

**DICTAMEN 10/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL
QUE SE APRUEBA EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN
COMERCIAL 2007-2010 Y SE REGULAN LOS CRITERIOS Y
SISTEMA DE EVALUACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE
LICENCIA COMERCIAL DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS
COMERCIALES Y EL INFORME COMERCIAL SOBRE LOS
INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

*Aprobado por el Pleno en la sesión celebrada el día
25 de mayo de 2007*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 3 de mayo de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010 y se regulan los criterios y sistema de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de granes establecimientos comerciales y el informe comercial sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 3 de mayo de 2007, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

II. Contenido

El CES-A dictamina, cuatro años después, un nuevo Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, que establece una vigencia de cuatro años para dicho Plan.

En este sentido, el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 5 de diciembre de 2006, aprobó la formulación del Plan Andaluz de Orientación Comercial para el cuatrienio 2007-2010, incorporando una nueva metodología de evaluación de la oferta y la demanda comerciales por zonas, sectores de actividad y grupos de gasto, delimitando las diversas tipologías de equipamientos comerciales, identificando los desajustes existentes y posibilitando la integración de los grandes establecimientos comerciales en la estructura comercial existente.

Además, en el texto que este Consejo dictamina, se incluye la regulación de los criterios y el sistema de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales, así como la del estudio de mercado y el informe comercial sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Concretamente el contenido del Proyecto de Decreto es el siguiente:

Capítulo I. “Disposiciones generales”, (artículos 1-4)

En el artículo 1 se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial para el próximo cuatrienio y se determina que otros aspectos van a ser regulados en los artículos posteriores.

En el resto del Capítulo se determina el ámbito de aplicación, los principios informadores y se establecen una serie de definiciones sobre conceptos que se utilizan a lo largo del articulado.

Capítulo II. “Criterios y sistema de evaluación de las solicitudes de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales”, (artículos 5-18)

Dividido en cuatro secciones, en este capítulo se regula el sistema de evaluación de las solicitudes de licencia, estableciendo en primer lugar cuatro criterios básicos de evaluación obligatoria y enumerando además otros complementarios.

Sección 1ª. Sistema de valoración de la adecuación del proyecto al Plan Andaluz de Orientación Comercial.

Sección 2ª. Criterios básicos de valoración.

Sección 3ª. Criterios complementarios de valoración.

Sección 4ª. Sistema de evaluación.

Capítulo III. “Estudio de mercado y régimen normalizado de tratamiento de la información”, (artículos 19-21)

Se regula el contenido mínimo del estudio de mercado que debe presentar el promotor o promotores de los grandes establecimientos comerciales y se habilita a la Consejería competente en la materia para que elabore un modelo normalizado de carácter voluntario.

Capítulo IV. “Informe comercial sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico”, (artículos 22-25)

Se establecen los aspectos fundamentales en relación con el informe sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía.

Además aparecen las siguientes disposiciones:

Disposiciones Adicionales

Primera. Documentación para los cambios de actividad de los grandes establecimientos comerciales.

Segunda. Utilización de medios electrónicos e informáticos.

Disposición Transitoria única. *Índices de referencia e intervalos de aplicación en el año 2007.*

Disposiciones Finales.

Primera. Actualización de los datos que componen la oferta y la demanda comerciales.

Segunda. Revisión del Plan Andaluz de Orientación Comercial.

Tercera. Habilitación normativa.

Cuarta. Entrada en vigor.

En cuanto a la estructura del Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010, que figura en el Anexo al Proyecto de Decreto, es la siguiente.

- 1.- Ordenación de la Actividad Comercial Minorista en el marco del PAOC 2003-2007.
- 2.- Formatos Comerciales sujetos a Licencia Comercial.
- 3.- Diagnóstico de la Estructura Comercial Minorista de Andalucía.
- 4.- Adecuación del Marco Territorial de Análisis.
- 5.- Introducción al concepto de Balance Comercial por Sector.
- 6.- Metodología de Estimación de la Oferta Comercial por Sector.
- 7.- Metodología de Estimación de la Demanda Comercial por Sector.
- 8.- Introducción al concepto de Balance Comercial por Formato.
- 9.- Correspondencia entre Formato Comercial, Balance Comercial por Formato y Ámbito de Análisis.
- 10.- Resultados del Balance Comercial por Formato.
- 11.- Recomendaciones para los Criterios complementarios.
- 12.- Detalle de los municipios de la Zonas analizadas.
- 13.- Caracterización de las 34 Zonas Comerciales de Andalucía.
- 14.- Caracterización de las 9 Zonas Agregadas.

III. Observaciones generales

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente que, en cumplimiento del artículo 30 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, modificada por la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, se haya elaborado por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, un Proyecto de Decreto que tiene por objeto aprobar el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010, y que regula asimismo los criterios de valoración y el sistema de evaluación de las solicitudes de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales. Dicha valoración positiva se fundamenta en el hecho de que el Plan Andaluz de Orientación Comercial es un instrumento esencial para orientar la adopción de las medidas necesarias para el fomento de la actividad comercial de zonas insuficientemente dotadas o, por el contrario, para evitar en otros ámbitos territoriales, la posible sobredotación de grandes establecimientos comerciales con los impactos, no siempre positivos, que producen en los establecimientos de menor dimensión operativa preexistentes en la zona.

Igualmente, se valora positivamente el esfuerzo realizado para elaborar un nuevo Plan que actualiza al anterior, cumpliendo puntualmente el mandato contenido en el mencionado artículo 30 de la Ley 1/1996, de 10 de enero. También considera que la estructura del Plan presentado, así como sus contenidos y ordenación interna se corresponden adecuadamente a las exigencias de contenido recogidas en el artículo 31 del mencionado texto legal.

El nuevo enfoque metodológico empleado para la elaboración del Plan Andaluz de Orientación Comercial es, sin duda, uno de sus mejores logros. Este avance en el planteamiento de elaboración ha supuesto una mejora notable de la calidad de este nuevo Plan en relación con el anterior, a la vez que ha permitido definir y cuantificar los parámetros de referencia para valorar la conveniencia o no de otorgar la licencia comercial a un nuevo gran establecimiento, con mayor precisión que en el Plan anterior.

Asimismo, se considera favorable el establecimiento de balances comerciales específicos para los formatos comerciales con predominio de alimentación y para los formatos no alimentarios. Y que para cuantificar la oferta comercial de las diferentes áreas territoriales se hayan considerado

de manera diferente los distintos tipos de grandes establecimientos que operan en Andalucía.

Igualmente, este Consejo considera acertada la decisión de tener en cuenta como criterios complementarios de valoración, las medidas o actuaciones que voluntariamente incluyan los promotores de un gran establecimiento comercial que contribuyan a la integración del gran establecimiento propuesto en la estructura comercial preexistente; el incremento, cualificación y estabilidad del empleo que el proyecto vaya a generar; la dinamización económica de la zona de influencia; la sostenibilidad medioambiental; y la mejora de la accesibilidad al establecimiento proyectado.

Asimismo, estimamos que el nuevo modelo propuesto es oportuno, adecuado y se ajusta mejor a la realidad que el modelo existente en la actualidad, de manera que las decisiones que se deriven de su aplicación podrán también ser calificadas como más acertadas y que, sin duda, ayudarán al mejor cumplimiento de los principios informadores de la ordenación comercial definidos en el Plan. En este mismo sentido, se estima igualmente favorable la revisión anual de los datos que sirven de base para la toma de decisiones.

En relación con lo anterior, sería conveniente que la Dirección General con competencias en materia de comercio interior alcanzase acuerdos de colaboración con el Instituto de Estadística de Andalucía, con el objeto de incluir en los futuros Planes Estadísticos, líneas de actuación encaminadas a incrementar y mejorar las operaciones estadísticas oficiales sobre el sector comercial. La mejora de las estadísticas oficiales facilitará la elaboración de los futuros Planes Andaluces de Orientación Comercial, a la vez que los dotará de una mayor precisión.

También, sería conveniente que en el enfoque metodológico del previsible próximo PAOC se avanzase hacia fórmulas que distinguiesen las mezclas comerciales de los diferentes formatos. Esta distinción, sería especialmente adecuada para los formatos comerciales de base alimentaria, supermercados e hipermercados principalmente, cuyas mezclas comerciales no son del todo coincidentes, tal como lo considera el Proyecto de Decreto que aprueba el PAOC 2007-2010 sometido a dictamen.

Por último, queremos poner de manifiesto que, como es sabido, antes de la finalización del periodo de vigencia del PAOC 2007-2010, deberá realizarse la transposición al Derecho español de la Directiva Europea 2006/123 relativa a los servicios en el mercado interior, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 27 de diciembre de 2006 y que entró en vigor el 28 de diciembre del citado año.

IV. Observaciones al articulado

En cuanto a las observaciones al articulado, con carácter general, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que el texto debería ajustarse a lo previsto en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE 180, de 29 de julio de 2005). En especial en lo que respecta a las citas de normas legales (directrices 68 a 74) y a las expresiones no correctas, como por ejemplo la reiterada “*en base a*”, de los artículos 4.d), 5.1 y 10.1 (siguiendo las directrices 101 y 102).

Artículo 5. Criterios de valoración.

Apartado 3

En el caso de que el proyecto de gran establecimiento comercial, para el que se solicita la licencia, cuente con algunas de las medidas o actuaciones enumeradas en el artículo 15 del Proyecto de Decreto, deberían aplicarse siempre éstos criterios complementarios de valoración.

Por ello, se propone suprimir la expresión “... *podrán ser tenidos...*” por “... *se tendrán...*” de forma que el apartado quede del siguiente tenor:

“Asimismo, se tendrán en cuenta, como criterios complementarios de valoración, los incluidos en los proyectos de grandes establecimientos comerciales de forma voluntaria por sus promotores, conforme a lo previsto en la sección 3 del presente Capítulo”.

Artículo 6. Utilización de fórmulas convencionales.

La redacción de este artículo resulta difícil de entender, pudiendo dar lugar a problemas de interpretación. Por ello, sería conveniente darle una nueva redacción que resulte más fácil de comprender y que garantice una mayor seguridad jurídica.

Artículo 7. Zonas Comerciales.

El PAOC 2007-2010 utiliza la comarcalización del Modelo Territorial propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado el 28 de noviembre de 2006, como base para los análisis, diagnósticos y propuestas en la consecución de sus objetivos. Como se señala en el propio PAOC, esta zonificación responde a la realidad del área de influencia de los grandes establecimientos comerciales con predominio de alimentación. En cambio, se ha considerado oportuno adecuar la comarcalización al área de influencia de los grandes establecimientos comerciales de base no alimentaria, ya que estos en general presentan isócronas superiores. De ahí, que el PAOC considere las 34 zonas en que el POTA divide el territorio andaluz para los formatos de base alimentaria, mientras que para el resto de los grandes establecimientos comerciales sólo se consideren 9 zonas.

Esta nueva zonificación de Andalucía que hace el POTA, en relación con las 52 áreas comerciales consideradas en el PAOC 2003-2007, puede dar origen a que algunas de las zonas comerciales establecidas sean demasiado amplias y el área de influencia de los grandes establecimientos de base alimentarias no cubra todo el territorio de la zona.

Artículo 8. Balance comercial por zona.

En el apartado 3 se establece que la oferta comercial se determinará atendiendo a la superficie de venta, la facturación por metro cuadrado y a la distribución estimada de la facturación por sectores comerciales correspondientes a los establecimientos existentes, tal como establece el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010 en su apartado 6º.

Pero en el referido apartado del PAOC existen algunas imprecisiones metodológicas que en opinión de este Consejo deberían subsanarse para dotar de mayor calidad y seguridad a las estimaciones que han de realizarse para la determinación de los balances comerciales de cada zona y sus actualizaciones anuales.

1) En la estimación de la superficie de venta de los establecimientos que no son considerados grandes establecimientos comerciales, no se aporta la

fuente estadística y la metodología utilizada para estimar la superficie de venta de estos establecimientos que, además, ha de sumarse a la superficie de venta de los grandes establecimientos comerciales para calcular la superficie de venta total en cada zona y formato.

2) Para obtener la facturación por metro cuadrado en grandes establecimiento comerciales, se utiliza fuentes de información basadas en memorias de explotación de grandes cadenas de distribución, sin especificar cuáles, ni cuántas, ni de qué ámbito (nacional o autonómico) ni cómo combinan u obtienen los datos resultantes.

3) De igual modo, no se señala cuál ha sido la fuente de información utilizada para calcular la facturación por metro cuadrado en los establecimientos comerciales que no son considerados grandes establecimientos comerciales. Sería muy conveniente que se incluyese, pues, como es sabido, ésta no se puede obtener de las memorias anuales de las empresas que explotan estos establecimientos, al no estar obligadas legalmente la gran mayoría de ellas a inscribirlas y además, no existen fuentes estadísticas oficiales que proporcionen información sobre facturación de este tipo de empresas.

4) Por último, tampoco se indica la metodología utilizada para realizar la distribución de la facturación por sectores comerciales. En el PAOC tan sólo se señala que ha sido elaboración propia de la Dirección General de Comercio Interior, sin especificar las fuentes utilizadas y los métodos de imputación.

En el apartado 4 de este artículo se establece que para determinar la demanda se tiene en cuenta la población (residente o estacional y el efecto “frontera”) y el gasto per cápita (particularizado en función del nivel de renta y la distribución del gasto según el municipio), de conformidad con el PAOC 2007-2010 en su apartado 7º.

Al igual que en la determinación de la oferta comercial, en el referido apartado existen también algunas imprecisiones metodológicas que deberían subsanarse para dotar de mayor calidad y seguridad a las estimaciones que han de realizarse para la determinación de los balances comerciales de cada zona y sus actualizaciones anuales.

1) En este apartado debería incluirse explícitamente la fórmula utilizada para sumar los distintos tipos de población, y el peso que en su caso se le ha otorgado a cada una de ellas. De igual forma, debería aclararse como se ha computado la población que estando empadronada en un municipio vive de forma estacional en él.

2) Al igual que se introduce el llamado “efecto frontera” con otras Comunidades Autónomas y países, debería haberse contemplando las zonas limítrofes de influencia que posiblemente existan entre algunas zonas territoriales de Andalucía.

3) También, sería conveniente que el PAOC explicitase la fuente y metodología utilizada para estimar el gasto per cápita por tamaños de municipios.

Además, este Consejo entiende que debería ser aclarado el denominado “efecto frontera”, así como incluirse su definición en el artículo correspondiente a las definiciones (artículo 4), sin perjuicio de la explicación gráfica contenida en el propio PAOC. La no aceptación de esta alegación, podría suponer la creación de un concepto jurídico indeterminado, pudiendo dar lugar a interpretaciones erróneas de la norma.

Artículo 9. Actualización de los datos del balance comercial.

Según lo establecido en este artículo, para determinar el balance comercial de aplicación en cada año, los datos de la oferta comercial relativos a la superficie de venta de los grandes establecimientos comerciales se actualizarán permanentemente por la Dirección General competente en materia de comercio interior, incluyendo los valores correspondientes a las nuevas licencias comerciales concedidas de grandes establecimientos comerciales que se vayan otorgando. Mientras que, los datos correspondientes a la demanda se proyectarán a 31 de diciembre del año en curso.

La fórmula elegida por el Proyecto de Decreto, de actualización de forma permanente de la oferta comercial, incluyéndose las licencias concedidas y no la apertura efectiva del gran establecimiento, puede dar lugar a que se computen establecimientos que empezarán a operar incluso dos años más tarde o que incluso, no llegue a materializarse el establecimiento para el que se ha pedido la licencia.

Artículo 10. Balances comerciales por formato.

Apartado 3

El Consejo Económico y Social de Andalucía entiende que debería mejorarse la redacción dada al epígrafe c) de este apartado, para conseguir una mayor claridad del precepto en su conjunto.

Artículo 11. Balance comercial en el escenario actual.

En el apartado 2 de este artículo se establece que en función de los balances comerciales por formatos y zonas establecidas en el PAOC 2007-2010, los niveles de ajuste o desajuste entre la oferta y demanda comercial se agruparán en cuatro supuestos, diferenciando entre los formatos con predominio alimentario y no alimentarios, a efectos de la valoración de la solicitud de licencias.

En este sentido, el índice de referencia que se toma para los grandes establecimientos con predominio de alimentación es a tres años, mientras que en los no alimentarios es a dos años. Sin entrar a juzgar la bondad o no del diferente horizonte temporal establecido para los dos tipos de grandes superficies comerciales, este Consejo entiende que el Proyecto de Decreto o mejor aún, el propio PAOC debería explicar las razones que han conducido a establecer diferentes horizontes temporales para los índices de referencia.

Artículo 18. Puntuación.

Apartados 1 y 2

Uno de los aspectos más importantes del Decreto, en opinión de este Consejo, son las puntuaciones establecidas en este artículo, por lo cual, se estima que no deberían asignarse puntuaciones negativas, sino que la mínima puntuación debería ser el “0”. Por consiguiente, se debería reestructurar toda la escala de puntuación para que desaparezcan los valores negativos, conservando en todo caso las proporciones establecidas entre los diferentes niveles, con el objeto de mantener la filosofía de valoración del Decreto.

Asimismo, se recomienda que la puntuación de los diferentes tipos de suelo en que se pueden ubicar los grandes establecimientos comerciales cambie de escala otorgándosele el valor “0” al suelo urbanizable y adaptando las valoraciones de los otros tipos de suelo.

Apartado 3

El Consejo Económico y Social de Andalucía quiere resaltar que siendo el criterio más relacionado con la Administración competente en la materia, en el epígrafe a) falta la puntuación -máxima- que se podría otorgar por las medidas adoptadas por el promotor con los representantes de los pequeños y medianos comercios.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010 y se regulan los criterios y sistema de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de granes establecimientos comerciales y el informe comercial sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Sevilla, 25 de mayo de 2007

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez