



**D. IGNACIO MARÍA ARRIOLA LÓPEZ**  
**CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN**  
**TERRITORIAL Y VIVIENDA**  
**EUSKO JAURLARITZA**  
**Donostia-San Sebastian, 1**  
**01010 VITORIA-GAZTEIZ**

*Bilbao, 7 de Junio de 2018*

SARRERA IRTEERA  
Estimado Sailburu,  
zk. 498040

Adjunto remito informe elaborado por la Subdirección de Planeamiento de esta Área de Planificación Urbana en el que se recogen las aportaciones y sugerencias que desde la perspectiva de nuestro municipio consideramos oportuno trasladar a ese Departamento, con la finalidad de que sean tenidas en cuenta de cara a la elaboración del documento definitivo de la Revisión Parcial del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública del Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la CAPV, cuyo Avance está siendo sometido al preceptivo proceso de información pública.

Atentamente,

**Asier Abaunza Robles**  
Hiri Plagintzarako Saila Zinegotzi Ordezkarria  
El Concejal Delegado del Área de Planificación Urbana

**Txostena / Informe**  
Subdirección de Planeamiento  
**Espedientea / Expediente**  
2018-004056

**Eguna/Fecha:**  
6 de junio de 2018

**Gaia/Asunto:**  
Informe sobre PTS Actividades Económicas

**Irteeraren erregistroa / Registro de salida:**

## **INFORME**

### **EXCMO. SR. ALCALDE:**

Con fecha de entrada en el Registro General de Entrada de este Ayuntamiento de Bilbao el 9 de abril de 2018, el Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco remite escrito relativo a la Modificación correspondiente a la revisión parcial del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública del Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la CAPV, (en adelante PTS), comunicando la apertura de un periodo de audiencia de dos meses en relación al documento de Avance elaborado. Se invita a formular observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas.

Anteriormente, habiendo recibido una comunicación en similares términos por parte del Consejero relativa al documento de Avance referido, desde la Sección de Planeamiento y la Subdirección de Licencias de esta Área de Planificación Urbana, y tras el análisis correspondiente, se tomó razón del Avance presentado. Constan en el expediente ambos documentos, que son tenidos en consideración en la elaboración del presente informe a efectos de su remisión a la Consejería de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco en el periodo de audiencia habilitado al efecto.

Se formulan las siguientes observaciones o sugerencias:

#### **1 - EN CUANTO A LA MOTIVACION-JUSTIFICACION DE LA REGULACION**

En el documento de Avance, en su introducción y Antecedentes, se hace expresa referencia a la sentencia del Tribunal Supremo 3866/2015, de 3 de septiembre, que declara nulas de pleno derecho, por ser contrarias a la Directiva 2006/123/CE y a la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, las determinaciones del PTS de 2004, en cuanto que imponen limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales (en concreto, por lo que afecta a los municipios de máxima centralidad, una superficie máxima de techo edificado de 25.000 m<sup>2</sup>). Fundamentalmente, la sentencia se sustenta en que la limitación al libre establecimiento no se justifica por razones imperiosas de interés general encaminadas a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente, sino en razones económicas.

En cualquier caso, no se pone en cuestión en la doctrina jurisprudencial la legitimidad de las normas de ordenación del territorio y urbanísticas para imponer restricciones a determinados usos o para regular los usos de forma que reduzca la libertad absoluta de establecimiento, siempre que estén debidamente justificados por razones de interés general, entre las que se hayan la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente. Así se ha manifestado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas sentencias, la más reciente de 30 de enero de 2018 (la Gran Sala), y anteriormente el 24 de marzo de 2011 (asunto C-400/08). Igualmente el Tribunal Supremo en la sentencia de 19 de octubre de 2016, recurso 2625/2015, declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto en cuanto que considera que concurren razones imperiosas de interés general (objetivos de salud pública, protección de los consumidores y protección del entorno urbano) que justifican las limitaciones impuestas en el Plan Especial de regulación de los usos recreativos y de restauración en el barrio de Gracia de Sabadell (incompatibilidad del uso recreativo en todas las modalidades dentro de su ámbito).

Pero lo que queda fuera de dudas es la necesidad de soporte en el marco jurídico actual y conforme a la jurisprudencia, y en concreto, la necesidad de justificar adecuada y suficientemente las razones de interés general y el cumplimiento de la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad según dispone el artículo 15 de la Directiva de Servicios.

En este sentido, en el documento de Avance, y en concreto en las alternativas 2 y 3 que imponen ciertas restricciones a la libertad de establecimiento de grandes centros comerciales, no se encuentra recogida la **justificación legal** en la línea de lo señalado por la sentencia que da origen a esta revisión del PTS, entendiéndose que procederá aportarla en la tramitación del Plan a efectos de evitar, en su caso y en la medida de lo posible, una eventual impugnación y una nueva sentencia desfavorable.

## 2 - EN CUANTO A LA NECESIDAD DE UNA MAYOR CLARIFICACIÓN CONCEPTUAL Y TERMINOLÓGICA.

En los parámetros de referencia utilizados, a los efectos del PTS, se consideran "grandes centros comerciales" a aquellos centros o edificaciones cuya implantación debe ser objeto de tratamiento en la escala de la ordenación territorial debido a su tamaño o impacto, y que responden, entre otras, a las condiciones siguientes:

- a) contar con una edificabilidad urbanística (tanto bajo rasante como bajo rasante) igual o superior a 2.000 m<sup>2</sup> (t),
- b) estar destinadas a usos comerciales y complementarios, con la sola excepción de los aparcamientos.

Sobre el concepto de "gran centro comercial" surgen dudas razonables de cómo debemos interpretar las diferentes situaciones que se pueden presentar. ¿Se debe exigir una configuración jurídica única? ¿Propiedad única? Un núcleo de actividades económicas con dos o más centros comerciales de superficie superior a 2.000 m<sup>2</sup> ¿es un único gran centro comercial o son varios diferentes?

Por otra parte, no se justifica suficientemente el motivo de establecer en concreto la superficie de 2.000 m<sup>2</sup> como referencia a partir de la cual pasa a ser un gran centro comercial.

En el PTS de 2004, el límite de referencia son 5.000 m<sup>2</sup>, pero en otras normas sectoriales la referencia resulta ser muy distinta.

Así, la Ley Vasca 7/1994 identifica como grandes centros comerciales aquellos mayores de 700 m<sup>2</sup> (t).

Por su parte, la Ley Estatal 1/2010, de reforma de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista, en su exposición de motivos señala "A la hora de someter a autorización administrativa la instalación de establecimientos comerciales, deben tomarse en consideración los estudios de la doctrina científica, según la cual podría generar impacto ambiental y territorial la instalación y apertura de establecimientos comerciales a partir de los 2.500 metros cuadrados de superficie comercial (...)". Lo cierto es que el impacto de un gran centro comercial depende de muchas variables, no solo del tamaño – según edificabilidad- sino también del entorno urbano (municipio o comarca) donde se ubiquen, siendo muy diferente el impacto de una superficie comercial en una capital con la máxima centralidad de un área metropolitana que en un pequeño o mediano municipio sin centralidad comarcal alguna.

Por otra parte, resulta necesario avanzar con más precisión en la definición de los parámetros que finalmente se asocien al concepto de "gran establecimiento comercial". En este sentido desde este Ayuntamiento entendemos que es necesario establecer el parámetro de referencia en términos de superficie comercial asimilable a lo que se viene a llamar solo de ventas o similar, excluyendo las superficies destinadas a aparcamiento, instalaciones y núcleos de comunicación en los términos en que ya se reguló con anterioridad en el Decreto 58/2001, de 27 de marzo, sobre implantación, modificación y ampliación de grandes establecimientos comerciales.

A este respecto proponemos que el parámetro de superficie que determine la categoría del "gran centro comercial", en contraposición con la categoría de "gran establecimiento comercial" se establezca en los siguientes términos. Se transcribe a continuación el artículo 2 del citado Decreto 58/2001 con algunas adecuaciones:

"Se entenderá como superficie de venta al público aquellos espacios destinados de forma habitual u ocasional a la actividad comercial. Serán considerados como espacios comerciales los destinados a la exposición y adquisición de productos, así como los lugares de tránsito necesario para el acceso a los productos comercializables y los escaparates.

También serán consideradas superficies de venta al público las zonas destinadas a prestar servicios complementarios directamente relacionados con la actividad comercial como probadores, las superficies comprendidas entre la línea de cajas o alarmas y la salida, siempre que en ellas se presten servicios o se utilicen para la presentación de productos.

Quedan excluidas del concepto de superficie de venta las escaleras y ascensores, así como aquellas superficies destinadas a aparcamiento, reparación, asistencia técnica, producción y almacenaje, siempre que no estén asociados con carácter habitual a la venta y no dispongan de acceso al público en general.

En los establecimientos de carácter colectivo no serán considerados como superficie de venta al público los espacios de ocio, restauración, pasillos de acceso a las áreas comerciales, escaleras de tránsito, ascensores de servicio y áreas de evacuación, siempre que en ellos no se lleven a cabo actividades comerciales"

Asimismo, consideramos que los parámetros indicados, deben de ser tomados en consideración en la adaptación al PTS o de la revisión de los PGOU de los diferentes Ayuntamientos de la CAPV, por lo que la clarificación conceptual y terminológica en los términos señalados resulta de especial relevancia.

### 3 - SOBRE LA RESERVA DE APARCAMIENTOS

La referencia hecha a los aparcamientos también requiere una reflexión. Las alternativas 2 y 3 proponen, en esencia y cada una de ellas con sus matices o excepciones, integrar la actividad de "grandes centros comerciales" en la trama urbana, adecuándose su implantación a lo que determine el planeamiento urbanístico. Asimismo, según se define en el apartado V "Criterios y objetivos de la revisión del PTS", la ordenación e implantación de los "grandes centros comerciales" debe permitir la consecución de los objetivos propios del desarrollo urbano sostenible, siendo la incentivación de la movilidad sostenible uno de los principios u objetivos a primar.

En ese sentido, en el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao se distingue la situación 3.1 "Grandes Almacenes sin aparcamiento" y la situación 3.2 "Centros Comerciales", resultando que en el Área central no está permitido implantar un centro comercial, pero si un gran almacén sin aparcamiento; esto es, en dicha Área central, los grandes centros comerciales nunca pueden disponer de aparcamiento, en coherencia con los criterios de la Movilidad Urbana Sostenible que deben inspirar todo el planeamiento.

En esa línea, cabría sugerir que también el PTS contemple diferentes situaciones donde se establezca que ciertos "centros comerciales" no puedan albergar aparcamientos para las personas usuarias, distinguiéndolos según circunstancias, tipología, o características, y especialmente, emplazamiento, en donde la movilidad a través del transporte urbano esté garantizado o bien cubierto.

#### 4 - SOBRE EL CONCEPTO DE UNIDAD TERRITORIAL

En el artículo 4 de las alternativas 2 y 3 se utiliza el concepto de unidad territorial a efectos de establecer en dicha unidad el máximo de 30% de edificabilidad en zonas de actividades económicas industriales y terciarias de la trama urbana. Tanto el concepto como su regulación requerirían de mayor precisión.

#### 5 - SOBRE LAS NUEVAS IMPLANTACIONES ASOCIADAS AL COMERCIO

En el PTS se parte de un modelo clásico de las actividades económicas y equipamientos comerciales, sin mayores consideraciones hacia los nuevos modelos de comercio y consumo a los que deriva el fenómeno del gran crecimiento que está experimentando el e-comercio. Estas nuevas formas plantean nuevos retos, no siempre resueltos por la ordenación territorial y urbanística, como por ejemplo la demanda de centros de logística, que en sí mismos no pueden considerarse equipamientos comerciales, pero que en la práctica desarrollan la misma función de abastecer el consumo realizado en centros comerciales, en vez de en forma presencial, en forma virtual. El sector está en proceso de reestructuración y así, el espacio que vienen ocupando los locales comerciales en alguna parte será sustituido por los nuevos locales dedicados a centros de logística necesarios en las ciudades como actividad complementaria e imprescindible del comercio electrónico. En este sentido se considera necesario que el PTS aborde también esta problemática.

#### 6 - SOBRE LA CLARIFICACION Y COHERENCIA EN EL MARCO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y DE LA PLANIFICACION URBANA

Finalmente, apuntar la oportunidad de que este PTS defina de forma clara una línea estratégica de implantación de actividades económicas, y en concreto, de grandes centros comerciales en la CAPV, en coordinación y coherencia con otros instrumentos de ordenación territorial como las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), siendo ambas normas vinculantes y prevalentes sobre las normas de planeamiento urbanístico municipal, algunas de las cuales, como en Bilbao, en proceso de revisión.

En este sentido volvemos a insistir sobre la necesidad de establecer una clara definición terminológica que permita diferenciar las diversas modalidades de implantación y desarrollo de la actividad comercial.

A este respecto proponemos las siguientes categorías:

- Establecimiento comercial, cuya superficie no supera los 700 m<sup>2</sup> (Art. 13 de la Ley 7/1994, modificada por la Ley de 7/2008)
- Gran establecimiento comercial, cuya superficie es superior a 700, y su superficie de venta no supera los 2.500 m<sup>2</sup>.
- Gran centro comercial, su superficie de venta es superior a 2.500 m<sup>2</sup>. Dentro de esta categoría cabría distinguir entre los establecimiento que se implantan bajo una única referencia comercial, que habitualmente adquieren un carácter más urbano y pueden formar parte de las tramas urbanas convencionales, e incluso convivir con otros usos no comerciales, ocupando las plantas inferiores de edificios residenciales, terciarios, de equipamientos o incluso ocupar edificios completos; y aquéllos otros que lo hacen bajo formas jurídicas complejas, siendo los usos principales de la o las parcelas y compartiendo servicio y/o infraestructuras como aparcamiento, calles interiores (mall), aseos públicos, etc., etc.

Por último manifestar en forma de pregunta a la que debiera de dar respuesta el PTP y en su caso las DOT.:

¿Cuál o cuáles de las modalidades o categorías que finalmente se concreten deben entenderse que responden al concepto de "equipamiento comercial" que han establecido tanto la Ley Vasca del Suelo, Red Dotacional de Sistemas Generales (art. 54) y Red Dotacional de Sistemas Locales (art. 57) como el Decreto 123/2012 (art. 2 y art. 7).

Lo que pongo en conocimiento de V.I. a los efectos oportunos.

Bilbao, a 6 de junio de 2018.

Planeamenduaren Zuzendariordea  
La Subdirectora de Planeamiento



V. Isabel Garcés

Vº Bº/O.E.:  
Hirigintza Saileko Zuzendaria  
El Director del Área de Planificación Urbana



Mikel Ocio Endaya