

# EL ORIGEN DEL LLAMADO URBANISMO COMERCIAL. LOS INSTRUMENTOS DEL URBANISMO COMERCIAL Y SUS MODELOS

José Manuel Pérez Fernández  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

## 1. El origen del “urbanismo comercial”

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

Desde una perspectiva histórica, el comercio ha engendrado o, al menos, ha participado en el nacimiento de la ciudad y en su estructuración. Al mismo tiempo, la ciudad ha extraído, en multitud de ocasiones, su atractivo y su vitalidad de las actividades comerciales. Se ha producido, pues, una especie de simbiosis entre ciudad y comercio, generadora de intercambios provechosos para ambas partes, de estrechas e intensas relaciones de interdependencia. Durante bastante tiempo, el marco relacional ciudad-comercio ha sido estable y pacífico, o si se prefiere, no excesivamente conflictivo. A ello contribuyeron, básicamente, dos factores:

1º. Un *crecimiento urbano progresivo*, sin acelerones, que se ha extendido a lo largo de varios siglos mediante la incorporación de nuevos barrios a los ya existentes. Esta forma de crecimiento, que aseguraba a la vez diversidad y homogeneidad, favoreció, de un modo espontáneo, la combinación o armonización de la ordenación urbanística y la actividad comercial. En otras palabras, se trataba de un crecimiento que permitía

mantener un equilibrio, siempre difícil, entre las nuevas instalaciones comerciales y las necesidades de los consumidores.

2º. La *sedentarización*, o fijación por parte de las ciudades de su población mediante el ofrecimiento de vivienda y empleo. Ahora bien, además de permitir a sus habitantes el cumplimiento de sus obligaciones profesionales y familiares, la ciudad también les proporcionaba la posibilidad de satisfacer otras necesidades de tipo consumista: sus *necesidades de compra*. Para ello, se recurría a reunir en un mismo espacio físico las viviendas y los locales destinados a acoger actividades comerciales. Es decir, se ofertaba a la población un *comercio de proximidad*, en el que el local comercial es, simultáneamente, un lugar de aprovisionamiento y lugar de encuentro, de relaciones sociales.

Esta situación se mantiene, con algunas variantes según las circunstancias concretas de cada país, hasta mediados del pasado siglo XX, momento en el que van a concurrir una serie de factores, esencialmente sociales, económicos y urbanísticos, que alteraran gravemente las relaciones ciudad-comercio. Dichos factores vienen a plantear, en toda su crudeza, el problema de la integración, de la ordenación espacial del comercio, siendo por ello necesario una breve referencia a los mismos<sup>1</sup>.

#### 1.1.1. Factores sociales: los cambios en el consumidor

Es un hecho incuestionable que el crecimiento económico experimentado en las sociedades avanzadas, en los últimos lustros, va acompañado del desarrollo de un consumo masivo de bienes y servicios. Este "consumo en masa" ha supuesto, en primer lugar, una segmentación del mercado, la cual ha provocado la aparición de un *nuevo tipo de consumidor* caracterizado por sus nuevos hábitos, niveles de renta y actitudes psicológicas. En otras palabras, el consumidor, al margen de los cambios inducidos por las propias formas comerciales, se ha visto involucrado en cambios demográficos, económicos, de estilo de vida, culturales y tecnológicos que le hacen adoptar nuevas posiciones frente al fenómeno comercial.

Pasemos ahora a exponer, de forma sintetizada, los cambios más relevantes que se han producido desde la óptica del consumidor.

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

---

<sup>1</sup> Un examen exhaustivo de los factores que han incidido en la ordenación espacial del comercio puede verse en PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial y Libertad de Empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 42 a 68.

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

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

c) Igualmente se aprecian *cambios en factores culturales* con incidencia sobre el sector comercial: el *carácter lúdico* que adquiere al *acto de la compra*, fruto de la "cultura del ocio" en la que vivimos, y que se hace especialmente patente en el caso de los grandes centros y parques comerciales y de ocio; la *infidelidad del consumidor* (búsqueda continua de la novedad en los productos y en los centros de compra); el *crecimiento del mercado de restauración* (comida fuera del hogar).

#### 1.1.2. Factores económicos: los cambios en el distribuidor

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

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

### 1.1.3. Factores urbanísticos

Desde el punto de vista estrictamente urbanístico, las relaciones ciudad-comercio se han visto afectadas, básicamente, por la propia evolución de las estructuras urbanas. Evolución urbana que está estrechamente ligada a la evolución, también, de las formas comerciales, ya comentada. En este sentido, hay que tener presente que algunos tipos de equipamiento comercial operan a modo de elementos estructurantes de la ciudad, como tendremos ocasión de comprobar.

Dos son los aspectos que merecen destacarse desde el punto de vista de las relaciones ciudad-comercio. En primer lugar, cómo de una situación inicial de infraequipamiento comercial, propia de las zonas suburbanas y periféricas, se pasó a otra que, en algunos casos, puede calificarse de saturación de equipamiento comercial periférico, sobre todo, del tipo «grandes superficies». En segundo lugar, hay que considerar la influencia que sobre los equipamientos comerciales (estructura, localización, etc.), han tenido las nuevas formas urbanas, en concreto la «urbanización de tipo difuso» (o uso residencial de baja densidad).

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

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

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

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

Es por ello, que el origen histórico del “urbanismo comercial” aparece ligado a una reacción frente a los nuevos formatos comerciales: esto es, como un mecanismo de defensa para frenar los impactos, esencialmente económicos, producidos sobre el comercio tradicional por las grandes superficies comerciales. En este enfoque inicial, los impactos territoriales y urbanísticos han permanecido en un segundo plano, cuando no simplemente olvidados<sup>2</sup>.

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

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

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

---

<sup>2</sup> Una visión histórica sobre las primeras respuestas jurídicas al problema de la ordenación espacial del comercio y la recepción de la expresión urbanismo comercial en PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial...*, op. cit., pp. 74 a 88.

a través de sus asociaciones, unas veces reclamando mayor equipamiento comercial, otras rechazándolo al priorizar la demanda de otro tipo de dotaciones y equipamientos.

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

En cuanto a la tensión ciudad-periferia, el punto de partida lo constituye el innegable papel vital que puede desempeñar y desempeña el comercio como factor de animación y estructuración urbana. En este sentido, desde la perspectiva de la ordenación territorial y urbanística, dos son los tipos de problemas que se plantean. En primer lugar, hay que referirse a los efectos que la implantación de grandes superficies tiene sobre la ordenación territorial y urbana. Sin olvidar los efectos positivos que las grandes superficies reportan (tales como superar los problemas de infraequipamiento en las llamadas «ciudades dormitorio»; 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.), su implantación puede provocar efectos claramente negativos:

- Por un lado, tratándose de grandes superficies ubicadas en la periferia, puede dar lugar a una revalorización del precio del suelo de tipo especulativo y a una fractura del hecho urbano, pasando a convertirse en ocasiones en inductoras del modelo de urbanización, forzando a gastos en infraestructuras que, beneficiando al sector privado, gravitan sobre la comunidad; además, claro está, de contribuir al ocaso del centro urbano. Ahora bien, no debe olvidarse que curiosamente la localización periférica del gran equipamiento comercial sigue coexistiendo con importantes déficits de equipamiento en las zonas de nueva urbanización difusa.
- Por otro lado, si se trata de grandes superficies intraurbanas, además de generar también un aumento del valor del suelo, producen en ocasiones la destrucción de trama urbana consolidada, la desaparición de *pedazos* enteros de ciudad.

En segundo lugar, el centro urbano, por su parte, presenta también graves problemas o deficiencias: progresivo abandono residencial, difícil accesibilidad, derivada de la congestión del tráfico y de los deficientes

transportes públicos, contaminación acústica y ambiental, inadecuación física de los locales destinados a uso comercial, su dispersión, etc.

Vemos, pues, que tanto en el caso de la implantación de grandes superficies, como en el caso del equipamiento comercial localizado en el centro urbano tradicional, se suscitan graves problemas de ordenación espacial. Problemas que, en definitiva, demandan unas nuevas formas de planificación que tengan en cuenta, de forma específica, la importancia del equipamiento comercial.

Hay que añadir, por último, que la problemática espacial del equipamiento comercial no es una polémica ni estéril, ni ingenua. Tras el enfrentamiento centro-periferia, comercio tradicional-grandes superficies, se encuentra, también, un debate de tipo ideológico, cuál es qué tipo o modelo de ciudad deseamos, qué tipo de sociedad. No hay que olvidar que la localización periférica de grandes equipamientos comerciales tiene su origen en Estados Unidos y responde, además de a razones de política comercial (marcada por la búsqueda de un aumento constante del beneficio), al modelo subyacente de hábitat, de organización social, de comportamiento, e incluso de organización política y administrativa. El debate, por tanto, radica también en determinar si el modelo americano es importable sin más al continente europeo, o por el contrario las elaboraciones urbanísticas europeas deben ofrecer una respuesta diferente, más acorde con nuestra forma de vida, con nuestras ciudades, cargadas de historia y tradición. Será en el marco de este debate, de estos problemas, donde va a dar sus primeros pasos el llamado «urbanismo comercial».

Es, por ello, que una comprensión real de la problemática del equipamiento comercial y su encaje territorial, obliga a tomar en consideración no solo el papel que desempeñan las normas e instrumentos de planificación urbanística, sino también la legislación sectorial, en concreto la comercial, que completa, por arriba, la ordenación territorial del comercio.

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

Los primeros pasos dados por el urbanismo comercial ponen de manifiesto, esencialmente, dos cosas:

▮ Primera, que el llamado «urbanismo comercial» cuenta, para desarrollar su acción reguladora, para llevar a cabo sus fines, con *diferentes instrumentos* o mecanismos.

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

## 2.1. Los instrumentos de los que se sirve el urbanismo comercial para desarrollar su acción reguladora

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

a) Los instrumentos ligados a las técnicas propias de la ordenación territorial y urbanística: las directrices o planes de ordenación territorial, los planes urbanísticos y las actuaciones específicas en la trama urbana.

b) Los instrumentos ligados a una política sectorial comercial previamente diseñada: los planes comerciales en sentido estricto.

c) Los instrumentos ligados a la resolución específica del conflicto entre comercio tradicional y grandes superficies: las licencias o autorizaciones administrativas.

### 2.1.1. Los planes urbanísticos y las actuaciones específicas en la trama urbana o «microubanismo comercial»

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

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

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

Junto a la utilización de los planes urbanísticos y en la medida en que se trata, en muchas ocasiones, de actuaciones derivadas de los mismos, hay que referirse a las llamadas «actuaciones en obra urbana» o «*microubanismo comercial*». Se trata de un instrumento de intervención que, por su menor complejidad, operatividad inmediata y, en ocasiones, carácter

aislado, puede considerarse de «segundo orden». La manifestación clásica de este instrumento de intervención ha sido la creación de «islas de peatones» o de «espacios comerciales con usos de tráfico restringido», de los que existen numerosos ejemplos.

### 2.1.2. *Los planes estrictamente comerciales*

El plan comercial en sentido estricto es un instrumento que parte del reconocimiento de que la planificación urbanística está afectada por ciertas limitaciones: existen aspectos de la ordenación comercial que difícilmente, y sólo desde el riesgo de convertir al urbanismo en un cajón de sastre, podrán tener cabida en un plan urbanístico<sup>3</sup>.

El plan comercial responde, pues, a una planificación distinta de la urbanística, la comercial. Una planificación complementaria de la urbanística, coordinada con la urbanística, pero diferente en cuanto a sus objetivos.

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

### 2.1.3. *Las licencias o autorizaciones administrativas*

Uno de los instrumentos más utilizados en el campo del llamado urbanismo comercial, especialmente para resolver el conflicto entre el comercio minorista tradicional y las grandes superficies comerciales, es el de la técnica autorizatoria: exigir para la realización de ciertos proyectos comerciales encuadrados dentro del gran equipamiento (instalación-apertura) o para la realización de algunas operaciones relativas a esos proyectos (modificación, ampliación, traslado), la previa obtención de una autorización o licencia administrativa.

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

1º. La autorización comercial permite resolver el conflicto que se genera entre el comercio tradicional y las grandes superficies comerciales, «caso por caso». Lo que no impide, ni mucho menos, vincular su otorga-

---

<sup>3</sup> Sobre las relaciones entre la planificación comercial y la urbanística, *vid.* PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., "La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística", en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 2713 a 2740.

miento a una previa planificación, ya sea ésta urbanística, ya sea comercial en sentido estricto.

2º. El otorgamiento de la autorización se encomienda a órganos de composición mixta (Comisiones integradas por los representantes de los diferentes intereses socio-económicos implicados, además, claro está, de los representantes de las Administraciones Públicas implicadas), o bien se garantiza su participación a lo largo del procedimiento (informes o dictámenes previos a la resolución).

3º. Se fijan legalmente los criterios, normalmente más ligados a la política comercial que al urbanismo, que han de ser tenidos en cuenta para el otorgamiento de la pertinente autorización o licencia administrativa.

## 2.2. Sistematización de los diferentes modelos existentes en el Derecho Comparado en relación con el urbanismo comercial

Tomando como criterio sistematizador la preponderancia de alguno de los instrumentos de acción propios del urbanismo comercial ya examinados, podemos distinguir tres grandes modelos legales; modelos que pasamos a exponer a continuación.

### 2.2.1. Modelo articulado sobre la preponderancia del «plan urbanístico»: República Federal de Alemania

Tres son las normas que articulan la ordenación espacial del comercio en Alemania<sup>4</sup>:

■ En primer lugar, hay que referirse a la Ley de Ordenación del Territorio, de 25 de julio de 1991 (reformada en 1993), que establece los principios que deben informar los planes urbanísticos en función de las características de las zonas.

■ En segundo lugar, el Código de Urbanismo, de 8 de diciembre de 1986, (reformado varias veces) regula dos instrumentos de planificación que deberán tener los intereses económicos y el aprovisionamiento de la población, y, en todo caso, las previsiones sobre el equipamiento comercial. Son los llamados “plan preparatorio o de utilización del suelo” (*Flächen-nut-zungsplan*) y “plan vinculante o de edificación” (*Be-bauungspla-n*).

■ En tercer y último lugar, hay que aludir al «Reglamento Federal de Aprovechamientos del Suelo» (*BauNVO*), regulador de las diversas clases de suelo que pueden prever los planes urbanísticos municipales, y los usos admisibles en cada una de ellas. Desde el punto de vista del equipamiento

<sup>4</sup> Un estudio del modelo alemán y su doctrina en PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial...*, op. cit., pp. 94 a 97.

comercial, las previsiones varían en función a la forma comercial (comercio minorista tradicional o gran superficie comercial) a la que se refieren.

Nos hallamos, pues, ante un modelo, el alemán, en el que el instrumento de acción preponderante de ordenación comercial, es el «*plan urbanístico*», matizado por una serie de criterios emanados de la autoridad federal. Plan urbanístico que atiende a la totalidad del equipamiento comercial, y no solamente a las grandes superficies, si bien estas son objeto de una especial atención.

Este modelo alemán, al que se le reprocha un exceso de celo en la protección del comercio minorista tradicional, o dicho de otro modo, un patente recelo a la implantación de grandes superficies comerciales, presenta, a nuestro modo de ver, dos inconvenientes:

- En primer lugar, la definición de gran superficie y centro comercial, que ha dado lugar a numerosos problemas interpretativos y conflictos en la aplicación práctica.

- En segundo lugar, la insuficiencia de los instrumentos urbanísticos para abordar toda la problemática del comercio. Es decir, hay aspectos de estricta política comercial que exceden el ámbito urbanístico y que difícilmente podrían encontrar cabida en los planes urbanísticos, pese a que *de facto* se incorporan a los mismos (criterios de competencia, de defensa del comercio local, etc.).

#### 2.2.2. Modelo articulado alrededor de la exigencia de una «autorización» o «licencia» comercial especial: Francia

La Ley francesa 73/1193, de 27 de diciembre, de Orientación del Comercio y Artesanado, conocida también por el nombre de «Ley Royer», supuso respecto de la reglamentación francesa precedente, en parte una continuación, en parte una ruptura, por cuanto recoge algunos caracteres radicalmente nuevos o inéditos. La Ley Royer 73/1193 es, en principio, una ley muy ambiciosa al tratar de ofrecer una respuesta global a los problemas existentes entre el comercio tradicional y las grandes superficies. Aspectos estos a los que dedica el Cap. II del Tit. III, arts. 28 a 33, bajo la rúbrica de «los equipamientos comerciales y el urbanismo comercial».

El sistema surgido en el año 1973, objeto, por otra parte, de un amplio desarrollo reglamentario, sometido a constantes y sucesivas reformas, tuvo una aplicación, a lo largo de los años, tremendamente conflictiva. A las carencias y disfunciones que caracterizaron al texto original, denunciadas unas veces por la doctrina, otras por los políticos y los agentes económico-sociales, y las más, por la jurisprudencia del Conseil d'Etat, hay que añadir los frecuentes escándalos de corrupción que han salpicado el funcionamiento de las Comisiones de Urbanismo Comercial. Esta situación explica que el sistema original, cuyas líneas maestras nos disponemos a desarrollar, haya sufrido algunas modificaciones de muy distinto

alcance y contenido. Ahora bien, abandonadas las pretensiones de grandes reformas de los años ochenta, las modificaciones experimentadas por la Ley Royer 73/1193, en los inicios de la década del noventa, en ningún caso suponen la alteración sustancial del esquema original. Las líneas maestras del sistema establecido, en materia de urbanismo comercial, por la Ley Royer 73/1193, son las siguientes<sup>5</sup>:

1ª. Separación entre los problemas de ordenación urbanística y los de equipamiento comercial, que pasan a ser competencia de órganos distintos.

La realización de los previos estudios comerciales y la participación, en calidad de asociados, en la elaboración de los documentos urbanísticos, se encomienda a las Cámaras de Comercio e Industria y a las de Oficios, sometidas solamente a la obligación de consultar a las organizaciones profesionales interesadas.

Por contra, el examen de las solicitudes de implantación de grandes superficies comerciales es competencia exclusiva de una comisión *ad hoc*: la Comisión Departamental de Equipamiento Comercial.

2ª. Dotar a las Comisiones de Equipamiento Comercial de un verdadero poder de decisión.

Frente al carácter meramente consultivo de sus predecesoras, las Comisiones Departamentales van a disponer de un poder real para autorizar o denegar los proyectos de implantación comercial, conforme a unos criterios legalmente establecidos. Comisiones Departamentales que van a estar integradas por tres clases de representantes: los de la Administración local, los de los intereses profesionales o corporativos (Cámaras de Comercio y de Oficios), y los de los intereses sociales (Asociaciones de consumidores).

No obstante, este poder de las citadas Comisiones se verá atemperado por el establecimiento de una vía de apelación ante la Comisión Nacional de Equipamiento Comercial, integrada, en su totalidad, por altos y cualificados funcionarios del Estado.

3ª. Fijar el régimen jurídico de la autorización comercial, sobre la base de tres ideas básicas:

■ Realizar la delimitación del «*campo de aplicación*» de la autorización comercial con arreglo a la apreciación de tres condiciones:

a) Naturaleza de la actividad que se ejerce: ha de tratarse de un establecimiento comercial al por menor.

<sup>5</sup> Un examen detallado del modelo francés y referencias a la doctrina francesa en PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial...*, *op. cit.*, pp. 98 a 101.

b) Naturaleza de la operación inmobiliaria proyectada: debe tener por objeto la creación, transformación o ampliación de un establecimiento comercial.

c) Límites de superficie: la operación proyectada ha de tener una cierta importancia expresada por alcanzar la superficie mínima exigida para entrar en funcionamiento el mecanismo autorizador.

▮ Articular el «procedimiento» para la expedición de la autorización comercial en dos instancias: una departamental, ante las Comisiones Departamentales de Equipamiento Comercial; otra nacional, en vía de recurso, ante la Comisión Nacional de Equipamiento Comercial.

▮ Establecer legalmente los *criterios* en función de los cuales, las Comisiones deberían adoptar sus decisiones. Los criterios responden, en su práctica totalidad, a consideraciones de política comercial. En otras palabras, las Comisiones no podrán fundar sus resoluciones en motivos estrictamente urbanísticos, ratificándose, de este modo, la separación entre la ordenación urbanística y las cuestiones de equipamiento comercial.

Estas son, a grandes pinceladas, las paredes maestras del sistema de urbanismo comercial diseñado por la Ley Royer 73/1193. Se trata de un sistema centrado, única y exclusivamente, en resolver el problema de las grandes superficies a través de la autorización comercial. Un sistema que renuncia, por tanto, a una ordenación global del sector comercial. Un sistema que, por su desvinculación de la ordenación territorial y urbanística, genera resultados, en ocasiones, grotescos y graves tensiones. Un sistema al que el nombre de «urbanismo comercial» no parece resultar muy apropiado, puesto que tiene más de «comercial» que de «urbanismo» en sentido estricto. Un sistema, por último, que presenta también aspectos positivos, al permitir examinar cuestiones de estricta política comercial que no podrían estar reflejados en los instrumentos urbanísticos.

### 2.2.3. Modelo mixto de «planificación comercial integral»: Italia

El régimen jurídico introducido en Italia por la Ley 426/71, de 11 de junio, de Disciplina del Comercio, respondió a un intento de llevar a cabo una planificación global del sector comercial, en estrecha conexión con la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico<sup>6</sup>.

Teniendo en cuenta que el problema a eliminar era la excesiva *atomización* y escasa productividad de la red de distribución existente, el legislador se empeñó en desarrollar una normativa que tenía como *objetivo principal*: favorecer una evolución más racional de la red de distribución comercial que, a la vez que mejore su funcionalidad y productividad, permita mantener el equilibrio entre las distintas formas comerciales (con-

<sup>6</sup> Un análisis de este sistema y de la doctrina italiana en PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial...*, op. cit., pp. 103 a 108.

vivencia comercio tradicional-grandes superficies) y garantice la satisfacción adecuada de las necesidades de los consumidores. Es decir, el fin último de la planificación comercial será, no el beneficio del comerciante singular, sino la satisfacción de los intereses generales, los intereses de la generalidad de los consumidores.

Para conseguir la racionalización de la red de distribución comercial, la ordenación del equipamiento comercial, la Ley 426/71 estableció un modelo articulado alrededor de la utilización de dos técnicas de intervención:

a) La de *planificación*, que se concibe con un carácter dual y secuencial, esto es, se desarrolla en dos fases:

■ Una primera, de carácter urbanístico, realizada por los instrumentos propios del planeamiento, el *Plan Regulador General* y el *Plan Regulador Particular*.

■ Y una segunda, de carácter estrictamente comercial, llevada a cabo por el *Plan de Desarrollo y Adecuación de la Red de Distribución* o *Plan Comercial*. Su objetivo es favorecer la transformación de la red de distribución comercial conforme a la ordenación urbana y en el marco de la protección de los consumidores. Contiene determinaciones sobre la localización comercial, la superficie máxima o mínima de los locales comerciales, etc.

b) La *autorizatoria*, como «brazo» ejecutor de las previsiones contenidas en la planificación comercial, que actuaría a modo de «cerebro». La autorización comercial, alejada del «caso por caso» y reducida su discrecionalidad (ligada a la existencia o no de plan comercial, y en el primer supuesto a su contenido), ha perdido todo carácter programador, asumiendo solamente la función de controlar la conformidad o no con las previsiones del plan.

Este sistema ha sufrido una modificación sustancial con la aprobación del Decreto Legislativo 114/1998, de 31 de marzo, de reforma de la disciplina relativa al sector comercial, que suprime *Plan de Desarrollo y Adecuación de la Red de Distribución* o *Plan Comercial*, y en su lugar establece un nuevo procedimiento de planificación más simplificado, y centrado en la intervención, sucesiva, de las Regiones y los Municipios. En el citado sistema, corresponde a las Regiones establecer las directrices generales para la implantación de la actividad comercial y los criterios de planificación urbanística referidos al comercio que los Municipios deberán incorporar a sus instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>7</sup>. ■

<sup>7</sup> Un examen del nuevo sistema italiano en MAGGIORA, E., *La nuova disciplina del commercio*, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, Giuffrè Editore, Milano, 1998.