

# RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA IMPLANTACIÓN DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN CASTILLA Y LEÓN\*

Tomás Quintana López  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de León

## RESUMEN

*Las consecuencias de la trasposición de la Directiva de servicios se extienden al régimen de implantación de los grandes establecimientos comerciales. En el caso de Castilla y León, a partir de las bases sentadas por las leyes estatales de trasposición de esa norma comunitaria, incluida reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, el legislador autonómico ha modificado aspectos sustanciales de la Ley de Comercio de Castilla y León, derogando también el instrumento de ordenación territorial regulador del equipamiento comercial de la Comunidad y, por último, aprobando la denominada Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial, en este último caso para establecer las pautas a seguir por los titulares de la potestad de planeamiento en lo referente a la implantación de los grandes establecimientos comerciales. Del estudio de esta última disposición y, por lo tanto, del régimen jurídico urbanístico de la implantación de los grandes establecimientos comerciales nos*

---

\* El presente estudio ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DER 2010-20663, del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Tomás Quintana López

*ocupamos en el presente trabajo, el cual, por su contenido, toma como punto de partida las claves de la evolución del urbanismo comercial que fueron objeto de estudio por nosotros mismos con anterioridad.*

**Palabras clave:** *modelos urbanísticos, equipamiento comercial, planeamiento urbanístico.*

### **ABSTRACT**

*The consequences of the transfer of the services Directive affect the regime for setting up large commercial establishments. In the case of Castile and Leon, starting from the basis of the State laws of transfer for this EU regulation, including the reform of the Retail Business Regulation Law, the autonomic, regional legislator modified substantial aspects of the Law of Commerce of Castile and Leon, also abolishing the territorial instrument that regulated the Community's commercial services and, finally, approving the so-called "City Planning Technical Regulations on Commercial Services" in order to establish the guidelines to be followed by those responsible for planning with respect to the setting up of large commercial establishments. This paper deals with the study of the latter disposition and, thus, with the legal regime for city planning concerning the setting up of commercial establishments and which, due to the contents, takes the key questions in the evolution of commercial city planning, which were the object of previous studies by the author, as the starting point.*

**Keywords:** *urbanistic models, commercial equipment, urbanistic planning.*

## SUMARIO

---

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL MODELO URBANÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN Y SU TRASCENDENCIA PARA LA IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.
3. LA POSICIÓN ORDINAMENTAL DE LA NORMA TÉCNICA URBANÍSTICA SOBRE EQUIPAMIENTO COMERCIAL DE CASTILLA Y LEÓN.

Régimen urbanístico de la implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León

4. LA NORMA TÉCNICA URBANÍSTICA SOBRE EQUIPAMIENTO COMERCIAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.
  - 4.1. Planeamiento general y equipamiento comercial.
  - 4.2. Planeamiento habilitante de la los grandes establecimientos comerciales.
    - 4.2.1. Planes habilitantes de la implantación de grandes establecimientos comerciales.
    - 4.2.2. Contenidos específicos de los planes urbanísticos de desarrollo habilitantes de los grandes establecimientos comerciales.
      - 4.2.2.1. Integración del gran establecimiento comercial en el entorno urbano.
      - 4.2.2.2. Resolución de las necesidades de acceso al gran establecimiento comercial.
      - 4.2.2.3. Conexión a las redes de servicios urbanos.
      - 4.2.2.4. Dotación de aparcamientos.



## 1. INTRODUCCIÓN

En nuestro anterior estudio titulado «Claves de la evolución del urbanismo comercial. La implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León», publicado en el número 23 de esta misma revista, dábamos cuenta de los importantes cambios normativos que ha exigido la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior <sup>(1)</sup>, en relación con el régimen de implantación de los denominados grandes establecimientos comerciales. Pero más allá de la remisión que ahora realizamos al contenido de dicho trabajo, es oportuno que reparemos en este momento, a modo de síntesis de lo que allí expusimos, en la mutación que ha sufrido el llamado urbanismo comercial, pues en esta expresión, conforme a la normativa precedente, se mezclaban dos componentes diferentes, que obedecían cada uno de ellos a intereses distintos: el propiamente urbanístico, relativo, por tanto, a la preocupación por la óptima ocupación del suelo por los (grandes) establecimientos comerciales, y el otro ingrediente que atendía a la búsqueda de lo que podemos reconocer como un equilibrio entre varios factores, susceptibles de ser resumidamente identificados con la satisfacción de las necesidades de aprovisionamiento de bienes y servicios ofrecida a la población por la estructura comercial ya radicada, y con el impacto que pudiera tener en el comercio existente la implantación de nuevos establecimientos comerciales. Para asegurar ese doble interés, territorial y comercial, se establecía un control administrativo previo a la instalación de nuevos grandes establecimientos comerciales a través de la denominada licencia comercial específica que poco tenía que ver

---

1. Además de la bibliografía citada en nuestro trabajo anterior, para una visión crítica del proceso de trasposición de la Directiva de servicios, vid. FUERTES LÓPEZ, M., «Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de servicios» (texto facilitado por la autora que, en el momento de ser escrito este trabajo, está pendiente de ser publicado).

Tomás Quintana López

con el carácter reglado que se suele reconocer al tipo básico de las autorizaciones, pues su otorgamiento se hacía depender fundamentalmente de un conjunto de circunstancias de carácter comercial o económico cuya valoración tenía un claro componente discrecional.

El soporte normativo de todo ese sistema integrado por legislación estatal y autonómica fue objeto de atención circunstanciada en nuestro anterior estudio con especial consideración de la normativa de Castilla y León, del cual conviene ahora recordar el papel que desempeñaba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial de Castilla y León, aprobado por Decreto 104/2005, de 29 de diciembre, en cuanto expresión del considerado doble interés a que pretendía atender la anterior normativa reguladora del llamado urbanismo comercial, pues en el citado plan —aprobado como instrumento de ordenación territorial—, junto a las directrices y criterios territoriales y urbanísticos que preveía para la implantación de establecimientos comerciales en la Comunidad, se contemplaban también otras directrices y criterios de carácter sustantivo, además de reglas procedimentales, directamente dirigidos a salvaguardar y proteger la estructura comercial existente frente a la aparición de competidores dotados de formas y formatos comerciales variados y normalmente diferentes al tradicional pequeño comercio cuya preservación se pretendía.

Todo ello quedó expuesto en el anterior trabajo, destacando con especial énfasis la mutación que opera la transposición de la Directiva 2006\123 en el llamado urbanismo comercial, al suprimir las razones comerciales o económicas, como fundamento del control de la implantación de los establecimientos comerciales, y permitir solo el mantenimiento de aquéllas vinculadas al control territorial de su asentamiento. Insistir ahora en esa cuestión nada aportaría a lo que ya expusimos en otro lugar, por lo que nuevamente procede remitirnos al contenido de nuestro estudio anterior ya citado.

Sí interesa recordar en este lugar, sin embargo, que el Decreto 104/2005, de 29 de diciembre fue expresamente derogado por el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de medidas de impulso de las actividades de servicios de Castilla y León, dictado para la adecuación de la normativa de la Comunidad a la Directiva 2006\123, así como a las normas estatales de transposición de ésta. No obstante esa derogación, la disposición transitoria del decreto ley autonómico prevé la aplicación transitoria de determinadas disposiciones del

Régimen urbanístico de la implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León

Plan Regional de Ámbito Sectorial, aprobado por Decreto 104/2005, de 29 de diciembre; concretamente, los artículos 18.3, 18.4, 19.1, 19.3, 19.4, 20, 27.3, 28, y 29, así como el apartado 1 («Listado de municipios por Áreas Comerciales y Zonas Básicas de Comercio») de su Anexo, hasta que no se desarrollen las previsiones del artículo 15.3 de la Ley 16/2002, en la redacción dada a este precepto por el Decreto Ley 3/2009, y en tanto esas disposiciones de aplicación transitoria no entren en contradicción con el contenido del mencionado decreto ley.

Pasados algunos meses desde la aprobación de este decreto ley, la aplicación transitoria de algunas de las normas citadas ha venido a ser afectada, al menos parcialmente, por la publicación del Decreto 28/2010, de 22 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León, pues en ésta se contemplan disposiciones claramente dirigidas a desplazar la aplicación (transitoria) de algunas de las citadas del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial, en particular, las relativas a los criterios que deben asumir los instrumentos de planeamiento general, así como los habilitantes de la instalación de grandes establecimientos comerciales <sup>(2)</sup>; todo ello sin perjuicio de que con la aprobación de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial no se haya agotado el desarrollo de lo previsto en el artículo 15.3 del Decreto Ley 3/2009, toda vez que en él se hace descansar «*la adecuada y equilibrada integración territorial de los establecimientos comerciales*» en un doble haz de instrumentos: los que proporciona la legislación de ordenación del territorio para regular las actividades sectoriales <sup>(3)</sup> y los mecanismos que la normativa urbanística contempla para conformar los criterios aplicables a la planificación urbanística en relación con el sector comercial, de manera que, en puridad, solamente es a estos últimos a los que hace referencia la citada norma técnica urbanística aprobada por Decreto de 22 de julio de 2010.

---

2. Vid. la disposición transitoria del Decreto 28/2010, de 22 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León, en la cual se establecen los plazos en los que el planeamiento se habrá de adaptar al contenido de la citada norma técnica urbanística.

3. De los instrumentos que regula la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación Territorial de Castilla y León, con el precedente que representa el aprobado por Decreto 104/2005, de 29 de diciembre, los denominados planes regionales de ámbito sectorial, regulados —junto a otros— en los artículos 20 a 25 de la citada Ley de Ordenación del Territorio, son los instrumentos adecuados para ordenar la actividad comercial desde la perspectiva territorial.

Tomás Quintana López

Precisamente de su contenido, en cuanto constituye el desarrollo parcial de las previsiones del artículo 15.3 del Decreto Ley 3/2009, mediante el establecimiento de los criterios que tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento urbanístico en relación con el equipamiento comercial y, particularmente, los grandes establecimientos comerciales, nos ocuparemos más adelante.

## 2. EL MODELO URBANÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN Y SU TRASCENDENCIA PARA LA IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Como se ha puesto de relieve, siendo el urbanismo y, en general, los criterios vinculados al uso del territorio los únicos que, una vez transpuesta la Directiva 2006/123, pueden resultar determinantes para la implantación de los establecimientos comerciales que, por sus dimensiones, lleguen a condicionar el modelo territorial, resulta de interés acercarse precisamente al modelo de ciudad que se deduce de los principios en los que se asienta nuestra legislación del suelo y urbanística autonómica.

Con este objeto, hay que recordar que el desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>(4)</sup> que, como desiderátum, contempla el artículo 2 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, se basa en una serie de principios<sup>(5)</sup> que favorecen un modelo urbanístico de ciudad compacta<sup>(6)</sup>, caracterizado por la mezcla de los usos del suelo y las

---

4. Tempranamente, sobre el desarrollo territorial y urbano sostenible, MELLADO RUIZ, L. y PÉREZ FERRER, F., «Algunas reflexiones sobre el "nuevo" derecho urbanístico en el Proyecto de Ley estatal del Suelo: derecho urbanístico sostenible y protección penal», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 22, 2007, pp. 91-149.

5. Sobre la trascendencia de su contenido, vid. PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, estudio preliminar de M. Vaquer Caballería, Iustel, Madrid, 2009, p. 44 y pp. 116 a 125.

6. En este sentido, cabe recordar las referencias que el preámbulo del citado texto refundido realiza al modelo de ciudad compacta propuesto desde la Unión Europea, al que se conectan los principios de desarrollo territorial y urbano contenidos en el artículo 2 del mismo texto legal, en particular la alusión a un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, suficientemente dotado de infraestructuras y servicios, en el que los usos se combinen de forma funcional [el artículo 2.2.c) del mismo texto refundido]. Puede hallarse un apreciable contraste entre este pretendido modelo de ciudad compacta con el que anteriormente alumbró el redactor de

actividades, favoreciendo con ello la cohesión social y la cercanía de los servicios a los potenciales demandantes, un modelo, por cierto, que se percibe en la tradición de los países mediterráneos <sup>(7)</sup>, frente al modelo de ciudad dispersa o difuminada, en el que predomina la zonificación de usos, con un resultado de segregación, modelo caracterizado por la existencia de zonas residenciales carentes de comercios, por lo que predominan las grandes superficies comerciales alejadas de aquéllas, lo cual exige el continuo desplazamiento desde el lugar de residencia a aquellos otros en los que se puedan satisfacer las necesidades, incluso las más elementales, para lo cual son necesarias redes de comunicación de gran capacidad, incluso en los espacios urbanos <sup>(8)</sup>. En esos diferentes modelos de ciudad influyen de forma determinante los tipos de actividad comercial, de manera que el comercio de cercanía es más propio del modelo de la ciudad concéntrica, en contraste con las grandes superficies comerciales periféricas, que constituyen el paisaje habitual del tipo de ciudad dispersa <sup>(9)</sup> tradicional en el modelo urbano anglosajón.

Empujado por el legislador estatal, el de Castilla y León tardó poco tiempo en reaccionar a los nuevos principios, propiciando la reforma de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de la Comunidad, mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo. En ella se encuentran abundantes señales que ponen de manifiesto, más que una reorientación, un reforzamiento del modelo de ciudad compacta en el urbanismo de Castilla y León, pues éste ha sido y es el tradicionalmente predominante en la Comunidad.

En efecto, la Ley 4/2008 dota de una nueva redacción al artículo 4 de la Ley de Urbanismo con objeto de orientar la actividad urbanística para la consecución

---

la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, a la vista de la amplitud con que se concibió el suelo urbanizable y, sobre todo, la admisión de actuaciones urbanísticas dispersas en esa clase de suelo mediante su conexión con los sistemas generales.

7. Sobre el modelo de ciudad compacta, ampliamente documentado, vid. F. LÓPEZ PÉREZ, *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (Por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, 2009, pp. 172 y ss.

8. Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, tercera edición, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 29 y ss.

9. Vid. VILLAREJO GALENDE, H., *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada, 2008, p. 91.

Tomás Quintana López

ción, entre otros objetivos, de una ordenación urbanística de los municipios guiada por el principio de desarrollo sostenible, que cifra en algunas de las notas que, sin discusión, se atribuyen al modelo de ciudad compacta, como son: la cohesión social de la población mediante la mezcla equilibrada de usos, actividades y grupos sociales; rehabilitación de áreas urbanas degradadas; la continuidad y armonía del espacio urbano sin concentración de usos y actividades; incluso con una referencia expresa al desarrollo urbano compacto. Más aún, atendiendo precisamente a esta forma de desarrollo urbano, la exposición de motivos de la Ley 4/2008 alude al impulso que recibe en esta ley dicho modelo de ciudad al imponer que los nuevos sectores del suelo urbanizable sean contiguos al suelo urbano, lo cual, ciertamente, se refleja en el artículo 13 de la Ley de Urbanismo, en la redacción dada a dicho precepto por la Ley 4/2008, al exigir, como regla general, la colindancia con el suelo urbano para que los terrenos puedan ser reclasificados como suelo urbanizable, lo que constituye una prueba inequívoca de que la reforma de la Ley de Urbanismo pretende fortalecer el crecimiento compacto de las ciudades <sup>(10)</sup>.

Ese modelo compacto de ordenación urbanística es el que ha de presidir, pues, el desarrollo urbanístico de los municipios y, por tanto, en la medida en que puede verse afectado por la implantación de establecimientos comerciales de gran tamaño, se justifica la intervención de la Administración mediante los instrumentos que el ordenamiento ponga en sus manos, señaladamente, pero no solo, los de planeamiento, así como la supervisión administrativa por razones vinculadas al uso del territorio; en definitiva, los parámetros del control que aquella ejerza para permitir la instalación de grandes establecimientos comerciales no pueden ser otros que las normas que disciplinan el uso del suelo y, singularmente, las determinaciones del planeamiento.

Consecuentemente con ello, el artículo 15.3 de la Ley de Comercio de Castilla y León, en la redacción dada al mismo por el Decreto Ley 3/2009, hace un llamamiento a los instrumentos de ordenación territorial existentes para regular las actividades sectoriales, así como a los medios que se pueden utilizar para pautar el ejercicio de la potestad de planeamiento por sus titulares mediante

---

10. MARINERO PERAL, Á. M.<sup>a</sup>, «El Derecho urbanístico de Castilla y León: Origen y evolución», en *Derecho urbanístico de Castilla y León* (obra colectiva dirigida por E. Sánchez Goyanes), tercera edición, La Ley/El Consultor, Madrid, 2009, p. 89.

la fijación de criterios específicos. Justamente este eslabón de la cadena, es decir, los criterios a que ha de ajustarse el redactor del planeamiento, lo ha venido a ocupar la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León, aprobada por Decreto de 22 de julio de 2010, al proporcionar e imponer a los titulares de la potestad de planeamiento los criterios que han de asumir en el ejercicio de la misma.

### 3. POSICIÓN ORDINAMENTAL DE LA NORMA TÉCNICA URBANÍSTICA SOBRE EQUIPAMIENTO COMERCIAL DE CASTILLA Y LEÓN

Precisamente por la importante función que cumple la citada Norma Técnica Urbanística, resulta de interés conocer la posición ordinamental que ocupan todas las de su especie.

Pues bien, las denominadas normas técnicas urbanísticas, previstas desde la primera redacción de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, su regulación experimentó, sin perder su inicial configuración, algún cambio con la aprobación de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, cambio que también se tradujo en algunas modificaciones en la regulación que de las mismas contenía la redacción primera del artículo 78 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al ser aprobado el Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el que se modificó el Decreto 22/2004, de 29 de enero, de aprobación de dicho reglamento.

A nuestros efectos interesa destacar de las normas técnicas urbanísticas su condición de normas reglamentarias, dotadas del alto rango que se deriva del órgano autonómico competente para aprobarlas, es decir, el Consejo de Gobierno de la Comunidad. Además, la lectura del actual artículo 78.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León pone de manifiesto que su redactor las ha querido dotar de una función complementaria, de desarrollo, podríamos decir, de la Ley de Urbanismo y de su reglamento. En particular, a la vista de lo establecido por la disposición adicional cuarta de la citada ley y por el propio artículo 78 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, una de las funciones que dichos preceptos encomiendan a las normas técnicas urbanísticas es la de establecer con carácter vinculante criterios que limitan el margen de decisión de los redactores de los instrumentos de planeamiento en lo refe-

Tomás Quintana López

rente, entre otros aspectos, a las dotaciones urbanísticas. De manera que, en función de la mayor o menor concreción de sus contenidos, pueden prever verdaderos estándares urbanísticos <sup>(11)</sup>, aunque ni la Ley de Urbanismo ni su reglamento de desarrollo imponen al redactor de las normas técnicas urbanísticas que lleguen a tener necesariamente ese alcance tan preciso <sup>(12)</sup>.

Con este punto de partida, la aptitud de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León para fijar los criterios que han de asumir los redactores del planeamiento en relación con los usos comerciales del suelo pasa por reconocer a éstos la condición de dotación pública, algo que, incluso formalmente, encuentra respaldo en los conceptos que manejan las propias normas legales. En efecto, la disposición adicional única del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al conceptuar las dotaciones públicas incluye en ellas a los equipamientos, y el propio legislador autonómico regula las directrices para el adecuado desarrollo del equipamiento comercial de los municipios de Castilla y León en los artículos 14 y ss. de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de la Comunidad, en la redacción dada a esos artículos por el Decreto Ley 3/2009 <sup>(13)</sup>. De ello, por lo tanto, sin dificultad se deduce que el equipamiento comercial, entendido como el conjunto de establecimientos comerciales tanto de carácter individual como colectivo <sup>(14)</sup>, forma parte del sistema dotacional del municipio.

Atendiendo, pues, a lo establecido por las anteriores disposiciones legales, las normas técnicas urbanísticas son instrumentos adecuados para establecer

---

11. Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, vigésima primera edición, La Ley/El Consultor, Madrid, 2008, pp. 49 y ss.

12. La disposición adicional cuarta a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León las regula como se indica seguidamente: «*Normas técnicas urbanísticas, de rango reglamentario, que desarrollen aspectos de esta Ley que precisen de aclaración, o que señalen requisitos de calidad, claridad y homogeneidad de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como criterios para la clasificación del suelo, la determinación de reservas para sistemas generales y otras dotaciones urbanísticas y, en general, para la concreción de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y para la autorización de usos excepcionales en suelo rústico*».

13. La tradición legislativa española en materia de urbanismo ha considerado como equipamiento comunitario los centros destinados a usos comerciales, sentido en el que se expresa el artículo 25.d) del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

14. Artículo 14 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

criterios que contribuyan a delimitar el marco decisorio de los redactores de los instrumentos de planeamiento en relación con esa suerte de dotación pública que es el equipamiento comercial, en particular con la implantación de los grandes establecimientos comerciales, máxime teniendo en cuenta la trascendencia que, como servicio básico para la comunidad, tiene la actividad comercial, lo que refuerza la condición del equipamiento comercial como dotación pública <sup>(15)</sup>.

#### 4. LA NORMA TÉCNICA URBANÍSTICA SOBRE EQUIPAMIENTO COMERCIAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Es conocido que el equipamiento comercial, del que forman parte los establecimientos comerciales individuales y colectivos, no puede ser ajeno a las determinaciones del planeamiento urbanístico, tanto para los instrumentos de ordenación general como para los de desarrollo. Así, entre las determinaciones de ordenación general de los primeros, se contempla la previsión de sistema general de equipamientos, del que el comercial forma parte; y con referencia al planeamiento de desarrollo también ha de tenerse en cuenta que la implantación de grandes establecimientos comerciales debe contar con un instrumento urbanístico de desarrollo previo o planeamiento habilitante <sup>(16)</sup>. Pues bien, para pautar el contenido de las determinaciones de unos y otros planes urbanísticos, es decir, los generales y los de desarrollo, en lo concerniente al equipamiento comercial, ha sido aprobada la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial.

##### 4.1. PLANEAMIENTO GENERAL Y EQUIPAMIENTO COMERCIAL

La norma técnica urbanística que nos ocupa dedica los artículos 2, 3 y 4 a proyectar el equipamiento comercial en el planeamiento general mediante pre-

---

15. Vid. la disposición adicional única f), 5 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

16. Así se deduce de lo dispuesto por el artículo 21.2.d) de la Ley de Comercio de Castilla y León.

Tomás Quintana López

visiones llamadas a afectar en su mayor parte a las determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación urbanística que se engloban en la expresión «planeamiento general»<sup>(17)</sup>, reservando, además, algunas previsiones específicamente para el tipo de planeamiento general denominado Plan General de Ordenación Urbana.

Con referencia a los diversos instrumentos de planeamiento general que contempla la normativa urbanística de Castilla y León, la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial distingue entre (1) los criterios que ha de asumir el redactor de cualquiera de ellos con referencia al equipamiento comercial, es decir, a todo tipo de establecimientos comerciales, y (2) aquellos otros criterios que han incorporar los instrumentos, también de planeamiento general, cuando prevean o permitan la implantación de grandes establecimientos comerciales.

- (1) En relación con los primeros, el artículo 2.a) de la citada norma técnica establece una serie de pautas dirigidas al titular de la potestad de planeamiento (general) referentes a localización de todo tipo de establecimientos comerciales, pautas que son consecuentes con la opción del legislador por el modelo de ciudad compacta, pues a eso contribuyen los siguientes criterios relativos a la ubicación de los establecimientos comerciales: proximidad a los consumidores, facilidad de acceso o uso por la población, movilidad sostenible, integración con el uso residencial, protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y artístico y del paisaje, *«en coherencia con el modelo de ciudad compacta y compleja característico de Castilla y León»*. En esa misma línea, con objeto de propiciar la mezcla en unos mismos espacios urbanos de los usos residenciales y los comerciales, lo que constituye una de las características que definen el modelo de ciudad compacta (y compleja), el citado artículo 2.a) dispone que en las ordenanzas del planeamiento general *«se deberá admitir expresamente la compatibilidad del uso comercial al menos en la planta baja de los edificios de uso residencial plurifamiliar y terciario»*.

---

17. Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Urbanísticas Municipales, Normas Urbanísticas de Coordinación y Normas Urbanísticas Territoriales.

En especial, con referencia a los Planes Generales de Ordenación Urbana (el artículo 2.b) de la propia norma técnica urbanística ordena al redactor de esta suerte de instrumentos del planeamiento general la inclusión en el plan de criterios, normas y medidas que favorezcan la rehabilitación y dinamización de las áreas comerciales emplazadas en el interior de la trama urbana existente, con particular atención al centro urbano y a los barrios vinculados al comercio tradicional, así como la implantación de equipamiento comercial en unidades urbanas con déficit, pues con ello se contribuye sin duda a potenciar el modelo de ciudad compacta por el que se decanta nuestro ordenamiento urbanístico, al evitar la degradación de la ciudad tradicional y contribuir a existencia de variedad de usos, residenciales y comerciales, en un mismo espacio.

Pese a que los términos empleados por el artículo 2.b) puedan generar alguna confusión, debemos advertir que ninguna similitud cabe apreciar entre lo dispuesto en esta norma y aquellas otras que, alojadas en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, así como en la Ley de Comercio de Castilla y León, con anterioridad a sus recientes modificaciones, establecían previsiones dirigidas a proteger el pequeño comercio frente a la competencia que pudiera representar la implantación de otro tipo de establecimientos comerciales de gran tamaño, práctica que, por ser incompatible con la liberalización de actividades y servicios que ordena la Directiva 2006/123, ha sido erradicada, pues ahora, el objeto del citado artículo 2.b) de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial, al imponer que los Planes Generales de Ordenación urbana incluyan «criterios, normas y medidas para la rehabilitación y dinamización de las áreas comerciales emplazadas en el interior de la trama urbana consolidada y, en especial, en el centro urbano y en los barrios vinculados al comercio tradicional» y favorezcan «*la implantación de equipamientos comerciales en las unidades urbanas con déficit de equipamiento comercial*», no es otro que contribuir a mantener el tradicional modelo compacto de nuestras ciudades, a lo que, indudablemente, contribuye la recuperación y dinamización del comercio en los entornos urbanos y barrios tradicionales de la ciudad, así como el fomento del equipamiento comercial en zonas en las que se detecten carencias, mediante prescripciones urbanísticas del planeamiento general, sin perjuicio de que tampoco pueda negarse que la tipología comercial afecta a

Tomás Quintana López

la organización y funcionalidad de la ciudad, al modelo de ciudad, en definitiva <sup>(18)</sup>.

- (2) Sin perjuicio de que los criterios anteriores deban ser tenidos en cuenta en la elaboración de los instrumentos de planeamiento general en lo referente al equipamiento comercial y, en su caso, específicamente, en la de los Planes Generales de Ordenación Urbana, lo que puede y, sin duda, ha de incidir en el tipo y tamaño de los establecimientos comerciales que se permitan implantar, lo cual puede favorecer indirectamente el mantenimiento y, en su caso, la modernización del pequeño comercio, así como la expansión del de mediano tamaño; lo cierto es que la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial dedica otro precepto, su artículo 3, a fijar unos criterios que afectan no a cualquier establecimiento comercial que se pretenda implantar, sino específicamente a los grandes establecimientos comerciales.

En efecto, el citado precepto ordena que los instrumentos de planeamiento general que prevean o permitan la implantación de grandes establecimientos comerciales deben incluir una serie de criterios sin los cuales no podrán ser aprobados ninguno de los planes habilitantes que se requieren para la implantación de este tipo de establecimientos. Así, atendiendo a la localización de los grandes establecimientos comerciales, el artículo 3.a) dispone, incluso de forma taxativa, algunos criterios determinantes para su ubicación; en particular, que se lleve a cabo en suelo urbano o urbanizable y prohibiéndola en suelo rústico; ordena también que se localicen en torno a la red viaria principal y conectados a la misma; contempla así mismo que se erijan en emplazamientos a salvo de riesgos de inundación o torrencialidad y en aquellos en que sea fácil la evacuación rápida y segura de la población en caso de incendio o cualquier otro riesgo para las personas; y, por último, manda que se sitúen en emplazamientos articulados con la estructura urbana preexistente para una mejor conexión con la red de transporte público.

---

18. Cfr. QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., «La Directiva de servicios y la libertad de empresa», *El Cronista*, núm. 7, 2009, p. 54.

De una forma menos taxativa y, por tanto, imponiendo una tendencia no por ello carente de virtualidad jurídica, el artículo 3.b) prevé una serie de cuestiones a tener en cuenta por los redactores de cualquiera de los instrumentos de planeamiento general en la toma de decisiones relativas a la localización de los grandes establecimientos comerciales: las repercusiones que su implantación pueda producir en el conjunto del término municipal o en otros colindantes; la prioridad de los emplazamientos que completen, conecten o estructuren las tramas urbanas existentes; evitar una localización excesivamente focalizada; y favorecer pautas de movilidad sostenible que prioricen el transporte público y el acceso peatonal y ciclista.

La indicada relación de criterios impuestos por la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial al redactor del planeamiento general <sup>(19)</sup> trata de evitar que los grandes establecimientos comerciales, empujados por las dificultades, a veces insuperables, que existen para que puedan ubicarse en las zonas de las ciudades que se hallan urbanizadas y colmatadas por las edificaciones, y tentados los solicitantes de las licencias comerciales por el menor precio del suelo cuanto más alejado se halle de la ciudad, se pretenda su instalación al margen del hecho urbano, en perjuicio del modelo de ciudad compacta. Frente a ello se aplican la mayor parte de los criterios que contiene el citado artículo 3 al imponer que los nuevos grandes establecimientos comerciales se incorporen a la ciudad existente (suelo urbano) o, al menos, a la proyectada (suelo urbanizable <sup>(20)</sup>); al prever que se sitúe en torno a la red viaria principal y conectado a la misma; al disponer que su emplazamiento permita la conexión del establecimiento con la red de transporte público técnica y económicamente

---

19. La real incorporación de esos criterios al instrumento de planeamiento general que prevea o permita la implantación de grandes establecimientos comerciales se hace depender en buena medida de la documentación que necesariamente ha de aportarse al expediente de aprobación del plan en forma de estudios técnicos de movilidad y de repercusión urbanística de los grandes establecimientos comerciales sobre el término municipal de ubicación o, en su caso, en los colindantes, de informes de la Demarcación de Carreteras del Estado, de la Consejería de Fomento, en ambos casos, sobre la afección de las carreteras de competencia estatal o autonómica, y de los informes de los ayuntamientos susceptibles de ser afectados, conforme prevé el artículo 4 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial.

20. Como regla general, el artículo 13.1.b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León exige que la clasificación del suelo como urbanizable recaiga en terrenos colindantes al suelo urbano del núcleo de población.

Tomás Quintana López

viable; al priorizar las localizaciones que completen, conecten o estructuren las tramas urbanas existentes; al imponer que se evite la focalización de grandes establecimientos, favoreciendo, por el contrario, la distribución de estos de manera equilibrada en el espacio; en fin, apoyando el desarrollo de una movilidad sostenible.

El objetivo, pues, de las pautas impuestas por la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial al redactor del planeamiento general es evitar la proliferación de zonas comerciales especializadas, diseminadas, al margen de la trama urbana, cuya visita requiera necesariamente de continuos desplazamientos, normalmente en vehículos particulares y menos en transporte público, desplazamientos a los que deben dar soporte costosas infraestructuras de comunicación, dando lugar, en definitiva, a un tipo de ciudad fragmentada y discontinua <sup>(21)</sup>, lo contrario, por lo tanto, del tipo de urbe compacta por el que aboga la legislación urbanística de Castilla y León.

#### 4.2. PLANEAMIENTO HABILITANTE DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Como ya nos consta, la implantación de grandes establecimientos comerciales requiere desde la perspectiva urbanística, que es la que nos ocupa, como requisito previo, que el correspondiente instrumento de planeamiento general lo prevea o lo permita. Pero más allá de esa exigencia normativa impuesta por el artículo 3 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial, el artículo 5 de la misma exige que aquélla esté habilitada por determinados instrumentos de planeamiento de desarrollo <sup>(22)</sup>, los cuales, como es propio de este tipo de planes, sin perjuicio de que los instrumentos de planeamiento general puedan o deban incorporar también determinaciones de desarrollo en

---

21. Ciertamente, el crecimiento de buena parte de las ciudades españolas en las últimas décadas se ha producido en paralelo a la proliferación de grandes superficies comerciales en las periferias de las ciudades generando la fragmentación y la discontinuidad del hecho urbano, al margen, por lo tanto, del modelo de ciudad compacta. Vid. OTONÍN BARRERA, F., «Aspectos urbanísticos de la ordenación de la actividad comercial», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 41, 2005, p. 18.

22. Sobre la exigencia de instrumentos de planeamiento habilitantes de la implantación de los grandes establecimientos comerciales en el marco del procedimiento de otorgamiento de la licencia comercial vid. el artículo 21.1.d) de la Ley de Comercio de Castilla y León.

función de la clase y categoría de suelo a la que afecten, han de contener la correspondiente ordenación urbanística de detalle propia de cada tipo de instrumento de planeamiento, sea especial o parcial, en función de la clase de suelo —urbano o urbanizable— al que sirvan <sup>(23)</sup>, ordenación de detalle que, en todo caso, ha de ser modulada cuando cumplan la función habilitante de grandes establecimientos comerciales <sup>(24)</sup>.

#### 4.2.1. *Planes habilitantes de la implantación de grandes establecimientos comerciales*

De los tipos de planes de desarrollo, los únicos que pueden permitir la creación y localización de grandes establecimientos comerciales son los especiales, en suelo urbano <sup>(25)</sup>, y los parciales, en suelo urbanizable. No obstante esta

---

23. Los planes especiales que afecten al suelo urbano contendrán las determinaciones de ordenación detallada que sea adecuada a su finalidad (artículo 47.3 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y artículo 147.3 de su reglamento de desarrollo), por lo tanto, necesariamente las derivadas de los mandatos impuestos por los artículos 6 a 9 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial; y, en el caso de los planes parciales en suelo urbanizable, las determinaciones de ordenación detallada que han de contener este tipo de planes (artículos 139 y 140 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León) se deben adecuar a las previsiones de los artículos anteriormente citados de la misma norma técnica urbanística.

24. Por otro lado, los informes y documentos que el artículo 4 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial exige que se incorporen al expediente de aprobación de los instrumentos de planeamiento general cuando prevean o permitan la implantación de grandes establecimientos comerciales, deben ser generados para unirse al expediente de aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo adecuados para habilitar la implantación de grandes establecimientos comerciales, obviamente, en este último caso, con el grado de concreción y detalle que exige el instrumento de planeamiento de desarrollo a cuya tramitación se incorporan (artículo 5.2 de la misma norma técnica urbanística).

25. La aptitud del plan especial como instrumento habilitante de la implantación de grandes establecimientos comerciales en suelo urbano tiene su fundamento en la flexibilidad con que está concebido este instrumento de planeamiento de desarrollo por la legislación urbanística de Castilla y León en función de la finalidad que con él se persiga, de manera que, como instrumentos de planeamiento de desarrollo, pueden afectar a las distintas clases de suelo (artículo 143 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León), incluido el urbano en cualquiera de sus categorías, pese a que sean los estudios de detalle los instrumentos de planeamiento concebidos para promover el desarrollo urbanístico del suelo urbano. A los efectos que aquí nos ocupan, es decir, sobre la aptitud de los planes especiales para habilitar la implantación de grandes establecimientos comerciales, al igual que para regular cualquier otro uso o destino del suelo, se debe recordar que el artículo 143.2.e) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León abre la posibilidad de que los planes especiales puedan tener cualquier finalidad que requiera un tratamiento urbanístico pormenorizado, como sin duda lo debe tener la implantación de grandes establecimientos comerciales, en cuyo caso, contendrán las determinaciones adecuadas a su finalidad específica, según establece el artículo 47.3 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, proporcionando cobertura de esta forma a los contenidos específicos que, conforme prevé la Norma Técnica Urba-

Tomás Quintana López

inicial indicación, debemos matizar que el contenido del plan especial puede variar en función de que la implantación se proyecte sobre alguna de las dos categorías de suelo urbano que reconoce la legislación urbanística de Castilla y León.

Si el gran establecimiento comercial se pretende situar en suelo urbano dotado de urbanización consolidada, el plan especial debe incluir como determinaciones de ordenación detallada una serie de contenidos comunes a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que pueden habilitar la implantación de grandes establecimientos comerciales, contenidos que son los exigidos por los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial, a los cuales nos referiremos más adelante <sup>(26)</sup>.

Cuando el gran establecimiento comercial pretenda ser ubicado en suelo urbano no consolidado también se requiere como instrumento habilitante un plan especial, el cual, como es propio de su condición, cuando se proyecta en esa categoría de suelo, deberá contener la ordenación detallada del sector correspondiente <sup>(27)</sup>, incluidos los contenidos comunes dispuestos por los citados artículos 6, 7, 8 y 9 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial para todos los planes habilitantes de grandes establecimientos comerciales.

---

nística sobre Equipamiento Comercial, deben incorporar los instrumentos de planeamiento habilitantes de este tipo de establecimientos. Sobre el planeamiento especial en Castilla y León, vid. ALONSO LÓPEZ, F., «Los planes especiales», en *Derecho Urbanístico de Castilla y León...*, cit., pp. 709 a 739, en particular las pp. 737 y 738.

26. En todo caso, debe tenerse en cuenta que en suelo urbano consolidado el planeamiento general, en particular el plan general de ordenación urbana, ha de incorporar necesariamente ciertas determinaciones de ordenación detallada, entre las que se hallan las dotaciones urbanísticas (también equipamiento privado), conforme prevén los artículos 42.1.c) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y 95 de su reglamento, las cuales podrán ser desarrolladas, complementadas e, incluso, excepcionalmente sustituidas, por un plan especial, con el objeto, entre otros, de coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas —equipamientos—, según dispone el artículo 47.1 de la Ley de Urbanismo y, con mayor precisión, indica el artículo 143.2.c) de la misma norma reglamentaria, para planificar y programar la ejecución de dotaciones urbanísticas (equipamiento). Sobre la ordenación de detalle del planeamiento general en suelo urbano consolidado, vid. MARINERO PERAL, Á. M.<sup>a</sup>, «El plan general de ordenación urbana: la ordenación detallada», *Derecho Urbanístico de Castilla y León...*, cit., pp. 521 a 529.

27. Sin perjuicio de las determinaciones de ordenación de detallada que los artículos 42.2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y artículos 101 y ss. de su reglamento de desarrollo, permiten que pueda contener el planeamiento general en suelo urbano no consolidado. Ampliamente, MARINERO PERAL, «El plan general...», cit., pp. 529 a 538.

Finalmente, la implantación de un gran establecimiento comercial en suelo urbanizable igualmente requerirá estar habilitada por un instrumento de planeamiento de desarrollo, en este caso por un plan parcial, el cual, como corresponde a este tipo de planes, deberán contener la ordenación detallada de los sectores correspondientes <sup>(28)</sup>; en particular definiendo las dotaciones urbanísticas, en las que se incluirá la eventual implantación de grandes establecimientos comerciales, como impone el artículo 5.1 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial. Además, como determinaciones específicas en el caso de que el plan parcial habilite la implantación de un gran establecimiento comercial, deberá dar cumplimiento también a las exigencias impuestas por los mismos artículos 6, 7, 8 y 9 de la norma técnica urbanística que venimos comentando.

#### 4.2.2. *Contenidos específicos de los planes urbanísticos de desarrollo habilitantes de los grandes establecimientos comerciales*

Los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial disponen que los planes especiales y los planes parciales, en cuanto habiliten la implantación de grandes establecimientos comerciales, deben incorporar ciertos contenidos, los cuales se enmarcan en la función que cumplen los citados planes como instrumentos de desarrollo de los planes generales; sin perjuicio de que, como hemos señalado anteriormente, el planeamiento general deba contener las determinaciones de desarrollo en suelo urbano consolidado, y también pueda incluir este tipo de determinaciones para la ordenación de detalle de sectores de suelo urbano no consolidado o urbanizable, en cuyos casos eventualmente podría resultar innecesaria la aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo <sup>(29)</sup>.

En aquellos casos en que el planeamiento general, porque así resulta obligado, incluya determinaciones de ordenación detallada en suelo urbano consolidado, la aprobación de un plan especial será necesaria cuando se

---

28. No obstante, hay que tener en cuenta que la legislación urbanística de Castilla y León abre también la posibilidad a que el planeamiento general pueda contener determinaciones de ordenación detallada en los sectores de suelo urbanizable, en los términos previstos en los artículos mencionados *ut supra* en relación con el suelo urbano no consolidado.

29. Artículo 79.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Tomás Quintana López

pretenda completar o modificar aquéllas y, en su caso, como instrumento habilitante para la implantación de un gran establecimiento comercial, en cuyo caso será necesario que dé entrada al contenido exigido por los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial.

Cuando el planeamiento general, porque así lo posibilita la legislación de urbanismo de Castilla y León —aunque en la práctica sea poco probable— incorpore la ordenación detallada de sectores de suelo urbano no consolidado o del suelo urbanizable, pese a que en principio ya no sería precisa la aprobación de los correspondientes instrumentos de desarrollo para proceder a la ejecución, sin embargo, sería necesaria la aprobación de los mismos, es decir, de planes especiales en suelo urbano no consolidado, y de planes parciales en los sectores de suelo urbanizable, si se pretendiera completar las determinaciones de desarrollo del planeamiento general o su modificación y, en su caso, para habilitar la implantación de grandes establecimientos comerciales, máxime cuando en ese supuesto mediante las determinaciones urbanística de desarrollo se ha de dar cumplimiento a las exigencias que contemplan los artículos 6, 7, 8 y 9 de la norma técnica urbanística tantas veces citada.

En todas las posibilidades abiertas según se acaba de indicar, los instrumentos de planeamiento de desarrollo habilitantes deben acomodar las determinaciones de ordenación detallada que contengan —bien sea completando o modificando las dispuestas por el planeamiento general o, en el caso de que éste careciera de determinaciones de ordenación detallada (cosa probable en suelo urbano no consolidado y urbanizable), estableciéndolas *ex novo*— a los criterios que contienen los preceptos que venimos reiteradamente citando y que ahora llega el momento de conocer siguiendo el orden dispuesto por el redactor de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial, criterios que, en todo caso, debemos advertir, no constituyen sino modulaciones a los criterios o pautas —en algunos casos estándares urbanísticos— dirigidos con carácter general a los redactores de los planes de desarrollo, en nuestro caso con objeto específico de atender a la función habilitante de grandes establecimientos comerciales que los instrumentos de planeamiento de desarrollo deben desempeñar cuando se pretenda la implantación de aquéllos.

#### 4.2.2.1. Integración del gran establecimiento comercial en el entorno urbano

Bajo este rótulo, el artículo 6 de la norma técnica urbanística que nos ocupa contempla una serie de mandatos dirigidos al redactor de cualquiera de los

instrumentos de planeamiento de desarrollo con el objeto de que el gran establecimiento comercial que se pretenda implantar tanto en suelo urbano como, sobre todo, en suelo urbanizable, forme un todo con su entorno, lo que resulta consustancial al modelo de ciudad compacta. Así lo expresa, incluso, el propio artículo 6.b) al ordenar que el plan habilitante genere espacios públicos «*que favorezcan la articulación espacial y la interacción funcional con el tejido urbano del entorno, conforme al modelo de ciudad compacta y compleja característico de Castilla y León*», lo que obedece a la intención de evitar la aparición de estructuras comerciales aisladas, generadoras de espacios urbanos afectados a destinos altamente especializados, lo cual resultaría contrario a la mezcla de usos del espacio urbano característico del tipo de ciudad compleja que la legislación urbanística de Castilla y León pretende mantener. En esa misma línea, el propio artículo 6 ordena que el plan habilitante organice la movilidad que pueda derivarse de la implantación del nuevo gran establecimiento comercial y garantice que los espacios libres que se creen conecten de forma efectiva con el sistema general correspondiente, mandatos dirigidos al redactor del planeamiento que se han de traducir en las correspondientes determinaciones de desarrollo.

#### 4.2.2.2. Resolución de las necesidades de acceso al gran establecimiento comercial

Con este objeto, el artículo 7 de la citada norma técnica urbanística impone que el instrumento de planeamiento habilitante prevea las medidas precisas para asegurar el acceso eficiente y que eviten la congestión de la red viaria, previo estudio de la movilidad que generará el nuevo gran establecimiento comercial <sup>(30)</sup>, incluso la ejecución tanto de los nuevos viales como los refuerzos

---

30. Recuérdese que estos estudios deben incorporarse, con un contenido de menor o mayor detalle según los casos, a los expedientes de los instrumentos de planeamiento general que permitan o prevean la implantación de los grandes establecimientos comerciales, así como a los planes de desarrollo habilitantes de los mismos. Igualmente, se ha de advertir que la evaluación de los movimientos de personas y mercancías que se prevea vaya a generar el desarrollo de un sector de suelo urbanizable forma parte de las determinaciones que han de contener los planes parciales, por lo que el análisis del aumento de movilidad que contempla el artículo 7.a) de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial como determinación de los instrumentos de planeamiento habilitantes de este tipo de establecimientos comerciales no deja de ser una modulación del que, con carácter general para los planes parciales, se deduce de lo dispuesto conjuntamente por los artículos 140.1.f) y 142.1, ambos del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

de la red existente, cuyas obras habrán de ser incluidas en el proyecto del gran establecimiento comercial y costeadas por el promotor <sup>(31)</sup>. El resto de determinaciones que, conforme prevé el mismo precepto, ha de incluir el correspondiente plan habilitante relativas al acceso, lógicamente deberán ser consecuentes con el contenido del estudio de movilidad que, como se ha indicado, los artículos 4 y 5 de la misma norma técnica urbanística ordenan que sea incorporado, respectivamente y con distinto grado de detalle, tanto al planeamiento general que prevea o permita la implantación del gran establecimiento comercial, como al plan de desarrollo que lo habilite.

Las determinaciones que este instrumento de planeamiento ha de contener con referencia al acceso deben garantizar suficientemente la conexión del espacio comercial a la red de transporte público, para que se halle en condiciones de funcionar antes de la apertura del establecimiento comercial; priorizar de forma efectiva el acceso peatonal y ciclista, asegurando la conexión con las redes locales; prever una evacuación rápida y segura en caso de incendio, contaminación, accidente o cualquier otro riesgo para la población; y, finalmente, cumplir las previsiones de la normativa sobre acceso y supresión de barreras <sup>(32)</sup>.

#### 4.2.2.3. Conexión a las redes de servicios urbanos

Es sabido que tanto el planeamiento general, en cuanto que se halla capacitado para incorporar determinaciones de desarrollo, tanto en suelo urbano como urbanizable, puede contener con mayor o menor precisión determinaciones relativas a los servicios urbanos, función que también corresponde, lógicamente en mayor medida, a los planes de desarrollo y, especialmente, a los planes parciales en suelo urbanizable <sup>(33)</sup>. Sobre este particular, también

---

31. La considerada previsión del artículo 7.a) de la norma técnica urbanística añade el citado contenido a los que dispone que, al menos, contengan los proyectos de grandes establecimientos comerciales, el artículo 21.2.c) la Ley de Comercio de Castilla y León, añadiendo, además, la imposición al promotor de la carga de costear esas obras.

32. Vid., en Castilla y León, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, desarrollada por el Reglamento de accesibilidad y supresión de barreras, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto.

33. Así, por ejemplo, lo prevén para los planes generales municipales de ordenación y para los planes parciales, respectivamente los artículos 104.5 y 140.2, ambos del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en relación con los servicios de abastecimiento y depuración de agua, electricidad y gas.

los instrumentos de planeamiento habilitantes de la implantación de grandes establecimientos comerciales deben incorporar, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial, determinaciones sobre servicios urbanos, previendo en general los refuerzos de las redes existentes que sean necesarios por la creación del nuevo gran establecimiento comercial y, particularmente, el de abastecimiento de agua, justificando tanto la existencia como la procedencia de los recursos hídricos necesarios para satisfacer las demandas que se generen; así como la depuración de las aguas residuales, justificando en este caso que las soluciones de saneamiento y depuración cumplen las normas de calidad del Plan Hidrológico de Cuenca cuando se prevea la realización de vertidos. En estos casos, las obras necesarias para atender las exigencias impuestas por las determinaciones del planeamiento de desarrollo habilitante del gran establecimiento comercial deberán preverse en el proyecto del mismo que se presente, junto con la solicitud y el resto de documentación necesaria <sup>(34)</sup>, para la obtención de la autorización comercial específica y, además, deberán ser costeadas por el su promotor.

#### 4.2.2.4. Dotación de aparcamientos

Finalmente, la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial dispone que los instrumentos de planeamiento habilitantes prevean la dotación de aparcamientos de uso público al servicio exclusivo de los grandes establecimientos comerciales, cuyo número varía en función de los distintos tipos de estos <sup>(35)</sup> y de su tamaño (siempre superior a 2.500 metros cuadrados, pues este es el límite mínimo para la consideración de los grandes establecimientos

---

34. A ella se refiere el artículo 21.2 de la Ley de Comercio de Castilla y León, precepto en el que también se hace referencia al contenido que, al menos, debe darse al proyecto del gran establecimiento comercial, contenido al que el artículo 8.2 de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial añade la previsión de las obras de urbanización necesarias para la conexión del gran establecimiento comercial con las redes de los servicios urbanos.

35. Los distintos tipos de establecimientos comerciales se hallan definidos en la Ley de Comercio de Castilla y León; concretamente, el artículo 16.2 distingue entre los individuales y los colectivos, y el artículo 18 diferencia dos tipos de establecimientos comerciales individuales, es decir, los establecimientos comerciales especializados en bienes de consumo cotidiano y los establecimientos comerciales especializados en equipamiento de la persona y del hogar.

Tomás Quintana López

comerciales), de acuerdo con lo previsto en su artículo 9<sup>(36)</sup>(37), y que ha de reflejar el proyecto que se presente junto con la solicitud de licencia comercial<sup>(38)</sup>.

Sobre la exigencia legal de estas dotaciones interesa destacar algunos pormenores que prevé la propia Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial. En particular, la previsión del artículo 9.4, mediante la cual se establece que la dotación mínima de aparcamientos dispuesta por su artículo 9 es independiente de las reservas exigidas para aparcamientos por la legislación urbanística para el sector afectado, por lo tanto en suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, lo cual es consecuente con la vinculación que la citada norma técnica urbanística establece entre la dotación de aparcamientos que prevé y el servicio al establecimiento comercial habilitado por el planeamiento de desarrollo, hasta el punto de que el mismo artículo 9.1 dispone que el solicitante de la licencia comercial previa a la implantación del establecimiento comercial sea el titular o poseedor del terreno necesario para ser ocupado por la dotación de aparcamientos exigida para servicio al mismo. En todo caso, al menos el 25% de las plazas de aparcamiento exigidas se deberán situar dentro de la edificación o bien en el subsuelo, exigencia legal impuesta por el artículo 9.3 de la misma norma técnica urbanística que, *a sensu contrario*, permite entender que todos los aparcamientos que superen el 25% de los legalmente exigidos y solo de los legalmente exigidos, pueden situarse en la superficie del terreno, con independencia de su número.

---

36. En función de los tamaños que tengan los grandes establecimientos comerciales individuales definidos como especializados en bienes de consumo, el número mínimo de aparcamientos comerciales será el previsto por el artículo 9.a); si se trata de grandes establecimientos comerciales individuales definidos como especializados en equipamiento de la persona y del hogar, la previsión se halla en el artículo 9.b); si se trata de grandes establecimientos comerciales individuales que, por el tipo de productos que comercializan, requieren de grandes espacios para su venta, el número mínimo de aparcamientos lo establece el artículo 9.c); finalmente, para los grandes establecimientos comerciales colectivos, el artículo 9.d) de la misma norma técnica urbanística dispone que «*además de las plazas que correspondan a los establecimientos individuales incluidos en ellos, se preverán 3 plazas por cada 100 metros cuadrados de superficie construida total, excluyendo la superficie de aparcamientos y la superficie construida de los grandes establecimientos individuales que estén incluidos en el colectivo*».

37. En proporción al tamaño del gran establecimiento comercial, pero con independencia del tipo de que se trate, el artículo 9.e) de la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial dispone que el planeamiento habilitante prevea en todo caso 5 plazas de estacionamiento ciclista por cada 100 metros cuadrados de superficie de venta al público. Más aún, en la misma disposición también se contempla la obligatoria previsión de espacios dimensionados para estacionamiento y maniobra de transporte público.

38. Artículo 21.2.c) III de la Ley de Comercio de Castilla y León.

Por último es oportuno reparar en lo dispuesto por el artículo 9.2 de la norma que nos ocupa, en el cual se establece que «*el planeamiento general podrá establecer coeficientes de ponderación que permitan reducir hasta un 50% la exigencia de plazas de aparcamiento en función de la proximidad del gran establecimiento comercial al centro urbano*». La consideración de esta previsión tiene interés en cuanto posibilita que cualquiera de los instrumentos de planeamiento general que permitan o prevean la implantación de un gran establecimiento comercial pueda contemplar, mediante la fijación de coeficientes de ponderación, la reducción del número de aparcamientos vinculados al establecimiento comercial por parte del instrumento de planeamiento habilitante teniendo en cuenta la proximidad del mismo al centro urbano, interés que obedece a varias razones; por una parte, porque pone de manifiesto que cuanto más cercano se ubique el gran establecimiento comercial al centro urbano, menos aparcamientos serán precisos, pues menor será la necesidad de desplazamiento en vehículo particular por parte de los consumidores y usuarios de los bienes y servicios que allí se oferten; por otra parte, la previsión permite al solicitante de la licencia comercial reducir los costes de implantación del nuevo establecimiento comercial en la medida en que, como nos consta, el terreno sobre el que se han de ubicar los aparcamientos debe ser de la titularidad del aquél o, al menos, ser poseedor, reducción de costes que puede compensar el superior precio del suelo cuando se halle próximo al centro urbano. Con ello, además, se contribuye a desarrollar el modelo de ciudad compacta y compleja que resulta consustancial, como se ha señalado reiteradamente, al sistema urbanístico de Castilla y León.