

Secció I. Disposicions generals

CONSELL DE GOVERN

12203

Decret Llei 2/2015, de 24 de juliol, de mesures urgents en matèria de grans establiments comercials

EXPOSICIÓ DE MOTIUS

I

A la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la regulació del sector del comerç té una notòria rellevància econòmica que està indissolublement unida a un model econòmic el principal motor del qual és la prestació de serveis vinculada en gran mesura al turisme.

La regulació actual del comerç a les Illes Balears es recull en la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, que va derogar la fins llavors vigent Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears. La Llei 11/2014 va ser dictada tenint en compte que la matèria comercial ha estat objecte de diverses regulacions des de l'any 2001, algunes de les quals exigides per la necessària transposició de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, del Parlament i del Consell Europeu, relativa als serveis en el mercat interior. Així, es va posar de manifest en l'exposició de motius de la Llei vigent la determinació del legislador balear de disposar d'una regulació clara i sistemàtica de l'activitat comercial que, d'una banda, recollís les nombroses i successives adaptacions que el legislador estatal ha anat fent en les directives europees i, de l'altra, que es dotàs la Comunitat Autònoma d'un instrument legal adequat per al desenvolupament de l'activitat del comerç interior, tot partint de la realitat insular en les seves vessants econòmica i social.

La Llei 11/2014 es va aprovar amb la convicció de respectar les bases fixades per l'Estat com a titular de la competència exclusiva en matèria de planificació i ordenació general de l'activitat econòmica, com també en matèria de legislació mercantil, d'acord amb el que disposen els articles 38, 131 i 149.1 de la Constitució; la seva aprovació també es va dur a terme amb la certesa de desenvolupar adequadament les competències que, així mateix amb caràcter d'exclusives, confereixen a aquesta Comunitat Autònoma els articles 30.21, 30.42 y 31.6 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears en els àmbits econòmic i comercial.

II

Amb l'objecte de dur a terme la deguda adaptació a la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior, mitjançant la Llei 8/2009, de 16 de desembre, el Parlament de les Illes Balears va aprovar la modificació de l'aleshores vigent Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears. Com es va recollir en l'exposició de motius de la Llei 8/2009, l'adaptació esmentada de la normativa autonòmica a la Directiva donà entrada, entre d'altres, als aspectes següents:

- A la prohibició expressa d'implantar establiments comercials en sòl que no tingués el caràcter i la condició d'urbà consolidat, amb les excepcions que estableix la legislació urbanística general.
- A la definició dels establiments comercials, individuals o col·lectius.
- Al concepte de *gran establiment comercial*, recordant que es respectava el principi general d'instal·lació d'establiments comercials i s'establia una definició comú i pròpia per als 53 municipis de l'illa de Mallorca, per als 8 municipis de l'illa de Menorca i per als 5 municipis de l'illa d'Eivissa; i, quant a Formentera, s'establia «particularment un concepte específic per al municipi de Formentera, atesa la seva extrema fragilitat».

Tot això, a l'empara de les raons imperioses d'interès general fixades per la Directiva de serveis, en particular la protecció del medi ambient i l'entorn urbà, així com la conservació del patrimoni històric i artístic.

Aquesta Llei 8/2009, de 16 de desembre, no va experimentar el menor retret sobre la seva constitucionalitat respecte del concepte d'*establiment comercial* que regulava l'article 5 —donant nova redacció a l'article 13 de la Llei 11/2001, de 15 de juny— i que ja establia els mateixos paràmetres i condicions que es recullen en l'ara vigent Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, i per les mateixes raons de protecció i conservació abans esmentades.

Així, l'article 13 de la Llei 11/2001, de 15 de juny, disposava, després de la reforma de l'any 2009, que «a les Illes Balears tenen la consideració de gran establiment comercial els comerços a l'engròs o al detall que tinguin una superfície útil per a l'exposició i la venda superior a 700 m² a l'illa de Mallorca; a 400 m² a les illes de Menorca i d'Eivissa, i a 200 m² a l'illa de Formentera» i es raonava que els criteris per aplicar unes superfícies distintes a les diferents illes estaven justificats per raons d'interès general, relacionats amb la distribució comercial, amb la protecció mediambiental i de l'entorn urbà, amb l'ordenació del territori i amb la preservació del patrimoni històric i artístic, sense oblidar el fet de la diferent extensió territorial i les característiques geoeconòmiques, de cada una de les illes.



D'altra banda, és necessari assenyalar que, havent estat impugnada la Llei 11/2001, de 15 de juny, davant el Tribunal Constitucional, l'STC núm. 26/2012, d'1 de març —que també va revisar la constitucionalitat dels preceptes de la Llei 8/2009, de 16 de desembre—, va estimar parcialment el recurs i va declarar inconstitucionals i nuls els articles 4.2, 18.2, 27.a), 28 i 35.2 de la Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears, així com, parcialment, la redacció inicial dels articles 14.1, 21.1.b) i 22, que resultaven contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències, i va desestimar el recurs en tota la resta. És a dir, que la redacció donada als articles 13 i 14.1 de la Llei 11/2001, de 15 de juny, per la Llei 8/2009, de 16 de desembre, i que després va ser traslladada a la vigent Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, va ser considerada pel Tribunal Constitucional com a absolutament respectuosa amb la legislació bàsica de l'Estat en matèria d'ordenació econòmica.

III

El marc exposat, especialment pel que fa al règim dels grans establiments comercials, ha estat posat recentment en dubte per les autoritats estatals. El mes de novembre de 2014 s'inicià, a petició de l'Administració estatal, el mecanisme de cooperació previst en l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional per tal de solucionar les discrepàncies interpretatives que suscitava la norma autonòmica en qüestió.

Amb l'entrada en funcionament del nou Govern, sorgit del darrer procés electoral, les parts arribaren a concloure un preacord que significava, d'una banda, una sèrie de compromisos, per part de les instàncies balears, de reformar la vigent Llei de comerç per tal de garantir-ne el millor encaix en les coordenades fixades per la legislació bàsica estatal, amb ple respecte a les exigències del dret comunitari europeu; d'altra banda, s'arribà a una solució consensuada que permetia a la Comunitat Autònoma mantenir, respecte als grans establiments comercials, una llicència o autorització de caràcter comercial i una modulació de les superfícies d'exposició i venda comercial a partir de les quals la llicència o l'autorització són exigibles: tot això en atenció al fet insular (art. 138.2 CE) i a les característiques pròpies dels diversos territoris insulars. Aquest preacord, aconseguit el mes juliol de 2015, va ser trencat sobtadament pels representants estatals, al mateix temps que el Govern central ordenà la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra els articles 13, 14.1 i 6, 22.8 i 23.32 de la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears. La invocació de l'article 161.2 de la Constitució per part del representant processal de l'Estat determinà que el Tribunal Constitucional, en admetre a tràmit aquesta impugnació mitjançant providència de 21 de juliol de 2015, disposàs la suspensió dels referits preceptes a partir de la data d'interposició del recurs per a les parts, i a partir de la publicació oficial per a tercers.

Aquesta suspensió ha suposat la interrupció d'un procés de negociació (art. 33.2 LOTC) que ja havia començat a donar els seus fruits, però al mateix temps introdueix una situació en què desapareix transitòriament la possibilitat d'exigir l'autorització comercial tal com estava configurada en els preceptes ara suspesos de la Llei vigent i, en conseqüència, es crea una situació d'inseguretat respecte del règim jurídic aplicable als operadors econòmics.

En aquest context, el Govern de les Illes Balears, recollint les aspiracions del sector balear del comerç, considera que ha d'afrontar la situació descrita amb mesures que, d'una banda, introdueixin en la legislació balear les modificacions de caràcter tècnic que, en consonància amb el preacord a què es va arribar amb els representants ministerials, garanteixin amb celeritat un millor encaix de la Llei 11/2014 en el marc bàsic estatal, proporcionant així una major seguretat jurídica per als operadors econòmics; i que, d'altra banda, continuïn preservant, en cada illa, els valors territorials, mediambientals, culturals, etc., que podrien posar-se en perill si la Administració balear no comptàs amb la possibilitat d'efectuar adequadament un control previ de la nova implantació o de l'ampliació de grans establiments comercials basat en les ja esmentades raons d'interès general.

Per a la bona implementació i l'eficàcia d'aquestes mesures, el Govern farà ús del mecanisme cautelar consistent en la suspensió d'autoritzacions per sis mesos, període que permetrà, en primer lloc, elaborar i aprovar el necessari desplegament reglamentari de la Llei, com també, en segon lloc, que els consells insulars puguin començar a aplicar les mesures de planificació i ordenació dels equipaments comercials, legalment previstes, en els seus àmbits respectius.

Per tot això, el Govern considera que, amb la màxima celeritat possible, s'han d'adoptar les mesures legals apuntades, atès que s'ha produït una situació de necessitat extraordinària i urgent que no pot ser afrontada raonablement, amb la mateixa eficàcia, per via parlamentària. Aquest és el pressupost de fet habilitat de la figura del decret llei, que en aquest cas troba empara en l'article 49 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

IV

Les mesures que incorpora el decret llei s'han dissenyat amb la pretensió de desplegar els poders legislatius que, en el marc dels articles 30.42 i 84.1 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, permeten a les institucions balears aplicar orientacions polítiques pròpies en matèria de comerç, en atenció als interessos territorials respectius, sempre que aquestes orientacions respectin l'àmbit de decisió estatal que ve marcat, fonamentalment, pels números 11 i 13 de l'article 149.1 del text constitucional.

El Tribunal Constitucional ha assenyalat que la competència autonòmica en comerç interior troba els seus límits, entre d'altres, en l'article 149.1.13 de la Constitució. Ara bé, la mateixa jurisprudència constitucional ha estat la que també ha assenyalat que el títol competencial que incorpora l'article esmentat no pot aconseguir «incluir qualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y



significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995)» (STC 124/2003, FJ 3); en altres paraules, l'article 149.1.13 de la Constitució, d'acord amb la mateixa interpretació de l'alt tribunal, no habilita l'Estat per entrar a qualsevol matèria llevat que ho faci clarament com una mesura d'ordenació general de l'economia, i ha de respectar, per tant, els aspectes concrets que, en l'exercici legítim de les competències autonòmiques, reflecteixin la política en el sector de l'activitat econòmica comercial, sempre que no afectin la política econòmica global.

Així, en l'STC 26/2012, d'1 de març, que recull tota la doctrina anterior del Tribunal Constitucional, amb referència especial a l'STC 88/2010, de 15 de novembre, i a l'STC 225/1993, si bé s'accepta la intervenció estatal emparada en l'article 149.1.13 de la Constitució, s'insisteix en el fet que aquesta intervenció no pot més que consistir en l'establiment de «unas directrices o criterios globales que cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica», directrius que, per tenir el caràcter de «común denominador normativo», no poden ser tan «minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno a las competencias autonómicas en esta materia».

Per això, l'exigència que, per poder construir grans establiments comercials que superin unes determinades dimensions, s'hagi d'obtenir l'autorització prèvia de l'Administració autonòmica, així com que els límits de superfície a partir dels quals s'ha de subjectar a aquesta autorització siguin diferents dels que estableix la legislació estatal, no són novetats introduïdes per la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, ni afecten en absolut a la política econòmica global. És més, constitueixen una de les excepcions a la generalització del sistema de declaració responsable com a títol habilitant que permeten les directives europees, ja que la seva introducció va respondre, precisament, a la transposició d'aquestes darreres.

V

Aquest Decret llei té un article únic, dividit en quatre apartats, dos disposicions addicionals, una disposició transitòria, una de derogatòria i dues disposicions finals. L'article únic modifica en els seus apartats, respectivament, els articles 13, 14, 22.8 i 23.3 de la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, en el sentit següent:

- Es modifica l'article 13 per establir que el procediment d'obtenció de l'autorització comercial és únic i de competència autonòmica, i que integrarà la intervenció de les altres administracions amb competències sectorials afectades, de manera que l'operador vegi simplificada la seva tramitació. Tot això, en sintonia amb la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç al detall.
- Es modifica l'article 14, per establir una regulació mínima del procediment per a l'obtenció de l'autorització comercial, com també per adaptar els terminis de la seva tramitació i el sentit del silenci al que estableix la legislació estatal bàsica.
- Es reforma l'apartat 8 de l'article 22, adaptant els requisits per a la declaració de zona de gran afluència turística a les darreres modificacions que ha sofert la legislació estatal bàsica.
- Es modifica l'apartat 3 de l'article 23 per adaptar el sentit del silenci al que estableix la legislació estatal bàsica en matèria de procediment.

D'altra banda, en la disposició addicional primera, apartat primer, s'estableix un termini de suspensió de l'atorgament d'autoritzacions comercials a fi de poder dur a terme adequadament la implementació reglamentària que sigui necessària i de donar temps als operadors econòmics perquè puguin adaptar els seus projectes al nou règim d'autorització, caracteritzat per l'existència d'un procediment integrat que permetrà una relació exclusiva amb la direcció general competent en matèria de comerç, eliminant la necessitat de procediments autònoms que hagin de ser resolts per les autoritats urbanístiques.

En l'apartat segon de la disposició addicional primera es faculta expressament el Govern autonòmic i els consells insulars perquè, en l'àmbit de les seves respectives competències, puguin fer ús dels instruments prevists en la Llei d'ordenació territorial per a la planificació i ordenació dels equipaments comercials, sempre tenint en compte que tota regulació o intervenció ha de respondre a fundades raons imperioses d'interès general.

En la disposició transitòria s'aborda el règim de tramitació i resolució de les sol·licituds anteriors a l'entrada en vigor del present Decret llei. En la disposició derogatòria s'inclou una oportuna referència a la disposició addicional tercera de la Llei 11/2004, la virtualitat pràctica de la qual es pot considerar exhaurida. En la disposició final primera es faculta el Govern de les Illes Balears per dictar totes les disposicions reglamentàries que siguin necessàries per a l'aplicació de les mesures previstes en aquest text amb valor de llei. Finalment, la disposició final segona determina la vigència del Decret llei des de la data de la seva publicació oficial.

DECRET

Article únic

S'introdueixen, en la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, les modificacions següents:

1. L'article 13 queda redactat en els termes següents:

1. Es requereix autorització única per a les actuacions següents:

- a. La implantació i l'ampliació de les instal·lacions destinades a establiments del tipus gran establiment comercial.*
- b. L'obertura o l'ampliació dels establiments individuals situats dins els mercats municipals si tenen una superfície útil per a l'exposició i venda que superi els límits establerts a l'article 12.*

2. El procediment per a l'atorgament de l'autorització es tramita davant la direcció general competent en matèria de comerç i integra la intervenció de l'administració urbanística i de la resta d'administracions amb competències sectorials afectades.

2. L'article 14 queda redactat en els termes següents:

1. Per a l'obtenció de l'autorització a què fa referència l'article anterior, les persones o entitats interessades han de presentar una sol·licitud d'autorització comercial mitjançant el formulari normalitzat, acompanyada de la documentació que s'estableixi reglamentàriament.

2. L'establiment s'ha de situar en una parcel·la que tingui la classificació de sòl urbà d'acord amb el planejament urbanístic municipal i tingui la condició de solar.

3. La instrucció del procediment ha d'incloure els tràmits que es determinin reglamentàriament, als quals ha de posar fi una resolució motivada dictada pel conseller competent en matèria de comerç.

4. El termini per dictar i notificar la resolució és de tres mesos. Una vegada transcorregut aquest termini, l'autorització s'entendrà estimada. El termini podrà ser objecte de suspensió d'acord amb la legislació de procediment administratiu.

5. La sol·licitud iniciadora del procediment regulat en aquest article, per a la instal·lació o l'ampliació de gran establiment comercial, dona lloc a l'exigència de la taxa corresponent.

3. L'apartat 8 de l'article 22 queda redactat en els termes següents:

En tot cas, als municipis de més de 100.000 habitants que hagin registrat més de 600.000 pernотacions l'any immediatament anterior, o que comptin amb ports on operin creuers turístics que hagin rebut l'any immediatament anterior al menys 200.000 passatgers, s'ha de declarar, si més no, una zona de gran afluència turística per aplicació dels criteris prevists en els apartats anteriors.

4. L'apartat 3 de l'article 23 queda redactat en els termes següents:

Transcorregut el termini màxim de sis mesos des de la data d'entrada de la sol·licitud en la conselleria competent en matèria de comerç, sense que s'hagi dictat i notificat la resolució, la proposta s'entendrà estimada.

Disposició addicional primera

1. Durant el termini de sis mesos, comptadors des de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, se suspèn en l'àmbit de les Illes Balears l'atorgament de l'autorització comercial única regulada en la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, en la redacció donada per aquest Decret Llei.

2. El Govern i els consells insulars, en el termini de sis mesos i en el marc de la regulació dels instruments d'ordenació territorial continguda en la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, com també en consonància amb allò que preveu la disposició addicional primera de la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, podran adoptar les mesures d'ordenació urbanística i territorial dels equipaments comercials que es considerin necessàries en atenció a raons imperioses d'interès general relatives a la protecció del medi ambient, de l'entorn urbà i del patrimoni històric, artístic i cultural.

Disposició transitòria

Els procediments per a l'obtenció de l'autorització exigible d'acord amb l'article 13 de la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de les Illes Balears, que s'hagin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, s'han de tramitar i resoldre d'acord amb la normativa vigent en el moment de la seva iniciació.

Disposició derogatòria primera

1. Queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior que s'oposin a allò que disposa aquest Decret Llei.

2. Queda derogada expressament la disposició addicional tercera de la Llei 11/2014, de 15 d'octubre.

Disposició final primera

Es faculta el Govern de les Illes Balears per tal que dicti les disposicions necessàries per a l'aplicació i el desenvolupament de les mesures establertes en aquest Decret Llei, i especialment perquè aprovi la norma reguladora del procediment integrat a què fa referència l'article 13 de la Llei 11/2014, de 15 d'octubre, de comerç de Illes Balears, en un termini màxim de quatre mesos.

Disposició final segona

Aquest Decret Llei entra en vigor el mateix dia en què es publiqui en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

Palma, 24 de juliol de 2015

El conseller de Treball, Comerç i Indústria
Iago Negueruela Vázquez

**El vicepresident i conseller d'Innovació, Recerca i Turisme,
president per suplència del Consell de Govern**
(art. 2 del Decret 8/2015, de 2 de juliol, de la presidenta de les Illes
Balears)
Gabriel Barceló i Milta

