

Sección I. Disposiciones generales

CONSEJO DE GOBIERNO

12203

Decreto Ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la regulación del sector del comercio tiene una notoria relevancia económica que va indisolublemente unida a un modelo económico cuyo principal motor es la prestación de servicios vinculada en gran medida al turismo.

La actual regulación del comercio en las Illes Balears viene recogida en la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, que derogó la hasta entonces vigente Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears. La Ley 11/2014 fue dictada teniendo en cuenta que la materia comercial ha sido objeto de diversas regulaciones desde el año 2001, algunas de estas exigidas por la necesaria transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento y del Consejo Europeo, relativa a los servicios en el mercado interior. Así, se puso de manifiesto en la exposición de motivos de la ley vigente la determinación del legislador balear de contar con una regulación clara y sistemática de la actividad comercial que, por una parte, recogiera las numerosas y sucesivas adaptaciones que el legislador estatal ha ido realizando en las directivas europeas y, por otra, que se dotara a la Comunidad Autónoma de un instrumento legal adecuado para el desarrollo de la actividad del comercio interior, partiendo de la realidad insular a sus vertientes económica y social.

La Ley 11/2014 se aprobó con la convicción de respetar las bases fijadas por el Estado como titular de la competencia exclusiva en materia de planificación y ordenación general de la actividad económica, así como en materia de legislación mercantil, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1 de la Constitución; su aprobación también se llevó a cabo con la certeza de desarrollar adecuadamente las competencias que, asimismo con carácter de exclusivas, confieren a esta Comunidad Autónoma los artículos 30.21, 30.42 y 31.6 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears en los ámbitos económico y comercial.

II

Con el objeto de llevar a cabo la debida adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, mediante la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, el Parlamento de las Illes Balears aprobó la modificación de la entonces vigente Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears. Como se recogió en la exposición de motivos de la Ley 8/2009, la citada adaptación de la normativa autonómica a la Directiva dio entrada, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a. A la prohibición expresa de implantar establecimientos comerciales en suelo que no tuviera el carácter y la condición de urbano consolidado, con las excepciones que establece la legislación urbanística general.
- b. A la definición de los establecimientos comerciales, individuales o colectivos.
- c. Al concepto de *gran establecimiento comercial*, recordando que se respetaba el principio general de instalación de establecimientos comerciales y se establecía una definición común y propia para los 53 municipios de la isla de Mallorca, para los 8 municipios de la isla de Menorca y para los 5 municipios de la isla de Ibiza; y, en cuanto a Formentera, se establecía «particularmente un concepto específico para el municipio de Formentera, dada su extrema fragilidad».

Todo ello, al amparo de las razones imperiosas de interés general fijadas por la Directiva de servicios, en particular la protección del medio ambiente y el entorno urbano, así como la conservación del patrimonio histórico y artístico.

Esta Ley 8/2009, de 16 de diciembre, no experimentó el menor reproche sobre su constitucionalidad respecto del concepto de *establecimiento comercial* que se regulaba en su artículo 5 —dando nueva redacción al artículo 13 de la Ley 11/2001, de 15 de junio— y que ya establecía los mismos parámetros y condiciones que se recogen en la ahora vigente Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, y por las mismas razones de protección y conservación antes citadas.

Así, el artículo 13 de la Ley 11/2001, de 15 de junio, disponía, tras la reforma del año 2009, que «en las Illes Balears tienen la consideración de gran establecimiento comercial los comercios al por mayor o al detalle que tengan una superficie útil para la exposición y la venta superior



a 700 m² en la isla de Mallorca; a 400 m² en las islas de Menorca y de Ibiza, y a 200 m² en la isla de Formentera» y se razonaba que los criterios para aplicar unas superficies distintas en las diferentes islas estaban justificados por razones de interés general, relacionados con la distribución comercial, con la protección medioambiental y del entorno urbano, con la ordenación del territorio y con la preservación del patrimonio histórico y artístico, sin olvidar el hecho de la diferente extensión territorial y las características geoeconómicas de cada una de las islas.

Por otra parte, es preciso señalar que, habiendo sido impugnada la Ley 11/2001, de 15 de junio, ante el Tribunal Constitucional, la STC n.º 26/2012, de 1 de marzo —que también revisó la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 8/2009—, de 16 de diciembre, estimó parcialmente el recurso y declaró inconstitucionales y nulos los artículos 4.2, 18.2, 27.a), 28 y 35.2 de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears, así como, parcialmente, la redacción inicial de los artículos 14.1, 21.1.b) y 22, que resultaban contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, desestimando el recurso en todo el resto. Es decir, que la redacción dada a los artículos 13 y 14.1 de la Ley 11/2001, de 15 de junio, por la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, y que después fue trasladada a la vigente Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, fue considerada por el Tribunal Constitucional como absolutamente respetuosa con la legislación básica del Estado en materia de ordenación económica.

III

El marco expuesto, especialmente con respecto al régimen de los grandes establecimientos comerciales, ha sido puesto recientemente en duda por las autoridades estatales. En el mes de noviembre de 2014 se inició, a petición de la Administración estatal, el mecanismo de cooperación previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el fin de solucionar las discrepancias interpretativas que suscitaba la norma autonómica en cuestión.

Con la entrada en funcionamiento del nuevo Gobierno, surgido del último proceso electoral, las partes llegaron a concluir un preacuerdo que significaba, por un lado, una serie de compromisos, por parte de las instancias balears, de reformar la vigente Ley de Comercio con el fin de garantizar su mejor encaje en las coordenadas fijadas por la legislación básica estatal, con pleno respeto a las exigencias del derecho comunitario europeo; por otro lado, se llegó a una solución consensuada que permitía a la Comunidad Autónoma mantener, con respecto a los grandes establecimientos comerciales, una licencia o autorización de carácter comercial y una modulación de las superficies de exposición y venta comercial a partir de las cuales la licencia o la autorización son exigibles: todo ello en atención al hecho insular (art. 138.2 CE) y a las características propias de los diversos territorios insulares. Este preacuerdo, conseguido en el mes julio de 2015, fue roto repentinamente por los representantes estatales, al mismo tiempo que el Gobierno central ordenó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 13, 14.1 y 6, 22.8 y 23.32 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears. La invocación del artículo 161.2 de la Constitución por parte del representante procesal del Estado determinó que el Tribunal Constitucional, al admitir a trámite esta impugnación mediante providencia de 21 de julio de 2015, dispusiera la suspensión de los referidos preceptos a partir de la fecha de interposición del recurso para las partes, y a partir de la publicación oficial para terceros.

Esta suspensión ha supuesto la interrupción de un proceso de negociación (art. 33.2 LOTC) que ya había empezado a dar sus frutos, pero al mismo tiempo introduce una situación en que desaparece transitoriamente la posibilidad de exigir la autorización comercial tal como estaba configurada en los preceptos ahora suspendidos de la ley vigente y, en consecuencia, se crea una situación de inseguridad respecto del régimen jurídico aplicable a los operadores económicos.

En este contexto, el Gobierno de las Illes Balears, recogiendo las aspiraciones del sector balear del comercio, considera que tiene que afrontar la situación descrita con medidas que, por un lado, introduzcan en la legislación balear las modificaciones de carácter técnico que, en consonancia con el preacuerdo a que se llegó con los representantes ministeriales, garanticen con celeridad un mejor encaje de la Ley 11/2014 en el marco básico estatal, proporcionando así una mayor seguridad jurídica para los operadores económicos; y que, por otro lado, continúen preservando, en cada isla, los valores territoriales, medioambientales, culturales, etc., que podrían ponerse en peligro, si la Administración balear no contara con la posibilidad de efectuar adecuadamente un control previo de la nueva implantación o de la ampliación de grandes establecimientos comerciales basado en las ya mencionadas razones de interés general.

Para la buena implementación y la eficacia de estas medidas, el Gobierno hará uso del mecanismo cautelar consistente en la suspensión de autorizaciones por seis meses, periodo que permitirá, en primer lugar, elaborar y aprobar el necesario desarrollo reglamentario de la ley, así como, en segundo lugar, que los consejos insulares puedan empezar a aplicar las medidas de planificación y ordenación de los equipamientos comerciales, legalmente previstas, en sus respectivos ámbitos.

Por todo ello, el Gobierno considera que, con la máxima celeridad posible, se deben adoptar las medidas legales apuntadas, dado que se ha producido una situación de necesidad extraordinaria y urgente que no puede ser afrontada razonablemente, con la misma eficacia, por vía parlamentaria. Éste es el presupuesto de hecho habilitado de la figura del decreto ley, que en este caso encuentra amparo en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.



IV

Las medidas que incorpora el decreto ley se han diseñado con la pretensión de desarrollar los poderes legislativos que, en el marco de los artículos 30.42 y 84.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, permiten a las instituciones balears aplicar orientaciones políticas propias en materia de comercio, en atención a los respectivos intereses territoriales, siempre que dichas orientaciones respeten el ámbito de decisión estatal que viene marcado, fundamentalmente, por los números 11 y 13 del artículo 149.1 del texto constitucional.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la competencia autonómica en comercio interior encuentra sus límites, entre otros, en el artículo 149.1.13 de la Constitución. Ahora bien, la propia jurisprudencia constitucional ha sido la que también ha señalado que el título competencial que incorpora el mencionado artículo no puede conseguir «incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995)» (STC 124/2003, FJ 3); en otras palabras, el artículo 149.1.13 de la Constitución, de acuerdo con la propia interpretación del alto tribunal, no habilita al Estado para entrar en cualquier materia a menos que lo haga claramente como una medida de ordenación general de la economía, debiendo respetar, por lo tanto, los aspectos concretos que, en el ejercicio legítimo de las competencias autonómicas, reflejen la política en el sector de la actividad económica comercial, siempre que no afecten a la política económica global.

Así, en la STC 26/2012, de 1 de marzo, que recoge toda la doctrina anterior del Tribunal Constitucional, con referencia especial a la STC 88/2010, de 15 de noviembre, y a la STC 225/1993, si bien se acepta la intervención estatal amparada en el artículo 149.1.13 de la Constitución, se insiste en que esta intervención no puede consistir más que en el establecimiento de «unas directrices o criterios globales que cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica», directrices que, por tener el carácter de «común denominador normativo», no pueden ser tan «minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno en las competencias autonómicas en esta materia».

Por eso, la exigencia de que, para poder construir grandes establecimientos comerciales que superen unas determinadas dimensiones, se deba obtener autorización previa de la Administración autonómica, así como que los límites de superficie a partir de los cuales se tiene que sujetar a esta autorización sean distintos a los que establece la legislación estatal, no son novedades introducidas por la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, ni afectan en absoluto a la política económica global. Es más, constituyen una de las excepciones a la generalización del sistema de declaración responsable como título habilitante que permiten las directivas europeas, ya que su introducción respondió, precisamente, a la transposición de estas últimas.

V

Este decreto ley tiene un artículo único, dividido en cuatro apartados, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo único modifica en sus apartados, respectivamente, los artículos 13, 14, 22.8 y 23.3 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, en el siguiente sentido:

- Se modifica el artículo 13 para establecer que el procedimiento de obtención de la autorización comercial es único y de competencia autonómica, y que integrará la intervención de las otras administraciones con competencias sectoriales afectadas, de manera que el operador vea simplificada su tramitación. Todo ello, en sintonía con la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.
- Se modifica el artículo 14, para establecer una regulación mínima del procedimiento para la obtención de la autorización comercial, así como para adaptar los plazos de su tramitación y el sentido del silencio a lo establecido en la legislación estatal básica.
- Se reforma el apartado 8 del artículo 22, adaptando los requisitos para la declaración de zona de gran afluencia turística a las últimas modificaciones que ha sufrido la legislación estatal básica.
- Se modifica el apartado 3 del artículo 23 para adaptar el sentido del silencio a lo establecido en la legislación estatal básica en materia de procedimiento.

Por otra parte, en la disposición adicional primera, apartado primero, se establece un plazo de suspensión del otorgamiento de autorizaciones comerciales con el fin de poder llevar a cabo adecuadamente la implementación reglamentaria que sea necesaria y de dar tiempo a los operadores económicos para que puedan adaptar sus proyectos al nuevo régimen de autorización, caracterizado por la existencia de un procedimiento integrado que permitirá una relación exclusiva con la dirección general competente en materia de comercio, eliminando la necesidad de procedimientos autónomos que tengan que ser resueltos por las autoridades urbanísticas.

En el apartado segundo de la disposición adicional primera se faculta expresamente al Gobierno autonómico y a los consejos insulares para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan hacer uso de los instrumentos previstos en la Ley de Ordenación Territorial para la planificación y ordenación de los equipamientos comerciales, siempre teniendo en cuenta que toda regulación o intervención tiene que responder a fundadas razones imperiosas de interés general.

En la disposición transitoria se aborda el régimen de tramitación y resolución de las solicitudes anteriores a la entrada en vigor del presente



decreto ley. En la disposición derogatoria se incluye una oportuna referencia a la disposición adicional tercera de la Ley 11/2004, cuya virtualidad práctica se puede considerar agotada. En la disposición final primera se faculta al Gobierno de las Illes Balears para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para la aplicación de las medidas previstas en este texto con valor de ley. Por último, la disposición final segunda determina la vigencia del decreto ley desde la fecha de su publicación oficial.

DECRETO

Artículo único

Se introducen, en la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, las siguientes modificaciones:

1. El artículo 13 queda redactado en los siguientes términos:

1. Se requiere autorización única para las siguientes actuaciones:

a. La implantación y la ampliación de las instalaciones destinadas a establecimientos del tipo gran establecimiento comercial.

b. La apertura o la ampliación de los establecimientos individuales situados dentro de los mercados municipales si tienen una superficie útil para la exposición y venta que supere los límites establecidos en el artículo 12.

2. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización se tramita ante la dirección general competente en materia de comercio e integra la intervención de la administración urbanística y del resto de administraciones con competencias sectoriales afectadas.

2. El artículo 14 queda redactado en los siguientes términos:

1. Para la obtención de la autorización a la que hace referencia el artículo anterior, las personas o entidades interesadas deben presentar una solicitud de autorización comercial mediante el formulario normalizado, acompañada de la documentación reglamentariamente establecida.

2. El establecimiento debe situarse en una parcela que tenga la clasificación de suelo urbano de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal y tenga la condición de solar.

3. La instrucción del procedimiento tiene que incluir los trámites reglamentariamente determinados, a los cuales debe poner fin una resolución motivada dictada por el consejero competente en materia de comercio.

4. El plazo para dictar y notificar la resolución es de tres meses. Una vez transcurrido dicho plazo, la autorización se entenderá estimada. El plazo podrá ser objeto de suspensión de acuerdo con la legislación de procedimiento administrativo.

5. La solicitud iniciadora del procedimiento regulado en este artículo, para la instalación o la ampliación de gran establecimiento comercial, da lugar a la exigencia de la correspondiente tasa.

3. El apartado 8 del artículo 22 queda redactado en los siguientes términos:

En cualquier caso, a los municipios de más de 100.000 habitantes que hayan registrado más de 600.000 pernoctaciones en el año inmediatamente anterior, o que cuenten con puertos donde operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediatamente anterior al menos 200.000 pasajeros, se tiene que declarar, por lo menos, una zona de gran afluencia turística por aplicación de los criterios previstos en los apartados anteriores.

4. El apartado 3 del artículo 23 queda redactado en los siguientes términos:

Transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud en la consejería competente en materia de comercio, sin que se haya dictado y notificado la resolución, la propuesta se entenderá estimada.

Disposición adicional primera

1. Durante el plazo de seis meses, que se contarán desde la entrada en vigor de este decreto ley, se suspende en el ámbito de las Illes Balears el otorgamiento de la autorización comercial única regulada en la Ley 11/2014, de 15 de octubre, en la redacción dada por este decreto ley.

2. El Gobierno y los consejos insulares, en el plazo de seis meses y en el marco de la regulación de los instrumentos de ordenación territorial



contenida en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, así como en consonancia con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, podrán adoptar las medidas de ordenación urbanística y territorial de los equipamientos comerciales que se consideren necesarias en atención a razones imperiosas de interés general relativas a la protección del medio ambiente, del entorno urbano y del patrimonio histórico, artístico y cultural.

Disposición transitoria

Los procedimientos para la obtención de la autorización exigible de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears, que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de este decreto ley, se tienen que tramitar y resolver de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

Disposición derogatoria primera

1. Quedan derogadas todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a lo dispuesto en este decreto ley.
2. Queda derogada expresamente la disposición adicional tercera de la Ley 11/2014, de 15 de octubre.

Disposición final primera

Se faculta al Gobierno de las Illes Balears para que dicte las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo de las medidas establecidas en este decreto ley, y especialmente para que apruebe la norma reguladora del procedimiento integrado a la que hace referencia el artículo 13 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de Illes Balears, en un plazo máximo de cuatro meses.

Disposición final segunda

El presente decreto ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial de las Illes Balears*.

Palma, 24 de julio de 2015

El conseller de Treball, Comerç i Indústria
Iago Negueruela Vázquez

El vicepresidente y consejero de Innovación, Investigación y Turismo
presidente por suplencia del Consejo de Gobierno
(art. 2 del Decreto 8/2015, de 2 de julio, de la presidenta de les Illes Balears)
Gabriel Barceló i Milta

