

La implantación de grandes superficies comerciales en Asturias

José Manuel Pérez Fernández

Profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. II. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ASTURIAS SOBRE IMPLANTACIÓN DE GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES. 1. Los títulos habilitadores de la intervención autonómica. 2. La normativa sectorial existente. III. EL TRATAMIENTO DE LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. 1. Las Directrices Regionales de Ordenación Territorial: A) Objetivos generales y específicos. B) Contenido relativo al gran equipamiento comercial. C) Instrumentos de desarrollo: las Directrices Sectoriales y las Evaluaciones de Impacto Estructural. 2. Contenido mínimo y esencial de unas eventuales Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial: un proyecto de «Plan de Equipamiento Comercial». IV. LA LICENCIA AUTONÓMICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE GRANDES SUPERFICIES. 1. El campo de aplicación de la licencia comercial: en especial, los «conjuntos comerciales» o «equipamientos comerciales colectivos». 2. La expedición de la licencia comercial: sus deficiencias procedimentales. 3. Los criterios fundamentadores de la resolución: el problema de la discrecionalidad.

I. INTRODUCCIÓN: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Tras la inauguración en 1973 del primer hipermercado en España, en la localidad catalana de Castelfells, el crecimiento de lo que genéricamente podemos denominar *grandes superficies comerciales* ha sido ininterrumpido. No obstante, en los últimos años, se ha observado una importante aceleración en el proceso de implantación de estas formas comerciales. Según datos facilitados por el *Anuario de la Distribución* (1995), en el período 1970-1990 se abrieron en España noventa y siete grandes superficies, sólo en los cinco primeros años de la década del 90 se han instalado ochenta nuevos grandes establecimientos.

Las consecuencias que se derivan de estas implantaciones son de diversa naturaleza, y dan lugar a interpretaciones contradictorias en la mayor parte de los casos. Sin olvidar los efectos positivos que estas nuevas formas comerciales reportan (tales como superar los problemas de infraequipamiento comercial en las zonas de nueva urbanización; ofertar un mejor servicio a los consumidores, tanto por la calidad y variedad de productos, como por la optimización de los precios; mayor rentabilidad y beneficio económico desde el punto de vista empresarial, etc.), no es menos

cierto que su implantación ha provocado la aparición de nuevos problemas para el conjunto de la sociedad.

Estos problemas, por otra parte suficientemente analizados, se pueden expresar a través de una doble tensión o enfrentamiento ¹. En primer lugar, nos encontramos con la tensión o enfrentamiento «comercio tradicional—grandes superficies», que opera en el plano socioeconómico, y que tiene como efecto más llamativo la alteración sustancial del reparto de cuotas de mercado entre los distintos agentes implicados, con una pérdida progresiva, y para algunos imparable, del peso del comercio tradicional, con la consiguiente desaparición de numerosas pequeñas empresas familiares y de puestos de trabajo ². Y en segundo lugar, con la tensión o enfrentamiento «centro-periferia», que opera en el plano territorial y urbanístico, y que trae como resultado la localización del gran equipamiento comercial en las periferias urbanas, con lo que ello supone de fractura del hecho urbano y de desertización de los centros urbanos tradicionales.

Asturias no ha sido ajena al proceso general de implantación de las nuevas formas comerciales. Es más, desde la exclusiva perspectiva del comercio minorista, la estructura comercial asturiana se define por su carácter dual, siguiendo de este modo la tendencia existente tanto en el resto del Estado español como en el conjunto de la Unión Europea ³. Así, frente a un

¹ Este doble enfrentamiento ha sido muy bien expuesto por M. TARRAGÓ, «Urbanismo comercial. Respuestas de futuro para el binomio comercio-ciudad», *Distribución y Consumo*, núm. 2, 1992, pp. 12 y 13. Por otra parte, un análisis detallado de los factores sociales, económicos y urbanísticos que han incidido en las relaciones entre el comercio y la ciudad, pueden verse en J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 42 a 68.

² A la vista de los datos que se desprenden del *Anuario de la Distribución* (1995), que sitúan la cuota de mercado de las grandes superficies comerciales alrededor del 35 por 100, los expertos en distribución comercial consideran que aún no han alcanzado su techo máximo. Es más, sobre la base de la experiencia francesa, país en el que la cuota de mercado de las grandes superficies en el sector de la alimentación está en torno al 52 por 100, apuntan como cifra mágica el año 2004.

³ Análisis detallados del comercio minorista en Asturias pueden verse en J. A. TRESPALACIOS/R. VÁZQUEZ CASIELLES/I. RODRÍGUEZ-DEL BOSQUE/R. MASTRAL, *Estudio del Sector Comercial Minorista en el Principado de Asturias*, Cámaras de Comercio de Asturias, Consejería de Industria, Turismo y Empleo, y Universidad de Oviedo, 1992; J. A. TRESPALACIOS/I. RODRÍGUEZ-DEL BOSQUE, *La Estructura del Comercio Minorista y Mayorista en Asturias y su Evolución por Municipios y Comarcas*, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Oviedo, 1994; R. VÁZQUEZ CASIELLES/I. RODRÍGUEZ-DEL BOSQUE/J. A. TRESPALACIOS, «Distribución Comercial en Asturias. En busca de eficiencia y competitividad», *Distribución y Consumo*, núm. 17, 1994, pp. 69-86; I. RODRÍGUEZ-DEL BOSQUE/J. A. TRESPALACIOS/R. VÁZQUEZ CASIELLES, «El Comercio Minorista en el Principado de Asturias: Estructura y Evolución», *Revista Asturiana de Economía*, núm. 3, 1995, pp. 155-175; *El Comercio Minorista en Asturias: Encuesta a las Empresas y Análisis de las Políticas Activas de Apoyo al Sector en España*, Federación Asturiana de Empresarios (FADE), Departamento de Estu-

número elevado de establecimientos con una escasa vinculación a cooperativas o cadenas, que suelen atravesar en general por bastantes dificultades, se alcanzan las nuevas formas comerciales, plasmadas en medianas y grandes superficies, fuertemente competitivas, que han ido incrementando su presencia en Asturias, con perspectivas futuras de crecimiento.

No obstante, la implantación de las llamadas grandes superficies comerciales en Asturias presenta unas peculiares características derivadas de la conjunción de factores temporales, demográficos y territoriales y, por supuesto, también socioeconómicos.

En primer lugar, desde el punto de vista temporal, la implantación de grandes superficies comerciales en el territorio asturiano se ha realizado con cierto retraso respecto al modelo estatal. Este retraso, general por otra parte en el proceso de terciarización, se explica, en buena medida, por el gran peso que los sectores primario y secundario han tenido tradicionalmente en la economía asturiana. En las décadas del setenta y del ochenta, se instalaron en Asturias tres grandes superficies comerciales; en lo que va de la década del noventa se han instalado otras ocho grandes superficies, cinco de las cuales han sido autorizadas en el breve plazo de ocho meses (junio del 97 a febrero del 98). Este dato, puramente objetivo, acredita que asistimos a una *eclosión* o *boom* de este tipo de establecimientos comerciales en nuestra comunidad, lo que agudiza los problemas y tensiones que su instalación genera ⁴.

dios Económicos/Turconsulting7 MbyM, mayo 1997; *Modelo de Implantación de Grandes Establecimientos Comerciales en el Área Central de Asturias*, Federación Asturiana de Empresarios (FADE), Asociación de Empresarios de Supermercados y Autoservicios de Asturias, mayo 1997; J. A. TRESPALACIOS Y OTROS, *Estudio sobre la Necesidad de Formación en el Comercio de Asturias*, Oviedo, julio, 1997, p. 100 y ss.

⁴ Siendo totalmente cierto el fenómeno descrito respecto a la instalación de grandes superficies comerciales en Asturias, tampoco conviene olvidar, desde la perspectiva de la *agresión* que supone para los intereses del comercio tradicional, el peso de los grandes *tapados* de la distribución comercial: las cadenas de supermercados. En efecto, el análisis de las cuotas de mercado en Asturias pone de manifiesto que el peso específico de las cadenas de supermercados (Alimerka, Grupo Unigro, DIA, etc.) se sitúa muy por encima del de los hipermercados; en concreto, la cuota de mercado de estas cadenas está en nuestra Comunidad en torno al 60 por 100. Así, por ejemplo, sólo el grupo holandés Unigro, propietario de la cadena de supermercados El Árbol, tras la reciente compra del grupo asturiano Hilario Osoro (Aldi), tiene aproximadamente una cuota de mercado del 30,5 por 100. Sobre el papel de los supermercados en el campo de la distribución asturiana, *vid.* J. A. TRESPALACIOS Y OTROS, *Estudio sobre la Necesidad de Formación...*, *op. cit.*, p. 131; y con carácter general, *vid.* J. CASARES RIPOLL, «El régimen de autoservicio (autoservicio, superservicio y supermercados)», en J. CASARES/J. BRIZ/A. REBOLLO/P. MUÑOZ, *La economía de la distribución comercial*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987, p. 203 y ss.; y del mismo autor «Revolución emergente en la distribución comercial», *Papeles de Economía Española*, núm. 50, 1992, pp. 325 y 326.

En segundo lugar, la configuración demográfica y territorial de la Comunidad asturiana responde a un fenómeno de concentración poblacional en el llamado «ocho» asturiano. El Área Central de Asturias agrupa cerca de 900.000 personas ⁵, lo que representa el 80 por 100 del total de la población asturiana. Esta alta concentración de población se articula sobre los principales núcleos urbanos —Gijón, Oviedo, Avilés, Mieres y Langreo—, los cuales, manteniendo sus características diferenciales según sus respectivas especializaciones (dominantemente terciarias y en menor medida industriales), tienden cada vez más a funcionar como un área única y multinucleada, con fuertes relaciones de interdependencia. Otra característica esencial que conviene no olvidar es la disminución de la población asturiana a partir de 1986, lo que representa el progresivo envejecimiento de las pirámides de población, sobre todo en las zonas rurales y zonas mineras en declive.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que tener presente la situación socioeconómica por la que atraviesa Asturias; situación definida por una gran crisis industrial de carácter estructural, sin visos aparentes de solución rápida a corto o medio plazo. En este marco no debe sorprendernos que una población acosada por el paro siga viendo al comercio como un sector «refugio», como una alternativa de autoempleo sin excesivas exigencias ⁶. La apertura de comercios (y de igual modo, de locales de restauración, bares, etc.) se contempla en Asturias como una solución, sin perjuicio de que muchas de estas iniciativas *empresariales* estén abocadas irremediabilmente al fracaso.

Los factores enunciados hacen, como ya señalamos, que la implantación de grandes superficies comerciales en Asturias revista unas características especiales que explican tanto la densidad de estas nuevas formas comerciales, como la localización adoptada por las mismas.

En cuanto a la densidad, tomando como punto de partida el discutible concepto legal de «*gran establecimiento comercial*» ⁷, en Asturias tienen

⁵ En concreto, 890.903 h. configuran la población de derecho del centro de Asturias, según datos del censo de 1 de enero de 1995, elaborado por el INE.

⁶ La Encuesta de Población Activa (EPA) de 1997, elaborada por el INE, refleja que en Asturias la cifra de desempleados es de 82.700. De esta forma, la tasa de paro sobre la población activa se situó, en nuestra Comunidad, en el 20,73 por 100, frente al 20,76 por 100 correspondiente a diciembre de 1996. Más recientemente, al finalizar septiembre de 1998 la tasa de paro sobre la población activa de Asturias era la más alta del Estado, un 15,31 por 100, después de que el número de personas inscritas en el INEM aumentara, con respecto al mes de agosto y en términos relativos, un 3,28 por 100.

⁷ Se considerarán *grandes establecimientos comerciales* aquellos «que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al

sus puertas abiertas al público las siguientes grandes superficies comerciales:

— Cuatro en el Concejo de Gijón: ALCAMPO Rocés (1982), HIPERCOR Costa Verde (1990), PRYCA Los Fresnos (1992) y CONTINENTE La Calzada (1996) ⁸.

— Dos en el Concejo de Oviedo: HIPERCOR Las Salesas (1982) y EL CORTE INGLÉS Uría ⁹.

— Una en el Concejo de Siero: PRYCA Azabache (1977) ¹⁰.

Las grandes superficies en funcionamiento hacen que Asturias disponga, aproximadamente, de 103.780 m² de superficie de venta de esta forma comercial, lo que supone una media de 10,7 habitantes/m², que es notablemente superior a la existente en el resto del Estado ¹¹.

público superior a los 2.500 m²», según disponen el art. 2.3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de «Ordenación del Comercio Minorista», y el art. 2 del Decreto asturiano 56/1996, de 29 de agosto, «por el que se regula la instalación de grandes establecimientos comerciales». Esta definición provoca que no exista coincidencia acerca del número de grandes superficies existentes en Asturias. Así, y dependiendo de las fuentes, hay quien incluye los centros comerciales que en su conjunto, y al margen de la *locomotora* (hiper o supermercado), superan los límites legales: el CENTRO CÍVICO de Oviedo, con una superficie total de 5.788 m²; EL ATRIO en Avilés, con una superficie total de 4.797 m² (en ambos casos con un supermercado ALIMERKA como locomotora).

⁸ ALCAMPO Rocés está localizada en la antigua carretera Oviedo-Gijón (N-634), en Rocés, a 4 km del centro de Gijón, cuenta con un área de ventas de 10.300 m², con 43 cajas de salida, una galería comercial de 42 tiendas y 1.500 plazas de estacionamiento en un *parking* de superficie. HIPERCOR Costa Verde está situado en la zona sur de la ciudad, cercano a la salida hacia Oviedo por la antigua carretera, y dispone de un área de ventas de 9.999 m², con 40 cajas de salida. PRYCA Los Fresnos es un centro comercial situado en el centro de la ciudad, en la Avenida de Los Llanos, que dispone de cuatro plantas con más de cien pequeños locales comerciales, ubicándose el hipermercado en la planta sótano, con una superficie de venta de 8.894 m² y 50 cajas de salida. Por último, CONTINENTE La Calzada se localiza en el barrio del mismo nombre, y cuenta con un hipermercado de 8.693 m² de superficie de venta, 45 cajas de salida, 33 pequeños comercios, además de un establecimiento especializado en automóviles (Feuvert), y con un *parking* dotado de 950 plazas de estacionamiento.

⁹ HIPERCOR Las Salesas está localizado en el centro de Oviedo, dispone de un hiper de 7.800 m² de superficie de venta, con 47 cajas de salida, y *parking* subterráneo con 1.700 plazas. Además cuenta con cuatro plantas en las que, junto a pequeños locales comerciales, están las Tiendas Corty. Por su parte, EL CORTE INGLÉS está situado en la calle Uría, en el antiguo edificio de Galerías Preciados; se trata de un Gran Almacén de cinco plantas, más *parking* subterráneo, basado en productos textiles (moda), y complementos, además de electrodomésticos, bazar y hogar. No tiene alimentación.

¹⁰ Localizado en la parroquia de Lugones, en un borde de la Autopista «Y», fue la primera gran superficie abierta en Asturias. Con una superficie de venta de 11.000 m², cuenta con un hipermercado PRYCA, 75 cajas de salida, galería comercial de 38 tiendas, un TOYS'R US y un Delauto, además de un *parking* en superficie con 1.670 plazas de estacionamiento.

¹¹ Esta media es muy superior a la del resto de las Comunidades Autónomas, donde las cifras más próximas son las de Baleares, con 16 h/m², y las de Andalucía y Canarias, con 18 h/m². Lejos que-

Esta media se incrementará en breve, pues a las ya citadas hay que añadir, cuando menos, otras cinco grandes superficies comerciales que están actualmente en fase de ejecución, y cuya autorización ha tenido lugar en dos oleadas: PRYCA en Parque Astur (Concejo de Corvera)¹², LEROY MERLIN (Concejo de Llanera)¹³, y EROSKI en Parque Principado (Concejo de Siero)¹⁴, cuyas licencias fueron otorgadas el 26 de junio de 1997; CONTINENTE Oviedo y CONTINENTE La Carriona, en Avilés¹⁵, autorizados el 5 de febrero de 1998.

dan las cifras de otras Comunidades Autónomas con poblaciones muy superiores, caso de Cataluña, 27 h/m², País Vasco, 35 h/m², o Galicia, 45 h/m². A ello hay que añadir que Asturias lidera también, junto con Aragón, Baleares, Cataluña y Valencia, el *ranking* de España en supermercados (datos obtenidos del *Anuario de la Distribución Comercial* del Ministerio de Comercio). No obstante, conviene llamar la atención sobre la relatividad de estos datos, raramente coincidentes en las distintas fuentes consultadas (*Anuario de la Distribución Comercial*, 1995; *Distribución Actualidad*, octubre, 1996, pp. 85-112; *Super Aral*, núm. 1289, junio, 1996, p. 85 y ss.).

¹² El Hipermercado PRYCA se integrará en Parque Astur, que se ubicará en Tresmonte, paraje situado a 4 km de Avilés, en la margen izquierda de la A-8 (autopista «Y») en dirección a dicha ciudad. El proyecto prevé desarrollar 75.000 m² de superficie construida, con el siguiente desglose de actividades: el *área comercial* (50.000 m² superficie construida) contará con el ya citado Hiper PRYCA (17.500 m² superficie construida; 12.000 m² superficie de venta), más cinco medianas superficies comerciales (29.400 m² superficie construida; 23.400 m² superficie de venta), y ciento cincuenta locales de pequeño comercio (14.500 m² superficie construida); el *área de ocio*, integrada por cines, bolera, discoteca, polideportivo, piscinas, parque de atracciones, parque gastronómico, etc., dispondrá de un total de 25.000 m² de superficie construida. El coste total del proyecto se ha estimado en 15.000 millones de pesetas.

¹³ El proyecto, gran superficie destinada al *bricolage*, se desarrollará en una parcela del concejo de Llanera de 96.737 m² de suelo, limitada por las vías de tráfico A-66 y la AS-18, en la parte limítrofe de este concejo con el de Siero. El proyecto, cuya inversión se estima en 1.115 millones de pesetas, destina 8.826 m² a superficie de venta y cuenta con un *parking* exterior con capacidad para 516 plazas de estacionamiento.

¹⁴ El Hipermercado EROSKI se integrará en Parque Principado, que se ubicará en Paredes, Siero, en la intersección de la A-8 y la A-66, en las proximidades de Oviedo. El proyecto prevé desarrollar, en una parcela de 305.000 m², un *área edificable* de 65.000 m² con el siguiente desglose de actividades: el *área de ocio*, integrada por salas multicines, boleras, discotecas, bares nocturnos y otros elementos recreativos, dispondrá aproximadamente de 21.000 m² de superficie construida; el *área comercial* (40.000 m² superficie construida) contará con el ya citado Hiper EROSKI (18.000 m² superficie construida; 12.000 m² superficie de venta); Medianas Superficies Especializadas: *bricolage* (6.000-8.000 m²), juguetes (3.000 m²), deportes (5.000 m²), además de otras posibles de equipamiento de hogar, confección, etc., de tamaño variable; y más de cien pequeños comercios especialistas de toda gama, de tamaño pequeño y mediano, hasta 1.000 m² como máximo (12.000 m² superficie construida; 7.000 m² superficie de venta). El proyecto se completa con un *parking* de 85.000 m² de superficie, con capacidad para 3.500 plazas como mínimo. El coste total del proyecto se estima en 11.565 millones de pesetas.

¹⁵ El CONTINENTE de Oviedo se localiza entre la autopista «Y» (cuyo «pinchazo» se prevé), la calle Sabino Fernández Campo y el actual trazado de FEVE, con una superficie total de 61.300 m². El proyecto se ejecuta sobre dos parcelas: una *dotacional* (en el terreno del antiguo hípico), de 21.434 m²; una *comercial* (antiguo matadero), de 39.854 m². La superficie construida para usos comerciales será de 47.824 m², en dos plantas sobre rasante, de los cuales el Hipermercado ocupará 13.450 m². Bajo el edificio se construirán dos plantas de sótano, que darán cabida a 1.900 plazas de aparcamiento. La inversión prevista ronda los 7.213 millones de pesetas.

En lo que a la localización atañe, todas las grandes superficies comerciales aludidas, tanto las que ya están en funcionamiento como las que se encuentran en fase de ejecución, todas ellas, insistimos, se han instalado en el Área Central. Es más, buena parte de ellas se han localizado en los bordes de la autopista «Y», eje principal vertebrador de los flujos o relaciones entre los núcleos más importantes del área (Oviedo, Gijón, Avilés). Pues bien, si tenemos en cuenta la *vis urbanizadora* que en ocasiones ejercen estos macrocentros comerciales y el que varios de ellos demandan el «pinchazo» de la «Y» a los efectos de mejorar sus accesos, resulta evidente que a corto o medio plazo esta vital vía de comunicación verá aumentados los riesgos, por otro lado ya existentes, de colapso, amén de convertirse en una autopista urbana, en una gran avenida comercial que acentuará el desequilibrio tradicional del territorio asturiano.

El panorama, brevemente descrito, ha generado en el comercio tradicional minorista un alto grado de malestar e irritación ¹⁶, cuya máxima expresión son los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las tres licencias concedidas por el Consejo de Gobierno asturiano para la instalación de otras tantas grandes superficies comerciales, el 26 de junio de 1997.

La polémica se ha trasladado, también, al campo de la política, en el que la totalidad de las fuerzas políticas asturianas de la oposición han acusado al Gobierno del Principado de ceder a las presiones de unos Ayuntamientos guiados exclusivamente por un afán recaudatorio, fomentar una política comercial salvaje e incumplir la normativa de ordenación territorial ¹⁷.

Por su parte, el CONTINENTE La Carriona, en Avilés, implica una inversión de 5.000 millones de pesetas, y en el proyecto el hipermercado rondará los 13.769 m² de superficie. Estos datos sobre los proyectos de la enseña comercial CONTINENTE han sido extraídos de los medios de comunicación; en concreto, *vid. La Nueva España* de 6 y 28 de enero de 1998; *La Voz de Asturias*, de 28 de enero de 1998.

¹⁶ Sector, el del comercio minorista asturiano, que no constituye precisamente un ejemplo de «unidad de acción». En este sentido, los enfrentamientos recogidos por la prensa asturiana entre la Federación Asturiana de Comercio (FAC) y la Asociación de Servicios y Comercio de Oviedo (ASYCO) son una buena prueba de la dificultad de conciliar los diferentes *intereses* existentes.

¹⁷ En este sentido, cabe citar la *Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Mixto* (Partíu Asturianista) «sobre instalación de nuevas superficies comerciales» (admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión de 24 de junio de 1997), en la que se demandaba el desarrollo de la Directriz 6.5 sobre equipamiento comercial, recogida en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, y una moratoria en la instalación de nuevas grandes superficies (*vid. B.O. de la Junta General del Principado de Asturias*, IV Legislatura, núm. 282, de 26 de junio de 1997; Serie B, Actividad no Legislativa). También resulta sumamente interesante, por cuanto resume la posición de las distintas fuerzas políticas asturianas, la Sesión extraordinaria núm. 76, celebrada el 8 de agosto de 1997, en la que comparece el Consejero de Economía ante la Junta General para informar en relación con la autorización de grandes superficies comerciales y sus repercusiones sociales y te-

Llegados a este punto y ante los problemas que genera la implantación de grandes superficies comerciales en Asturias, no cabe sino precisar cuáles son los objetivos del presente artículo: mostrar que el ordenamiento jurídico asturiano ya contaba con los instrumentos adecuados para evitar estos problemas o, al menos, paliarlos en gran medida, y denunciar las disfunciones y deficiencias que existen en el vigente régimen jurídico asturiano.

II. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ASTURIAS SOBRE IMPLANTACIÓN DE GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES

La distribución competencial en el comercio es de por sí compleja, entre otras razones, por la dificultad para delimitar un ámbito material en el que se produce un entrecruzamiento de títulos estatales y autonómicos¹⁸. Complejidad que se hace aún más patente en el caso de regular la implantación de grandes superficies comerciales al tratarse de una materia *punte* en la que aparecen entremezcladas cuestiones de *estricto equipamiento comercial* (de política u ordenación comercial) con otras más vinculadas a la *ordenación territorial y urbanística* (lo que ha llevado a hablar de «urbanismo comercial»).

Esta situación explica que las normas dictadas por las Comunidades Autónomas, con el fin de ordenar la implantación de grandes superficies comerciales, se fundamenten en diferentes títulos competenciales (orde-

ritoriales (*B.O. de la Junta General del Principado de Asturias*, IV Legislatura, núm. 120, 1997, Serie P). En el ámbito local también se reproducen los enfrentamientos. Sin ir más lejos, en el Ayuntamiento de Oviedo, con ocasión de la apertura del periodo de información pública del *Avance de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana*, en el que se contempla, además de la autorizada el 5 de febrero de 1998, la posibilidad de otra gran superficie comercial en La Manjoya (90.000 m² para uso comercial; *vid. La Nueva España*, de 3 de enero de 1998), el PSOE local sale a la palestra demandando la elaboración de un «plan especial» para abordar el problema del pequeño y mediano comercio local, a la vez que pide la paralización del proyecto de La Manjoya (*vid. La Nueva España*, de 31 de enero de 1998).

¹⁸ Por todos, *vid. T. R. FERNÁNDEZ*, «Aplicación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista en las diferentes Comunidades Autónomas», en *Nueva Ordenación del Comercio Minorista en España*, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1996, pp. 229 y 230, cuando afirma: «En este sector esa complejidad general se acentúa en la medida en que la regulación sustantiva de la actividad comercial corresponde a la legislación civil y mercantil, que es de la competencia exclusiva del Estado, como lo es la defensa de la competencia, materia ésta muy difícil de deslindar de la protección y defensa de los consumidores y usuarios en la que a las Comunidades Autónomas corresponde un papel muy activo, lo que remite inevitablemente a un análisis individualizado de cada norma concreta en la que ambas finalidades se mezclan y a la determinación caso por caso del interés u objetivo predominante en cada una... A todo ello hay que añadir que la regulación de la actividad comercial tiene mucho que ver, lógicamente, con la ordenación general de la economía, que en sus aspectos básicos es competencia del Estado».

nación territorial y urbanística, comercio interior, fomento del desarrollo económico...), bien de forma conjunta, bien de forma exclusiva, dependiendo de sus competencias en materia de comercio interior. Veamos, a continuación, el caso de Asturias.

1. Los títulos habilitadores de la intervención autonómica

La regulación de la implantación de grandes superficies comerciales, y del equipamiento comercial en general, puede afrontarse invocando básicamente dos títulos competenciales: «comercio interior» y «ordenación del territorio y urbanismo». Esta afirmación ha tenido su reflejo en la realidad normativa y ha visto sancionada su licitud por la jurisprudencia constitucional.

Desde la óptica del título de «comercio interior», hay que tener presente, en primer lugar, para comprender mejor su operatividad en el caso asturiano, que la distribución de competencias en esta materia presenta una gran diversidad y complejidad ¹⁹.

¹⁹ Un examen de los Estatutos de Autonomía revela que la distribución de competencias en materia de comercio interior es variada, pudiendo distinguir dos tipos de Comunidades Autónomas:

— Las que han asumido la materia de comercio interior como competencia exclusiva: Andalucía (art. 18.1.6.º), Cataluña (art. 12.1.5), Galicia (art. 30.1.4), Navarra (art. 56.1.d), País Vasco (art. 10.27) y Valencia (art. 34.1.5); a las que debe añadirse, tras la reforma de 1996, Aragón (art. 35.1.19 EA, conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) y Canarias (art. 31.3 EA, tras la reforma realizada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre). Con la excepción de Cataluña y Navarra, que actuaron al amparo de sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, todas las demás se han apoyado en dicha competencia para dictar normas dirigidas a regular, entre otros aspectos, la implantación de grandes superficies. Y ello, a pesar de que el «comercio interior» se ha revelado como un título habilitador débil; en este sentido, *vid.* J. TORNOS MÁS, «Comercio interior y exterior», en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, Tomo II, La Ley, Madrid, 1991, p. 591.

— Las restantes Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra Asturias, que tienen sobre el comercio interior solamente competencia ejecutiva: *Vid.* art. 24.d) E.A. de Cantabria, 10.1.4 E.A. de La Rioja, 12.1.c) E.A. de Murcia, 33.2 E.A. de Castilla-La Mancha, 9.4 E.A. de Extremadura, 28.4 E.A. de Madrid y 28.4 E.A. de Castilla y León. No obstante, conviene subrayar que la situación no es definitiva dado el proceso de reforma estatutaria al que estamos asistiendo. Así, Castilla-La Mancha ha asumido recientemente competencia exclusiva, tras la reforma de su Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio. Por último, la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de ordenación del comercio minorista, ha transferido a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia de ejecución en materia de comercio interior.

Sobre la problemática del título «comercio interior», *vid.* LI. CASES PALLARÉS/F. PONS CÁNOVAS, *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 75 y ss.; J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, *op. cit.*, pp. 117 y ss.

La Comunidad Autónoma de Asturias, encuadrada dentro de las autonomías de segundo grado o autonomía gradual, tras acceder a la misma por la vía del artículo 143 CE, cuenta en materia de comercio interior con una *competencia ejecutiva* de las leyes y normas reglamentarias dictadas por el Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.e) de su Estatuto de Autonomía. Esta situación no ha sido alterada, lamentablemente, ni por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, ni por las posteriores reformas estatutarias²⁰. Esto limita las posibilidades de intervención de la Comunidad Autónoma asturiana en la regulación de la implantación de grandes superficies comerciales, siempre, claro está, que la intervención se produzca al amparo únicamente del título comercio interior.

Aunque actualmente estas limitaciones han sido paliadas en parte por la reciente Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de «Ordenación del Comercio Minorista» (LOCM), la realidad normativa anterior ya había dado muestras de superar la teórica incapacidad de estas Comunidades para intervenir en la ordenación comercial mediante la invocación de otros títulos: el fomento del desarrollo económico y la ordenación del territorio y urbanismo²¹.

Dejando al margen el título de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política

²⁰ Sobre la oportunidad perdida con la Ley Orgánica 9/1992, *vid.* J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ/A. CALONGE VELÁZQUEZ/J. C. LAGUNA PAZ/J. A. GARCÍA DE COCA, *Informes. La proposición de Ley de Comercio*, IEE, Madrid, diciembre, 1994, p. 101; F. J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La intervención del Municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Civitas-Ayto. de Gijón, Madrid, 1995, p. 243, nota 475. Un estudio más detallado sobre la Ley 9/1992, en S. MUÑOZ MACHADO, «Los pactos autonómicos de 1992: La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *RAP*, núm. 128, pp. 85 a 105, y en L. TOLIVAR ALAS, «Reflexiones sobre el nuevo marco autonómico», *REALA*, núm. 261, 1994, pp. 35 a 51. No obstante, conviene destacar que el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias, cuya tramitación se está desarrollando actualmente, contempla la asunción por el Principado de la competencia exclusiva en materia de «comercio interior» (futuro art. 10.1.13).

²¹ En este sentido, Aragón y Canarias fueron en su momento un buen ejemplo de superación de esas limitaciones. La Ley aragonesa 9/1989, de 5 de octubre, de «Ordenación de la Actividad Comercial», fue dictada al amparo de sus competencias exclusivas en materia de «ferias y mercados interiores» (art. 35.1.13 del Estatuto de Autonomía) y «planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico» (art. 35.1.14 EAA), y de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «comercio interior y defensa del consumidor y usuario» (art. 36.1.c EAA). Por su parte, la Ley canaria 4/1994, de 25 de abril, de «Ordenación de la Actividad Comercial», invoca, también, sus competencias exclusivas en materia de «ferias y mercados interiores» (art. 29.10 EAC) y las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «comercio interior y defensa del consumidor» (art. 33.c EAC más la LOTRACA). Más recientemente, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, invocando sus competencias *exclusivas* en materia de ordenación del territorio y urbanismo, más la de fomento del desarrollo económico (art. 20.2 y 6 EACL), ha dictado la Ley 2/1996, de 18 de junio, sobre «Equipamiento Comercial».

económica nacional» (art. 148.1.13.^a CE), cuya aceptación puede resultar más polémica, si bien es evidente que el comercio es una actividad económica que juega un papel básico en el desarrollo de toda Comunidad Autónoma ²², nos interesa resaltar la virtualidad del título de «ordenación del territorio y urbanismo».

Es innegable que la implantación de grandes superficies comerciales, en cuanto implica la utilización del suelo, debe producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación territorial y urbanística, plasmadas en sus respectivos instrumentos de planeamiento. Es, por ello, que el título de «ordenación territorial y urbanismo», asumido como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma asturiana (art. 10.1.2 EAPA), se revela como idóneo para adoptar medidas con incidencia en la implantación de grandes superficies comerciales ²³.

Básicamente son dos las razones que avalan la utilización e idoneidad del título de ordenación territorial y urbanística para abordar la implantación de las grandes superficies comerciales.

En primer lugar, la propia realidad normativa ha demostrado que en varias ocasiones las Comunidades Autónomas han recurrido a dicho título, y lo han hecho de dos maneras:

a) Estableciendo una relación de instrumentalidad entre el título «ordenación territorial y urbanística» y el de «comercio interior», que sería el fin que se persigue con aquella ordenación. Así, han operado, por

²² En este sentido, *vid.* J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», en *Estudios sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Ed. Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, p. 116; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, p. 546. Una visión crítica del título «fomento del desarrollo económico», en L. CASES PALLARÉS/F. PONS CÁNOVAS, *La implantación de grandes establecimientos...*, *op. cit.*, pp. 90 y 91.

²³ La distribución de competencias en materia de ordenación territorial y urbanística ha sido ampliamente tratada por la doctrina, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA/L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.^a ed., obra refundida, Civitas, Madrid, 1981, p. 113 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, *op. cit.*, pp. 532 a 543; *vol. col.*, *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990, en especial los trabajos de L. PAREJO ALFONSO, «El marco constitucional y estatutario del urbanismo», pp. 21 a 41, E. ARGULLOL I MURGADAS, «Ordenación del territorio y urbanismo: delimitación y competencias», pp. 43 a 56; S. MUÑOZ MACHADO, «Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos en el urbanismo», pp. 57 a 71; L. MARTÍN REBOLLO, *Instituciones Autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria/Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1993, pp. 425 a 432; A. T. VERDÚ MIRA, «El urbanismo como competencia de los entes públicos territoriales», *RDU*, núms. 131 (pp. 61 a 114) y 132 (pp. 13 a 47), 1993; T. R. FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, 13.^a ed., Abella-El Consultor, Madrid, 1998, pp. 35 a 45.

ejemplo, la Ley vasca 7/1994, de 27 de mayo, de «Actividad Comercial», o la Ley catalana 1/1997, de 24 de marzo, de «Equipamientos Comerciales», continuadora de la filosofía plasmada en la anterior Ley 3/1987, de 9 de marzo ²⁴.

b) Abordando la regulación al amparo exclusivamente de la ordenación territorial y urbanística. Éste es el caso del Decreto navarro 154/1993, de 10 de mayo, sobre «implantación territorial y urbanística de instalaciones de gran superficie», dictado al amparo de la Ley 10/1994, de «Ordenación del Territorio y Urbanismo», de 4 de julio.

En segundo lugar, el propio Tribunal Constitucional ha ratificado expresamente la licitud de tales regulaciones. En este sentido, son sumamente interesantes las aseveraciones vertidas por el Alto Tribunal en su Sentencia 227/1993, de 9 de julio, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la ya citada Ley catalana 3/1987. En el F.J.6.^a de la Sentencia 227/1993 se contienen, cuando menos, dos importantes afirmaciones:

— Por una parte, el Tribunal Constitucional precisa el encaje de este tipo de regulaciones en el marco de las reglas de distribución competencial. Así, para el Tribunal «se trata de unas normas que, desde la perspectiva de las reglas atributivas de competencia, caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo».

— Por otra parte, despeja toda duda sobre la constitucionalidad de la misma, pues como dice el Alto Tribunal «nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales —el llamado «urbanismo comercial»—, pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos

²⁴ Son reveladoras las palabras del Ejecutivo catalán plasmadas en su escrito de alegaciones con ocasión del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley catalana 3/1987, recogidas en la STC 227/1993, de 9 de julio («BOE» núm. 192, de 12 de agosto de 1993). En su opinión, la Ley 3/1987 persigue una «ordenación espacial del comercio» que permita:

— *Primero*, afrontar la reforma estructural del sector, mediante la racionalización y equilibrio entre las distintas formas comerciales, y su adecuada integración en el territorio.

— *Segundo*, beneficiar a los consumidores mediante una previsión ordenada del equipamiento comercial.

De este modo, se trata de satisfacer los intereses de los dos sujetos intervinientes en toda actividad comercial, a saber, comerciantes y consumidores. Y, por ello, la regulación se enmarca en el ámbito de la ordenación del comercio interior, la defensa del consumidor y usuario, el urbanismo y la ordenación del territorio. Igualmente, se resalta la función social que desempeña el comercio y su subordinación al interés general.

tos de relevancia urbanística, como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunicaciones en una zona muy superior a la del municipio en que se instalan, los problemas en la calificación del suelo, etc...».

Demostrada, por tanto, la idoneidad y licitud de las regulaciones que teniendo por objeto la ordenación comercial se han dictado al amparo del título ordenación territorial y urbanística, bien de forma exclusiva, bien en conexión con otros títulos habilitadores ²⁵, queda por extraer una última consecuencia. Y ésta es que la utilización de este título habilitador significa, para la Comunidad Autónoma asturiana —dotada solamente de competencias ejecutivas en materia de comercio interior—, la eliminación de la barrera normativa antes apuntada y la posibilidad de introducir, junto a los criterios de estricta política comercial, emanados de la LOCM, y cuya ejecución corresponde al Principado, criterios territoriales y urbanísticos de enorme importancia en la materia que nos ocupa.

Reseñar, finalmente, que junto al protagonismo de la Comunidad Autónoma en la ordenación de la implantación de grandes superficies comerciales, no debe olvidarse el papel a desempeñar por los Entes locales ²⁶. El artículo 2.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), encomienda al legislador sectorial, estatal y autonómico, asegurar la participación de los Entes locales en cuantos asuntos afecten a su círculo de intereses, entre los que se encuentra, indudablemente, la ordenación del equipamiento comercial. En este sentido, el artículo 25.2 LBRL introduce un listado mínimo de asuntos en los que, por estar presentes los intereses locales, el legislador sectorial ha de reconocer la competencia municipal. Entre las materias de interés municipal relevantes desde el prisma de la ordenación del equipamiento comercial, nos encontramos con «la seguridad en lugares públicos» (letra a), «la ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas» (letra b), «la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» (letra d), «el patrimonio histórico-artístico» (letra e), «la protección del medio ambiente» (letra f), la competencia sobre «abastos..., ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores» (letra g), etc.

²⁵ La idoneidad y ventajas que representa abordar la ordenación espacial del comercio, especialmente en relación con las grandes superficies, desde el título de la ordenación territorial y urbanística, ha sido defendida por M. TRONCOSO Y REIGADA, «Notas críticas a la Proposición de Ley de Comercio Interior del grupo parlamentario catalán», *La Ley*, núm. 3634, 1994, p. 970; también, A. CARRASCO PERERA/E. CORDERO LOBATO, «Modalidades de venta: competencias estatales, autonómicas y locales», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 5, 1995, p. 19.

²⁶ Un estudio detallado sobre el papel de los Entes locales en J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, op. cit., p. 137 y ss.

2. La normativa sectorial existente

Delimitados los títulos que habilitan la intervención de la Comunidad Autónoma de Asturias en la implantación de grandes superficies comerciales, procede, a continuación, recoger las normas que definen el marco jurídico.

Desde el punto de vista del legislador sectorial comercial, dos son las normas que configuran el marco jurídico de actuación de la Administración asturiana. En primer lugar, la ya citada Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de «Ordenación del Comercio Minorista» (LOCM)²⁷, cuyas características básicas, desde la óptica de la implantación de grandes superficies comerciales, son las siguientes:

a) En sintonía con las legislaciones europeas de nuestro entorno, la LOCM reduce su objeto al «comercio minorista» (art. 1), consciente de las singularidades de este sector comercial que, por otra parte, es uno de los más problemáticos.

b) Consagra, en principio, la separación entre los problemas de ordenación urbanística y los de equipamiento comercial, que van a ser competencia de órganos distintos, al permitir la creación por las Comunidades Autónomas de comisiones *ad hoc*: las Comisiones Territoriales de Equipamiento Comercial (art. 6.5)²⁸.

c) Establece el régimen jurídico de la licencia comercial para grandes superficies, sobre la base de dos ideas: delimitar el «campo de aplica-

²⁷ Un estudio detallado de la LOCM en ARIMANY-MANUBENS & ASOCIADOS (coord.), *Ordenación del comercio minorista. Comentarios a la Ley 7/1996 y a la Ley Orgánica 2/1996, ambas de fecha de 15 de enero*, 1.ª ed., Barcelona, Praxis, S. A., 1996; J. L. PIÑAR MAÑAS/E. BELTRÁN SÁNCHEZ (dir.), *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley Orgánica complementaria*, 1.ª ed., Universidad San Pablo CEU/Civitas, Madrid, 1997. Con especial atención a la implantación de grandes superficies comerciales, *vid.* LI. CASES PALLARÉS/F. PONS CÁNOVAS, *La implantación de grandes establecimientos...*, *op. cit.*, pp. 103-136; J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, *op. cit.*, pp. 127-134.

²⁸ El art. 6.5 ha sido calificado de supletorio por la Disposición Final de la LOCM; sobre el valor de la supletoriedad hay que tener en cuenta las SSTC 118/96, de 27 de junio y 61/97, de 20 de marzo. En todo caso, conviene resaltar que este precepto resulta innecesario, por cuanto todas las Comunidades Autónomas, incluso las que como Asturias tienen solamente competencia ejecutiva en materia de comercio, podrán crear este tipo de órganos al amparo de su potestad de autoorganización. En esta línea, *vid.* L. MIGUEZ MACHO, «El reparto de competencias en materia de comercio interior en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, 1997, p. 109; LI. CASES PALLARÉS, «Art. 6. Instalación de grandes establecimientos; Art. 7. Tramitación de las licencias. Comentario», en ARIMANY-MANUBENS & ASOCIADOS (coord.), *Ordenación del comercio minorista...*, *op. cit.*, p. 66.

ción» a través de su definición (art. 2.3) y de la concreción de las operaciones para las que se exige (art. 6.1); articular el «procedimiento» para la expedición de la licencia comercial determinando los criterios para su concesión o denegación (art. 6.2, 3 y 4), y el ente competente: la Administración autonómica (art. 6.1 y 5, y art. 7) ²⁹.

En segundo lugar, en desarrollo de las escasas previsiones de la LOCM, y al amparo de sus competencias ejecutivas en materia de comercio interior, el Gobierno asturiano aprobó el Decreto 56/1996, de 19 de agosto, por el que «se regula la instalación de grandes establecimientos comerciales».

En la medida en que la implantación de las grandes superficies comerciales implica la utilización del suelo, también habrá que tener en cuenta las normas que sobre ordenación del territorio y urbanismo existen en Asturias. Especialmente relevantes, hasta el punto que constituirán nuestro siguiente objeto de análisis, son las «Directrices Regionales de Ordenación Territorial», aprobadas por el Decreto 11/1991, de 24 de enero, y que fueron dictadas al amparo de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de «Coordinación y Ordenación Territorial».

III. EL TRATAMIENTO DE LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

La necesidad que desde las políticas de ordenación territorial y urbanística se afronten los problemas de la ordenación espacial del equipamiento comercial encuentra su plena justificación en el caso de las grandes superficies comerciales. El gran equipamiento comercial, con independencia de su carácter público o privado, además de sus repercusiones sociales y económicas, tiene, debido a su excepcionalidad e incidencia sobre los principales ejes de comunicaciones, las infraestructuras básicas del sistema de transportes, la protección y conservación del paisaje y los recursos naturales, los servicios generales, la calificación del suelo, etc.,

²⁹ La Disposición Final establece que los arts. 2, 3, 4, 5, 6.1, 6.2 y 7 tienen la consideración de normas básicas, dictadas al amparo del art. 149.1.13.ª CE; por el contrario, los arts. 6.3 y 6.4 tienen el carácter de supletorios. Respecto de los primeros citados, J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ/A. CALONGE VELÁZQUEZ/J. C. LAGUNA PAZ/J. A. GARCÍA DE COCA, *Informes...*, *op. cit.*, pp. 44 y 45, consideran que los preceptos deberían quedar cubiertos por la competencia estatal del art. 149.1.1.ª, ya que se trata de un aspecto básico en la regulación de la libertad de empresa. Una visión más matizada a la vez que crítica es la que sostienen MÍGUEZ MACHO, PAREJO ALFONSO Y TORNOS MÁS, en L. MÍGUEZ MACHO, *ibidem.*, pp. 108 y 109.

una problemática que desborda la dimensión local, demandando, por ello, una óptica supramunicipal que convierte a la ordenación del territorio y sus instrumentos en el ámbito adecuado para abordar la ordenación de su implantación en el espacio.

Asturias constituye, una vez más, un caso singular. Con gran visión y anticipación, la Comunidad asturiana se preocupó de los problemas del gran equipamiento comercial, insertándolo dentro del modelo territorial formulado, esto es, dentro de las previsiones de sus Directrices Regionales de Ordenación Territorial. Sin embargo, si nos atenemos a la realidad asturiana, estas previsiones parecen haber quedado en el olvido más absoluto, mostrándose así la fragilidad de una ordenación territorial muy ligada a la voluntad de los poderes públicos.

1. Las Directrices Regionales de Ordenación Territorial

A) *Objetivos generales y específicos*

Las Administraciones públicas, al afrontar la ordenación del territorio asturiano, encuentran su punto de referencia en la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de «Coordinación y Ordenación Territorial» (LCOT). Los *objetivos básicos* que se persiguen por la LCOT, en clara sintonía con la totalidad de las leyes autonómicas de ordenación territorial, se pueden resumir en dos:

— La corrección de los desequilibrios territoriales que han sido causados por el espontáneo crecimiento económico, con el fin de proporcionar a todos los ciudadanos un adecuado nivel de vida económico, social, cultural, ambiental... Desequilibrios que son muy evidentes en el caso de Asturias, especialmente cuando se compara la situación, en cuanto a infraestructuras, equipamientos y servicios, del área central con la situación de las alas ³⁰. En este sentido, el artículo 1 LCOT señala que tiene por finalidad «favorecer una utilización racional del territorio asturiano y pro-

³⁰ La Exposición de Motivos de la LCOT señala, en este sentido, que «fruto de esta actuación administrativa (acumulación de iniciativas carentes de un claro sentido territorial), unida a la actuación de los particulares, faltos de una orientación y un control adecuados, se ha llegado a la conocida situación caracterizada por el desequilibrio territorial, en la que la población, la actividad económica y las infraestructuras y equipamientos se han concentrado en una parte relativamente reducida de la región, el área central, dejando en gran manera desasistidas las Zonas Oriental y Occidental del Principado. Este desequilibrio se traduce en considerables diferencias en el nivel de vida de los habitantes de las zonas urbanas y las zonas rurales, aunque existan, asimismo, gran variedad de situaciones dentro de cada tipo de zona».

teger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial».

— El establecimiento o definición de las funciones correspondientes a las diferentes zonas del territorio, como objetivo que hace operativo el anterior. En el caso de Asturias, este objetivo se realiza al establecer el contenido del instrumento de planificación de toda la Comunidad, esto es, las determinaciones de las «Directrices Regionales de Ordenación Territorial»³¹.

En la consecución de esos objetivos, la LCOT diseña un sistema de planificación caracterizado por la existencia de diversos instrumentos, en función de su ámbito territorial y contenido material, que son los siguientes: a) *Directrices Regionales* de ordenación del territorio; b) *Directrices Subregionales* de ordenación territorial; c) *Directrices Sectoriales* de ordenación del territorio. El sistema se completa con los *Programas de Actuación Territorial*, aprobados en desarrollo de las Directrices, y con las *Evaluaciones de Impacto*, a las que nos referiremos más adelante.

Nuestra atención ha de centrarse, necesariamente, en las «*Directrices Regionales de Ordenación Territorial*» (DROT), en cuanto que se refieren a la totalidad del territorio asturiano (art. 5 LCOT), y han de servir de marco de referencia obligado a la actuación territorial de la Administración Pública en el Principado de Asturias y a la elaboración de los planes y programas económicos del Principado (art. 10.1, 2 y 4 LCOT), además de llevar aparejada la necesidad de adaptar a las mismas «los planes urbanísticos o sectoriales y los Programas de Actuación Territorial vigentes en el momento de su promulgación» (art. 10.3 LCOT).

Las DROT fueron aprobadas en virtud del Decreto 11/1991, de 24 de enero, con arreglo al procedimiento previsto en los artículos 19 y siguientes de la LCOT.

Partiendo del contenido mínimo fijado por la LCOT para las DROT, entre los que se encuentran los «criterios para la localización y ejecución de infraestructuras, *equipamientos* y servicios en general» (art. 6.2.g LCOT), éstas abordan el problema del equipamiento comercial supramunicipal dentro de las «Directrices derivadas de la definición de áreas de

³¹ Se adopta idéntica solución a la de la Ley catalana 23/1983, de 12 de noviembre, de «Política Territorial», la cual asume este objetivo en sus artículos 5, 6 y 7, con ocasión de establecer las determinaciones preceptivas del Plan Territorial General, el cual ha sido aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo. Conviene resaltar ya en este momento la clara sintonía existente entre ambas normas, entre ambos modelos de planificación territorial.

planificación territorial», en concreto, en la *Directriz 6.ª* sobre «*Criterios para la racionalización de los equipamientos y servicios de ámbito superior al municipal*».

El *objetivo básico* es «el incremento general de los niveles de equipamiento y servicios públicos y privados en todo el territorio regional, habiendo de primar en términos relativos (*ratio* por habitante) la dotación de las subregiones occidental y oriental» (Directriz 6.1). A tal efecto, se realiza una *jerarquización* del equipamiento por niveles (municipal, intermunicipal, comarcal, subregional y regional, Directriz 6.2) y por tipos (educativo, cultural, comercial..., Directriz 6.3).

La jerarquización de los tipos de gran equipamiento comercial es la que sigue:

a) *Grandes centros comerciales privados*, expresión que engloba, lógicamente, a las nuevas formas comerciales basadas en una considerable extensión de la superficie de venta, tales como los hipermercados, centros comerciales, parques comerciales, etc. A este tipo de establecimientos se les atribuye un *carácter o ámbito comarcal*, por cuanto están destinados a prestar sus servicios a «una o más subcomarcas dentro de una misma comarca funcional, sin alcanzar dicho ámbito una subregión funcional completa».

b) *Medianos centros comerciales privados (>200 m²)*, del tipo supermercados, a los que se les atribuye bien un *carácter municipal*, cuando su ámbito de servicio comprende «uno o más núcleos urbanos o rurales, y sus respectivos entornos geográficos, pertenecientes a un mismo municipio»; bien un *carácter intermunicipal*, cuando su ámbito de servicio abarca «dos o más núcleos urbanos, y sus respectivos entornos geográficos, pertenecientes a distintos municipios, sin alcanzar dicho ámbito una subcomarca funcional completa».

c) *Grandes centros distribuidores mayoristas*, a los que se les reconoce también un doble ámbito territorial en función de su área de servicio: municipal e intermunicipal ³².

³² La jerarquización territorial y funcional del equipamiento comercial se completa, según la Directriz 6.3, con las referencias a las *ferias de muestras* (ámbito comarcal y subregional), *ferias de ganado* (municipal e intermunicipal), *lonjas de pescado* (municipal), *mercados y plazas de abasto* (municipal) y *bancos y oficinas de seguros* (municipal).

B) *Contenido relativo al gran equipamiento comercial*

Tras este planteamiento global, comprensivo de los distintos tipos de equipamientos y servicios, la *Directriz 6.5 afronta de forma específica el problema de la distribución territorial del gran equipamiento comercial*, estableciendo las «orientaciones» o «criterios» sobre la misma. Partiendo del gran impacto territorial que produce este tipo de equipamiento comercial³³, podemos sistematizar el contenido de la citada Directriz del siguiente modo:

a) *Objetivos generales (Directriz 6.5.B)*

— Desde el punto de vista del *equilibrio territorial*: 1.º No incrementar la fragilidad del sistema multipolar de núcleos de población con la localización indiscriminada de grandes polos de atracción. 2.º No incrementar innecesariamente los desplazamientos motorizados y la consiguiente saturación del sistema viario.

— Desde el punto de vista de la *política comercial*, conjugar los intereses del pequeño y mediano comercio —una de las bases principales de la actividad y ambiente urbano y rural— con los del gran equipamiento comercial.

b) *Criterios específicos de localización (Directriz 6.5.C)*

— *Premisas sobre la localización comercial*: 1.ª Clasificar el gran equipamiento comercial, de acuerdo con la superficie edificada y de venta, la tipología del comercio, su gestión, la población servida, etc. 2.ª Garantizar el equilibrio interterritorial entre Concejos, así como el equilibrio interzonal dentro de un mismo Concejo.

— *Condiciones de localización en función de elementos o factores territoriales*, que atenderán: a la población servida; al impacto sobre el me-

³³ Impacto territorial que, según la Directriz 6.5.B), «llevaría a la necesidad de incluir el gran equipamiento comercial de ámbito supramunicipal y municipal entre los elementos de la estructura general y orgánica del territorio —como equipamiento comunitario y para centros públicos— a que se refiere el art. 12.1.b de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana respecto de los Planes Generales Municipales, y entre los elementos del esquema indicativo de equipamiento y servicios urbanos a que hace referencia el art. 93.1.f del Reglamento de Planeamiento Urbanístico respecto a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal que emanan del art. 91.b de dicho Reglamento».

dio físico; al impacto sobre el sistema de accesos y el funcionamiento de las grandes líneas de transporte internúcleos, o el sistema de tráfico urbano si estuviera localizado en el interior de un determinado núcleo; al papel estructurante del hecho urbano, en donde el mediano y gran equipamiento comercial puede desempeñar un importante papel en la articulación de barrios actualmente desconexos; y a la posibilidad de ubicación, bajo condiciones específicas, de equipamiento comercial especializado en edificios existentes de interés arquitectónico, histórico o artístico.

— *Condiciones de localización en función de aspectos de política comercial*, que responderán: al análisis de la distribución actual del pequeño y mediano comercio, estudiando el impacto producido en éste por el gran equipamiento; y a posibilitar la complementariedad entre todos los tipos de equipamiento comercial.

C) *Instrumentos de desarrollo: las Directrices Sectoriales y las Evaluaciones de Impacto Estructural*

Las orientaciones sobre distribución del gran equipamiento comercial recogidas en la Directriz 6.5 Decreto 11/91, deberán ser desarrolladas o deberán dar lugar a la redacción de una «*normativa de rango adecuado*» (norma reglamentaria, tipo Decreto del Consejo de Gobierno) o de unas «*Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio de ámbito regional*», elaboradas y tramitadas con arreglo a lo previsto en la LCOT³⁴.

La elección de estos instrumentos de desarrollo de las DROT y su justificación responde, además de al gran impacto que sobre el territorio ocasiona este tipo de equipamiento comercial, al hecho de que la prestación de este tipo de servicio se produce, habitualmente, en el ámbito privado, lo que «impide la formulación de un Programa de Actuación Territorial» (Directriz 6.5.B y art. 12 LCOT).

³⁴ Las Directrices Sectoriales deberán contener, según el artículo 8 LCOT, los siguientes extremos: «a) Identificación del sector a que se refieren, distinguiéndolo con la mayor claridad posible de sectores afines y señalando relaciones con los mismos; b) Delimitación de su ámbito espacial; c) Justificación de su necesidad para el sector de que se trate y el ámbito elegido; d) Descripción de la problemática territorial planteada por el sector y análisis del impacto de las actuaciones públicas y privadas producidas en el pasado y previstas para el futuro dentro del sector; e) Relaciones con el planeamiento urbanístico y problemas suscitados, considerando específicamente las actuaciones previstas en la programación del planeamiento general; f) Establecimiento de criterios de coordinación con otros sectores y con el marco general y particular de la ordenación del territorio dentro del ámbito de las Directrices; g) Criterios para la evaluación de alternativas en función de su contenido sectorial y su impacto territorial, estructural o ambiental».

Además, la Directriz 6.5.C.6 contempla, ante la inexistencia (se supone transitoria) de normativa o de directrices sectoriales específicas, la conveniencia de «proceder a una *evaluación de impacto estructural* previa a la implantación de un gran equipamiento comercial»³⁵, evaluación que comprenderá: a) El análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa o indirectamente de su implantación. b) Su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios.

La conveniencia de esta exigencia será apreciada bien por el Comité Regional de Planificación y Coordinación de Inversiones Públicas, bien por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, en todo caso, mediante acuerdo motivado³⁶.

Éstas son, pues, las previsiones y los instrumentos con los que, desde la ordenación del territorio, se cuenta en Asturias para afrontar y tratar de dar una respuesta adecuada al problema de la localización del gran equipamiento comercial. Previsiones e instrumentos, en nuestra opinión, totalmente idóneos.

2. Contenido mínimo y esencial de unas eventuales Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial: un proyecto de «Plan de Equipamiento Comercial»

Pese a contar con las previsiones e instrumentos antes reseñados, la realidad ha resultado frustrante. Las «orientaciones» y «criterios» recogidos en las DROT no han sido desarrollados, puesto que ni han sido redactadas las Directrices Sectoriales específicas, ni se ha venido exigiendo, con carácter previo a la implantación de grandes superficies, la Evaluación de Impacto Estructural (EIE).

Este vacío³⁷, solamente paliado en parte por el ya citado Decreto 56/1996, el cual examinaremos más adelante, y la situación existente en

³⁵ Según el artículo 17.1 LCOT, «se consideran Evaluaciones de Impacto el conjunto de estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible incidencia que una actuación o grupo de actuaciones haya de tener sobre un ámbito especial determinado». En cuanto a su ámbito y contenido, *vid.* art. 18 LCOT.

³⁶ *Vid.* la Directriz 3.4 sobre «Tipos de actuaciones sujetas a evaluación de impacto estructural», Decreto 11/1991.

³⁷ Esto es así, salvo, claro está, que las eventuales Directrices Sectoriales se hayan adoptado *secretamente*. Esta afirmación, que no pretende alentar ningún tipo de polémica, responde al hecho de

Asturias, ya reseñada en la introducción del presente artículo, hacen totalmente aconsejable la elaboración de unas *Directrices Sectoriales sobre Equipamiento Comercial* que permitan: 1.º Afrontar la ordenación espacial del equipamiento comercial, integrando las consideraciones territoriales y urbanísticas y las de estricta política comercial. 2.º Operar como exponente de la transparencia en la implantación de grandes superficies al reducir la discrecionalidad en la concesión o denegación de la licencia comercial autonómica.

Existen en los diferentes ordenamientos jurídicos autonómicos ejemplos de este tipo de instrumentos, esto es, Planes Sectoriales sobre Equipamiento Comercial (Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña)³⁸, que pueden facilitar la labor de la Administración asturiana. Por esta razón, no pretendemos desarrollar minuciosamente el contenido de las eventuales Directrices Sectoriales, sino solamente apuntar algunas cuestiones que consideramos básicas.

La formulación de unas Directrices Sectoriales o de un Plan General de Equipamiento Comercial debería responder a las siguientes líneas maestras:

1. El *objetivo básico* será lograr una ordenación de la implantación de grandes superficies comerciales que asegure un nivel de equipamiento equilibrado entre las distintas formas comerciales, así como satisfacer las necesidades de los consumidores, a través de una dotación comercial suficiente y una potenciación de su capacidad de elección.

2. En cuanto a su *contenido básico*, partiendo de una memoria en la que se analice la situación actual del equipamiento comercial, sus características y tendencias de futuro, deberá: a) Definir las formas de organización de las actividades comerciales atendiendo a uno o varios criterios (superficie, forma de venta, producto, etc.); b) Establecer criterios y previsiones relativas a la localización y dimensión del equipamiento comercial (división del territorio en zonas o polaridades comerciales, fijación de superficie máxima global de venta autorizable para cada uso en cada

que parece ser que la Consejería de Economía ha aprobado un documento que lleva por título «Directrices para la instalación de grandes establecimientos comerciales en el Principado de Asturias»; documento de cuya existencia y contenido dio sumariamente noticia el Sr. González García-Portilla a la Junta General del Principado (vid. *B.O. de la Junta General del Principado de Asturias*, IV Legislatura, núm. 120, 1997, Serie P).

³⁸ Sobre los ejemplos de planificación comercial y su análisis, vid. LI. CASES PALLARÉS/F. PONS CÁNOVAS, *La implantación de grandes establecimientos...*, op. cit., pp. 137 y ss.; J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, op. cit., pp. 312 y ss.

zona, así como del tipo de establecimiento, etc.); c) Fijar criterios sobre el equipamiento comercial que habrán de ser incorporados por el planeamiento urbanístico; d) Especificar las actuaciones directas de las Administraciones públicas y las medidas de fomento en relación con el equipamiento comercial; etc.

3. Desde el punto de vista de su *eficacia*, la Directriz o Plan será vinculante para las Administraciones autonómica y local en los procedimientos de elaboración y tramitación del planeamiento urbanístico y de las licencias de edificación y actividad, incluida la específica para grandes superficies. Vinculación que alcanza a las personas promotoras y a las empresas comerciales que soliciten las pertinentes licencias.

4. La *ejecución* de la Directriz o Plan se realizará a través: a) Del planeamiento urbanístico o, en su caso, de las licencias que autoricen el uso comercial; b) De los planes comerciales de desarrollo (territoriales/locales o sectoriales); c) De las actuaciones públicas directas y de las medidas de fomento.

5. Por último, señalar que en su *elaboración* debería asegurarse la participación de los diferentes intereses implicados: Administraciones públicas (autonómica y local), intereses económicos (Cámaras de Comercio, FAC, Asociaciones de grandes, pequeños y medianos distribuidores, etc.), e intereses sociales (sindicatos, consumidores, etc.).

IV. LA LICENCIA AUTONÓMICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE GRANDES SUPERFICIES

La LOCM establece en su artículo 6 que la apertura de grandes establecimientos comerciales estará sujeta a una licencia comercial específica, cuyo otorgamiento corresponderá a la Administración autonómica. En desarrollo de sus escasas previsiones, la Comunidad asturiana aprobó el ya citado Decreto 56/1996, de 29 de agosto. La necesidad y los fines de la intervención de la Administración autonómica se recogen en la Exposición de Motivos:

«En nuestra Comunidad se ha producido en los últimos años un vertiginoso cambio en el panorama de la distribución comercial que ha dado lugar en algunas ocasiones no sólo a desajustes entre oferta y demanda, sino también a desequilibrios sociales.

La importancia que en la economía asturiana tiene el sector de la pequeña y mediana empresa comercial lleva de suyo a que, sin menoscabo en ningún caso

del principio de libertad de la competencia y de la modernización del sector, la Administración del Principado de Asturias garantice la adecuada ordenación del comercio y cree las condiciones adecuadas para que la libertad de competencia sea igual y efectiva en el sector, evitando con ello el abuso de posiciones dominantes en el mercado y fomentando el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, así como su integración en el desarrollo de nuevas fórmulas comerciales.»

Examinemos ahora algunos de los aspectos más problemáticos de esta regulación.

1. El campo de aplicación de la licencia comercial: en especial, los «conjuntos comerciales» o «equipamientos comerciales colectivos»

De acuerdo con los artículos 2 y 4 del Decreto 56/1996, la licencia comercial se exigirá a los establecimientos que, destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan desde su implantación o como consecuencia de ampliaciones posteriores (supuesto éste que opera en relación con los ya instalados en Asturias) una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 m².

El Decreto 56/1996 sigue en este punto fielmente la definición formulada por la LOCM, lo cual si bien resulta irreprochable desde el punto de vista del reparto competencial, no deja de plantear ciertos problemas a la hora de su aplicación.

La imposibilidad de abordar en este artículo la totalidad de la problemática del campo de aplicación de la licencia comercial, nos fuerza a centrarnos en uno de los problemas que el Decreto 56/1996 deja sin resolver: el de los complejos, conjuntos, recintos, centros o equipamientos comerciales colectivos como vía de escape o burla de la Ley ³⁹.

La expresión *conjuntos comerciales* hay que entenderla referida, cuando menos, a dos supuestos: 1.º Creación de establecimientos comerciales con superficies que individualmente no rebasan los límites legales que desencadenan el procedimiento autorizador a pesar de que, al estar reunidos en un mismo emplazamiento, constituyen en conjunto una «gran

³⁹ Sobre el campo de aplicación de la licencia comercial, *vid.* LI. CASES PALLARÉS/F. PONS CÁNOVAS, *La implantación de grandes establecimientos...*, *op. cit.*, pp. 112-116; J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, *op. cit.*, pp. 392-448; I. MARTÍNEZ DE PISÓN, «Urbanismo comercial: el régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales, en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista», *RAP*, núm. 145, 1998, pp. 373-385.

superficie» necesitada de la pertinente licencia. 2.º El caso de las grandes superficies comerciales integradas a su vez en centros, complejos o parques comerciales.

Con respecto al primero de los supuestos, nada opone el Decreto 56/1996. Solamente a través de una definición legal de qué se entiende por conjunto comercial o equipamiento comercial colectivo se podría resolver en parte este problema. En este sentido, podríamos aventurar, a modo de definición, que un *conjunto comercial* sería el integrado por un conjunto de establecimientos, locales o puntos de venta que: a) Estén ubicados, reunidos o situados en el interior de un mismo recinto, edificio o conjunto de edificios; b) Y reúnan alguna de las siguientes circunstancias: 1) Haber sido proyectados conjuntamente; 2) Utilizar elementos comunes o gestionar determinados servicios también comunes; 3) Ejercer las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente.

Con respecto al segundo de los supuestos, basándonos en una interpretación estricta del espíritu de la LOCM y del Decreto 56/1996, habría cobertura legal suficiente para exigir la pertinente licencia comercial a cada uno de los establecimientos que, integrados en un conjunto o complejo comercial (por ejemplo, Parque Astur o Parque Principado), superen los 2.500 m² de superficie de venta.

2. La expedición de la licencia comercial: sus deficiencias procedimentales

La petición del interesado en la implantación de un gran establecimiento (art. 3 Decreto 56/1996), se dirigirá al titular de la Consejería de Economía, acompañada de la siguiente documentación ⁴⁰: a) La acreditación de la personalidad del titular de la empresa en el caso de que éste fuera persona física y el título constitutivo si se trata de una persona jurídica; b) Informe de impacto ambiental y de seguridad de la instalación prevista; c) Informe de impacto económico del gran establecimiento en el municipio donde tenga prevista su instalación; d) Memoria y estudio del proyecto. Datos económicos de la instalación. Creación de nuevos puestos de trabajo. Presupuesto. Plan de viabilidad; e) Informe del impacto de la instalación en las comunicaciones viarias; f) Informe favorable del Ayuntamiento donde vaya a radicarse el gran establecimiento.

⁴⁰ Sobre el procedimiento de expedición de la licencia comercial, *vid.* LI. CASES PALLARÉS/F. PONS CÁNOVAS, *La implantación de grandes establecimientos...*, *op. cit.*, pp. 123-132; J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, *op. cit.*, pp. 448-484.

Durante la tramitación se dará audiencia a los agentes económicos y sociales del sector del comercio en Asturias y se solicitará informe al Tribunal de Defensa de la Competencia.

La regulación establecida por el Decreto 56/1996 plantea, entre otros, los siguientes interrogantes:

1. Nada se dice de cómo valorar o actuar en el caso de presentación simultánea de varios proyectos de implantación de grandes establecimientos en un mismo Ayuntamiento o en Ayuntamientos próximos.

2. No queda claro a qué tipo de informes (ambiental, de impacto económico, vial, etc.) se está refiriendo el Decreto 56/1996. ¿Se trata acaso de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Estructural previstas en las DROT? ¿No sería necesario un trámite de información pública?

3. En cuanto a las audiencias: a) ¿No habría que dar audiencia también a los Ayuntamientos limítrofes al de implantación dado el impacto supramunicipal de este tipo de establecimientos?; b) ¿No sería mejor articular la participación de los intereses implicados a través de un órgano específico, esto es, de una Comisión Territorial de Equipamiento Comercial o, en su caso, del Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias?

4. ¿Qué ocurre si el Consejo de Gobierno no resuelve expresamente en el plazo de seis meses? En principio, de acuerdo con el artículo 43.2.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se entendería estimada la solicitud.

3. Los criterios fundamentadores de la resolución: el problema de la discrecionalidad

Hay que poner de relieve que el Decreto 56/1996 no incorpora o prevé criterios a ponderar en la resolución de los expedientes. Ello conduce a la mera aplicación de los previstos en la LOCM, los cuales responden a razones de estricta política comercial. De acuerdo con el artículo 6.2 (y arts. 6.3 y 4), que tiene el carácter de básico, la licencia comercial se acordará:

«Ponderando especialmente la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla.»

En relación con los criterios, cabe hacer fundamentalmente dos observaciones ⁴¹:

1.^a Hay que destacar la ausencia de criterios que introduzcan la componente territorial y urbanística, esencial, como ya señalamos, para afrontar una ordenación espacial coherente del gran equipamiento comercial. Además, esta ausencia, como se ha encargado de demostrar la práctica, podrá conducir a situaciones, cuando menos, absurdas, e introducirá un fuerte elemento de presión sobre un ya de por sí débil planeamiento urbanístico (así, en muchos casos la obtención de la licencia comercial forzará a la modificación del plan urbanístico, haciendo saltar por los aires el modelo territorial por él diseñado).

2.^a La amplitud y vaguedad de los criterios plantea otra cuestión: ¿cómo controlar judicialmente las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno en relación con la concesión o denegación de la licencia comercial para la implantación de una gran superficie en el ejercicio de una potestad discrecional más o menos amplia?

A este respecto, y dada la gran dimensión del problema de la discrecionalidad, sólo apuntar una posible solución. Una vía fundamental para reducir los márgenes de discrecionalidad, además de la mejora y transparencia de los trámites procedimentales, ya apuntada, sería establecer una jerarquización entre los criterios a ponderar. Y dentro de esa jerarquía, el primer lugar lo ocuparían los instrumentos de planificación territorial y urbanística, en concreto, las Directrices Sectoriales o Plan General de Equipamiento Comercial. De este modo, la licencia comercial se comportaría en buena medida como un mero brazo ejecutor de las previsiones del plan, con la consiguiente reducción de los márgenes de discrecionalidad.

⁴¹ Sobre los criterios y su problemática, *vid.* J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, *op. cit.*, pp. 484-501.

II. Crónicas

