de todas las obras correspondientes de instalaciones de gas, agua, electricidad, calefacción, refrigeración, ventilación y análogas dentro de toda clase de edificios.*
- 3º. Sólo en el caso de que alguna de las fachadas del edificio corresponda a alguna calle de un centro urbano en cuyas Ordenanzas Municipales por la categoría en que se halle clasificada la población, se exija la firma de Arquitecto en los proyectos de edificios industriales con fachada a una calle, debe firmar con el Ingeniero Industrial el Arquitecto.*

¹³⁷ Comentando lo remarcado en negrita, el Tribunal Supremo sentó en sentencias de 14 de marzo y 27 de mayo de 1980 la capacidad plena de estos Técnicos para proyectar y dirigir la construcción de edificaciones industriales, y “sus instalaciones sin limitación alguna”.

4º. *Todas las oficinas públicas de la Nación quedan obligadas a admitir y tramitar, de acuerdo con lo que se establece en los anteriores apartados, los proyectos de edificación de carácter industrial presentados por Ingenieros Industriales”.*

Estos criterios se mantuvieron en líneas generales con el Decreto 3348/1969, de 18 de diciembre, para desembocar finalmente en los reproducidos artículos de la LOE 10.2.a), tercer párrafo, y 2.1.b). Se cita como ejemplo de plan de estudios conducentes a la obtención del título universitario oficial de Ingeniero Industrial el que se imparte en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de Terrassa, aprobado por resolución de 31 de julio de 2003 de la Universidad Politécnica de Cataluña (BOE nº 204, de 26 de agosto de 2003:

- Materias troncales: Economía Industrial, Elasticidad y Resistencia de Materiales, Expresión Gráfica, Fundamento de Ciencia de los Materiales, Fundamentos de Informática, Fundamentos Físicos de la Ingeniería, Fundamentos Matemáticos de la Ingeniería, Fundamentos Químicos de la Ingeniería, Métodos Estadísticos de la Ingeniería, Teoría de circuitos y Sistemas, Teoría de Máquinas, Termodinámica y Mecánica de Fluidos, Ciencia y Tecnología del Medio Ambiente, Ingeniería del Transporte, Ingeniería Térmica y de Fluidos, Métodos Matemáticos, Organización Industrial y Administración de Empresas, Proyectos, Sistemas Electrónicos y Automáticos, Tecnología Eléctrica, Tecnología Energética, Tecnología de Materiales, Tecnología de Fabricación y Tecnología de Máquinas, Teoría de Estructuras y Construcciones Industriales.
- Materias obligatorias de Universidad: Mecánica de los Medios Continuos, Expresión Gráfica II, Cálculo II, Química II, Mecánica, Termotecnia, Fundamentos de Proyectos, Electrónica Básica, Diseño de Experimentos y Control de Calidad, Proyecto de Fin de Carrera.
- Materias Optativas: Ingeniería Eléctrica, Operadores Matemáticos en Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Mecánica, Introducción al Diseño Mecánico y sus Técnicas de Representación, Construcción y Estructuras, Fundamentos del Diseño en la Edificación y sus Técnicas de Representación, Ingeniería Termoenergética, Técnicas Experimentales de Medida, Organización Industrial, Economía de la Empresa, Textil, Introducción a los Sistemas de Control en la Tecnología Textil, Papelera y Gráfica, Operaciones Unitarias en Ingeniería.

B.3) El núcleo esencial de las atribuciones profesionales de los **Arquitectos Técnicos** aparece delimitado por tanto, en el art. 2 y 3 de la Ley 12/86, en relación con el Real Decreto 17 de julio de 1992, que establece el título universitario ofi-

cial de Arquitecto Técnico y las directrices generales propias de los planes de estudio conducentes a su obtención y homologación¹³⁸, interpretados por numerosa jurisprudencia¹³⁹.

¹³⁸ Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 12/86, el Decreto 265/1971 regulaba las competencias y facultades de los Arquitectos Técnicos distinguiendo tres grupos: a) Dirección de las obras (dirección de la ejecución material, inspección de los materiales, control de instalaciones provisionales y medios auxiliares de la construcción, elaboración y puesta en obra de cada una de sus unidades, medición de las unidades de obra); b) Atribuciones en trabajos varios (sustancialmente, dice la STS 30 de junio de 1992, hace referencia a deslindes, mediciones y peritaciones en terrenos, solares y edificios; verificaciones sobre documentos, títulos y planos, informes sobre el estado y utilización de fincas; intervenciones periciales de su especialidad; mediciones correspondientes a trabajos ya redactados; racionalización, programación y planificación de obras; asesoramiento técnico en fabricación de materiales y control de calidad de los mismos. El art. 1 B) 2 que atribuía competencias para el levantamiento de planos topográficos y parcelarios a efectos de trabajos de arquitectura y urbanismo fue declarado nulo por sentencia de 22 de enero de 1973) y c) Atribuciones correspondientes a los Aparejadores.

Materias troncales

- Aspectos legales de la construcción. Gestión urbanística. Legislación general y aplicada al sector. Gestión Urbanística.
Áreas de conocimiento: Derecho Administrativo/Organización de empresas/Urbanística y Ordenación del Territorio.
Total créditos teórico-prácticos: 8
- Economía aplicada. Economía general y aplicada al sector. Organización de empresas.
Áreas de conocimiento: economía aplicada/Organización de empresas.
Total créditos teórico-prácticos: 6
- Edificación. Control de calidad, mantenimiento y rehabilitación de edificios y construcciones arquitectónicas. Historia de la construcción. Tipologías y sistemas constructivos. Patología: técnicas etiológicas, de restauración, y de rehabilitación de edificios. Técnicas de control de calidad. Técnicas de mantenimiento. Normativas.
Áreas de conocimiento: construcciones arquitectónicas/ Ingeniería de la Construcción/Mecánica de los Medios Continuos y teoría de estructuras.
Total créditos teórico-prácticos: 21
- Equipos de obra, Instalaciones y medios auxiliares. Análisis de necesidades. características de equipos, instalaciones y medios auxiliares para la ejecución de obras. Normativas.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/Ingeniería Eléctrica/Ingeniería Hidráulica/Ingeniería Mecánica.
Total créditos teórico-prácticos: 6
- Estructuras de la edificación. Elasticidad y plasticidad. resistencia de materiales. Mecánica del suelo y cimentaciones. Tipologías estructurales. estructuras de edificación. Normativas.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/Mecánica de los Medios Continuos y Teoría de Estructuras.
Total créditos teórico-prácticos: 12
- Expresión gráfica aplicada a la edificación y a las construcciones arquitectónicas. Geometría descriptiva. Dibujo arquitectónico. Diseño asistido por computador. Normativas.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/ Expresión Gráfica Arquitectónica.
Total créditos teórico-prácticos: 9
- Fundamentos físicos de la Arquitectura Técnica. Mecánica general y de fluidos. Acústica. Óptica. Termodinámica. Electricidad. Electromagnetismo.
Áreas de conocimiento: Electromagnetismo/ Física aplicada/Óptica.
Total créditos teórico-prácticos: 6

- Fundamentos matemáticos de la Arquitectura Técnica. Álgebra lineal. Cálculo Geometría. Métodos numéricos. Estadística.
Áreas de conocimiento: Análisis matemático/ Estadística e Investigación Operativa. Matemática Aplicada.
Total créditos teórico-prácticos: 6
- Instalaciones. Técnicas de acondicionamiento. Instalaciones eléctricas, mecánicas e hidráulicas. Otras instalaciones en la edificación. Control. Normativas.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/ Ingeniería Eléctrica/Ingeniería Hidráulica/Ingeniería Mecánica.
Total créditos teórico-prácticos: 12
- Materiales de construcción. Tecnología de materiales. Química aplicada. Ensayos. Control. Impacto medio ambiental. Normativas.
Áreas de conocimiento: Ciencia de los Materiales e Ingeniería Metalúrgica/Construcciones Arquitectónicas/Mecánica de los Medios Continuos y Teoría de Estructuras/Tecnología del medio ambiente.
Total créditos teórico-prácticos: 15
- Organización y control de obras. Mediciones, presupuestos y valoraciones. Técnicas de análisis, organización, programación y control de obras. Técnicas de medición y valoración. Análisis y composición de precios. Métodos para la optimización de recursos. Normativas.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/Organización de Empresas.
Total créditos teórico-prácticos: 18
- Seguridad y prevención. Análisis, prevención y control. Normativas.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social/Organización de Empresas.
Total créditos teórico-prácticos: 6
- Topografía y Replanteos. Técnicas para la toma de datos, procesamiento y representación. replanteos.
Áreas de conocimiento: Expresión Gráfica Arquitectónica/Ingeniería Cartográfica, Geodésica y Fotogrametría.
Total créditos teórico-prácticos: 6
- Proyectos. Oficina Técnica. Metodología, organización y gestión de proyectos. Normativas. Elaboración de un proyecto fin de carrera como ejercicio integrador o de síntesis.
Áreas de conocimiento: Construcciones Arquitectónicas/Expresión Gráfica Arquitectónica/Ingeniería de la Construcción.
Total créditos teórico-prácticos: 6

¹³⁹ Sirva a modo de recopilación la siguiente enumeración: STS de 28 de febrero de 1990, STSJ Madrid de 26 de noviembre de 1991, STSJ Madrid 12 de junio de 1989, STSJ Murcia 22 de noviembre de 1989, STSJ Madrid 26 de marzo de 1990, STSJ Madrid 28 de junio de 1991, STSJ Andalucía 17 de mayo de 1991, STSJ Valencia 18 de octubre de 1991, STS 10 de abril de 1990, STS 18 de julio de 1990, STS 18 de octubre de 1990, STS 29 de enero de 1991, STS 28 de mayo de 1991, STS 18 de enero de 1991, STS 26 de febrero de 1991, STSJ Andalucía 8 de julio de 1992, STSJ Madrid 29 de marzo de 1990, STSJ Madrid 13 de noviembre de 1991, STS 24 de abril de 1992, STS 14 de abril de 1992, STS 27 de diciembre de 1989, STSJ de Madrid: 26/06/89, 19/02/90, 10/04/90, 20/09/91, 03/04/90; 20/09/91, STSJ Baleares 25 de octubre de 1989, STSJ Aragón 29 de mayo de 1989, STS 4 de junio de 1991, STS 16 de octubre de 1986, STS 10 de julio de 1987, STS 21 de noviembre de 1989, STSJ Extremadura 20 de febrero de 1990, STS 21 de febrero de 1990, STS 27 de febrero de 1990, STSJ Cataluña 2 de mayo de 1990, STSJ Cataluña 11 de octubre de 1990, STSJ Andalucía: 08/03/91, 11/03/91; STS: 06/04/87, 30/03/87, 23/11/87, 31/01/89, 27/12/89, 01/04/87, 11/04/87, 19/07/89, STSJ Murcia: 22/11/89, 20/03/91, 15/06/92; STS: 02/03/90, 03/10/90, 10/10/90, 06/06/89, 01/09/9030/01/90, 06/03/91; STSJ Madrid: 23/03/90, 27/03/91, 09/06/89, 20/03/91; STSJ Andalucía: 19/10/91, 03/02/92, 30/10/90, 20/12/91, 04/11/91, 08/03/91; STSJ Castilla León: 26/02/90, 30/04/90, 19/07/90, 28/06/90, 20/12/90; STSJ Cantabria: 25/06/92 y 17/07/90.

De modo que corresponde a los Arquitectos Técnicos la redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en su técnica propia, con sujeción a las prescripciones de la Ley de Ordenación de la Edificación y de este último sector, y no precisen de proyecto arquitectónico; intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza; la dirección de las actividades objeto de los proyectos referidos, incluso si son suscritos por un tercero; la realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones peritaciones, estudios, informes, planes de labores y otros trabajos análogos; el ejercicio de la docencia en sus diversos grados en los casos y términos previstos en la normativa correspondiente y la dirección de toda clase de industrias o explotaciones. Cuando las actividades profesionales se refieran a materias relativas a más de una especialidad de la Arquitectura Técnica o Ingeniería Técnica, se exigirá la intervención del Técnico en la especialidad que por la índole de la cuestión resulte prevalente. Si ninguna lo fuere, se exigirá la intervención de tantos titulados como especialidades, siendo responsables todos los intervinientes.

B.4) Ingenieros Técnicos Industriales. La titulación de Perito Industrial se crea mediante Real Decreto de 4 de septiembre de 1850. Ya el Real Decreto 31 de octubre de 1924 les reconoció capacidad para proyectar *“industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia instalada no exceda de 100 HP, la tensión de 15.000 voltios y su personal técnico de 100 obreros o contra maestres”*. El Decreto 2236/1967 elevaría la potencia a 250 CV y la tensión hasta un tope máximo de 45.000 voltios para las líneas de distribución y subestaciones de energía eléctrica. Finalmente, la titulación concreta de Ingeniero Técnico Industrial es creada mediante Decreto 636/1968, de 21 de marzo, estableciéndose sus especialidades por Decreto 148/1969, de 13 de febrero (artículo tercero):

- a) Especialidad: Mecánica. La relativa a fabricación y ensayo de máquinas, la ejecución de estructuras y construcciones industriales, sus montajes, instalaciones y utilización, así como procesos metalúrgicos y su utilización.
- b) Especialidad: Eléctrica. La relativa a fabricación y ensayo de máquinas eléctricas, centrales eléctricas, líneas de transporte y redes de distribución, dispositivos de automatismo, mando, regulación y control electromagnético y

electrónico para sus aplicaciones industriales, así como los montajes, instalaciones y utilización respectivos.

- c) Especialidad: Química industrial. La relativa a instalaciones y procesos químicos y a su montaje y utilización.
- d) Especialidad: Textil. La relativa a instalaciones y procesos de industria textil, su montaje y utilización.

Reguló las facultades y competencias profesionales de los Ingenieros Técnicos Industriales, el Decreto 2541/1971, de 13 de agosto, a los que otorga, “*dentro de sus respectiva especialidad*”, las mismas facultades y atribuciones que la legislación en vigor reconoce a los Peritos Industriales, concretadas en:

- a) Dirigir obras e instalaciones conforme a un proyecto aprobado y la autorización de su autor.
- b) Colaborar en la redacción de proyectos con el Ingeniero Superior.
- c) Formular y redactar propuestas técnicas de obras hasta un límite de potencia de 250 CV y 45.000 voltios.
- d) Dirigir fábricas y talleres. Realizar valoraciones, peritaciones, informes, dictámenes y cálculos técnicos.

El Real Decreto-Ley 33/1977, de 13 de junio, vendría a ratificar la situación expuesta, aumentando la tensión a 66.000 voltios cuando las instalaciones se refieran a líneas de distribución y subestaciones de energía eléctrica. El Título de Ingeniero Técnico Industrial, especialidad Mecánica, se establece por Real Decreto 1404/1992, de 20 de noviembre, modificado por RD 50/1995, de 20 de enero. El Real Decreto 1954/1994 recoge, en relación a los ITI, los siguientes títulos oficiales del catálogo y los correspondientes títulos que se homologan:

- INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL, ESPECIALIDAD EN ELECTRICIDAD, se homologan al mismo los de:
Ingeniero Técnico Industrial: Especialidad en Electricidad.
Ingeniero Técnico Industrial: Especialidad en Electrónica Industrial.
- INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL, ESPECIALIDAD EN MECÁNICA, se homologan al mismo los de:

Ingeniero Técnico Industrial: Especialidad en Mecánica.
 Ingeniero Técnico en Mecánica.

- INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL, ESPECIALIDAD EN QUÍMICA INDUSTRIAL, se homologan al mismo los de:
 Ingeniero Técnico Industrial: Especialidad en Química Industrial.
 Ingeniero Técnico en Química Industrial.
- INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL, ESPECIALIDAD EN TEXTIL, se homologan al mismo los de:
 Ingeniero Técnico Industrial: Especialidad Textil
 Ingeniero Técnico Industrial: Especialidad en Tejidos de Punto.
 Ingeniero Técnico Textil.
 Ingeniero Técnico en Tejidos de Punto.

En el Real Decreto 20 de enero de 1995, dichas especialidades se amplían a una más: Electrónica Industrial. Este Real Decreto fija, pues, las siguientes especialidades dentro de la Ingeniería Técnica Industrial: Mecánica, Electricidad, Electrónica Industrial, Química Industrial y Textil.

El RDL 37/77 aunque menciona a los Peritos Industriales, constituye referencia obligada para la determinación de las atribuciones profesionales de los ITI. Con ello se venía a derogar, en la práctica, el Decreto 2541/1971, de 13 de agosto (sobre facultades y competencias profesionales de ITI). El artículo primero establece que *“los Peritos Industriales tendrán idénticas facultades que los Ingenieros Industriales –las recogidas en el Decreto 18 de septiembre de 1935 sobre Competencias Ingenieros Industriales– incluso las de formular y firmar proyectos, limitadas a las industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia no exceda de 250 HP, la tensión de 15.000 voltios y su plantilla de cien personas, excluidos administrativos, subalternos y directivos. El límite de tensión será de 66.000 voltios cuando las instalaciones se refieran a líneas de distribución y subestaciones de energía eléctrica”*. Dice la Disposición Adicional que *“en lo sucesivo será extensiva a los Peritos Industriales toda ampliación de las competencias y atribuciones de los Ingenieros Técnicos Industriales que en materia de límite de potencia, tensión eléctrica y número de operarios se establezca por el Gobierno en uso de las facultades que le conceden la Ley 2/1964, de 29 de abril, sobre Reordenación de las Enseñanzas Técnicas, y el Decreto-Ley 9/1970, de 28 de julio”*.

Posteriormente, la Ley 12/1986, de 1 de abril, de Atribuciones Profesionales de Arquitectos e Ingenieros Técnicos, señaló en su artículo primero que los Archi-

tectos e Ingenieros Técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión en el ámbito de su respectiva especialidad técnica, considerándose como tal cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectos e Ingeniería Técnica. Y que *“corresponde a los Ingenieros Técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales: a) La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto de carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación”* (art.2).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha consolidado una esfera esencial de competencias de los Ingenieros Técnicos Industriales, consistente en la capacidad de proyectar todo aquello que tiene que ver con la industria o industrial, *“para la elaboración y firma de proyectos de instalaciones industriales que supongan la utilización de procesos no sólo eléctrico o químico sino también mecánicos”* (STS 2 de febrero de 1995, STS 9 de febrero de 1983). La doctrina jurisprudencial relacionada con la aplicación de la normativa en cuestión reconoce que los ITI pueden elaborar proyectos enmarcados en el ámbito de su especialidad y que en su actuación profesional pueden actuar con plenitud de sus facultades con independencia de los Ingenieros o Arquitectos Superiores, pero sin que ello suponga aumento de sus particulares atribuciones en detrimento de las que en orden a la edificación corresponden a los Arquitectos, respecto de los cuales el Tribunal Supremo tiene declarado reiteradamente (STS 15 diciembre de 1994, entre otras) que cuando se trate de instalaciones industriales o agrícolas el proyecto puede ser suscrito por Ingeniero siempre y cuando las obras no afecten a la configuración del edificio o a sus elementos estructurales, puesto que es de obligada exigencia proyecto arquitectónico cuya redacción se reserva exclusivamente a los Arquitectos Superiores, al decir el párrafo segundo del número 2 del art. segundo de la Ley 12/1986, de 1 de abril, *“la facultad de elaborar proyectos descrita en el párrafo a), se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que con arreglo a la expresada legislación –la del sector de la edificación– no precisen de proyecto arquitectónico”* (...). En suma, la exigencia de proyecto arquitectónico impide que los Ingenieros Técnicos Industriales puedan proyectar obras de nueva planta respecto de edificaciones destinadas a vivienda humana o a edificios de uso público (STS 27 de mayo de 1980, 8 de julio de 1981, 11 de noviembre de 1982, 1 de abril de 1985, 21 de octubre de 1987...). En este sentido, la Sentencia de la

Sala III, Sección Quinta, de 13 de diciembre de 1991 –citada en la sentencia de 14-4-1998, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Ponente Ilmo. Sr. D. Mercenario Villalba Lava– dispone que *“las construcciones destinadas al uso público, al asimilarse a las viviendas, han de ser proyectadas por Arquitectos Superiores”*.

C. En esta fase de control previo de legalidad, se apreciará por la Administración actuante si la actividad edificatoria propuesta en el proyecto técnico se ajusta a la ordenación jurídica y Urbanística que la regula. Aparece desarrollada en los arts. 45 y 50 del RDU, de supletoria aplicación, según los cuales es competencia de la Administración Local el control y la interpretación de la legalidad urbanística y la determinación y calificación de las infracciones, sin perjuicio de la que corresponda a los Tribunales de Justicia. Por ello, la intervención del Colegio Profesional producida a través de la figura del visado del proyecto técnico¹⁴⁰, no desvirtúa la plena competencia de la Administración Local en el control de su legalidad, puesto que el visado en cuanto revisión colegial, expresa tan sólo una función de control corporativo sobre la actividad profesional de los colegiados que se extiende únicamente al contenido formal del proyecto y a disciplina urbanística preventiva¹⁴¹, constituyendo un mero acto de “autenticación” que se limita a la firma y autoría del proyecto, titulación y colegiación, ejercicio legítimo de la profesión, ausencia de incompatibilidades y control del cumplimiento de las exigencias formales. La autoridad municipal tiene también el inexcusable deber de comprobar la suficiencia del Técnico autor del proyecto (STS 23 de mayo de 1992) en base a lo preceptuado en el art. 193.1.a) LOUA, para conocer *“si se ha proyectado ésta por un profesional competente, en función del grado de su especialidad; cuestión esta última de derecho, cuya valoración, en definitiva no pue-*

¹⁴⁰ El art. 10.2.b) de LOE obliga al proyectista a redactar el proyecto con sujeción a la normativa vigente y a lo que se haya establecido en el contrato y a entregarlo con *“los visados que en su caso fueran preceptivos”*. Y los arts. 48 y 49 RDU delimitan el alcance del visado.

¹⁴¹ Señalaba el declarado inconstitucional art. 242.7 LS/92 que *“los Colegios Profesionales que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos, si observaren incumplimiento de la legislación urbanística pondrán en conocimiento de la Administración competente dicha presunción, denegando el visado”*. En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de enero de 1990 al decir *“el visado de un Colegio Profesional no puede sustituir el juicio que debe emitir la Administración y no puede admitirse una inhibición de la Administración en esta materia, ya que ello implicaría una falta de la garantía pretendida con la exigencia de un proyecto técnico, de suerte que para la resolución de un expediente administrativo en el que se exija un proyecto técnico la Administración debe valorar éste no sólo en cuanto se refiere a su idoneidad objetiva, sino también en relación a la capacidad profesional de quien lo redacte. Así las cosas, estimar -como hace la parte actora- que la Administración no debe indagar sobre la competencia del autor del proyecto para las obras sobre las que se proyecta su actividad, siempre que tal trabajo haya sido visado colegialmente, equivale a defender el que la Administración debe hacer dejación de sus funciones que el interés público lo exige, por lo que tal afirmación no puede ser compartida por esta Sala”*.

de corresponder al Colegio que, siquiera indirectamente, defiende sus propias competencias, sino de modo exclusivo a la Administración concedente de la licencia quien, bajo su exclusiva responsabilidad, ha de decidir sobre si aquel proyecto que resultaba conforme con el ordenamiento urbanístico según el visado, ello, no obstante, se redactó o no por un Técnico carente de la titulación necesaria para programar la concreta obra". De tal forma que para la resolución del expediente administrativo en el que se requiera proyecto técnico la Administración debe valorar tanto la idoneidad objetiva como la capacidad profesional del quien lo suscriba (STS 18 de junio de 1992). La falta del proyecto técnico supondrá para la Administración no la facultad de denegar la licencia pretendida, sino la potestad de requerir de subsanación, como más adelante se verá.

3. SUBSANACIÓN DE DEFICIENCIAS. INCORPORACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIONES, CONCESIONES E INFORMES¹⁴² PRECEPTIVOS Y DETERMINANTES, O FACULTATIVOS EXIGIBLES CONFORME A LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y SECTORIAL

A. Si se apreciaren omisiones (de documentos o datos) o deficiencias subsanables en la documentación aportada, se advertirán al peticionario para que dentro de los 15 días siguientes (que se entienden hábiles, art. 48.1 Ley 30/92) puedan

¹⁴² Precisar que los informes pueden ser facultativos o preceptivos, determinantes, vinculantes y no vinculantes:

- a) Los informes **preceptivos** son aquellos que vienen exigidos por “*disposición legal*” en una ley común o especial, o incluso de rango reglamentario, y por ello será inexcusable solicitarlos con citación de precepto y aportarlos al procedimiento, puesto que en caso contrario se incurrirá en vicio de procedimiento que puede dar lugar a la anulabilidad del acto.
- b) Son informes **facultativos** todos los demás, es decir aquellos que no vienen exigidos como preceptivos y se solicitan discrecionalmente por juzgarse necesarios para resolver, fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

En ambos casos, se concretará en la petición el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

- c) Los informes **determinantes o vinculantes** afectan a la resolución a adoptar en el procedimiento, de modo que recogerá el sentido marcado por los mismos, no pudiendo apartarse de ellos de emitirse en sentido desfavorable. Ello responde a la existencia de competencias concurrentes y compartidas entre Administraciones. En cuanto a los **no vinculantes**, no afectan al sentido de la resolución que podrá apartarse de su línea, eso sí motivadamente.

ser corregidas¹⁴³, con indicación de que, si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición, mediante ulterior resolución que así decida, con el régimen de recursos pertinentes (facultativo de reposición y/o contencioso-administrativo).

El renombrado art. 9.1.4º sólo autoriza a subsanar las meras irregularidades o defectos formales del proyecto o solicitud presentados pero no un defecto de fondo (STS 23 de diciembre de 1999), entendiéndose por tal todas aquellas para cuya rectificación sea preciso introducir modificaciones esenciales en el proyecto, y en todo caso: no ajustar el aprovechamiento de la edificación al que sea susceptible de apropiación por el interesado; señalar erróneamente la zonificación que corresponde al emplazamiento de la obra o instalación; proyectar las obras e instalaciones para usos no admitidos por la zonificación correspondiente a su emplazamiento; aplicar un coeficiente de edificabilidad superior o diferente al autorizado; rebasar el nº de plantas o en forma grave la altura edificable o no respetar las zonas verdes y espacios libres previstos en el planeamiento. En presencia de tales supuestos de disconformidad entre lo proyectado y la normativa urbanística, no resulta subsanable procediendo en consecuencia a denegar la solicitud de licencia, sin necesidad de previo requerimiento de subsanación, no teniendo el Promotor otra opción que presentar nuevo proyecto ajustado a la normativa urbanística aplicable. Señala también a este respecto la nueva redacción del art. 42.5 a) de la Ley 30/92, que el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender, al igual que si hay dilación en la emisión de informe preceptivo y determinante, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido cuando deba requerirse al interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios. Destacar también, que la Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de interesado, una ampliación de este plazo subsanatorio, que no excederá de su mitad, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudica derechos de tercero. Tanto la petición como la resolución que así decida deberán efectuarse, en todo caso, con anterioridad a la expiración del plazo de los 15 días hábiles, puesto que en ningún caso puede ampliarse un plazo ya fe-

¹⁴³ Se entiende preferentemente aplicable este plazo especial, que no el general de diez días que señala el art. 71.1 de la Ley 30/92.

necido. El acuerdo sobre la ampliación o su denegación será notificado al peticionario, sin posibilidad de recurso alguno (art. 49 Ley 30/92)¹⁴⁴.

B. Es preciso destacar que en contados sectores resulta preceptiva la intervención previa y necesaria de otra Administración en el ejercicio de competencias propias a través de la figura de la autorización, informe, licencia o concesión, que se antepone y condiciona la licencia municipal de obras y apertura. Antes de entrar en materia, conviene insistir en el contenido del art. 172 LOUA:

“2ª) Junto a la solicitud se aportarán las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Asimismo, cuando el acto suponga la ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de éste.

3ª) Cuando los actos se pretendan realizar en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable y tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el art. 52.1 B.b) o las Actuaciones de Interés Público sobre estos terrenos previstas en el art. 52.1.C ambos de esta Ley, se requerirá la previa aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación, según corresponda. La licencia deberá solicitarse en el plazo máximo de un año a partir de dicha aprobación.

4ª) Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones”.

En el plazo de los cinco días siguientes a la entrada en Registro, se remitirán de oficio los ejemplares del proyecto a los Organismos Sectoriales cuyas competencias sean afectadas. Los informes de éstos serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permitan o exija otro plazo mayor o menor. De no emitirse el in-

¹⁴⁴ El cómputo de los plazos para que el Ayuntamiento resuelva se inicia a partir de la fecha en que la solicitud tiene entrada en el Registro municipal. La suspensión del plazo de subsanación, mantiene la STS 13 de octubre de 1997 y 18 de abril de 1989, requiere para su efectividad que éstas se notifiquen fehacientemente al peticionario antes de vencer el plazo correspondiente y el cómputo comienza con la notificación de las deficiencias, las cuales constituyen meras irregularidades o defectos formales o afectan a cuestiones de trámite, que no a defectos constitutivos de extralimitaciones de fondo, que determinará la denegación.

forme¹⁴⁵ en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, preceptúa el art. 83 Ley 30/92 que “se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”. Si el informe “debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriere el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”. En este sentido, dispone también el art. 9.1.3º RSCL que “los informes de los Organismos que hubieren de informar la petición deberán remitirse a la Corporación diez días antes, al menos, de la fecha en que terminen los plazos indicados en el número 5, transcurridos los cuales se entenderán informadas favorablemente las solicitudes”.

No obstante, el apartado 5 del artículo 42 de la Ley 30/92 señala que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. Al utilizar el legislador facultativamente el verbo “podrá”, que no el imperativo “se suspenderá” deja a criterio del instructor del expediente la opción de interrumpir el procedimiento o proseguirlo pese a faltar ese infor-

¹⁴⁵ La LRJAPAC establece las siguientes normas generales sobre los Informes en los arts. 82 y 83:

Art. 82: “Petición. 1. A efectos de resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando en su caso, la conveniencia de reclamarlos. 2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita”.

Art. 83: “Evacuación. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. 2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. 3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos. 4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriere el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.

me preceptivo, y esto después de ponderar hasta qué punto es o no determinante para la resolución del procedimiento. En los restantes informes no determinantes se podrán continuar las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe requerido, sin perjuicio de exigencia de responsabilidad disciplinaria.

Asimismo, hay que repetir que las actuaciones incluidas en los Anexos Primero, Segundo y Tercero de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental transcritos están sujetas a medidas de prevención ambiental, que son, respectivamente, Evaluación de Impacto Ambiental, Informe Ambiental y Calificación Ambiental, integrándose el procedimiento ambiental en el procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia de apertura (art. 15, 29 y 35 de la Ley 7/94), sin perjuicio de las especialidades contenidas en otra legislación sectorial, como, por ejemplo, en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Los procedimientos de prevención ambiental tienen el carácter de informe preceptivo y vinculante en sus aspectos negativos ambientales, determinará la denegación de licencia de apertura (art. 20, 28 y 36.2 de la Ley 7/94), y no eliminan otros controles preventivos no ambientales, por lo que no se exime del cumplimiento de las exigencias relativas a la obtención de concesiones, licencias, autorizaciones que exija la legislación especial o de régimen local (art. 6 Ley 7/94):

- El procedimiento de **Informe Ambiental** ya ha sido analizado en el Capítulo que antecede.
- Según el art. 32 de la Ley 7/94 estarán sometidas al requisito de **Calificación Ambiental** toda implantación y traslado de actuaciones que se hallen comprendidas el Anexo Tercero de la Ley 7/1994 (por lo que interesa el objeto de este estudio: 6.- Almacenes al por mayor de artículos de droguería y perfumería, 16.- Carnicerías. Almacenes y ventas de carnes, 17.- Pescaderías. Almacenes y ventas de pescado, 18.- Panaderías y obradores de confitería, 19.- Supermercados y autoservicios, 20.- Almacenes y ventas de congelados, 21.- Almacenes y venta de frutas y verduras, 22.- Fabricación artesanal y venta de helados, 24.- Almacenes de abonos y piensos, 30.- Almacenes y venta al por mayor de productos farmacéuticos) y Reglamento de Calificación Ambiental, aprobado por Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, salvo que hayan sido objeto ya de Evaluación de Impacto Ambiental, sean exceptuadas expresamente de dicho procedimiento o han de ser sometidas a Informe Ambiental. Así como la ampliación modificación de actividades siempre que supongan incremento de la carga contaminante de las emisiones a la atmósfera, de los vertidos a cauces públicos o al litoral o en la generación de residuos, incremento en la

utilización de recursos naturales u ocupación de suelo no urbanizable o *urbanizable programado*.

No podrá otorgarse licencia municipal respecto a las actuaciones enumeradas en el párrafo anterior hasta tanto recayere Calificación Ambiental y de acuerdo con sus condicionados. De modo que corresponde a los Ayuntamientos¹⁴⁶ en el ámbito de sus competencias medio ambientales dictar resolución de calificación ambiental, o, lo que es lo mismo, pronunciamiento sobre la adecuación de estas actividades a la normativa vigente con determinación, en su caso, de las medidas correctivas o preventivas suficientes para prevenir la incidencia negativa en el medio ambiente. Se integrará con autonomía esta resolución en el procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia correspondiente, o sea, licencia de obra e instalación y posterior, o simultánea, licencia de apertura, necesarias ambas para toda implantación, ampliación, modificación o traslado de este tipo de actividades, las cuales estarán condicionadas, en todo caso al cumplimiento de las condiciones ambientales exigibles en cada momento y podrá iniciarse expediente de revocación de concurrir circunstancias que aconsejen la actualización, bien por la modificación medio ambiental o por el cambio de normativa. Si se debiera la revocación a la adopción de nuevos criterios de apreciación, comportará el resarcimiento de daños y perjuicios.

Las fases procedimentales previstas se simplifican a continuación:

Los Ayuntamientos podrán establecer servicios de información para atender consultas sobre viabilidad ambiental formuladas para llevar a cabo una actuación, sin que la respuesta prejuzgue la Calificación final ni el otorgamiento de la licencia solicitada.

Una vez examinados por los Servicios Técnicos Municipales la demás documentación exigida para la solicitud de licencia y el proyecto suscrito por Técnico competente con visado colegial (que describirá exactamente el objeto de la actividad; emplazamiento¹⁴⁷; maquinaria y proceso productivo a utilizar; materiales

¹⁴⁶ Como dice el art. 3 del Reglamento “la competencia para la Calificación Ambiental corresponderá al Ayuntamiento o Entidad local de las previstas en el art. 34 de la Ley 7/1994, competente para el otorgamiento de las licencias municipales legalmente establecidas para la implantación, ampliación, modificación o traslado de la actividad”.

¹⁴⁷ Adjuntando planos a escala 1:500, describiendo el edificio en que se ha de instalar la actuación, señalándose las distancias a las viviendas más cercanas, pozos y tomas de agua, centros públicos, industrias calificadas, aportando los oportunos planos (art. 9 del Reglamento).

potencialmente perjudiciales; riesgos ambientales previsibles y medidas correctoras propuestas en situación de normal funcionamiento y anomalía o accidente en relación con ruidos y vibraciones, emisiones a la atmósfera, utilización del agua y vertidos líquidos, generación, almacenamiento y eliminación de residuos; almacenamiento de productos y medidas de seguimiento y control que permitan garantizar el mantenimiento de la actividad dentro de los límites permisibles) será requerido el Promotor de subsanación de omisiones o de información adicional, con advertencia de archivo de actuaciones contemplada en el artículo 71 de la Ley 30/92. Únicamente cuando esté completa la documentación comienza a correr el plazo de tres meses para que recaiga la resolución; transcurrido el cual se entendería emitida en sentido positivo, si bien la resolución presunta en ningún caso podrá amparar el otorgamiento de licencia en contra de la normativa ambiental aplicable. El plazo para el otorgamiento de la licencia necesaria para la implantación, modificación o traslado de la actividad quedará suspendido hasta tanto se produzca la resolución expresa o presunta de la Calificación Ambiental (art. 16.3 del Reglamento). Debidamente aportado lo exigido, la Corporación procederá a la inmediata apertura del expediente de Calificación Ambiental notificándolo al interesado. En cinco días se abrirá trámite de información pública por otros veinte mediante publicación en el Tablón de Edictos, con notificación personal a los colindantes. De ser formuladas observaciones por los afectados, se pondrá de manifiesto durante quince días el expediente a los interesados a efecto de alegaciones. Por último, en plazo de 20 días contados a partir de las alegaciones o de la finalización del plazo a tal efecto, en base a las actuaciones e informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente con la propuesta de resolución debidamente considerada la normativa ambiental y urbanística, los posibles efectos aditivos o acumulativos y las alegaciones presentadas, el Órgano competente resolverá calificando la actividad: bien favorablemente¹⁴⁸, en cuyo caso se establecerán las necesarias medidas correctoras medio ambientales, o desfavorablemente, resultando vinculante a todos los efectos para la denegación de licencias. Actividad¹⁴⁹. Recaída licencia de obras y notificada la finalización de las obras y/o instalaciones, se acompañará la documentación requerida en la resolución y que habitualmente suele ser la siguiente:

¹⁴⁸ Si bien, como señala el art. 15.5 del Reglamento la Calificación Ambiental favorable no será óbice para denegar la licencia por otros motivos.

¹⁴⁹ Señala el art. 32 del Reglamento que con anterioridad a la puesta en marcha o entrada en servicio de las actuaciones sus titulares notificarán la intención al Ayuntamiento, adjuntando certificación firmada por Técnico competente acreditativa de la adecuación a los términos del Informe Ambiental y que detalle las mediciones y comprobaciones técnicas realizadas. Recibida esta notificación se dará traslado inmediata a la delegación junto a la documentación aportada.

licencia de primera ocupación del edificio, en su caso; certificado de seguridad referido a la actividad, emitido por Técnico competente y visado colegial si no estuviese ya aportado y actas de puesta en funcionamiento y/o autorizaciones, en su caso, emitidas por los Organismos competentes. Completada la documentación se otorgará licencia de apertura que, además de incorporar todos los condicionantes impuestos en esta resolución de Calificación Ambiental, hará constar expresamente la prohibición de iniciar la actividad hasta que por el Director del proyecto se certifique que se ha dado cumplimiento a todas las medidas y determinaciones impuestas, con detalle de mediciones y comprobaciones técnicas realizadas al efecto. Debidamente cumplimentado este requisito, podrá efectuarse la puesta en marcha de la actividad. Asimismo, las Entidades Locales están habilitadas para en cualquier momento realizar las inspecciones y comprobaciones oportunas. De observarse deficiencias, se incoará procedimiento sancionador, ordenando la inmediata adopción de medidas correctoras, entre las cuales se incluye la inmediata suspensión de la actividad (art. 22.3 D. 297/95). Siendo además obligación del Ayuntamiento el deber de comunicar a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el otorgamiento o denegación de toda licencia de actuación sujeta a trámite de calificación, el resultado de los expedientes incoados, y la llevanza de un Registro de Calificación Ambiental. Reiterar que el art. 16 del Decreto 297/1995, señala que *“el plazo para el otorgamiento de la licencia necesaria para la implantación, modificación o traslado de la actividad quedará suspendido hasta tanto se produzca la resolución expresa o presunta de la calificación ambiental”* y *“la resolución de Calificación Ambiental se producirá en el plazo máximo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación correcta de la documentación exigida”*. Transcurrido este plazo sin haberse dictado resolución expresa de Calificación Ambiental, *“se entenderá emitida en sentido positivo”*. La resolución calificatoria presunta no podrá amparar el otorgamiento de licencias en contra de la normativa ambiental aplicable.

La ausencia de estos previos títulos habilitantes o su emisión en sentido desfavorable comportará en todo caso la denegación de la licencia de apertura, considerándose también que en ningún caso se entenderá adquirida por silencio administrativo una licencia pretendida cuando el Promotor previamente al momento en sí del otorgamiento, no haya acompañado ya las autorizaciones, informes o concesión que la legislación sectorial exija. Como mantuvo la STS 22 de noviembre de 1999, la omisión de informes de carácter esencial siendo exigibles por la legislación sectorial conlleva la anulación de la licencia, si fuese concedida, puesto que el otorgamiento recae *“sin que se hubieran aportado los indispensables elementos de juicio”* para que la Corporación adoptara la resolu-

ción más adecuada. Para concluir, evacuará también informe técnico y jurídico el Jefe de la Dependencia a la que corresponde tramitar (art. 172.1 ROF) o el Secretario en los supuestos contemplados en el art. 173 del ROF (art. 172.4ª).

4. RESOLUCIÓN

Art. 172: (...) “5ª) La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo deberá entenderse en los términos prescritos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, otorgada la licencia interesada. El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de ésta requerirá, en todo caso, comunicación previa al Municipio con al menos diez días de antelación.

6ª) La resolución expresa denegatoria deberá ser motivada”.

Como señalan las sentencias de 27 de junio de 1994, 2 de marzo de 1994 y 23 de abril de 1991, la licencia de apertura de establecimiento comercial, en cuanto tal licencia, es un acto reglado en que se reconoce al promotor el derecho a ejercer una actividad comercial que se encuentra dentro del ordenamiento jurídico. La licencia es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público tan como han quedado plasmadas en este caso en la legislación comercial y urbanística. La licencia municipal de apertura de establecimiento comercial tiene una naturaleza rigurosamente reglada, constituye un acto debido en cuanto que necesariamente “debe” otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la legislación aplicable, incluido el PGOU, siendo manifestación de la intervención administrativa. Las licencias de obra mayor o menor y de apertura habrán de otorgarse o denegarse motivadamente y notificarse en el plazo máximo de tres meses a contar en la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el Registro General del Ayuntamiento (art. 9.1.5º RSCL), siempre y cuando no se haya interrumpido este plazo por causa no imputable a la Corporación (es decir, si se hubiere requerido de subsanación subsanable al Promotor, hasta tanto corrigiere, o hasta la recepción de informe determinante proveniente de otra Administración). Es innegable que la Corporación está obligada a resolver y notificar en plazo toda solicitud a ella dirigida (art. 42.1 LRJAPAC), bajo exigencia de responsabilidad disciplinaria al presunto responsable. *A priori*, el vencimiento del plazo máximo señalado, una vezalzada la interrupción, en su caso, sin que hubiere sido notificada resolución expresa (es decir, otorgando o denegando motivadamente la petición de licencia,

o declarando desistido de su derecho al peticionario por no subsanar en tiempo y forma, art. 42.1 en relación con el art. 71 de la Ley 30/92) legitima al solicitante de licencia de obras y apertura para entenderla estimada (que tendrá a todos los efectos la consideración de acto administrativo, finalizador del procedimiento, requiriendo el comienzo de cualquier obra o uso al amparo de la estimación presunta comunicación previa al Municipio con un mínimo de diez días de antelación a fin de que, entiendo, pueda iniciar procedimiento de revisión de oficio y suspensión de los arts. 102, 103 y 104 de la Ley 30/92) o desestimada por silencio administrativo, como se verá a continuación, pudiendo sólo la resolución expresa posterior dictarse si es confirmatoria. El acto administrativo producido por silencio podrá hacerse valer ante la Administración y cualquier persona física o jurídica, acreditándose la existencia de este acto presunto por cualquier medio probatorio admitido en derecho o por certificado a expedir en 15 días por el Órgano que habría de resolver. Por el contrario, la desestimación por silencio administrativo opera el sólo efecto de facultar al interesado para que interponga recurso administrativo o contencioso-administrativo (art. 43.3 2º párrafo).

De modo que, rememorando:

- a) El peticionario de licencia de obras y apertura, una vencido el plazo de tres meses, más la prórroga del período de subsanación de deficiencias subsanables (quince días hábiles), a su vez ampliable por otros ocho días hábiles, y una vez agotado también el período máximo de tres meses sin que recayere informe preceptivo y determinante que interrumpe el procedimiento igualmente, sin recepción de notificación de resolución expresa, podrá en principio entenderla estimada presuntamente por silencio administrativo. Ahora bien, esta declaración tan contundente merece ser matizada en sentido restrictivo. Y ello es así porque el art. 43.2¹⁵⁰ de la Ley 30/92, según nueva redacción dada por la Ley 4/99 (como explica el 7º párrafo del epígrafe III de su Exposición de Motivos), sienta como norma general en procedimientos iniciados a instancia de parte que los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, pero con la importantísima salvedad del párrafo 2, es decir siempre que *“una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario establezca lo contrario”*. Y así ocurre en la legislación urbanística, puesto que aunque la LOUA nada exprese al res-

¹⁵⁰ En su redacción originaria, con relación a los “actos presuntos”, el art. 43.2 establecía que en las solicitudes de concesión de licencias iniciadas por los interesados, la no resolución en plazo podría entender estimada aquélla.

pecto –sí lo hacía el Proyecto de Ley como recojo en pie de página– la redacción del apartado 6 del art. 242 LS/92, declarado constitucional por la STC 20 de marzo de 1997 por encuadrarse en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª) y confirmada su vigencia por la Disposición Derogatoria Única LRSV, siendo pues un precepto “básico” según la Disposición Derogatoria Única LS/92, es bien rotunda: “*en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico*”, puesto que no puede obtenerse por silencio lo que legalmente no sea otorgable por resolución expresa (STS 15 de diciembre de 1999). Y el también aplicable supletoriamente artículo 5 del RDU, en atención a lo señalado en RD 304/1993, de 26 de febrero y Disposición Final Única LS/92, establece con mayor amplitud sin lugar a dudas que “*en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de la Ley del Suelo, de los Planes de Ordenación, Programas, Proyectos, y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras sobre uso de suelo y edificación*”. Y es que desde mi punto de vista, la prioridad del principio de legalidad sobre el de seguridad jurídica no lleva a otra interpretación más lógica, siendo también el criterio de la jurisprudencia dominante (STS 23 de enero de 1990, 21 de octubre de 1998), que se evidencia plenamente por las consecuencias perjudiciales que el silencio positivo *contra legem* pudiera tener para el interés general.

- b) Si la licencia solicitada afecta a actividades en la vía pública o bienes de dominio público o patrimonial, se entenderá en todo caso denegada por silencio administrativo. Sienta también este radical efecto el art. 43.2 de la Ley 30/92 para el caso de solicitudes cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al peticionario facultades que afectan al dominio público.

En cuanto a la necesidad de motivar la resolución expresa denegatoria, reitera esta regla el dictado del art. 54 de la Ley 30/92, que impone la motivación de los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, al menos con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho.

Como se ha visto, la comprobación preventiva llevada a cabo por el Ayuntamiento respecto a la actuación urbanística proyectada por el peticionario, requiere un procedimiento que se tramita en un cierto lapso de tiempo, durante el cual puede producirse una modificación normativa. Para avenir el interés público con las garantías del administrado, es criterio pacífico de la jurisprudencia

(STS 14 de marzo de 1988 y 13 de noviembre de 1989) que el ordenamiento aplicable será el vigente al dictarse resolución, si recayere en plazo, salvo que ya hubiere transcurrido éste, supuesto en que regiría la norma en vigor al momento de la solicitud, para evitar así que la odiosa dilación le causare perjuicio a su derecho al no tener deber de sufrir las consecuencias de la transgresión del plazo para decidir.

Concluir diciendo que este art. 9 RSCL, faculta a las Corporaciones locales para reducir en cuanto a ellas afecte los plazos anteriormente señalados. Bien entendido que toda autorización y licencia se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad¹⁵¹ y sin perjuicio de tercero, no pudiendo ser invocadas para eximir de responsabilidad civil o penal (art. 12 RSCL). Los documentos en que se formalicen las licencias y sus posibles transmisiones serán expedidos por el Secretario del Ayuntamiento.

Y conforme al art. 175 LOUA, las Empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicio de telecomunicaciones exigirán para la contratación provisional de cada servicio la exhibición de la licencia de obras, estableciéndose como plazo máximo de duración del contrato el fijado en la licencia para la conclusión de los actos de edificación. Transcurrido el plazo no podrán continuar el servicio, salvo acreditación de prórroga. Para la contratación definitiva de los servicios exigirán estas Empresas la licencia de primera ocupación, primera utilización o apertura.

Por último, decir que, como ya hemos visto, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencias exclusivas en materia de comercio interior en virtud del artículo 18.1.6º de su Estatuto de Autonomía, debiendo ejercer esta competencia de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 CE. En desarrollo de este título competencial, se promulga la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, norma que ordena este sector de actividad en nuestra Comunidad, adaptándose a las características peculiares de su estructura económica, basándose en dos

¹⁵¹ Las STS 28 de enero de 1995 y 25 de mayo de 1991 declaran que el control de legalidad que se ejerce a través de la licencia, no es general, sino exclusivamente urbanístico, por lo que no compete al Ayuntamiento comprobar la titularidad dominical del solar, parcela o finca ni son éstas instrumento adecuado para enjuiciar situaciones jurídico-privadas, por estar atribuidas a Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional civil. Ahora bien, tan sólo es necesaria prueba de la propiedad alegada cuando el Ayuntamiento oponga un dominio propio que está obligado a defender de oficio.

principios fundamentales, el obligado respeto a la legislación estatal básica en la materia y a la normativa emanada de las instituciones de la Unión Europea, así como el tratamiento particularizado de la idiosincrasia propia del comercio interior, autorizándose en su Disposición Final Tercera al Consejo de Gobierno para que dictara cuantas normas de desarrollo y ejecución fueren precisas. En el Capítulo III del Título I de la LCIA, se crea el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, sometiéndolo a su desarrollo reglamentario, pues aunque como declara el artículo 6.1 de la Ley *“el ejercicio de la actividad comercial en Andalucía responde al principio de libertad de empresa, desarrollándose en el marco de la economía de mercado, sin perjuicio de las determinaciones contenidas en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen y de aquellas otras normas que regulan la actividad comercial”*, el apartado 2 de este mismo artículo exige que *“los comerciantes incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán estar inscritos en el Registro de comerciantes y actividades comerciales de Andalucía”*. Para ello el artículo 10 de la LCIA sienta como sus objetivos la elaboración de un censo comercial permanente de Andalucía, facilitar el ejercicio de las funciones de control y tutela de los intereses públicos del comercio, que correspondan a la Junta de Andalucía y contribuir a la definición de las políticas de ayudas públicas al sector comercial. Como señala la nueva redacción del apartado 2, modificada por la Ley 6/2002, la inscripción será obligatoria, con carácter previo al ejercicio de la actividad comercial, para aquellas personas físicas o jurídicas que vayan a ejercer una actividad comercial en Andalucía comprendiendo tanto las de carácter mayorista como minorista, tengan o no establecimiento comercial permanente. Asimismo, el titular de la inscripción registral deberá comunicar a este Registro el cese de la actividad comercial, especificando su carácter temporal o definitivo, así como las modificaciones sobrevenidas de cualquiera de los datos objeto de la inscripción. El Registro será público y no podrá contener datos de carácter personal no relacionados con la cualidad de comerciante del titular de la inscripción o con la actividad comercial que desarrolla y depende de la Dirección General de Comercio. Su gestión se inspira en los principios de unidad y desconcentración. Conforme a los principios que rigen las relaciones entre las Administraciones Públicas, para una efectiva coordinación y eficacia administrativas, y a efectos de la permanente actualización del Registro, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y los Ayuntamientos andaluces colaborarán en la actualización de la información relativa a las altas, bajas y modificaciones que se produzcan en los establecimientos comerciales de su ámbito.

Es por ello que en desarrollo de esta previsión, se publique el Decreto 19/2000, de 31 de enero, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Re-

gistro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, afectado por el Decreto 79/2001, de 13 de marzo de 2001, por el que se modifica la Disposición Transitoria Única del D. 19/00 y Decreto 276/2001, de 18 de diciembre de 2001, por el que se modifica la Disposición Transitoria Única del D. 19/00. De forma que la inscripción en el Registro es obligatoria para aquellas personas físicas o jurídicas que ejerzan o pretendan ejercer una actividad comercial en Andalucía, entendida como el ejercicio profesional de la actividad de adquisición de productos para su reventa, mayorista o minorista, tengan o no establecimiento comercial permanente en la Comunidad Autónoma, y se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la LCIA. La inscripción en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, implicará la autorización administrativa, por parte de la Junta de Andalucía, para el ejercicio de aquellas ventas especiales que así la requieran. Los comerciantes que tengan establecimientos comerciales permanentes deberán formalizar su solicitud de inscripción cumplimentando, para cada establecimiento que posean, los modelos que aparecen en los Anexos I y II del Decreto, **una vez obtenida la licencia municipal de apertura y con carácter previo al ejercicio de la actividad comercial.**

Los modelos de solicitudes de inscripción se podrán recoger y presentar en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, o en la Cámara de Comercio, Industria y, en su caso, Navegación de la Comunidad Autónoma de Andalucía que corresponda a cada comerciante con las siguientes precisiones: los comerciantes que tengan establecimientos comerciales permanentes dirigirán su solicitud al titular de la Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Provincia donde radique su establecimiento comercial. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el art. 38.4 de la Ley 30/92. Las Cámaras de Comercio, Industria y, en su caso, Navegación deberán remitir en el plazo de quince días a la Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte competente para su tramitación, las solicitudes y documentación presentadas por los comerciantes en sus dependencias.

Las solicitudes se cumplimentarán por duplicado, según los modelos de los Anexos I, II y III al presente Decreto y se acompañarán de los siguientes documentos:

- a) En el caso de personas físicas, copia del DNI del solicitante y del representante, cuando proceda.

- b) En el caso de personas jurídicas, copia del CIF y escritura de constitución de la sociedad, así como del DNI y la escritura de poder del representante.
- c) Copia de documentación que acredite estar dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas o copia del último justificante de pago de dicho impuesto.
- d) **Copia de la licencia municipal de apertura, en los casos que proceda.**

La Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, en el supuesto de que las solicitudes de inscripción no reunieran los requisitos señalados en este Decreto, podrán requerir a los comerciantes para que en el plazo de diez días subsanen la falta o acompañen los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hicieran, se les tendrá por desistidos de su petición, procediéndose, previa la correspondiente resolución, al archivo de la misma. A la vista de la solicitud y documentos aportados, el titular de la Delegación Provincial resolverá el procedimiento de inscripción del comerciante en el Registro, asignándole, en este caso, un número o código registral. El plazo para resolver las solicitudes será de tres meses a partir del día en que las mismas hayan tenido entrada en el Registro de la Delegación Provincial competente. Transcurrido el plazo señalado sin haberse notificado resolución expresa sobre la inscripción solicitada, se entenderá estimada a los efectos previstos en el artículo 43 de la Ley 30/923. La resolución recaída en el procedimiento de inscripción en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía será notificada al interesado, y contra la misma podrá interponerse recurso de alzada ante el titular de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Será obligación del comerciante comunicar cualquier modificación o alteración de los datos que figuren en el Registro, en el plazo de un mes desde que el hecho tuviera lugar, siguiéndose, en su caso, el mismo procedimiento previsto en los artículos 4 y 5 del Reglamento para el alta registral. Para ello se cumplimentarán los datos identificativos del comerciante y los apartados que se deseen modificar de los Anexos I, II y III al Decreto y no será necesario volver a presentar los documentos relacionados en el artículo 4.5, salvo que se vean afectados por la modificación de datos comunicada, en cuyo caso habrá que aportar el documento que lo sustituya. No obstante, bastará la mera comunicación a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que correspondan, sin necesidad de sujetarse al procedimiento previsto en el presente Decreto, para que se proceda a la modificación registral de los datos que se relacionan a continuación:

- Domicilio, teléfono y fax del comerciante.
- Nombre, teléfono, fax y correo electrónico del establecimiento comercial.
- Nacionalidad.
- Régimen de tenencia del local comercial.
- Períodos de apertura del establecimiento comercial.
- Datos del comercio, según apartado 6 del Anexo II (excepto variaciones en superficie de venta que impliquen la consideración de gran superficie comercial).
- Gama de productos comercializados, según apartado 9 del Anexo II, y apartado 5 del Anexo III.

La Delegación Provincial competente de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte podrán corregir, de oficio o a instancia del interesado, los errores de transcripción de cualquier dato que figure en el Registro, sin perjuicio de que las Cámaras de Comercio, Industria y en su caso Navegación, en su labor de colaboración en el procedimiento de inscripción registral, puedan instar, a solicitud del comerciante, la rectificación de los errores de transcripción de los datos del Registro, así como la modificación de los datos enumerados en el párrafo anterior.

Cesada temporal o definitiva de la actividad comercial habrá de comunicarse conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 6, y sólo en el caso de que sea definitiva implicará la baja en el Registro, debiendo en este caso el comerciante aportar copia del documento que acredite su baja en el Impuesto de Actividades Económicas. A los efectos del Decreto, se entiende por cesación definitiva de la actividad comercial aquella que sea superior a un año. Los cambios de titularidad en el negocio o empresa supondrán la baja y correspondiente alta registral del nuevo titular.

Finalmente, constituyen infracciones administrativas en materia del Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía las acciones u omisiones tipificadas en el Capítulo I del Título VI de la LCIA, que podrán ser sancionadas de conformidad con lo previsto en el Capítulo III del Título VI de la citada Ley. El conocimiento por parte de la Administración Autónoma de cualquier circunstancia que debiera constar en el Registro y no lo hiciera dará lugar a las

oportunas actuaciones de oficio, previa audiencia del comerciante interesado, al que sin perjuicio de las infracciones administrativas en que pudiera incurrir, se le podrán imponer multas coercitivas reiteradas, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente de aplicación, mediando entre ellas espacio de tiempo suficiente para cumplir con el deber de inscripción, y cuya cuantía no exceda, en cada caso, de 601 Euros.

| CAPÍTULO IV

1. SITUACIÓN DE LA RED COMERCIAL MINORISTA EN ANDALUCÍA

Una vez estudiado el régimen administrativo de autorización de los establecimientos comerciales en Andalucía, entresacaremos a continuación algunas magnitudes y datos de interés para este estudio del Plan Andaluz de Orientación Comercial sobre la estructura comercial minorista en Andalucía¹⁵² y de los monográficos anuales de la Revista *Alimarket* para el sector de la distribución alimenticia y el Boletín Económico Financiero elaborado por el Instituto Cajamar, número 25 correspondiente a enero de 2006.

Siguiendo este último Boletín, “*el origen de los actuales formatos de Centros comerciales en España se remonta a los años 70, cuando comienzan a funcionar los actuales hipermercados, concretamente con las aperturas en 1973 de Carrefour Prat en Barcelona, Alcampo Utebo (Zaragoza) y Hipermarket Sant Boi de Llobregat... No sería hasta 1980 cuando se inaugura el primer centro comercial, Baricentro, en Barcelona, en el cual se concentraron en un mismo espacio comercial un hipermercado y un conjunto de establecimientos con una amplia oferta. A la estela de esta primera apertura, le siguieron Nuevo Centro en Valencia (1982), Salesas en Oviedo (1982) y*

¹⁵² Para lo que fueron utilizadas fuentes de información oficiales (entre ellas de la Asociación Española de Centros Comerciales): Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT 1997), Secretaría de Estado de Comercio y Turismo *Evolución y Actualización de la Estructura del Comercio Minorista en España en 2000*; Dirección General de Comercio Interior (Ministerio de Economía y Hacienda) en colaboración con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España. *Estudio sobre la Estructura del Comercio Minorista en España, 1999. Informe de Andalucía*; INE. Encuesta de Comercio Interior 1997; INE, censo de población 2001; Instituto de estadística de Andalucía. *Anuario Estadístico de Andalucía 2002*.

La Vaguada en Madrid (1983)... A principios de la década de los 90 empiezan a funcionar los primeros Parques Comerciales, las Galerías y los centros especializados...". En 1997 se implanta el primer Factory Outlet en España y en la segunda mitad de los 90 surgen los centros de ocio como Maremagnum en Barcelona, Kinépolis, Equinoccio y Heron City. Destaca el Boletín como rasgos característicos los siguientes: "i) la proliferación de formatos muy concretos especializados en determinadas actividades lúdico-deportivas, son los casos de Madrid Xanadú (2003) y Dreams Palacio de Hielo (2003)... ii) la apertura de medianos y grandes centros sin oferta alimentaria, emplazados cerca de hipermercados, siendo su principal atractivo una superficie especializada en determinados bienes de consumo (muebles, electrodomésticos...); iii) la ubicación de centros comerciales al amparo de nuevos barrios residenciales, convirtiéndose en un elemento de planificación urbanística; iv) la expansión de los centros comerciales a zonas costeras... Marina Banús Marbella... y v) la progresiva expansión de los factory outlets, bien combinados con otro tipo de oferta comercial... Factory Sevilla... Al cierre del ejercicio 2005, España disponía de 464 centros comerciales cuya superficie bruta alquilable era de 10 millones de m², acumulando cinco provincias –Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga y Alicante– el 46,5% de la citada superficie, cifra que desciende hasta el 39,8% en términos de participación del número de centros comerciales, si bien, en el ranking de los cinco primeros puestos se incorpora Sevilla en detrimento de Málaga... Analizando la posición de las distintas provincias respecto a la media de centros comerciales en España, existe una similitud respecto a la variable SBA. Como aspecto resaltar, Madrid dispone de 10 veces más de centros comerciales que la media española, situándose en una posición considerablemente inferior: Sevilla, Valencia, Alicante y Barcelona... Como aspecto común a la SBA, treinta y seis provincias mantienen un número de centros comerciales inferior a la media española, existiendo un nivel de dispersión de entre un 97 y un 10,8%".

De forma que las 8 provincias andaluzas tendrían el siguiente número de centros comerciales y SBA (m²) en 2005 (fuente Boletín renombrado sobre los datos de la Asociación Española de Centros Comerciales:

Almería tiene 5 centros comerciales con 149.304 m² SBA y 29.860,8 m² SBA MEDIA con 1,1% participación s/total CC y 1,5% participación s/total SBA (m²)

Cádiz tiene 16 centros comerciales con 262.907 m² SBA y 16.431,7 m² SBA MEDIA con 3,4% participación s/total CC y 2,6% participación s/total SBA (m²)

Córdoba tiene 6 centros comerciales con 112.608 m² SBA y 18.768,0 m² SBA MEDIA con 1,3% participación s/total CC y 1,1% participación s/total SBA (m²)

Granada tiene 6 centros comerciales con 113.793 m² SBA y 18.965,5 m² SBA MEDIA con 1,3% participación s/total CC y 1,1% participación s/total SBA (m²)

Huelva tiene 5 centros comerciales con 47.392 m² SBA y 9.478,4 m² SBA MEDIA con 1,1% participación s/total CC y 0,5% participación s/total SBA (m²)

Jaén tiene 4 centros comerciales con 52.643 m² SBA y 13.160,8 m² SBA MEDIA con 0,9% participación s/total CC y 0,5% participación s/total SBA (m²)

Málaga tiene 19 centros comerciales con 602.841 m² SBA y 31.728,5 m² SBA MEDIA con 4,1% participación s/total CC y 6,0% participación s/total SBA (m²)

Sevilla tiene 29 centros comerciales con 412.053 m² SBA y 14.208,7 m² SBA MEDIA con 6,3% participación s/total CC y 4,1% participación s/total SBA (m²)

Dice la Asociación Española de Centros Comerciales que operan en España al día de hoy unas 72 empresas que realizan la actividad de promoción e inversión, de las cuales un 62,5 son hispanas. Después francesas, holandesas, británicas y alemanas, con un porcentaje del 29,11%. Sigue concluyendo el Boletín del Instituto Cajamar que *“tanto el ritmo de evolución de nuevos centros comerciales como la SBA en España ha mostrado un crecimiento exponencial desde la década de los 70 hasta la actualidad. Si a la finalización del ejercicio 1979 existían en España 282.998 m² de SBA, el ejercicio 2005 ha cerrado con 10 millones de m², si bien sería preciso realizar una valoración de esta evolución por décadas: i) hasta 1989, el sector atraviesa una etapa de despegue, siendo la SBA acumulada de 1,6 millones de m²; ii) el período comprendido de 1990 a 1999 se caracteriza por una fase de crecimiento inicial, en la cual se registró un repunte muy importante de la superficie respecto a la contabilizada en la década anterior; iii) a lo largo de este último quinquenio (2000-2005), el sector ha marcado un ritmo de ejecución claramente expansivo, confirmando la progresión inicial mostrada en la década anterior, lo que en términos numéricos se traduce en casi 4 millones de m², cifra muy cercana a la contabilizada en el conjunto del período 1990-1999. En cuanto al ritmo de aperturas, la década de los noventa supuso el despegue definitivo del sector, habiendo cerrado citado período con 210 nuevos centros comerciales. En esta misma tónica se encuentra actualmente el sector, si bien, las previsiones de cierre de cara al 2009 aún mostrarán una trayectoria notablemente más expansiva, rondando una cifra de 300 centros comerciales inaugurados, lo que en términos comparativos con respecto al decenio anterior supondrá un incremento del orden de un 42%... El sector español de centros comerciales está viviendo una etapa de pujanza, pues desde comienzos de 2000 hasta el cierre del ejercicio 2005, el número acumulado de aperturas ha sido de 168, cifra*

muy próxima a la contabilizada en el decenio anterior. De cara a los próximos tres años, y en un contexto de variación interanual del consumo privado de entorno al 3,5 interanual, se mantendrá la actual dinámica expansiva, inaugurándose entre 25 y 30 centros comerciales, lo que en términos de SBA supone una incorporación media anual de 750.000 m². Este ritmo de ejecución estará influenciado por varios aspectos, entre los que caben destacar los siguientes: i) el importante nicho de mercado existente en las zonas costeras; ii) el bajo nivel de penetración que presentan determinados formatos de centros comerciales especializados en una determinada oferta (ocio y restauración o factory y outlets); y, iii) el actual desarrollo de nuevos complejos urbanísticos al amparo de las estaciones del AVE, los cuales demanda a su vez de instalaciones comerciales de calidad. Por último, desde el punto de vista de la oferta, la inversión tiene un fuerte componente nacional, pues un 62,5% de las empresas que operan en nuestro país son españolas, mientras que las europeas ostentan una cuota de un 33,3%, correspondiendo el 4,2% restante a inversores norteamericanos, concretamente estadounidenses y canadienses”.

A la vista de una encuesta que realizó la AECC en lapso de 2001-2002 con objeto de descubrir las tendencias y hábitos de compra de los usuarios de GEC, concluye el Instituto Cajamar:

- “a) Existe una fuerte concentración de las visitas en el mismo mes, pues un 58,1% de los encuestados suele acudir a un centro comercial de una a cuatro veces al mes. Por tramos de edad, las personas comprendidas entre 15 y 24 años realizan de término medio 3,3 visitas al mes, cifra que tiende a descender a medida que aumenta la edad de los visitantes. Pues los individuos de 55 ó más años acuden a un centro comercial de término medio casi dos veces por mes.*

- b) El principal motivo de visita se corresponde con la compra de productos básicos de alimentación y hogar, concretamente un 53,6% de los consumidores, cifra que asciende a un 66, 7% para los que eligen este tipo de establecimientos para comprar además, moda y complementos. Otro de los motivos que ocupa una posición destacada en la opción de visita a estos centros es pasear y ver tiendas, mientras que la elección de ocio y restauración se encuentra posicionada en un tercer plano. De estos datos se deduce que un 68,4% de los visitantes realiza un acto de compra en bienes de consumo duraderos o perecederos, mientras que un 17,6% son clientes potenciales.*

- c) Como atributos más apreciados de los centros comerciales destacan siete, cuyo nivel de valoración en una escala de 1 a 10, no es inferior a 8; relación cali-*

dad/precio, limpieza del centro, variedad de la oferta, horario, comodidad de compra, facilidad de aparcamiento y facilidad para llegar.

d) Respecto al nivel de satisfacción de los consumidores en relación con este tipo de establecimientos para ir de compras o emplear el tiempo de ocio, un 53,5% se muestra muy satisfecho, un 18,8 poco y un 17,2% mantiene una postura indiferente”.

Según la Dirección General de Comercio Interior (Ministerio de Economía y Hacienda) en *Estudio sobre la Estructura del Comercio Minorista en España, 1999. Informe Andalucía* y la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (Ministerio de Economía y Hacienda) en *Evolución y Actualización de la Estructura del Comercio Minorista en España en 2000*, el número de Empresas en Andalucía era de 104.539 (si bien el Instituto Estadístico de Andalucía en *el Anuario Estadístico de Andalucía 2002* lo cuantificaba en 112.317, produciéndose un incremento del 28% en este número entre los años 1992 y 2002) y 602.608 en España; la superficie de ventas en Andalucía sería de 9.531.396 m² y en España 55.861.486; personas ocupadas en Andalucía serían 272.412 y en España 1.662.484; facturación en Andalucía serían 21.546 millones de euros y en España 120.634; superficie media por establecimiento en Andalucía, 89,9 m² y en España, 90,8 m²; media de personas ocupadas por establecimiento 2,58 en Andalucía y en España, 2,68.

El número de establecimientos minoristas en Andalucía suponía cuando se elaboró el PLAOC respecto a España el 17% del total de establecimientos de venta al por menor, el 175 de la superficie de venta minorista española y el 16% de la población total ocupada vinculada a este sector. Además representaba el 18% de la facturación generada en España. En cuanto a la evolución del nº de establecimientos comerciales minoristas y ratio de establecimientos por cada mil habitantes, en Andalucía había, según la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (*Evolución y Actualización de la Estructura del Comercio Minorista en España en 2000*) en 1992 había 87.727; en 1997, 97.746 y en 2000, 104.539, con una población en 2001 de 7.357.558, con una ratio de establecimiento por cada mil habitantes de 14,2.

Siguiendo a la Dirección General de Comercio Interior (*Estudio sobre la Estructura del Comercio Minorista en España, 1999. Informe Andalucía*) el número de establecimientos minoristas en Andalucía por tipo de actividad sería: alimentación, bebidas y tabaco (32.282, un 30,70% sobre el total), farmacia, medicina y ortopedia (3.201, 3,04%), droguería, perfumería y cosméticos (3.956, 3,76%), equipamiento personal (16.563, 15,75%), equipamiento del hogar (14.887, 14,16%),

vehículos, accesorios y carburantes (6.832, 6,50%), otros especializados (14.765, 14,04%) y comercio mixto o integrado (autoservicios, superservicios, supermercados, hipermercados, grandes almacenes y almacenes populares 12.677, 12,05%). En cuanto a la superficie de venta del comercio minorista, el 68% pertenece al comercio especializado en su conjunto (todos los grupos de actividad excepto el comercio mixto o integrado), mientras el 32% restante corresponde al comercio mixto o integrado: alimentación, bebidas y tabaco (superficie de venta de 927.209, un 9,79% sobre el total), farmacia, medicina y ortopedia (125.780, 1,33%), droguería, perfumería y cosméticos (279.565, 2,95%), equipamiento personal (1.009.508, 10,66%), equipamiento del hogar (2.584.257, 27,29%), vehículos, accesorios y carburantes (819.097, 8,65%), otros especializados (694.654, 7,34%) y comercio mixto o integrado (autoservicios, superservicios, supermercados, hipermercados, grandes almacenes y almacenes populares 3.028.157, 31,98%). Según la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (*Evolución y Actualización de la Estructura del Comercio Minorista en España en 2000*) en Andalucía la superficie de venta en metros cuadrados sería de 9.531.396, con una población en 2001 de 7.357.558, lo que hace una superficie de venta en m² por mil habitantes de 1.295.

En cuanto a la distribución porcentual de las empresas comerciales minoristas en Andalucía según su naturaleza jurídica (fuentes INE, encuesta de comercio interior 1997 y Dirección General de Comercio Interior, *Estudio sobre la Estructura...*) en 1992 eran regentadas por personas físicas el 91,4% de las empresas, y en 1999, 79,1%. Y por personas jurídicas, el 8,6% en 1992, y 20,2% en 1999. De las cuales eran Sociedad Anónima el 20,3% en 1992, y el 15,2% en 1999; Sociedad Limitada, el 27,9% en 1992, y el 63,4% en 1999; otras (Sociedad Colectiva, Comanditarias, Comunidad de Bienes, Cooperativas) el 51,8% en 1992, y el 16,4% en 1999.

Por lo que respecta a la distribución porcentual de la titularidad del comercio minorista según tamaño y grupo de actividad (fuente Dirección General de Comercio Interior *Estudio sobre la Estructura...*) alimentación, bebidas y tabaco (persona física: 90,5%, y persona jurídica: 9,0%), farmacia, droguería (persona física: 79,1%, y persona jurídica: 20,5%), equipamiento personal (persona física: 80,2%, y persona jurídica: 19,2%), equipamiento del hogar (persona física: 71,1%, y persona jurídica: 27,9%), vehículos, accesorios y carburantes (persona física: 53,8%, y persona jurídica: 46,2%), otros especializados (persona física: 80,0%, y persona jurídica: 18,5%), y comercio mixto o integrado (autoservicios, superservicios, supermercados, hipermercados, grandes almacenes y almacenes populares, persona física: 70,3%, y persona jurídica: 28,8%). Y la facturación del

comercio minorista por tipo de actividad: alimentación, bebidas y tabaco (3.198 millones de euros, un 14,8% sobre el total), farmacia, medicina y ortopedia (666 millones de euros, un 3,1% sobre el total), droguería, perfumería y cosméticos (405 millones de euros, un 1,9% sobre el total), equipamiento personal (1.225 millones de euros, un 5,7% sobre el total), equipamiento del hogar (2.599 millones de euros, un 12,1% sobre el total), vehículos, accesorios y carburantes (1.902 millones de euros, un 8,8% sobre el total), otros especializados (1.301 millones de euros, un 6% sobre el total), y comercio mixto o integrado (autoservicios, superservicios, supermercados, hipermercados, grandes almacenes y almacenes populares (10.248 millones de euros, un 47,6% sobre el total).

Presenta el apartado 3.9 del PLAOC a modo de resumen las conclusiones más reseñables de este análisis:

- *“Andalucía presenta porcentajes de facturación, número de establecimientos, superficie de venta y número de empleados que oscilan entre el 16% y el 18% del total nacional. Teniendo en cuenta que el Producto Interior Bruto andaluz representa aproximadamente el 13,5 del PIB español, los porcentajes que se obtienen en Andalucía (entre el 16% y el 18%) constatan la importancia relativa del sector en esta Comunidad Autónoma.*
- *Se ha incrementado en un 19% el número de establecimientos comerciales minoristas en Andalucía entre los años 1992 y 2000.*
- *La dotación comercial en el año 2000 en Andalucía fue de 14,2 establecimientos/1000 habitantes.*
- *El ratio de dotación de superficie de venta por mil habitantes en Andalucía es de 1.295 m²/1.000 habitantes, inferior al ratio de 1.368 m²/1.000 habitantes que se presenta en el conjunto de España.*
- *Los comercios dedicados a actividades de alimentación, bebidas y tabaco (31%), equipamiento personal (16%) y equipamiento del hogar (14%) predominan sobre el conjunto de sectores de actividad.*
- *El 68% de la superficie de venta del comercio minorista andaluz pertenece al comercio especializado en su conjunto (incluye todos los grupos de actividad, excepto el comercio mixto o integrado), mientras que el 32% restante corresponde al comercio mixto o integrado.*

- Tanto en Andalucía como en España, la superficie media por establecimiento se sitúa en torno a los 90 m². No obstante, existen diferencias por tipo de actividad. Así por ejemplo, la superficie de venta media de los establecimientos de equipamiento del hogar es superior en Andalucía (174 m²) que en el conjunto de España (136 m²) y en cambio, la superficie de venta media en el comercio mixto es inferior en Andalucía (239 m²) que en España (249 m²).
- El comercio minorista andaluz es una importante fuente de autoempleo, tanto como se deduce del elevado porcentaje (79%) de titularidad individual (persona física) en la naturaleza jurídica de la empresa de distribución comercial minorista.
- El promedio de facturación en Andalucía por establecimiento minorista ha pasado de los 168.000 euros a mediados de la década de los noventa, a los más de 200.000 euros en la actualidad, cifra que se sitúa un 6% por encima de la media española.
- Por tipo de actividad, la mayor contribución al total de ventas, tanto en Andalucía como España, la realiza el comercio mixto o integrado, con unas facturaciones medias por establecimiento de 808 mil euros para Andalucía y de 873 mil euros para España”.

Para estimar la oferta comercial en cada una de las zonas de Andalucía, el PLAOC consideró aquellos establecimientos comerciales pertenecientes al grupo 52 (comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; reparación de efectos personales y enseres domésticos. No obstante, en el cálculo de la oferta comercial no se consideraron los establecimientos comerciales dedicados a la reparación de efectos personales y enseres domésticos) de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93). De forma que según tabla elaborada por la Consejería de Economía y Hacienda a partir de información facilitada por el Instituto de Estadística de Andalucía y del Censo de Grandes Establecimientos Comerciales de Andalucía actualizado a mayo de 2003, resultaba el siguiente número de establecimientos y superficie de venta de cada uno de los sectores considerados en la evaluación de la oferta comercial¹⁵³:

¹⁵³ En la evaluación de la oferta comercial el PLAOC se consideraron los GEC informados favorablemente por la Junta de Andalucía y que se encontraban en proceso de implantación, así como la oferta comercial derivada de la venta no sedentaria (fuente: *La Venta no Sedentaria en España*, 1998, Ministerio de Economía y Hacienda).

Frutas y verduras (Código CNAE 52.21)

Número de establecimientos: 3.816
Superficie de venta media (m²): 23
Superficie de venta total (m²): 88.150

Carnes y productos cárnicos (Código CNAE 52.22)

Número de establecimientos: 6.409
Superficie de venta media (m²): 28
Superficie de venta total (m²): 182.016

Pescados y mariscos (Código CNAE 52.23)

Número de establecimientos: 4.579
Superficie de venta media (m²): 18
Superficie de venta total (m²): 82.422

Pan y productos de panadería, confitería y pastelería (Código CNAE 52.24)

Número de establecimientos: 6.975
Superficie de venta media (m²): 29
Superficie de venta total (m²): 200.880

Bebidas (Código CNAE 52.25)

Número de establecimientos: 244
Superficie de venta media (m²): 47
Superficie de venta total (m²): 11.468

Productos de tabaco (Código CNAE 52.26)

Número de establecimientos: 2.270
Superficie de venta media (m²): 15
Superficie de venta total (m²): 34.731

Otro comercio al por menor en establecimientos especializados en alimentación (Código CNAE 52.27)

Número de establecimientos: 361
Superficie de venta media (m²): 29
Superficie de venta total (m²): 10.325

Total alimentación, bebidas, tabaco:

Número de establecimientos: 24.654
Superficie de venta media (m²): 25
Superficie de venta total (m²): 609.992

Hipermercados (Código CNAE 52.111)

Número de establecimientos: 72

Superficie de venta media (m²): 7.432

Superficie de venta total (m²): 535.108

Supermercados (Código CNAE 52.112)

Número de establecimientos: 1109

Superficie de venta media (m²): 778

Superficie de venta total (m²): 862.925

Superservicios (Código CNAE 52.113)

Número de establecimientos: 989

Superficie de venta media (m²): 236

Superficie de venta total (m²): 233.171

Autoservicios (Código CNAE 52.114)

Número de establecimientos: 3670

Superficie de venta media (m²): 78

Superficie de venta total (m²): 286.260

Otros establecimientos no especializados en alimentación (Código CNAE 52.115)

Número de establecimientos: 7784

Superficie de venta media (m²): 68

Superficie de venta total (m²): 526.977

Grandes Almacenes (Código CNAE 52.121)

Número de establecimientos: 20

Superficie de venta media (m²): 12.031

Superficie de venta total (m²): 240.618

Total comercio mixto:

Número de establecimientos: 13.644

Superficie de venta media (m²): 197

Superficie de venta total (m²): 2.685.059

Productos farmacéuticos (Código CNAE 52.31)

Número de establecimientos: 3656

Superficie de venta media (m²): 55

Superficie de venta total (m²): 201.811

Artículos médicos y ortopédicos (Código CNAE 52.32)

Número de establecimientos: 702
Superficie de venta media (m²): 33
Superficie de venta total (m²): 23.096

Cosméticos y artículos de tocador (Código CNAE 52.33)

Número de establecimientos: 794
Superficie de venta media (m²): 46
Superficie de venta total (m²): 36.842

Total productos farmacéuticos, artículos médicos, belleza e higiene:

Número de establecimientos: 5152
Superficie de venta media (m²): 51
Superficie de venta total (m²): 261.749

Textil (Código CNAE 52.41)

Número de establecimientos: 4564
Superficie de venta media (m²): 53
Superficie de venta total (m²): 240.523

Prendas de vestir (Código CNAE 52.42)

Número de establecimientos: 10.983
Superficie de venta media (m²): 85
Superficie de venta total (m²): 936.082

Calzado y artículos de cuero (Código CNAE 52.43)

Número de establecimientos: 3.293
Superficie de venta media (m²): 48
Superficie de venta total (m²): 158.723

Total equipamiento de la persona

Número de establecimientos: 18.840
Superficie de venta media (m²): 71
Superficie de venta total (m²): 1.335.328

Muebles, aparatos de iluminación y otros artículos para el hogar (Código CNAE 52.44)

Número de establecimientos: 4.174
Superficie de venta media (m²): 208
Superficie de venta total (m²): 869.662

Electrodomésticos, aparatos de radio, televisión y sonido (Código CNAE 52.45)

Número de establecimientos: 4.096
Superficie de venta media (m²): 89
Superficie de venta total (m²): 363.725

Bricolaje, ferreterías, pinturas y vidrio (Código CNAE 52.46)

Número de establecimientos: 8.614
Superficie de venta media (m²): 95
Superficie de venta total (m²): 815.391

Total equipamiento del hogar

Número de establecimientos: 16.884
Superficie de venta media (m²): 121
Superficie de venta total (m²): 2.048.778

Libros, periódicos y papelería (Código CNAE 52.47)

Número de establecimientos: 5.295
Superficie de venta media (m²): 27
Superficie de venta total (m²): 144.024

Otro comercio al por menor en establecimientos especializados (Código CNAE 52.48)

Número de establecimientos: 15.958
Superficie de venta media (m²): 71
Superficie de venta total (m²): 1.135.573

Total otros

Número de establecimientos: 21.253
Superficie de venta media (m²): 60
Superficie de venta total (m²): 1.279.597

TOTAL

Número de establecimientos: 100.427
Superficie de venta media (m²): 82
Superficie de venta total (m²): 8.220.503

A continuación expondré un resumen de los resultados del *Censo de Grandes Establecimientos Comerciales de Andalucía 2002* que se cerraba en mayo de 2003:

- Número y superficie de venta de los GEC de carácter colectivo:

Centros comerciales detallistas

Número: 51
Superficie de venta (m²): 542.421
Porcentaje superficie de venta: 94%

Centros comerciales de fabricantes

Número: 3
Superficie de venta (m²): 31.890
Porcentaje superficie de venta: 6%

Total

Número: 54
Superficie de venta (m²): 574.311
Porcentaje superficie de venta: 100%

- Número y superficie de venta de centros comerciales detallistas en régimen GEC por zonas comerciales:

Sevilla

Nº de centros comerciales: 10
Superficie de venta (m²): 119.515
Superficie de venta (%): 22

Málaga

Nº de centros comerciales: 8
Superficie de venta (m²): 89.485
Superficie de venta (%): 16

Bahía de Cádiz-Jerez

Nº de centros comerciales: 5
Superficie de venta (m²): 59.620
Superficie de venta (%): 11

Córdoba

Nº de centros comerciales: 4
Superficie de venta (m²): 39.055
Superficie de venta (%): 7

Subbético

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 37.952
Superficie de venta (%): 7

Granada

Nº de centros comerciales: 4
Superficie de venta (m²): 36.596
Superficie de venta (%): 7

Costa del Sol

Nº de centros comerciales: 4
Superficie de venta (m²): 36.689
Superficie de venta (%): 7

Bahía de Algeciras

Nº de centros comerciales: 3
Superficie de venta (m²): 28.276
Superficie de venta (%): 5

Almería

Nº de centros comerciales: 2
Superficie de venta (m²): 23.453
Superficie de venta (%): 4

Noroeste de Jaén

Nº de centros comerciales: 3
Superficie de venta (m²): 16.450
Superficie de venta (%): 3

Jaén

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 12.300
Superficie de venta (%): 2

Huelva

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 11.489
Superficie de venta (%): 2

Costa Oriental Malagueña

Nº de centros comerciales: 1
 Superficie de venta (m²): 10.800
 Superficie de venta (%): 2

Poniente Almeriense

Nº de centros comerciales: 1
 Superficie de venta (m²): 8.311
 Superficie de venta (%): 2

Costa Tropical Granadina

Nº de centros comerciales: 1
 Superficie de venta (m²): 5.800
 Superficie de venta (%): 1

Levante Almeriense

Nº de centros comerciales: 1
 Superficie de venta (m²): 3.730
 Superficie de venta (%): 1

Los Alcores

Nº de centros comerciales: 1
 Superficie de venta (m²): 2.900
 Superficie de venta (%): 1

40 de los 51 centros comerciales detallistas andaluces contaban con un hipermercado. Asimismo en mayo de 2003 había 17 proyectos de centros comerciales detallistas en proceso de implantación informados favorablemente.

En cuanto a los centros comerciales de fabricante, son criterios de localización: encontrarse a una distancia suficiente de los grandes núcleos urbanos para no entrar en conflicto con los canales de distribución detallistas de los fabricantes, en un área que concentre un gran volumen de población, próximos a grandes corredores de tráfico (autopistas o autovías) o en zonas de gran atracción turística:

San José de la Rinconada (Sevilla)

Nº de centros comerciales: 1
 Superficie de venta (m²): 11.900

Dos Hermanas (Sevilla)

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 11.200

Bormujos (Sevilla)

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 8.790

En proyecto (mayo de 2003):

Los Barrios (Bahía de Algeciras)

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 13.800

El Puerto de Santa María (Bahía de Cádiz-Jerez)

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 10.000

Málaga

Nº de centros comerciales: 1
Superficie de venta (m²): 10.000

- Número y superficie de venta de los GEC de carácter individual:

Hipermercados (aportar el 18% de la oferta comercial alimentaria y el 11% de la oferta comercial no alimentaria.

Número: 62
Superficie de venta (m²): 466.045
Porcentaje superficie de venta: 37%

Sevilla

Nº de hipermercados: 11
Superficie de venta (m²): 104.982
Superficie de venta (%): 23

Bahía de Cádiz Jerez

Nº de hipermercados: 9
Superficie de venta (m²): 70.196
Superficie de venta (%): 15

Málaga

Nº de hipermercados: 6
Superficie de venta (m²): 63.654
Superficie de venta (%): 14

Córdoba

Nº de hipermercados: 4
Superficie de venta (m²): 31.384
Superficie de venta (%): 7

Costa del Sol

Nº de hipermercados: 4
Superficie de venta (m²): 26.500
Superficie de venta (%): 6

Granada

Nº de hipermercados: 4
Superficie de venta (m²): 30.801
Superficie de venta (%): 7

Bahía de Algeciras

Nº de hipermercados: 3
Superficie de venta (m²): 22.625
Superficie de venta (%): 5

Huelva

Nº de hipermercados: 2
Superficie de venta (m²): 18.933
Superficie de venta (%): 4

Noroeste de Jaén

Nº de hipermercados: 3
Superficie de venta (m²): 15.650
Superficie de venta (%): 3

Almería

Nº de hipermercados: 2
Superficie de venta (m²): 16.047
Superficie de venta (%): 3

Jaén

Nº de hipermercados: 2
Superficie de venta (m²): 12.189
Superficie de venta (%): 3

Costa Oriental malagueña

Nº de hipermercados: 1
Superficie de venta (m²): 10.000
Superficie de venta (%): 2

Ronda Ubrique

Nº de hipermercados: 2
Superficie de venta (m²): 7.097
Superficie de venta (%): 2

Poniente Almeriense

Nº de hipermercados: 1
Superficie de venta (m²): 6.740
Superficie de venta (%): 1

Subbético

Nº de hipermercados: 1
Superficie de venta (m²): 6.508
Superficie de venta (%): 1

Costa Tropical Granadina

Nº de hipermercados: 1
Superficie de venta (m²): 5.600
Superficie de venta (%): 1

Costa Noroeste

Nº de hipermercados: 2
Superficie de venta (m²): 5.534
Superficie de venta (%): 1

Almanzora

Nº de hipermercados: 1
Superficie de venta (m²): 3.300
Superficie de venta (%): 1

Bajo Guadalquivir

Nº de hipermercados: 1
 Superficie de venta (m²): 3.045
 Superficie de venta (%): 1

Campiña Sur

Nº de hipermercados: 1
 Superficie de venta (m²): 2.750
 Superficie de venta (%): 0,5

Condado Aljarafe

Nº de hipermercados: 1
 Superficie de venta (m²): 2.510
 Superficie de venta (%): 0,5

De los 62 hipermercados, había 18 con más de 10.000 m², 16 (entre 7.500 y 9.999), 11 (entre 5.000 y 7.499) y 17 (entre 2.500 a 4.999 m²).

Y se encontraban en fase de implantación 10 hipermercados con 69.063 m² de superficie de venta, informados favorablemente.

Supermercados (el 5% incurre en régimen de GEC)

Número: 50
 Superficie de venta (m²): 76.304
 Porcentaje superficie de venta: 6%

Levante Almeriense

Nº de supermercados GEC: 7
 Superficie de venta (m²): 9.514
 Superficie de venta (%): 12

Málaga

Nº de supermercados GEC: 4
 Superficie de venta (m²): 6.234
 Superficie de venta (%): 8

Condado Aljarafe

Nº de supermercados GEC: 4
 Superficie de venta (m²): 5.629
 Superficie de venta (%): 7

Sevilla

Nº de supermercados GEC: 3
Superficie de venta (m²): 5.183
Superficie de venta (%): 7

Granada

Nº de supermercados GEC: 3
Superficie de venta (m²): 4.985
Superficie de venta (%): 7

Costa Occidental de Huelva

Nº de supermercados GEC: 3
Superficie de venta (m²): 4.535
Superficie de venta (%): 6

Poniente Almeriense

Nº de supermercados GEC: 3
Superficie de venta (m²): 4.327
Superficie de venta (%): 6

Subbético

Nº de supermercados GEC: 3
Superficie de venta (m²): 4.272
Superficie de venta (%): 6

Almanzora

Nº de supermercados GEC: 2
Superficie de venta (m²): 3.673
Superficie de venta (%): 5

Costa Tropical Granadina

Nº de supermercados GEC: 2
Superficie de venta (m²): 3.190
Superficie de venta (%): 4

Guadix-Baza

Nº de supermercados GEC: 2
Superficie de venta (m²): 3.179
Superficie de venta (%): 4

Los Alcores

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.900
Superficie de venta (%): 2

Costa Trafalgar

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.900
Superficie de venta (%): 2

Costa Oriental Malagueña

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.843
Superficie de venta (%): 2

Pozoblanco-Peñarroya

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.815
Superficie de venta (%): 2

Bahía de Algeciras

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.798
Superficie de venta (%): 2

Vega del Guadalquivir

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.600
Superficie de venta (%): 2

Jaén

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.900
Superficie de venta (%): 2

Costa Trafalgar

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.538
Superficie de venta (%): 2

Ronda Ubrique

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.536
Superficie de venta (%): 2

Huelva

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.440
Superficie de venta (%): 2

Noroeste de Jaén

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.353
Superficie de venta (%): 2

Bajo Guadalquivir

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.323
Superficie de venta (%): 2

Alora

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.312
Superficie de venta (%): 2

Los Montes

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.200
Superficie de venta (%): 2

Andévalo Occidental

Nº de supermercados GEC: 1
Superficie de venta (m²): 1.025
Superficie de venta (%): 2

Grandes Almacenes

Número: 18
Superficie de venta (m²): 194.919
Porcentaje superficie de venta: 15%

Sevilla

Número de grandes almacenes: 7
Superficie de venta (m²): 44.400
Porcentaje superficie de venta: 23%

Bahía de Cádiz Jerez

Número de grandes almacenes: 3
Superficie de venta (m²): 39.642
Porcentaje superficie de venta: 20%

Málaga

Número de grandes almacenes: 1
Superficie de venta (m²): 33.307
Porcentaje superficie de venta: 17%

Córdoba

Número de grandes almacenes: 2
Superficie de venta (m²): 25.000
Porcentaje superficie de venta: 13%

Granada

Número de grandes almacenes: 2
Superficie de venta (m²): 18.856
Porcentaje superficie de venta: 10%

Costa del Sol

Número de grandes almacenes: 1
Superficie de venta (m²): 18.000
Porcentaje superficie de venta: 9%

Huelva

Número de grandes almacenes: 1
Superficie de venta (m²): 12.714
Porcentaje superficie de venta: 7%

Jaén

Número de grandes almacenes: 1
Superficie de venta (m²): 3.000
Porcentaje superficie de venta: 2%

Proyectos informados favorablemente: 1 en Bahía de Algeciras (15.196 m²), Noroeste de Jaén (8.861 m²) y Sevilla (21.712, ampliación).

Grandes establecimientos especializados no alimentarios

Número: 121

Superficie de venta (m²): 521.555

Porcentaje superficie de venta: 42%

Sector bricolaje: especializados en la comercialización de materiales de ferretería, electricidad, fontanería y jardinería que por dimensiones de sala de venta son GEC.

Sevilla

Número: 2

Superficie de venta (m²): 8.223

Superficie de venta: 23%

Costa del Sol

Número: 1

Superficie de venta (m²): 8.000

Superficie de venta: 22%

Bahía de Cádiz Jerez

Número: 1

Superficie de venta (m²): 7.850

Superficie de venta: 22%

Bahía de Algeciras

Número: 2

Superficie de venta (m²): 3.700

Superficie de venta: 10%

Málaga

Número: 1

Superficie de venta (m²): 3.100

Superficie de venta: 9%

Granada

Número: 1

Superficie de venta (m²): 3.000

Superficie de venta: 8%

Levante Almeriense

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.400

Superficie de venta: 7%

Se encontraban en proceso de implantación: Málaga (2, 12.100 m², 43%), Huelva (1, 7.011, 25%), Granada (1, 6.666, 23%), Costa del Sol (1, 2.669, 95).

Sector deporte: especializados en la comercialización de todo tipo de artículos deportivos (calzado, confección, complementos y otros) que por dimensiones de sala de venta son GEC.

Málaga

Número: 2

Superficie de venta (m²): 7.433

Superficie de venta: 64%

Jaén

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.670

Superficie de venta: 23%

Levante Almeriense

Número: 1

Superficie de venta (m²): 1.500

Superficie de venta: 13%

En proceso de implantación estaban: Málaga (1, 4.500 m², 47%), Granada (1, 2.560, 27%), Huelva (1, 2.500, 26%).

Sector equipamiento del hogar: especializados en la comercialización de todo tipo de artículos para el equipamiento del hogar (muebles, electrodomésticos, aparatos de iluminación) que por dimensiones de sala de venta son GEC.

Granada

Número: 10

Superficie de venta (m²): 40.956

Superficie de venta: 17%

Sevilla

Número: 6

Superficie de venta (m²): 32.000

Superficie de venta: 13%

Córdoba

Número: 7

Superficie de venta (m²): 28.000

Superficie de venta: 12%

Málaga

Número: 7

Superficie de venta (m²): 24.098

Superficie de venta: 10%

Bahía de Cádiz Jerez

Número: 7

Superficie de venta (m²): 22.400

Superficie de venta: 9%

Campaña Sur

Número: 1

Superficie de venta (m²): 14.000

Superficie de venta: 6%

Condado-Aljarafe

Número: 1

Superficie de venta (m²): 12.000

Superficie de venta: 5%

Levante Almeriense

Número: 3

Superficie de venta (m²): 10.900

Superficie de venta: 4%

Écija

Número: 2

Superficie de venta (m²): 7.200

Superficie de venta: 4%

Costa Trafalgar

Número: 1

Superficie de venta (m²): 7.000

Superficie de venta: 3%

Costa del Sol

Número: 2

Superficie de venta (m²): 6.500

Superficie de venta: 3%

Bahía de Algeciras

Número: 2

Superficie de venta (m²): 5.300

Superficie de venta: 2%

Almería

Número: 1

Superficie de venta (m²): 5.000

Superficie de venta: 2%

Valle Lecrín

Número: 1

Superficie de venta (m²): 5.000

Superficie de venta: 2%

Río Tinto-Nerva-Valverde del Camino

Número: 1

Superficie de venta (m²): 4.415

Superficie de venta: 2%

Huelva

Número: 1

Superficie de venta (m²): 3.328

Superficie de venta: 1%

Guadix-Baza

Número: 1

Superficie de venta (m²): 3.000

Superficie de venta: 1%

Costa Tropical Granadina

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.900

Superficie de venta: 1%

Ronda-Ubrique

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.800

Superficie de venta: 1%

Jaén

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.700

Superficie de venta: 1%

Noroeste de Jaén

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.600

Superficie de venta: 1%

Pozoblanco-Peñarroya

Número: 1

Superficie de venta (m²): 1.192

Superficie de venta: 0,5%

Total

Número: 251

Superficie de venta (m²): 1.258.823

Porcentaje superficie de venta: 100%

En cuanto a proyectos informados favorablemente: Sevilla (2, 21.155, 62%, Granada (3, 8.33, 25%) y Málaga (1, 4.500, 13%).

Sector juguete: especializados en la comercialización de todo tipo de artículos de juguete que por dimensiones de su sala de venta son GEC.

Granada

Número: 2

Superficie de venta (m²): 5.600

Superficie de venta: 41%

Sevilla

Número: 1

Superficie de venta (m²): 3.308

Superficie de venta: 24%

Córdoba

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.651

Superficie de venta: 20%

Bahía de Algeciras

Número: 1

Superficie de venta (m²): 2.000

Superficie de venta: 15%

- Número y superficie de venta de los GEC que estaban en proceso de implantación:

GEC colectivos

Número: 20

Superficie de venta (m²): 284.120

Hipermercados

Número: 10

Superficie de venta (m²): 69.063

Grandes establecimientos especializados no alimentarios

Número: 18

Superficie de venta (m²): 100.399

Grandes Almacenes

Número: 3

Superficie de venta (m²): 45.769

Facturaciones (Euros/m² año 2000) consideradas en establecimientos que no son GEC¹⁵⁴:

Comercio tradicional, alimentación: 3.140
 Bebidas: 3.123
 Tabaco: 11.040
 Equipamiento de la persona: 1.250
 Equipamiento del hogar: 1.036
 Productos farmacéuticos, artículos médicos, belleza e higiene: 4.124
 Perfumería y cosméticos: 1.491
 Cultura, ocio y otros: 1.082
 Establecimientos de venta de restos de fábrica: 2.000
 Supermercados (incluye establecimientos de descuento): 4.214
 Superservicios: 2.975
 Autoservicios: 2.512
 Otros establecimientos no especializados: 2.276
 Venta no sedentaria (mercadillos): 1.361

Facturaciones (Euros/m² año 2000) consideradas en establecimientos que son GEC¹⁵⁵:

Hipermercados: 5.173
 Supermercados (incluye establecimientos de descuento): 4.214
 Grandes Almacenes: 7.200
 Grandes establecimientos especializados no alimentarios (incluye establecimientos de venta de restos de fábrica): 2000

Siguiendo a también a Raquel Segura, en la MONOGRAFÍA *ALIMARKET* a día 31 de diciembre de 2003, los diez primeros grupos o Empresas minoristas¹⁵⁶ en Andalucía eran sobre un total de 3.487 tiendas y/o secciones con 1.836.945 m²:

¹⁵⁴ Fuente: tabla de la Consejería de Economía y Hacienda a partir de *Evolución actualización de la estructura comercial minorista en 2000*. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo; *Encuesta de comercio al por menor*- datos de Andalucía a 2000; *La venta no sedentaria en España*.

¹⁵⁵ Fuente: tabla de la Consejería de Economía y Hacienda a partir de la información de las memorias anuales de las empresas del sector.

¹⁵⁶ Computando únicamente en el estudio la superficie dedicada a *Producto de Gran Consumo* (quedando fuera la parte del establecimiento destinado a venta de electrodomésticos, textil, gran equipamiento de hogar, juguetería, etc., tanto en hipermercados como en supermercados de gran tamaño que dispongan de sección de no alimentación iguales o superiores al 20% de la total superficie.

1º. GRUPO CARREFOUR (compuesto por CC. CARREFOUR, S. A., DIA, S. A., DIA (franquicias), SUPERMERCADOS CHAMPION, S. A., ILITURGITANA DE HIPERMERCADOS, S. L. y COSTASOL DE HIPERMERCADOS, S. L.), presente en las ocho Provincias con un total de 495 establecimientos que ocupan 327.610 m².

2º. MERCADONA, S. A. implantada en las ocho Provincias andaluzas con un total de 197 establecimientos de venta que ocupan una superficie de 244.200 m².

3º. AHOLD SUPERMERCADOS, S. L., ubicados en 270 establecimientos, sobre 212.048 m², también en las 8 Provincias.

4º. COOPERATIVA COVIRÁN (ASOCIADOS), que dispone de 1.242 establecimientos sobre 192.012 m² en toda la geografía andaluza.

5º. GRUPO EL CORTE INGLÉS (formado por HIPERCOR, S. A., SUPERCOR, S. A., EL CORTE INGLÉS, S. A. (SUPER), TIENDAS DE CONVENIENCIA, S. A.) con presencia en 7 Provincias, 50 establecimientos y 97.260 m².

6º. GRUPO HERMANOS MARTÍN, en 4 Provincias, 94 establecimientos y 87.233 m².

7º. GRUPO EROSKI (UDAMA, S. A., EROSMER IBÉRICA, S. A., EROSKI (FRANQUICIAS) que vende en siete establecimientos situados en toda la Comunidad Autónoma, sobre 77.586 m².

8º. GRUPO CASH LEPE, S. A. activo en tan solo dos Provincias, con 130 establecimientos y 74.997 m².

9º. LIDL SUPERMERCADOS, S. A. que cuenta con 89 establecimientos repartidos en las 8 Provincias andaluzas extendidos en 69.510 m².

10º. PLUS SUPERMERCADOS, S. A. despacha en 68 establecimientos que ocupan 51.286 m² sitios en cinco Provincias.

Siguiendo a *Alimarket*, así sería el reparto en Andalucía de la superficie de venta minorista organizada (con base alimentaria) por formatos sobre un total de 3.847 establecimientos y/o secciones con 1.836.945 m²:

- **Hipermercado**, 14,5% (desglosado en sección hiper grande, 12,8% y sección hiper pequeño, 1,7%).
- **Descuento**, 16,1% (parking, 10,7% –259 unidades con 197.392 m²– y tradicional, 5,4%). Generó el 22,6% de la nueva sala de venta en Andalucía, con un montante de 615 establecimientos sobre 296.444 m². En 2003 DIA abrió 20 establecimientos propios y 25 franquiciados, elevando su cuota al 53,8%, con 441 establecimientos de 159.498 m², cerrado 21 tiendas. Y ALDI SUPERMERCADOS inauguró 5 establecimientos en Sevilla, 2 en Cádiz, 1 en Málaga y otro en Almería. LIDL, en cambio sólo abrió en Tarifa sobre 89 locales en 69.519 m² y PLUS ha abierto 5 establecimientos con un total de 51.286 m².
- **Supermercado**, 69,4% (autoservicio de hasta 399 m², 15,6%, supermercado de 400 a 999 m², 24,5% y supermercado de más o igual a 1.000 m², 29,3%).

A destacar que en la campaña 2003 se clausuraron 177 tiendas con 57.014 m² y abrieron 154 establecimientos, (de los que únicamente dos serían hipermercados del GRUPO EROSKI, en Lebrija –no supera los 2.500 m²– y Alcalá de Guadaíra –dimensionado en 8.500 m²–, cuyo formato creció tan sólo un 2%) y que de estos 143.304 m², el 61% fue aportado por el segmento que representa el formato de gran supermercado, con más de 1.000 m² de sala de venta (se inauguraron 57 unidades con 87.412 m², de las que 36 pertenecían a la Compañía valenciana MERCADONA). Por tanto, la superficie comercial en Andalucía aumentó un 4,9% y el índice de concentración de los cinco grandes sobrepasó el 8%, llegando a representar el 55,7% de la sala de venta. De modo que el reparto de la sala de venta minorista organizada por cadenas y grupos quedaba así: CARREFOUR, 15,0% (en 2002 llegaba al 14,6%) y si se computaran los establecimientos que se gestionan en régimen de franquicia su porcentaje alcanzaría el 17,8%: 181 tiendas descuento con la enseña DIA y 3 hipermercados en Andújar, Úbeda y Estepona a través de las mercantiles ILURGITANAS DE HIPERMERCADOS y COSTASOL DE HIPERMERCADOS, de la que detenta el 34% del capital. Puso en funcionamiento en 2003 6 supermercados *Champion*, de 26 locales sobre 36.692 m², explotados por su filial SUPERMERCADOS CHAMPION¹⁵⁷; MERCADONA, 13,3% (11,1% en

¹⁵⁷ En la franja de los supermercados (había censados unos 2.808 establecimientos sobre 1.275.613 m²) la cuota de mercado de CHAMPION representaba un 2,9%, liderando MERCADONA con un 19,1%, secundada por AHOLD (15,5%) y la red de tiendas asociadas de COVIRÁN (15,1%).

2002)¹⁵⁸; AHOLD, 11,6%; COOP. COVIRÁN (ASOCIADOS), 10,5%; resto EUROMADI, 10,2%; resto IFA, 5,5%; EL CORTE INGLÉS, 5,3% (97.260 m² repartidos en 10 hipermercados *Hipercor*, 13 *Supercor*, siete supermercados instalados en sus grandes almacenes y sobre una 20 tiendas de conveniencia *Opencor* con sala de venta inferior a 500 m²¹⁵⁹; HERMANOS MARTÍN, 4,7%¹⁶⁰; CASH LEPE, 4,1; EROSKI, 4,0%¹⁶¹; resto independientes, 4,0%; LIDL, 3,8%; CARREFOUR (FR), 2,8; PLUS. SUP. 2,8%; PIEDRA TRUJILLO, 2,2% y EROSKI (FR), 0,2%.

Resultaba en 2003 así el reparto de las aperturas minoristas (con base alimentaria) fuente *Alimarket* sobre 153 tiendas y/o secciones con 143.004 m²:

- **Hipermercado**, 3,8% (EROSKI, 3,8%).
- **Descuento**, 22,6% (DIA, 14,4%, ALDI, 5,1%, PLUS, 2,6%, LIDL, 0,5%).
- **Supermercado**, 73,6% (MERCADONA, 36,8%, SUPERCOR, 8,2%, S.M.A.S, 6,7%, CHAMPION, 5,5%, S.PIEDRA, 3,4%, CONSUM, 2,9%, MAS Y MAS, 2,2% y resto, 7,9%).

Como conclusión, resultaba que los supermercados concentraban el 69,4% de la oferta (los establecimientos con más de 1.000 m² ascienden al 29,3 del mercado), el hipermercado el 14,5% y las tiendas de descuento acaparaban el 16,1%. Por Provincias, Cádiz y Sevilla experimentó un aumento del 8,3 y 8,1% de aumento, respectivamente; seguidas de Córdoba (6,1%), Granada (4,9%), Huelva (4,8%) y a más distancia, Jaén, con una subida del 4,1% y Málaga (3,2%). Por el contrario, Almería padeció un descenso del 5,6% originado por el cierre de 20 tiendas con

¹⁵⁸ Las aperturas de Mercadona se concentraban especialmente en Sevilla (con 10 puntos de venta sobre 14.204 m²), Cádiz y Granada con media docena de locales; 5 en Málaga, 2 en Jaén, Huelva y Almería. Mientras que en Córdoba se abrieron tres, pero se cerraron otras 3 de las 8 clausuradas en la Comunidad. Sintetizando, MERCADONA ocupa la posición segunda en el ranking en Almería, Málaga y Granada; la tercera en Córdoba, Cádiz y Sevilla y la cuarta en Huelva y Jaén, sumando un total de 197 establecimientos en la Comunidad Autónoma de Andalucía repartidos en 244.200 m².

¹⁵⁹ En el formato de supermercados, entró el Corte Inglés con la marca *Supercor* en 2001 y ha mantenido un ritmo expansivo abriendo unas 6 tiendas en 2002 y 2003, llegando a 13 establecimientos sobre 25.660 m²: en Málaga abrió 2 centros (ya explotaba 7 establecimientos). Ha desembarcado en Cádiz en Jerez de la Frontera, San Fernando y Sotogrande, Sevilla (Alcalá de Guadaíra y Castilleja de la Cuesta), Cádiz (Sanlúcar de Barrameda) y Huelva (Aljaraque).

¹⁶⁰ Desembarcó en Granada en 2003 con tres centros. Consolidando 94 establecimientos de 87.233 m².

¹⁶¹ Si bien la Cooperativa CONSUM abandonará EROSKI para proseguir en solitario bajo las marcas *Consum* y *Charter* (53 tiendas propias de 41.794 m² y 15 franquicias de 4.177 m²).

una superficie de 13.424 m² del GRUPO EL ÁRBOL¹⁶² a causa de un plan estratégico a nivel nacional, que también supuso el traspaso de varios locales a DIA y 1 a COMERCIANTES DEL PONIENTE, entrando éstos en el formato de supermercado en Adra con 800 m² en el que pretenden expandirse en la Capital y Municipios del Poniente almeriense (El Ejido, Berja, Dalías y Aguadulce).

Era así en 2003 el porcentaje de reparto de cuota de superficie provincializado de la superficie de venta por grupos o empresas en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

HUELVA

- 1º. EL JAMÓN (89 establecimientos y un 35,3% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 - 2º. GRUPO CARREFOUR (23 est. y 13,0%).
 - 3º. COVIRÁN (71 est. y 8,6%).
 - 4º. MERCADONA (7 est. y 7,3%).
 - 5º. AHOLD (12 est. y 5,5%).
 - 6º. GRUPO IFA (24 est. y 7,8%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 7º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (15 est. y 5,7%).
 - 8º. INDEPENDIENTES Y OTROS (54 est. y 16,8%).

SEVILLA

- 1º. MAS (81 establecimientos y un 18,4% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 - 2º. GRUPO CARREFOUR (86 est. y 16,9%).
 - 3º. MERCADONA (29 est. y 9,8%).
 - 4º. AHOLD (46 est. y 8,9%).
 - 5º. COVIRÁN (143 est. y 6,8%).
 - 6º. EL JAMÓN (41 est. y 6,2%).
 - 7º. EL CORTE INGLÉS (9 est. y 5,1%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 8º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (26 est. y 3,2%).
 - 9º. GRUPO IFA (33 est. y 3,1%).
 - 10º. INDEPENDIENTES Y OTROS (167 est. y 21,6%).

¹⁶² No obstante, EL ÁRBOL disponía de una red comercial en Almería de 34 centros con 18.159 m².

CÁDIZ

- 1º. GRUPO CARREFOUR (60 establecimientos y un 23,0% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
- 2º. AHOLD (68 est. y 21,5%).
- 3º. MERCADONA (23 est. y 10,9%).
- 4º. EL CORTE INGLÉS (6 est. y 7,4%).
- 5º. COVIRÁN (148 est. y 6,6%).
- 6º. PLUS SUPERDESCUENTO (19 est. y 5,0%).
- 7º. LIDL (17 est. y 4,7%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 8º. GRUPO IFA (57 est. y 6,7%).
- 9º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (38 est. y 6,3%).
- 10º. (50 est. y 7,9%).

CÓRDOBA

- 1º. PIEDRA (68 establecimientos y un 23,8% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
- 2º. CARREFOUR (32 est. y 16,5%).
- 3º. MERCADONA (22 est. y 12,4%).
- 4º. GRUPO EROSKI (4 est. y 4,7%).
- 5º. DISARA (18 est. y 4,3%).
- 6º. AHOLD (7 est. y 4,0%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 7º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (89 est. y 18,5%).
- 8º. GRUPO IFA (16 est. y 2,7%).
- 9º. INDEPENDIENTES Y OTROS (45 est. y 13,1%).

MÁLAGA

- 1º. AHOLD (85 establecimientos y un 19,6% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
- 2º. MERCADONA (64 est. y 18,9%).
- 3º. GRUPO CARREFOUR (44 est. y 11,9%).
- 4º. MERCADONA (64 est. y 18,9%).
- 5º. EL CORTE INGLÉS (27 est. y 9%).
- 6º. GRUPO EROSKI (37 est. y 8,9%).
- 7º. COVIRÁN (123 est. y 5,2%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 8º. GRUPO IFA (36 est. y 5,8%).
- 9º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (64 est. y 10,3%).
- 10º. INDEPENDIENTES Y OTROS (58 est. y 10,1%).

JAÉN

- 1º. MAS Y MAS (54 establecimientos y un 22,9% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 - 2º. COVIRÁN (183 est. y 14,2%).
 - 3º. MERCADONA (13 est. y 13,0%).
 - 4º. GRUPO CARREFOUR (23 est. y 12,9%).
 - 5º. AHOLD (15 est. y 5,7%).
 - 6º. EKOLINARES (14 est. y 5%).
 - 7º. LIDL (7 est. y 3,9%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 8º. INDEPENDIENTES Y OTROS (41 est. y 18,4%).
 - 9º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (7 est. y 2,4%).
 - 10º. GRUPO IFA (5 est. y 1,6%).

GRANADA

- 1º. COVIRÁN (399 establecimientos y un 32,1% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 - 2º. MERCADONA (22 est. y 15,3%).
 - 3º. GRUPO CARREFOUR (22 est. y 9,2%).
 - 4º. AHOLD (32 est. y 8,6%).
 - 5º. SPAR (26 est. y 6,4%).
 - 6º. DANI (15 est. y 5,6%).
 - 7º. EL CORTE INGLÉS (3 est. y 4,6%).
 - 8º. AUCHAN (2 est. y 4,2%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 9º. GRUPO IFA (15 est. y 5,0%).
 - 10º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (7 est. y 1,3%).
 - 11º. INDEPENDIENTES Y OTROS (25 est. y 7,7%).

ALMERÍA

- 1º. COVIRÁN (134 establecimientos y 19,0% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 - 2º. MERCADONA (17 est. y 18,1%).
 - 3º. EL ÁRBOL (34 est. 13,3%).
 - 4º. GRUPO CARREFOUR (21 est. y 11,5%).
 - 5º. SUPER OLÉ (15 est. y 5,9%).
 - 6º. AUCHAN (1 est. y 3,8%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 7º. GRUPO IFA (16 y 6,3%).
 - 8º. EUROMADI BÉRICA, S. A. (7 est. y 5,8%).
 - 9º. INDEPENDIENTES Y OTROS (31 est. y 16,3%).

Inaugurados en 2003 los dos hipermercados mencionados del GRUPO EROSKI, el censo estaría integrado por 66 establecimientos con una superficie bruta conjunta de 519.710 m², con el siguiente desglose: 10 puntos de venta bajo marca EROSKI extendidos en 61.257 m² (de los cuales 6 tienen salas por debajo de 2.500 m²); más del 50% dependen directamente del GRUPO CARREFOUR, al que sigue HIPERCOR, con 10 establecimientos y un 19,2% de cuota¹⁶³.

A lo largo de 2004, se inauguraron casi una docena de proyectos de hipermercados, 4 de ellos de EROSKI: en Antequera (con una superficie de 6.719 m² dentro de un área de 39.000 m²; Fuengirola, junto a la Promotora MYRAMAR, que invertirán sobre 42 millones de Euros; en Utrera, en C.C. *Almazara*, con una superficie bruta alquilable de 24.000 m² y 30 millones de Euros invertidos; por último, en Martos se desarrollaría un hiper con superficie inferior a 2.500 m². Además, están en fase avanzada la construcción de dos EROSKIS en Ronda y Melilla. Una vez levantada la moratoria, El Corte Inglés inauguraría en 2005 un hipermercado HIPERCOR en el Municipio de Mijas, que contará con una superficie de 34.500 m² (el área de hipermercado tendría 7.500 m² y la zona para la galería comercial, unos 21.000 m²) y en el que habría invertido unos 72 millones de Euros, generando sobre mil puestos de trabajo; y otro gran almacén en Jaén con otros 33.000 m². De forma que la Provincia de Málaga concentra el mayor número de áreas comerciales y de ocio proyectadas (*Málaga Nostrum*, *Marina del Parque o Plaza Mayor Shopping*) y Huelva sumará un *Supersol* de AHOLD de 1.500 m² en el centro comercial *Aqualum*, y en el Municipio onubense de Cartaya abriría a final de 2004 otro hipermercado con una sala de venta de 4.750 m² sobre una parcela de 15.000 m² desarrollado por E.LECLERC, que explotará de forma directa la Sociedad SOFICARTAYA. En cuanto a Granada, CARREFOUR solicitaría licencia para instalar un centro en el término de Pulianas, incorporado a *Kinépolis* sobre una superficie total de 159.000 m² donde se invertirán 39 millones de Euros.

Siguiendo a Raquel Segura en la Revista *Alimarket* n° 193, marzo de 2006, en cuanto a la distribución alimentaria, a 31 de diciembre de 2005, los diez primeros grupos o empresas minoristas en nuestra Comunidad Autónoma eran¹⁶⁴:

¹⁶³ Si bien todas estas cuotas se refieren a la sala de venta global, no a la parte que ha tenido en cuenta ALIMARKET.

¹⁶⁴ Tan sólo computándose la extensión dedicada a los productos de gran consumo tanto en hipermercados, como en supermercados de gran tamaño que cuentan con secciones de no alimentación iguales o superiores al 20% de su superficie total.

1º. GRUPO CARREFOUR (origen francés), presente en las 8 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 357.654, que corresponde a 533 establecimientos, con el siguiente desglose:

- DIA, S. A.: presente en las 8 Provincias. nº 279; 139.705 m².
- C.C. CARREFOUR, S. A.: presente en las 8 Provincias. nº 27; 131.030 m².
- SUPERMERCADOS CHAMPION, S. A.: presente en las 8 Provincias. nº 18; 24.076 m².
- ILITURGITANA DE HIPERMERCADOS, S. L.: presente en 1 Provincia. nº 2; 5.505 m².
- COSTASOL DE HIPERMERCADOS, S. L.: presente en 1 Provincia. nº 1; 2.635 m².
- DIA (FRANQUICIAS): presente en las 8 Provincias. nº 206; 54.703 m².

2º. MERCADONA, S. A. (origen valenciano), presente en las 8 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 318.796, que corresponde a 239 establecimientos.

3º. COOPERATIVA COVIRÁN (ASOCIADOS) (origen andaluz), presente en las 8 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 202.729, que corresponde a 1.307 establecimientos.

4º. DINOSOL SUPERMERCADOS, S. L., presente en las 8 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 167.820, que corresponde a 208 establecimientos.

5º. EL CORTE INGLÉS (GRUPO) (origen madrileño), presente en las 7 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 120.050, que corresponde a 71 establecimientos, con el siguiente desglose:

- HIPERCOR, S. A.: presente en las 5 Provincias. nº 10; 50.000 m².
- SUPERCOR, S. A.: presente en las 6 Provincias. nº 21; 41.250 m².
- TIENDAS DE CONVENIENCIA, S. A.: presente en las 2 Provincias. nº 32; 14.400 m².
- EL CORTE INGLÉS, S. A. (SUPER): presente en 5 Provincia. nº 8; 14.400 m².

6º. HERMANOS MARTÍN (GRUPO) (origen andaluz), presente en las 4 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 106.773, que corresponde a 109 establecimientos.

7º. GRUPO EROSKI (origen vasco), presente en las 7 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 89.591, que corresponde a 72 establecimientos, con el siguiente desglose:

- EROSMER IBÉRICA, S. A.: presente en las 5 Provincias. nº 13; 43.055 m².
- UDAMA, S. A.: presente en las 6 Provincias. nº 46; 42.766 m².
- G. EROSKI (FRANQUICIAS): presente en las 1 Provincias. nº 13; 3.770 m².

8º. COOPERATIVA SAN RAFAEL (ASOCIADOS) (origen andaluz), presente en las 8 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 83.728, que corresponde a 578 establecimientos.

9º. CASH LEPE, S. A. (GRUPO) (origen andaluz), presente en las 2 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 79.580, que corresponde a 135 establecimientos.

10º. LIDL SUPERMERCADOS, S. A. (origen alemán), presente en las 8 Provincias, con una superficie en metros cuadrados de 72.710, que corresponde a 92 establecimientos.

Siendo más o menos así el reparto de la sala de venta minorista organizada por grupos y cadenas (siempre en Andalucía y a idéntica fecha de cierre), con un total de 4.121 tiendas y/o secciones con 2.044.715 m²:

- 1º. GRUPO CARREFOUR, S. L.: 17,6%.
- 2º. MERCADONA, S. A.: 15,6%.
- 3º. COOPERATIVA COVIRÁN (ASOCIADOS): 9,9%.
- 4º. DINOSOL SUPERMERCADOS, S. L.: 8,2%.
- 5º. EL CORTE INGLÉS (GRUPO): 5,9%.
- 6º. HERMANOS MARTÍN (GRUPO): 5,2%.
- 7º. GRUPO EROSKI: 4,4%.
- 8º. COOPERATIVA SAN RAFAEL (ASOCIADOS): 4,1%.
- 9º. CASH LEPE, S. A. (GRUPO): 3,9%.
- 10º. LIDL SUPERMERCADOS, S. A.: 3,6%.
- 11º. PLUS SUP: 2,9%.
- 12º. Resto EUROMADI: 8,2%.
- 13º. Resto IFA: 6,6%.
- 14º. Resto independientes: 3,9%.

Así, comparando con 2003, la creación de sala de venta ha crecido a un ritmo anual superior a los 100.000 m² (en la campaña de 2005 se inauguraron 125 establecimientos con 114.196 m², -98 de ellos y 96.612 m² de los 10 primeros

operadores, que cerraron 144 y 51.929 m²), mientras que en ninguno de los ejercicios la superficie que ha cerrado no ha bajado de 60.000 m² (baja de 187 establecimientos y 69.354 m²). Se generó en Andalucía el 20,1% de la sala de venta de nueva creación, y la sala de venta cerrada fue del 28,9% sobre el total en España. Además, el 55% de la nueva sala de venta correspondió a supermercados de más de 1.000 m², que ocupa un total de 637.812 m² en 445 establecimientos, ascendiendo al 31,2% de la superficie comercial total. También en este mismo formato, han causado baja 14.821 m² de la enseña DINOSOL SUPERMERCADOS (ANTIGUA AHOLD) y cuatro puntos de CHAMPION que continuarán como DIA.

En cuanto al reparto de la superficie de venta minorista con base alimentaria por formatos:

1º. Supermercado: total establecimientos 3.376 con 69,1%.

- Gran Supermercado (>= 1.000 m²): 445; 31,2%.
- Supermercado (de 400-999 m²): 745; 21,7%.
- Autoservicio (hasta 399 m²): 2.186; 16,2%.

2º. Hipermercado: 71; 14,0%.

- Sección híper grande: 54; 12,4%
- Sección híper pequeño: 17; 1,6%.

3º. Descuento: 674; 16,9%.

- Descuento parking: 1278; 10,7%
- Descuento tradicional: 396; 6,2%

Y éstas serían las aperturas minoristas (125 tiendas y/o secciones con 114.196 m²):

1º. Supermercado: 68,7%.

- MERCADONA: 29; 36,5%
- S.M.A.S: 10; 11,7%
- OPENCOR: 8; 3,2%
- CARREFOUR EXPRESS: 2; 2,3%
- EL JAMÓN: 2; 1,8%
- MAS Y MAS: 3; 1,7%
- SUPERCOR: 1; 1,7%
- RESTO: 20; 9,8%

- 2º. Hipermercado: 9,1%
 - CARREFOUR: 2; 6,8%
 - EROSKI: 1; 2,3%.

Los grandes hipermercados inauguraron 3 nuevos centros: 2 de CARREFOUR (en Cartaya y Pulianas) y uno en EROSKI en Utrera, las secciones de alimentación y PGC de aquellos establecimientos cuya superficie total supera los 5.000 m² han pasado del 12,1% de 2004 al 12,4%.

- 3º. Descuento: 22,2%.
 - DIA: 36; 13,8%
 - PLUS: 4; 3,3%
 - ALDI: 4; 3,0%
 - LIDL: 3; 2,1%

Quedando así a 31/12/2005 el porcentaje de reparto de cuota de superficie provincializado de la superficie de venta por grupos o empresas en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

HUELVA

- 1º. EL JAMÓN (94 establecimientos y un 33,13% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 2º. GRUPO CARREFOUR (25 est. y 14,4%).
 3º. MERCADONA (11 est. y 9,5%).
 4º. ALSAR (60 est. y 7,8%).
 5º. COVIRÁN (74 est. y 7,7%).
 6º. EL CORTE INGLES (1 est. y 3,0%).
 Resto de establecimientos agrupados por centrales:
 7º. GRUPO IFA (24 est. y 7,4%).
 8º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (13 est. y 2,6%).
 9º. INDEPENDIENTES Y OTROS (57 est. y 14,5%).

SEVILLA

- 1º. MAS (89 establecimientos y un 18,8% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
 2º. GRUPO CARREFOUR (89 est. y 15,7%).
 3º. MERCADONA (42 est. y 13,2%).
 4º. EL CORTE INGLES (16 est. y 6,7%).
 5º. COVIRÁN (165 est. y 6,6%).
 6º. DINOSOL (37 est. y 6,2%).

7º. EL JAMÓN (41 est. y 5,6%).

Resto de establecimientos agrupados por centrales:

8º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (100 est. y 3,6%).

9º. GRUPO IFA (29 est. y 2,7%).

10º. INDEPENDIENTES Y OTROS (167 est. y 20,9%).

CÁDIZ

1º. GRUPO CARREFOUR (57 establecimientos y un 20,8% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).

2º. DINOSOL (57 est. y 17,4%).

3º. MERCADONA (34 est. y 15,5%).

4º. COVIRÁN (164 est. y 7,4%).

5º. EL CORTE INGLÉS (6 est. y 6,8%).

6º. PLUS SUPERDESCUENTO (22 est. y 5,6%).

7º. LIDL (17 est. y 4,3%).

Resto de establecimientos agrupados por centrales:

8º. GRUPO IFA (53 est. y 6,9%).

9º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (39 est. y 5,4%).

10º. INDEPENDIENTES (64 est. y 9,9%).

CÓRDOBA

1º. PIEDRA (73 establecimientos y un 21,6% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).

2º. ALSARA (229 est. y 18,6%).

3º. CARREFOUR (32 est. y 14,0%).

4º. MERCADONA (20 est. y 11,0%).

5º. COVIRÁN (78 est. y 5,6%).

6º. GRUPO EROSKI (5 est. y 4,5%).

7º. GRUPO YEBENES (13 est. y 4,4%).

Resto de establecimientos agrupados por centrales:

8º. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (18 est. y 6,0%).

9º. GRUPO IFA (14 est. y 2,8%).

10º. INDEPENDIENTES Y OTROS (45 est. y 11,5%).

MÁLAGA

1º. MERCADONA (70 est. y 21,1%).

2º. DINOSOL (76 establecimientos y un 16,0% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).

3º. GRUPO CARREFOUR (52 est. y 12,4%).

4º. EL CORTE INGLÉS (38 est. y 11,0%).

- 5°. GRUPO EROSKI (32 est. y 9,4%).
- 6°. COVIRÁN (146 est. y 5,8%).
- 7°. MAS KON (34 est. y 4,4%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 8°. GRUPO IFA (26 est. y 4,8%).
- 9°. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (38 est. y 4,7%).
- 10°. INDEPENDIENTES Y OTROS (63 est. y 10,4%).

JAÉN

- 1°. MAS Y MAS (64 establecimientos y un 24,0% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
- 2°. MERCADONA (19 est. y 16,4%).
- 3°. COVIRÁN (172 est. y 10,7%).
- 4°. GRUPO CARREFOUR (22 est. y 10,2%).
- 5°. ALSARA (163 est. y 6,7%).
- 6°. EKOLINARES (19 est. y 6,0%).
- 7°. EL CORTE INGLÉS (3 est. y 3,5%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 8°. GRUPO IFA (9 est. y 3,0%).
- 9°. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (5 est. y 1,6%).
- 10°. INDEPENDIENTES Y OTROS (51 est. y 17,9%).

GRANADA

- 1°. COVIRÁN (380 establecimientos y un 30,0% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
- 2°. MERCADONA (24 est. y 16,5%).
- 3°. GRUPO CARREFOUR (25 est. y 11,3%).
- 4°. DINOSOL (30 est. y 8,1%).
- 5°. SPAR (25 est. y 6,0%).
- 6°. DANI (15 est. y 5,3%).
- 7°. EL CORTE INGLÉS (3 est. y 4,3%).
- 8°. AUCHAN (2 est. y 4,0%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 9°. GRUPO IFA (16 est. y 5,4%).
- 10°. EUROMADI IBÉRICA, S. A. (29 est. y 2,3%).
- 11°. INDEPENDIENTES Y OTROS (26 est. y 6,8%).

ALMERÍA

- 1°. MERCADONA (19 est. y 20,1%).

- 2º. COVIRÁN (128 establecimientos y 17,2% de cuota sobre superficie total provincial de venta de distribución organizada).
- 3º. GRUPO CARREFOUR (22 est. y 12,4%).
- 4º. EL ÁRBOL (30 est. y 12,0%).
- 5º. SUPER OLÉ (19 est. y 7,7%).
- 6º. LIDL (8 est. y 4,6%).
- Resto de establecimientos agrupados por centrales:
- 7º. GRUPO IFA (16 y 7,5%).
- 8º. EUROMADI BÉRICA, S. A. (9 est. y 4,9%).
- 9º. INDEPENDIENTES Y OTROS (19 est. y 13,6%).

Siendo éste el número de hipermercados y tiendas de descuento en Andalucía:

Almería

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie:
- Centros >= 5.000 m² de superficie: ALCAMPO (1), CARREFOUR (1), EROSKI (1), HÍPER COPO CENTRO COMERCIAL (1).

Tiendas descuento:

- N° de tiendas convencionales: DIA (11), LIDL (1).
- N° de tiendas con parking: DIA (8), LIDL (7), PLUS SUPERMERCADOS (4), ALDI (1).
- N° de tiendas franquiciadas: DIA (10).

Granada

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: DANI (1).
- Centros >= 5.000 m² de superficie: ALCAMPO (2), CARREFOUR (2), HIPERCOR (1).

Tiendas descuento:

- N° de tiendas convencionales: DIA (12).
- N° de tiendas con parking: DIA (10), LIDL (9), PLUS SUPERMERCADOS (3), DARVI (1).
- N° de tiendas franquiciadas: DIA (13).

Málaga

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: HIPERSOL (2), CARREFOUR (1).
- Centros \geq 5.000 m² de superficie: ALCAMPO (1), CARREFOUR (3), EROSKI (3), HIPERCOR (2), EUROMARKET (1).

Tiendas descuento:

- N° de tiendas convencionales: DIA (31), LIDL (1), PLUS SUPERMERCADOS (1), SUAHORRO (1).
- N° de tiendas con parking: DIA (11), LIDL (17), PLUS SUPERMERCADOS (10), ALDI (5).
- N° de tiendas franquiciadas: DIA (10).

Jaén

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: CARREFOUR (1).
- Centros \geq 5.000 m² de superficie: ALCAMPO (1), CARREFOUR (2).

Tiendas descuento:

- N° de tiendas convencionales: DIA (11).
- N° de tiendas con parking: DIA (9), LIDL (7), PLUS SUPERMERCADOS (4), ALDI (2), DARVI DISCOUNT (1).
- N° de tiendas franquiciadas: DIA (32).

Córdoba

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: CARREFOUR (1), EROSKI (1).
- Centros \geq 5.000 m² de superficie: CARREFOUR (3), EROSKI (1).

Tiendas descuento:

- N° de tiendas convencionales: DIA (18).
- N° de tiendas con parking: DIA (10), LIDL (7), PLUS SUPERMERCADOS (6), ALDI (1), DARVI DISCOUNT (1), PIEDRA (1).
- N° de tiendas franquiciadas: DIA (26).

Sevilla

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: EROSKI (3), HIPERSOL (2),
- Centros \geq 5.000 m² de superficie: CARREFOUR (6), HIPERCOR (3), EROSKI (2), ALCAMPO (1).

Tiendas descuento:

- Nº de tiendas convencionales: DIA (58), PLUS SUPERMERCADOS (4), LIDL (3).
- Nº de tiendas con parking: DIA (19), LIDL (18), PLUS SUPERMERCADOS (20), ALDI (6).
- Nº de tiendas franquiciadas: DIA (63).

Cádiz

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: HIPERSOL (3), CARREFOUR (1).
- Centros >= 5.000 m² de superficie: CARREFOUR (6), HIPERCOR (3), EROSKI (1), HIPERSOL (1).

Tiendas descuento:

- Nº de tiendas convencionales: DIA (25), LIDL (1).
- Nº de tiendas con parking: DIA (17), LIDL (16), PLUS SUPERMERCADOS (22), ALDI (5).
- Nº de tiendas franquiciadas: DIA (17).

Huelva

Hipermercados:

- Centros hasta 4.999 m² de superficie: CAPRABO (1).
- Centros >= 5.000 m² de superficie: CARREFOUR (2), HIPERCOR (1).

Tiendas descuento:

- Nº de tiendas convencionales: DIA (11), LIDL (4).
- Nº de tiendas con parking: DIA (9), PLUS SUPERMERCADOS (3), ALDI (4).
- Nº de tiendas franquiciadas: DIA (35).

Puede concluirse que se empieza a alcanzar el nivel de saturación, puesto que la cuota de superficie comercial excede en 2,4 puntos a la de la población y el mercado andaluz concentró el 20,1% de las aperturas mientras que la población llega a niveles de 17,8%, siendo la densidad en 2005 por cada 1.000 habitantes en los 260,5 m², por encima de la media nacional (229,7 m²) y superada tan sólo por las Comunidades uniprovinciales astur o cántabra. MERCADONA se sitúa primera en el ránkin con 239 supermercados (318.796 m²), adelantando en cuota de mercado (15,6%) a CARREFOUR en 1,2 puntos. Las 8 Provincias andaluzas incrementan netamente la superficie de la sala de ventas, en especial Córdoba, Málaga (3,5%) y Sevilla con subidas por encima del 3%, mientras que Jaén se sitúa en 2,3%, y las demás por bajo del 1%. Málaga, pues, acumula el

18,5% de la población andaluza mientras que en términos de sala de venta aporta el 20,1%, con 575 establecimientos y/o secciones de alimentación y PGC, y 410.554 m². También se abre en esta zona el mayor aporte de nueva sala de venta (33.730 m²), cerrando 19.663 m². Huelva se sitúa por encima de dos puntos de la media y tan sólo Cádiz se encuentra en equilibrio población (comercial en 15%). Sevilla tiene el 21,6% de la sala de venta andaluza y la cuota demográfica supera en 1,5% a la comercial. Las dos únicas organizaciones con forma de cooperativa que siguen en el sector de la alimentación tienen raíz andaluza: la granadina COVIRÁN y la cordobesa SAN RAFAEL.

En 2005, la situación de los principales distribuidores minoristas con base alimentaria en Almería es como sigue. En el estudio de *Alimarket* sólo se computa la superficie dedicada a productos de gran consumo tanto en hipermercados como en supermercados de gran tamaño que cuenten con secciones de no alimentación igual o superior al 20% de su superficie total:

ALMERÍA

1º. MERCADONA, S. A. Con central en Valencia. Localidad: varias, anagrama: Mercadona (19 establecimientos y superficie: 27.529 m²)

2º. COOPERATIVA COVIRÁN (ASOCIADOS). Con central en Granada. Localidad: varias, cadena: Euromadi, anagrama: Covirán (128 est. y 23.585 m²)

3º. GRUPO CARREFOUR. Con central en Madrid. Localidad: varias (32 est. y 19.983 m²)

– DIA, S. A. Localidad: varias. Anagrama: Dia (20 est. y 12.059 m²)

– C. C. CARREFOUR, S. A. Localidad: Almería. Anagrama: Carrefour (1 est. y 3.780 m²).

– SUPERMERCADOS CHAMPION, S. A. Localidad: Almería. Anagrama: Champion (1 est. y 1.212 m²)

– DIA (FRANQUICIAS). Localidad: varias. Anagrama: Dia (10 est. y 2.932 m²)

4º. GRUPO EL ÁRBOL DISTRIBUCIÓN Y SUPERMERCADOS, S. A. Central en Valladolid. Localidad: varias. Cadena: Euromadi. Anagrama: El Árbol (30 est. y 16.416 m²)

5º. DISTRIBUIDORA URIBE, S. A. Localidad: Huércal-Overa. Cadena Ifa. Esp. Anagrama: Super Olé, Híper Olé (19 est. y 10.569 m²)

6°. LIDL SUPERMERCADOS, S. A. Anagrama: Lidl. Con central en Barcelona (8 est. y 6.350 m²)

7°. ALCAMPO, S. A. (G. AUCHAN). Central en Madrid. Localidad: Almería. Anagrama: Alcampo. (1 est. y 5.250 m²)

8°. GRUPO CAPRABO. Central en Barcelona. Localidad: varias. Cadena Ifa. Esp. Anagrama: Caprabo (4 est. y 4.795 m²)

9°. COMERCIANTES DEL PONIENTE, S. A. Localidad: El Ejido. Cadena: Euromadi. Anagrama: Copo (2 est. y 4.200 m²)

10°. EROSMER IBÉRICA, S. A. (G. EROSKI). Central en Vizcaya. Localidad: Roquetas de Mar. Anagrama: Eroski (est. 1 y 4.015 m²)

11°. PLUS SUPERMERCADOS, S. A. Central en Madrid. Localidad: Almería. Anagrama: Plus Supermercados (4 est. y 2.944 m²)

12°. ADHERIDOS A ITM. Cadena Eroski, Anagrama: Intermarche (2 est. 7 y 2.762)

– RUCHESADIS, S. L. Localidad: Huércal-Overa (est. 1 y 1.452 m²)

– INTERVERADIS, S. A. Localidad: Vera (1 est y 1.310 m²)

13°. DINOSOL SUPERMERCADOS, S. L. Con central en Madrid. Localidad: varias. Cadena: Ifa. Esp. Anagrama: Supersol (est. 3 y 1.486 m²)

14°. CASH PULPÍ, S. A. Localidad: Pulpí. Cadena: Unagrás (ifa). Anagrama: S. Centri (2 est. y 1.050 m²)

15°. SUPERMERCADOS DANI, S. L. Central en Granada. Localidad: Adra. Cadena Ifa. Esp. Anagrama: S. Dani (est.1 y 1.000 m²)

16°. ALDI SUPERMERCADOS, S. L. Central en Barcelona. Localidad: El Ejido. Anagrama: Aldi (est.1 y 800 m²)

17°. HIPERTERREROS, S. L. Localidad: Pulpí. Cadena: F-Euromadi. Anagrama: Híper-Terreros (est. 1 y 800 m²)

18°. ANTONIA ESPINOSA LÓPEZ E HIJOS, S. L. Localidad: Almería. Cadena. Unagrás (ifa). Anagrama: Antonio Espinosa (est. 1 y 700 m²)

19°. SUPERCENTRI SURESTE, S. L. Localidad: Pulpi. Cadena: Euromadi (est. 1 y 650 m²)

20°. SUPERMERCADOS ESPÍN, S. A. Localidad: Adra. Cadena: Unagrás. Anagrama: S. Espín (est. 2 y 625 m²)

21°. SUPERMERCADOS AMAT ROMERA, S. L. Localidad: El Ejido. Cadena: F-Euromadi. Anagrama: Supremo Supermercados (est. 2 y 580 m²)

22°. H.D. COVALCO (FRANQUICIAS). Localidad: varias. Cadena: F-Euromadi. Anagrama S. Bravo (3 est. y 40 m²)

23°. ALBEVI, S. L. Localidad Benhadux. Cadena F-Ifa. Anagrama: Albevi (est. 2 y 340 m²)

24°. HERMANOS JIMÉNEZ CAYUELA, S. L. Central en Murcia. Localidad: Zurgena. Cadena: Unagrás (ifa) (1 est. y 130 m²)

Con el fin de garantizar la transparencia del proceso de otorgamiento de licencias comerciales de GEC, la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte ha estimado conveniente la publicación de extractos de las resoluciones de otorgamiento recaídas desde la entrada en vigor del Plan Andaluz de Orientación Comercial, lo que permite valorar la situación resultante de la oferta comercial derivada de los GEC autorizados, alcanzado un conocimiento generalizado y facilitando a los posibles Promotores la información necesaria sobre los GEC que cuenten con licencia comercial otorgada con arreglo a la nueva normativa, estén o no en funcionamiento. Hasta el día de hoy se han publicado las siguientes Resoluciones de la Dirección General de Comercio, de fechas 22 de abril de 2004 (BOJA nº 85, de 3 de mayo de 2004), de 18 de junio de 2004 (BOJA nº 234, 30 de noviembre de 2004), de 9 de agosto de 2004 (BOJA nº 171, de 1 de septiembre de 2004), 17 de septiembre de 2004 (BOJA nº 190, de 28 de septiembre de 2004), de 24 de noviembre de 2004 (BOJA nº 27, de 8 de febrero de 2005), de 4 de marzo de 2005 (BOJA nº 56, de 21 de marzo de 2005), de 6 de abril de 2005 (BOJA nº 102, de 27 de mayo de 2005), de 1 de septiembre de 2005 (BOJA nº 182, de 16 de septiembre de 2005), de 19 de septiembre de 2005 (BOJA nº 213, de 2 de noviembre de 2005), de 23 de noviembre de 2005 (BOJA nº 241, de 13 de diciembre de 2005), de 30 de enero de 2006 (BOJA nº 47, de 10 de marzo de 2006), 28 de marzo de 2006 (BOJA nº 73, de 19 de abril de 2006) por la que se hace pública la concesión de licencias comerciales para GEC en el marco del PLAOC:

PROMOTOR: HIPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de GEC HIPERCOR existente en el Centro Comercial BAHÍA SUR, emplazado en San Fernando (Cádiz), con la ampliación de 2.186 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial, y que consiste en galería comercial de venta personalizada, sin actividad destinada a alimentación.
- ZONA PAOC: Área de Bahía de Cádiz-Jerez.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 18 de diciembre de 2003.

PROMOTOR: HIPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de GEC en MERCASEVILLA, emplazado en Sevilla, con la ampliación de 6.711 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial, y que consiste en galería comercial de venta personalizada, sin actividad destinada a alimentación.
- ZONA PAOC: Área de Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 18 de diciembre de 2003.

PROMOTOR: HIPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC colectivo, emplazado en Mijas (Málaga), con la ampliación de 27.987 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) y que comprende un gran almacén de venta especializada de 20.647 m² (SUEVP) comercial y un hipermercado de 7.340 m² (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Área de Costa del Sol.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 18 de diciembre de 2003.

PROMOTOR: GALPARK, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación del GEC PLAZA MAYOR emplazado en Málaga, con una ampliación total de 17.000 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial, y que comprende una galería comercial de 14.550 m² (SUEVP) comercial y un supermercado destinado a alimentación de 2.450 m² (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Área de Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 22 de marzo de 2004.

PROMOTOR: CIMODIN, S. A.

- DESCRIPCIÓN: GEC JARDILAND de venta especializada en jardinería y animales domésticos emplazado en Málaga, de 8.448 m² (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Área de Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 22 de marzo de 2004.

PROMOTOR: HIPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de GEC HIPERCOR ALAMEDA, emplazado en Málaga, con la ampliación de 12.444 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial, y que consiste en galería comercial de venta personalizada, sin actividad destinada a alimentación.
- ZONA PAOC: Área de Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 22 de marzo de 2004.

PROMOTOR: PROANTARES, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC emplazado en Punta Umbría (Huelva), con una superficie útil de exposición y venta al público de 4.230 m² (SUEVP) comercial, y que comprende una galería comercial de venta personalizada de 1.926 m² (SUEVP) comercial, y un supermercado SUPERCOR destinado a alimentación de 2.304 m² (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Área de Huelva.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 22 de marzo de 2004.

PROMOTOR: EL CORTE INGLÉS, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC EL CORTE INGLÉS emplazado en Jaén, con una superficie útil de exposición y venta al público de 33.403 m² (SUEVP) comercial, y que comprende un gran almacén de venta especializada de 31.388 m² (SUEVP) comercial, y un supermercado destinado a alimentación de 2.015 m² (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Área de Jaén.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 22 de marzo de 2004.

PROMOTOR: BOUYGUES INMOBILIARIA S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC colectivo emplazado en Alcalá de Guadaíra (Sevilla), con una superficie útil de exposición y venta al público de 26.441 m² (SUEVP) comercial, y que comprende diez locales, cinco de los cuales tienen la calificación de GEC individuales, y que son los siguientes:
 - DECATHLON (deportes) de 2.503 (SUEVP).
 - MEDIA MARKT (electrodomésticos) de 2.870 m² (SUEVP).
 - CONFORAMA (muebles y decoración) 5.406 m² (SUEVP).
 - KERABEN (equipamientos del hogar) de 3.489 m² (SUEVP).
 - AKI BRICOLAJE (bricolaje) de 7.171 m² (SUEVP).
- ZONA PAOC: Área de Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 30 de marzo de 2004.

PROMOTOR: RIOFISA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de centro comercial y de ocio, emplazado en término municipal de Jerez de la Frontera (Cádiz), de 25.885 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Área de Bahía de Cádiz-Jerez.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 26 de mayo de 2004.

PROMOTOR: EL CORTE INGLES, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de gran almacén, emplazado en término municipal de Córdoba, de 870 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Córdoba.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 26 de mayo de 2004.

PROMOTOR: SUPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de GEC para venta personalizada no alimentaria, emplazado en término municipal de Málaga, de 1.158 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 26 de mayo de 2004.

PROMOTOR: SUPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación del establecimiento comercial Supercor para venta personalizada sin aumentar la superficie destinada a la alimentación, emplazado en término municipal de Fuengirola (Málaga), con la ampliación de 3.433 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Costa del Sol.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 26 de mayo de 2004.

PROMOTOR: CENTRO COMERCIAL CIUDAD DE AYAMONTE, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC, emplazado en término municipal de Ayamonte (Huelva), de 7.514,34 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) comercial.
- ZONA PAOC: Costa Occidental de Huelva.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 26 de mayo de 2004.

PROMOTOR: INVERSIONES PATRIMONIALES GUADAIZA, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC y de ocio emplazado en el término municipal de Algeciras (Cádiz).

- Superficie comercial: 23.283 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Bahía de Algeciras.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 15 de noviembre de 2004.

PROMOTOR: BAHÍA DE MÁLAGA DESARROLLOS INTEGRALES, S. L. E
IKEA IBÉRICA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de parque comercial y de ocio en el término municipal de Málaga.
- Superficie comercial: 34.000 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP, desagregado de la siguiente manera IKEA, 20.000 m² y parque comercial 14.000 m² (no contiene ningún GEC en su interior).
- ZONA PAOC: Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 15 de febrero de 2005.

PROMOTOR: PARQUE SAN JUAN, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de parque comercial con supermercado emplazado en el término municipal de San Juan de Aznalfarache.
- Superficie comercial: 10.750 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP, desagregado de la siguiente manera: Media Markt 3.500 m², Toys “R” US 2.925 m², Sprinter 2.300 m² y a Compendium 2.025 m².
- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 21 de febrero de 2005.

PROMOTOR: KLECA FONCIER IBÉRICA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de galería comercial del centro comercial Gran Sur emplazado en el término municipal de La Línea de La Concepción (Cádiz).
- Superficie comercial: 3.586 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Bahía de Algeciras.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 21 de febrero de 2005.

PROMOTOR: CENTROS COMERCIALES CARREFOUR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de Hipermercado Carrefour emplazado en el término municipal de Almería.
- Superficie comercial: 1.891 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Almería.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 25 de febrero de 2005.

PROMOTOR: COSTASOL DE HIPERMERCADOS, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación del Centro Comercial Carrefour.
- Superficie comercial: 3.134 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP), para ampliación del Centro Comercial Carrefour. El hipermercado se ampliará en 1.896,42 m² y los locales comerciales en 1.237,58 m² que será ocupado por un GEC dedicado a bricolaje, que será explotado por la propia entidad promotora.
- ZONA PAOC: Costa del Sol.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 16 de marzo de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un gran establecimiento comercial consistente en un supermercado.
- Superficie comercial: 1.572,87 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Huelva.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 16 de marzo de 2005.

PROMOTOR: INMOBILIARIA DEL SUR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación y cambio de actividad del Centro Comercial El Mirador de Santa Justa.
- Superficie comercial: 2.986,35 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) para ampliación y cambio de actividad del centro comercial que será ocupado por un GEC de la enseña Media Markt.
- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 16 de marzo de 2005.

PROMOTOR: INMOBILIARIA VIAPOL, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un gran establecimiento comercial consistente en un Centro Comercial.
- Superficie comercial: 4.106,85 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP. No existe ningún GEC dentro del centro comercial.
- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 17 de marzo de 2005.

PROMOTOR: PUERTAS SUR, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un gran establecimiento comercial especializado en bricolaje.

- Superficie comercial: 3.767,37 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP), que será ocupado por un GEC dedicado a bricolaje, que será explotado por la propia entidad promotora.
- ZONA PAOC: Bahía de Cádiz-Jerez.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 29 de marzo de 2005.

PROMOTOR: AGORA, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de centro comercial “Bahía Mar” emplazado en el término municipal de El Puerto de Santa María, de 5.088 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) (Supermercado de 2.443,53 m² de superficie útil de exposición y venta al público).
- ZONA PAOC: Bahía de Cádiz Jerez.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 13 de abril de 2005.

PROMOTOR: HIPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de hipermercado con tiendas de venta personalizada emplazado en el término municipal de Aljaraque (Huelva), de 11.402 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) (Supermercado de 2.443,53 m² de superficie útil de exposición y venta al público).
- ZONA PAOC: Huelva.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 13 de abril de 2005.

PROMOTOR: SAN PABLO PLAZA, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un centro comercial con supermercado, emplazado en el término municipal de Sevilla, de 16.995,05 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) (Supermercado de 2.443,53 m² de superficie útil de exposición y venta al público).
- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 12 de septiembre de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado, emplazado en el término municipal de Palma del Río (Córdoba), de 1.963,33 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Vega del Guadalquivir.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 12 de septiembre de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado, emplazado en el término municipal de Alcalá del Río, de 1.671,72 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 12 de septiembre de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado, emplazado en el término municipal de Espartinas, (Sevilla) de 1.704,01 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Condado-Aljarafe.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 12 de septiembre de 2005.

PROMOTOR: UNIÓN DE DETALLISTAS DE ALIMENTACIÓN DE MEDIODÍA Y ARAGÓN, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado EROSKI, emplazado en el término municipal de Albolote (Granada), de 1.694,01 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Granada.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 12 de septiembre de 2005.

PROMOTOR: GESTIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO PROMAPAN, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de parque comercial y de ocio, emplazado en el término municipal de Écija (Sevilla), de 15.615,98 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP) (Hipermercado Carrefour de 7.405 m² de SUEVP).
- ZONA PAOC: Écija.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 12 de septiembre de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado, emplazado en el término municipal de Monachil, (Granada) de 1.747,32 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Granada.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 11 de noviembre de 2005.

PROMOTOR: CLEGRECOR, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un centro comercial denominado “Aljamar Plaza”, emplazado en el término municipal de Tomares (Sevilla) de 3.576,33 m²

de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP), dentro del centro comercial habrá un supermercado con 1.299,02 m² de SUEVP.

- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 11 de noviembre de 2005.

PROMOTOR: KLECAR FONCIER IBÉRICA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de la galería de un centro comercial, emplazado en el término municipal de Lucena, (Córdoba) de 448 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Subbética.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 11 de noviembre de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado, emplazado en el término municipal de Archidona (Málaga) de 1.766,33 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Surco Intrabético.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 11 de noviembre de 2005.

PROMOTOR: Don Gregorio Quesada Mejías, don Fernando Quesada Mejías, don Javier Quesada Mejías, don José Luis Quesada Mejías.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un GEC especializado en el automóvil, emplazado en el término municipal de Málaga de 10.801,95 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP).
- ZONA PAOC: Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 11 de noviembre de 2005.

PROMOTOR: AGUAS SAN ISIDRO S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un parque comercial y de ocio, emplazado en el término municipal de VÍcar, (Almería) de 28.570 m² de superficie útil de exposición y venta al público (SUEVP), que comprende a su vez las siguientes superficies:

HIPERMERCADO LECLERC: 7.320 m² de SUEVP.

GALERÍA COMERCIAL: 4.995 m² de SUEVP.

JUGUETILANDIA: 3.375 m² de SUEVP.

URENDE: 3.375 m² de SUEVP.

BRICOKING: 3.375 de SUEVP.

INTERSPORT: 6.220 m² de SUEVP.

- ZONA PAOC: Poniente Almeriense.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 11 de noviembre de 2005.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado emplazado en el término municipal de Aljaraque (Huelva).
- Superficie comercial: 1.719,54 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Huelva.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: GUADACORTE, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de una superficie especializada en electrodomésticos y electrónica de consumo emplazada en el término municipal de Los Barrios (Cádiz).
- Superficie comercial: 3.381,40 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Bahía de Algeciras.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: HIPERCOR, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un gran almacén con hipermercado emplazado en el término municipal de Córdoba.
- Superficie comercial: 33.495 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP, dentro de los cuales 9.538 m² de superficie útil de SUEVP corresponden al hipermercado y 23.957 m² SUEVP corresponden a tiendas.
- ZONA PAOC: Córdoba.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: EROSMER IBÉRICA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un hipermercado emplazado en el término municipal de Málaga.
- Superficie comercial: 6.915,99 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: ÁREA ÓPTIMA, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un GEC emplazado en el término municipal de Puerto Real (Cádiz).
- Superficie comercial: 16.006,40 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP. Distribuido en los siguientes establecimientos:
 - Leroy Merlin: 8.455 m² de superficie útil de SUEVP

Media Markt: 3.451,40 m² de superficie útil de SUEVP

El resto de locales comerciales: 4.100 m² de SUEVP.

- ZONA PAOC: Bahía de Cádiz Jerez.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: KLECAR FONCIER ESPAÑA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de galería comercial emplazado en el término municipal de Málaga.
- Superficie comercial: 683 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP que hará que la superficie total de la galería comercial sea de 4.944 m² de SUEVP.
- ZONA PAOC: Málaga.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: TRADELIA EMPRESARIAL, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de centro comercial y de ocio "Tradelia Center" emplazado en el término municipal de Dos Hermanas (Sevilla).
- Superficie comercial: 15.836 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Sevilla.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: COMERCIA, ACTUACIONES COMERCIALES Y DE OCIO 5, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un parque comercial emplazado en el término municipal de Huelva.
- Superficie comercial: 14.134 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Huelva.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: DECATHLON ESPAÑA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Ampliación de superficie comercial especializada en artículos deportivos emplazado en el término municipal de Puerto Santa María (Cádiz).
- Superficie comercial: 3.052 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP, que hará que la superficie total de la superficie comercial sea 5.542,36 m² de SUEVP.
- ZONA PAOC: Bahía de Cádiz Jerez.
- FECHA DE RESOLUCIÓN: 20 de enero de 2006.

PROMOTOR: CORLO REAL ESTATE ESPAÑA, S. L.

- DESCRIPCIÓN: cambio de actividad de 2.076 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP del Centro Comercial “La Loma”, emplazado en el término municipal de Jaén.
- ZONA PAOC: Jaén.
- FECHA DE ORDEN: 13 de marzo de 2006.

PROMOTOR: MERCADONA, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un supermercado, emplazado en el término municipal de Vera (Almería), de 1.963,61 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Levante Almeriense.
- FECHA DE ORDEN: 13 de marzo de 2006.

PROMOTOR: MERKAMUEBLE, S. A.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de un GEC especializado en muebles emplazado en el término municipal de Bollullos de la Mitación, de 25.000 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Condado-Aljarafe.
- FECHA DE ORDEN: 13 de marzo de 2006.

PROMOTOR: UET-14, S. L.

- DESCRIPCIÓN: Instalación de GEC consistente en un Centro Comercial con Supermercado de la enseña MERCADONA, S. A., emplazado en el término municipal de Lepe (Huelva), de 4.229,16 m² de superficie útil de exposición y venta al público SUEVP.
- ZONA PAOC: Costa Occidental de Huelva.
- FECHA DE ORDEN: 13 de marzo de 2006.

Asimismo, la Resolución de 24 de enero de 2006 de la Dirección General de Comercio (BOJA nº 39, de 27 de febrero de 2006) hace públicas las autorizaciones concedidas para el cambio de titularidad de GEC en Andalucía:

Expediente Ahold.

Establecimiento: Todos los grandes establecimientos de AHOLD SUPERMERCADOS, S. L. en Andalucía.

Anterior titular: AHOLD SUPERMERCADOS, S. L.

Nuevo titular: CMA S.A.R.L.

Expediente Cartaya.

Establecimiento: Centro Comercial ubicado e el S.A.P.U. I-2 de las Normas Subsidiarias del término municipal de Cartaya (Huelva).

Anterior titular: SOFICARTAYA, S. A.

Nuevo titular: CENTROS COMERCIALES CARREFOUR, S. A.

Expediente Jerez de la Frontera.

Establecimiento: Centro Comercial ubicado en el Área 7 “Carretera del Calvario-Hijuela de Rompecerones” del T. m de Jerez de la Frontera (Cádiz).

Anterior titular: RIOFISA

Nuevo titular: EQUINOCCIO JEREZ DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S. L.

Expediente Arcos de la Frontera.

Establecimiento: Centro Comercial “Las tiendas de Los Arcos” sito en Retiro A-382, km 26 del municipio Arcos de la Frontera (Cádiz).

Anterior titular: REDLEAF IBERIA PARQUES DE PROXIMIDAD, S. L.

Nuevo titular: ORÁCULO DE INVERSIONES SIGLO XXI, S. L.

Expediente Toys “R” US.

Establecimiento: Todos los establecimientos Toys “R” US en Andalucía que tengan la condición de GEC.

Anterior titular: Toys “R” US IBERIA, S. A. SOCIEDAD UNIPERSONAL

Nuevo titular: KHOLBERG KRAVIS ROBERTS & CO, BAIN CAPITAL INVESTORS LLC Y VORNADO REALITY TRUST

Expediente Pulianas.

Establecimiento: Gran establecimiento especializado en bricolaje dentro del centro Comercial Kinépolis ubicado en el Plan Parcial Cortijo de Piedrahita del municipio de Pulianas en Granada.

Anterior titular: BAUHAUSE (8.351 m² de SUEVP)

Nuevo titular: AKI BRICOLAJE (4.088 m²), KIABI (1.982,58 m²) y JUGUETI-LANDIA (2.279,87 m²).

| BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ARENAS CABELLO, F. J.: *El Régimen Jurídico de la Profesión de Arquitecto Técnico y Aparejador*, Editorial DILEX, S. L., Madrid, 2003.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CENTROS COMERCIALES: *Directorio de Centros Comerciales de España*, 2005.

BAENA GONZÁLEZ, A.: *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Editorial MONTECORVO, S. A., Sevilla, 2003.

BAENA GONZÁLEZ, A.; VALERA ESCOBAR, G. y otros: *Manual Básico de Derecho Urbanístico Andaluz*, ASOCIACIÓN ANDALUZA DE DERECHO URBANÍSTICO, Sevilla, 2006.

BARRANCO VELA, R. y otros: *Régimen Jurídico de los Entes Locales de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2002.

CANO MURCIA, A.: *Manual de Licencias de Apertura de Establecimientos*, 4ª Edición, Aranzadi, Navarra, 2005.

– *El Visado Urbanístico. Manual de Consulta*, Navarra, 2003.

– *Urbanismo y Legislación Sectorial*, Aranzadi, Navarra, 2002.

CASES PALLARÉS, LL.; PONS CÁNOVAS, F.: *La Implantación de Grandes Establecimientos Comerciales*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

CASTELAO, J. y SANTOS, R.: *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2001.

CHOLBI CACHÁ, F. A.: *El Procedimiento de Otorgamiento de las Licencias de Urbanismo*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2005.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *II Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 2003-2006*.

DOMINGO ZABALLOS, M. J. y otros: *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Thomson Civitas, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F.: *Código Urbanístico de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2004.

GARCÍA GIL, F. J.: *Suma de Licencias y Concesiones Municipales*, DAPP Publicaciones Jurídicas, Pamplona, 2003.

GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Directores): *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Barcelona, 2003.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V.; CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (Directores): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Aranzadi, Navarra, 2004.
Urbanismo y Territorio en Andalucía, Aranzadi, Navarra, 2003.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. y otros: *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *Licencias Urbanísticas*, Dossier Práctico Francis Lefebvre, Madrid, 2002.

LÓPEZ GARRIDO, D.: *La Ingeniería Técnica y la Arquitectura Técnica*, Aranzadi, Navarra, 1999.

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2003.

LÓPEZ NIETO Y MAYO, F.: *Espectáculos y Establecimientos Públicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1989.

LLISET BORRELL, F.; LÓPEZ PELLICER, J. A.: *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2002.

MANUBENS FLORENSA, C.: *El Nuevo Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales*, J. M. Bosch, Barcelona, 2002.

MARCOS, F.; SÁNCHEZ SUÁREZ, F.: *Los Impuestos sobre los Grandes Establecimientos Comerciales*, Aranzadi, Navarra, 2005.

MÍGUEZ MACHO, L.: *La Intervención Administrativa en el Comercio Interior*, IUSTEL, Madrid, 2005.

ORTIZ DE TENA, M. C.: *La Intervención Administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Instalación y Apertura de las Grandes Superficies y Establecimientos Comerciales*, RAAP, Sevilla, 2003.

OTONIN BARRERA, F.: *La Ordenación de los Establecimientos Comerciales*, La Ley, Madrid, 2005.

PALAU RAMÍREZ, F.: *La Regulación de la Apertura de Establecimientos Comerciales en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

PÉREZ MARÍN, Abogados: *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Comares, Granada, 2003.

PONS GONZÁLEZ, M.; DEL ARCO TORRES, M. A.: *Comentarios Prácticos a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Comares, Granada, 2003.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2000.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. A.: *La Regulación de los Grandes Establecimientos Comerciales: últimas Novedades, en Especial, Navarra*, Revista Jurídica de Navarra, 2001.

REBOLLO PUIG, M.: *La Licencia Específica para la Implantación de Grandes Establecimientos Comerciales*, Estudios sobre Consumo, 1999.

REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS: *Nuevo Régimen Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2001.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (Director): *Derecho Urbanístico de Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2004.

TORNOS MAS, J.: *Grandes Establecimientos Comerciales*, Tecnos, Madrid, 2000.

VALERA ESCOBAR, G.: *Incidencias de la más reciente Legislación Sectorial Andaluza en los Procedimientos de Licencia Urbanística Municipal*, IAAP, Sevilla, 2002.

VALERA ESCOBAR, G.: *Una Aproximación al Procedimiento de Otorgamiento de Licencia Municipal de Obras y Apertura de Establecimiento en Andalucía*, Consejería de Gobernación, Sevilla, 2004.

VILLAREJO GALENDE, H.: *La Corrección de Desequilibrios en el Sector Comercial: El Nuevo Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales y las Ayudas al Pequeño Comercio*, Revista Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo, 2003.

ISBN: 84-8333-335-X



9 788483 333358