

## **INFORME DE 11 DE JUNIO DE 2015 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA DENEGACIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN AUTONÓMICA PARA LA INSTALACIÓN DE UN CENTRO COMERCIAL EN PALMA DE MALLORCA (UM/028/15).**

### **I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 27 de mayo de 2015 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de un operador, presentada al amparo del art. 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a una denegación de autorización autonómica para la instalación de un centro comercial en Palma de Mallorca. El contenido de la reclamación puede resumirse así:

- Que la empresa reclamante pretende instalar un centro comercial de 50.500 metros cuadrados de superficie en el término municipal de Palma de Mallorca.
- Que en fecha 24 de mayo de 2015 el Consejero de Competitividad del Gobierno Balear denegó autorización para la instalación del centro comercial anterior con base en que dicha instalación vulneraría el artículo 14.3 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Islas Baleares, según el cual el establecimiento debe situarse en una parcela calificada como suelo urbano y que tenga la condición de solar. El Gobierno Balear interpreta que la calificación como solar debe existir en el momento de solicitarse la autorización autonómica (es decir, antes de la edificación). Con ello se separa de la práctica habitual según la cual dicha condición de solar ha de existir en el momento previo a la apertura (pero posterior a la edificación).
- Que, conforme a la regulación urbanística aplicable, se cumplen los requisitos para la obtención de la autorización.
- Que la interpretación del Gobierno Balear es contraria a los principios de necesidad y de proporcionalidad previstos en la LGUM. La finalidad perseguida por la citada exigencia de que el suelo tenga la condición de solar es preservar los suelos rústicos de transformaciones indebidas y tal finalidad queda asegurada mediante la exigencia de que la ocupación de los edificios no pueda tener lugar hasta la finalización de las obras de urbanización (que suponen el paso del suelo de urbanizable a urbano).
- Que la resolución denegatoria del Gobierno Balear tiene importantes efectos desfavorables sobre el proyecto, tales como el retraso en la apertura con respecto a la fecha inicialmente prevista o su posible inviabilidad, al poder provocar la resolución de los contratos de arrendamiento ya celebrados con futuros inquilinos.

- Que dicha resolución desfavorable atenta, asimismo, contra el principio de no discriminación. Y ello en vista de que en 2012 se autorizó a otro operador para la ampliación de su superficie comercial en más de 36.600 metros cuadrados con respecto a la superficie inicial, para conformar un total de 64.800 metros cuadrados de superficie de venta. Dicho operador se encontraría en la misma situación puesto que la ampliación estaba prevista en una superficie que no tenía la condición de solar.

Tras la subsanación solicitada por la SECUM, atendida en tiempo y forma por el interesado, el 29 de mayo de 2015 la SECUM dio traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 26 de la LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

Estas consideraciones distinguen los siguientes apartados: **II.1)** Normativa urbanística aplicable; **II.2)** Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la unidad de mercado.

### **II.1) Normativa urbanística aplicable**

A efectos de este informe son relevantes los artículos 13 y 14 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Islas Baleares (Ley de Comercio), así como el artículo 30 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares (Ley del Suelo).

El artículo 13.1 de la Ley de Comercio exige la autorización comercial autonómica de grandes establecimientos comerciales con carácter previo a la obtención de las licencias municipales, de modo que su ausencia determina la nulidad de los títulos habilitantes municipales (art. 13.3):

1. La implantación o la ampliación de las instalaciones destinadas a establecimientos del tipo gran establecimiento comercial requiere expresamente la autorización autonómica para la instalación con carácter previo al título municipal habilitante [...]
2. Son nulos de pleno derecho los títulos habilitantes municipales para la nueva ubicación o ampliación de las actividades destinadas a establecimientos del tipo gran establecimiento comercial que se otorguen sin la autorización autonómica para la instalación previa o en contra de sus determinaciones.

El citado artículo 14.1 de la Ley de Comercio exige también la autorización autonómica previa a la licencia municipal para la instalación de un gran centro comercial, ya sea individual o colectivo:

1. En caso de grandes establecimientos comerciales individuales, la empresa que tenga que explotar la actividad comercial concreta debe obtener la autorización autonómica para la instalación con carácter previo al título municipal habilitante.

2. En caso de establecimientos comerciales de carácter colectivo que tengan la consideración de gran establecimiento comercial, el promotor debe obtener la autorización autonómica para la instalación con carácter previo al título municipal habilitante. Esta autorización autonómica incluye a los establecimientos comerciales individuales que se puedan instalar, siempre que no supongan un aumento de la superficie útil de exposición y venta.

El artículo 14.3 de la misma Ley de Comercio, clave en este informe, exige que la parcela esté clasificada como suelo urbano y tenga la condición de solar<sup>1</sup>:

3. El establecimiento debe situarse en una parcela que esté clasificada como suelo urbano por el planeamiento urbanístico municipal y tenga la condición de solar.

En términos similares, el artículo 5.4 de la misma Ley, sobre prohibiciones y restricciones al comercio, establece lo siguiente:

Se prohíbe expresamente la implantación de establecimientos comerciales en suelo que no tenga la clasificación de suelo urbano definido en la legislación urbanística vigente. El terreno tiene que cumplir la condición de solar.

Los apartados 4 a 7 del artículo 14 de la Ley de Comercio balear se refieren a la solicitud de la autorización comercial autonómica y al procedimiento a seguir. Entre los requisitos de la solicitud está el de adjuntar con la misma un certificado municipal vinculante sobre la adecuación del comercio a instalar a la normativa urbanística:

4. La solicitud se debe dirigir al órgano competente en materia de comercio del Gobierno de las Illes Balears, de acuerdo con el modelo que se establezca, acompañada de la siguiente documentación:

a) Certificado municipal donde se prevé instalar el comercio, según el modelo establecido en el anexo de esta ley, acreditativo de la adecuación del establecimiento proyectado a las normas que establezca el instrumento municipal sobre planeamiento general, a sus instrumentos de despliegue y de gestión urbanística, a las normas municipales de contaminación acústica, de movilidad de personas y vehículos, y al resto de normas de competencia municipal. El contenido de este certificado es vinculante [...]

Con respecto a la condición de solar, el artículo 30.1 de la citada Ley del Suelo de Baleares establece las siguientes determinaciones para que un terreno tenga la consideración de solar:

---

<sup>1</sup> La precedente Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears, expresaba una obligación similar en el artículo 17.2 (en redacción por la Ley 8/2009, de 16 de diciembre): “a) *El establecimiento sólo se puede ubicar en suelo urbano consolidado, definido en la legislación urbanística vigente*”.

1. Tienen la consideración de solar los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según la calificación urbanística, y cumplan los requisitos siguientes:

a. Confronten con vía pública, zona de aparcamientos públicos anexos a la vialidad o, cuando así lo defina el planeamiento, espacio libre público y que dispongan efectivamente de alumbrado público, pavimentación con, en su caso, aceras encintadas y con los servicios urbanísticos, de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento urbanístico y, en todo caso y como mínimo, con los básicos señalados en el artículo 25 de esta ley [red viaria, abastecimiento de agua y saneamiento, así como suministro eléctrico].

b. Tengan señaladas las alineaciones y las rasantes, en el caso de que el planeamiento urbanístico las defina.

c. No hayan sido incluidos en un ámbito sujeto a actuaciones urbanísticas pendientes de desarrollo.

d. Para edificarlos, no deban cederse terrenos para destinarlos a vial o a espacios libres públicos de cara a regularizar alineaciones o a completar la red viaria

Aunque la condición de solar es requisito previo para la obtención de la licencia de obras, el artículo 30.3 de la citada Ley 2/2014 establece la posibilidad de acometer simultáneamente las obras y la urbanización en suelo urbanizable:

Tener la condición de solar es requisito imprescindible para que se pueda otorgar la licencia de edificación. No obstante, el ayuntamiento siempre puede autorizar, tanto en suelo urbano como urbanizable, la edificación y la urbanización simultáneas en los términos que establece el Reglamento de gestión urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, o la normativa que lo sustituya.

El artículo 42 del Reglamento de Gestión Urbanística (aprobado mediante Real Decreto 3288/1978) establece una serie de requisitos para que la edificación y construcción puedan realizarse de manera simultánea.

A su vez, el artículo 41.2 del mismo Reglamento dispone que no podrá procederse a la ocupación de los edificios hasta que la urbanización no esté totalmente finalizada:

No se permitirá la ocupación de los edificios hasta que no esté realizada totalmente la urbanización que afecte a dichos edificios y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado.

En la interpretación de la normativa anterior, y particularmente en lo relativo a la exigencia de que el terreno en que se instale el centro comercial tenga la condición de solar, se produce la siguiente discrepancia entre el reclamante y la Administración actuante:

- El operador interpreta que la exigencia prevista en el artículo 14.3 de la Ley de Comercio supone que el terreno debe tener condición de solar *en el momento de la apertura* del establecimiento, de manera que las obras de urbanización (para transformar el suelo de urbanizable en urbano con condición de solar) y de edificación puedan realizarse simultáneamente, previa autorización comercial condicionada de la Comunidad Autónoma.
- La Resolución del Gobierno Balear considera que el terreno debe tener condición de solar *antes de iniciarse las obras de edificación*, de manera que la autorización autonómica exige la previa recepción del solar por parte de la autoridad municipal.

El particular añade que, de la documentación adjunta a su solicitud, resulta que el Ayuntamiento de Palma comparte el punto de vista del reclamante, pues se cumplen los requisitos previstos en el Reglamento de Gestión Urbanística para proceder a la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación. En particular, el reclamante acredita haber depositado avales por importe de más de 12,7 millones de euros en garantía del proceso urbanizador.

## **II.2) Examen de la reclamación a tenor de la LGUM**

La reclamación del operador se fundamenta en que la denegación de la autorización constituye una vulneración: 1) De los principios de necesidad y de proporcionalidad previstos en el artículo 5 de la LGUM; 2) Del principio de no discriminación previsto en el artículo 3 de la LGUM.

### **II.2.1) Examen de los principios de necesidad y de proporcionalidad**

Los principios de necesidad y de proporcionalidad están previstos en el artículo 5 de la LGUM en los siguientes términos:

Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Así pues, de acuerdo con el artículo anterior la imposición de requisitos a una actividad económica debe fundarse en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Dichas razones son las siguientes:

el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, **la protección del medio ambiente y del entorno urbano**, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

El interesado considera que la denegación de la autorización comercial autonómica es contraria a los principios de necesidad y de proporcionalidad previstos en la LGUM con base en los siguientes argumentos:

- El Gobierno balear, al realizar una interpretación del artículo 14.3 de la Ley de Comercio balear distinta de la tradicional, exige un requisito no previsto en la Ley, sin justificarlo en la necesidad de salvaguardar el interés general.
- El origen del artículo 14.3 está en una ley anterior (Ley 8/2009), cuya finalidad fue incorporar los principios de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico balear en materia de ordenación comercial. La finalidad del requisito relativo a que el terreno tenga la condición de solar es proteger el suelo rústico y preservarlo de los procesos urbanísticos. En cambio, la finalidad no era prohibir la autorización autonómica antes de que el suelo tenga condición de solar. La reclamación cita informes autonómicos de los que resultaría que la propia Consejería autora del acto expresó anteriormente un criterio coincidente con el del operador acerca de la posibilidad de simultanear obras de urbanización y de edificación.
- Para salvaguardar dicha razón imperiosa de interés general (la protección del medio ambiente y el entorno urbano, prevista en el art. 3.11 Ley 17/2009) **no es necesario** realizar una interpretación tan restrictiva que exija la condición de solar en el momento de solicitar la autorización autonómica. La reclamación se fundamenta en estos argumentos:
  - La preservación de dicha razón imperiosa de interés general vendría garantizada por el citado art. 41.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, pues impide obtener licencia de primera ocupación si previamente la parcela no tiene condición de solar.
  - Dejar de cumplir la obligación de urbanización supondría la pérdida de las garantías prestadas por más de 12,7 millones de euros.
  - Una autorización condicionada, que dejase de surtir efecto caso de que el terreno no adquiriese condición de solar, sería una garantía adicional. La reclamación cita ejemplos jurisprudenciales de aceptación de autorizaciones condicionadas, en aras del principio de **proporcionalidad**. La reclamación añade que, en casos de

competidores del operador, la autoridad autonómica ha llegado a otorgar tal autorización condicionada.

- Por lo que se refiere específicamente al requisito de **proporcionalidad**, en este caso concreto, la reclamación señala estos argumentos que justificarían que la autorización comercial autonómica no deba retrasarse hasta el momento en que el terreno tenga la condición de solar:
  - Que la imposibilidad de ejecutar simultáneamente la edificación y la urbanización, pese a que lo autoriza el Reglamento de Gestión Urbanística, supone el retraso de las obras.
  - Que la obligación de ejecutar previamente la urbanización supone asumir un riesgo innecesario de más de 10 millones de euros.
  - Que la urbanización previa supondría costear los inevitables deterioros que se producirían sobre la misma con ocasión de las obras de edificación (en un informe adjunto se cifra entre un 25 y un 30% el deterioro que podría experimentar la urbanización).
  - Que el retraso puede comprometer la viabilidad del proyecto en la medida en que pueda afectar a los más de 40 contratos ya firmados con inquilinos del futuro centro comercial.
  - Que la Consejería balear exige la previa recepción del terreno con condición de solar por el Ayuntamiento, algo que la Ley no exige. Ello podría suponer un retraso adicional en vista de que los Ayuntamientos pueden retrasar tal aceptación del solar y, en algunos casos, no llegan a recepcionarlos. La recepción por parte del Ayuntamiento no surte efectos en lo relativo a la calificación de la parcela como solar, sino que implica únicamente un desplazamiento de cargas de mantenimiento desde los propietarios hacia el Ayuntamiento.

Con carácter previo habría que señalar que la Ley de Comercio balear está siendo objeto de negociación por parte de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, a fin de resolver las discrepancias en relación con diversos preceptos de la misma, entre los que figuran el artículo 13 (sobre exigencia de autorización autonómica comercial) y el artículo 14 (procedimiento aplicable), apartados 1 y 6<sup>2</sup>.

Cabe asumir que la interpretación de la citada Ley 11/2014 debe necesariamente acomodarse a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación de Comercio Minorista, que exige autorización única e integrada

---

<sup>2</sup> Acuerdo de inicio de negociaciones ex artículo 33.2 de la LOTC publicado mediante Resolución de 22 de diciembre de 2014 (BOE 13, de 15 de enero de 2015, pág. 3131).

para la apertura de establecimientos comerciales. Al respecto de esto último, el preámbulo de dicha norma se expresa en el siguiente sentido:

Se profundiza en las medidas para la simplificación y racionalización administrativas, consagrando el procedimiento integrado para la autorización comercial mediante la inclusión de todas las actuaciones en un único procedimiento que será competencia de una sola autoridad que gestionará las diferentes fases a partir de una misma solicitud. Con ello se ofrece un solo interlocutor a los ciudadanos, lo que facilita la interrelación de aquellos con la Administración en materia de apertura de establecimientos comerciales. La autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones comerciales será determinada por las Comunidades Autónomas.

Frente a dicha tramitación única e integrada prevista en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, que pretende que la apertura de un establecimiento comercial se gestione ante una única autoridad, con un único procedimiento, los artículos 13 y 14 de la Ley de Comercio Balear, establecen un sistema de doble autorización, pues la autorización comercial autonómica se exige *“con carácter previo al título municipal habilitante”* (artículo 13.1 y 14.1), de manera que su ausencia determina que sean *“nulos de pleno derecho los títulos habilitantes municipales para la nueva ubicación o ampliación de las actividades destinadas a establecimientos del tipo gran establecimiento comercial que se otorguen sin la autorización autonómica para la instalación previa o en contra de sus determinaciones”*.

Lo anterior parece contrario a las previsiones que, en materia de simplificación de procedimientos, contiene la Directiva 2006/123/CE, (Directiva de Servicios), cuyo artículo 5 establece que: *“Los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán”*. El artículo 6 .1.b) de la misma Directiva establece que los prestadores deben poder llevar a cabo los procedimientos y trámites a través de ventanillas únicas, lo que alude a una única interlocución en los trámites para el acceso a las actividades económicas.

En transposición de lo anterior, el Capítulo IV de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, relativo a la simplificación administrativa, contiene un mandato a las Administraciones Públicas a tenor del cual *“revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar su simplificación”*, recogiendo asimismo las exigencias de la Directiva sobre la existencia de una ventanilla única para la realización de los trámites preceptivos para obtener una autorización.

En línea con todo ello, el artículo 7 de la LGUM exige que se eviten duplicidades en los trámites a realizar para el ejercicio de las actividades económicas, en los siguientes términos:

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias



autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Sin perjuicio de lo anterior, procede entrar a analizar el concreto acto de aplicación de la Ley 11/2014 que es objeto de la presente reclamación.

Al respecto, esta Comisión coincide, en esencia, con los argumentos de la reclamación. Como se viene señalando, los artículos 13 y 14 de la Ley de Comercio balear imponen la autorización previa autonómica de los grandes establecimientos comerciales. El repetido artículo 14.3 exige que el establecimiento se sitúe en una parcela clasificada como suelo urbano, que tenga la condición de solar.

Tal exigencia figuraba ya en el artículo 17.2.a) de la previa Ley de Comercio balear de 2001. Dicha norma, en términos parecidos, exigía que el establecimiento se ubicase en un terreno que tuviera la condición de “suelo urbano consolidado”. La consideración de suelo urbano consolidado guarda similitudes con la categoría de suelo urbano con la consideración de solar. El artículo 4 de la ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears (derogado por el D-ley 12/2012, de 17 de febrero) disponía que tenían el carácter de suelo urbano consolidado, bien los que tenían condición de solar o bien los que, para lograr tal consideración, estaban pendientes únicamente de que se señalasen las alineaciones o rasantes:

En las Illes Balears constituyen el suelo urbano consolidado:

- a) Los terrenos que tienen la condición de solar, de acuerdo con el artículo 3.
- b) Los terrenos a los cuales sólo falta, para alcanzar la condición de solar, señalar las alineaciones o las rasantes.

Desde este punto de vista, debe considerarse que el régimen jurídico no ha cambiado sustancialmente, en cuanto a la autorización comercial autonómica, con la aprobación de la Ley de Comercio balear de 2014.

La reclamación señala que el objetivo del artículo 14.3 de la Ley de Comercio balear sería la **protección del medio ambiente**, añadiendo que la norma asigna a la Comunidad Autónoma el control de que la edificación de grandes superficies comerciales no se realice sobre suelo rústico. A fin de acreditar lo anterior, la reclamante adjunta un extracto de la sesión plenaria de la Asamblea autonómica en la que tuvo lugar la introducción de dicha exigencia a través del señalado artículo 17.2.a) de la previa Ley de Comercio de 2001 (Diario de Sesiones del Pleno, 81, fascículo 2, de 1/12/2009)<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Como antes se dijo, se trató de la modificación mediante la Ley 8/2009 de la precedente Ley 11/2001, artículo 17.2.a): “*El establecimiento sólo se puede ubicar en suelo urbano consolidado, definido en la legislación urbanística vigente*”. Dicha exigencia coincide, en esencia, con la actualmente vigente en el artículo 14.3 de la Ley de Comercio de 2014: “*El establecimiento debe*

[...] Esta disposición [está] en total concordancia con el objetivo primordial de lograr un desarrollo sostenible que procure el bienestar de la población y de los visitantes, así como la preservación de los recursos naturales y del paisaje.

[...] Una realidad insular, limitada, que ha hecho que se optara por no ubicar centros comerciales en suelo rústico [...]. Hay un amplio consenso social para la **defensa y la protección del suelo rústico de las Islas Baleares**.

Así pues, debe coincidir con la reclamante en que el objetivo perseguido por la autorización comercial autonómica sería la protección del medio ambiente y del entorno urbano, razón imperiosa de interés general a tenor del artículo 3.11 de la Ley 17/2009. En particular, el objetivo de la exigencia del artículo 14.3 de la Ley de Comercio balear sería la preservación del suelo rústico.

La cuestión a determinar es si dicho objetivo de interés general podría lograrse suficientemente en los términos que plantea la reclamante, esto es, mediante una interpretación y aplicación de la Ley conducente a una autorización comercial autonómica de carácter condicional.

No es objeto de este informe pronunciarse sobre la correcta calificación del suelo en que se pretende instalar la gran superficie comercial, ni tampoco sobre si tal proyecto cumple todas las previsiones legamente exigibles en materia de protección medioambiental. Este informe se limita a analizar la interpretación del artículo 14.3 de la Ley de Comercio balear que deba considerarse, en este caso concreto, más adecuada a los principios de la LGUM.

Desde tal punto de vista, la CNMC considera que la interpretación de la Administración reclamada no resultaría necesaria y proporcionada para la salvaguarda de la razón imperiosa de interés general consistente en la protección del medio ambiente y, más en concreto, para el control de que dicho medio ambiente se preserve evitando la instalación de grandes establecimientos comerciales en suelo rústico.

El referido objetivo de protección medioambiental podría considerarse suficientemente salvaguardado, en el presente caso, mediante una autorización condicional de la Comunidad Autónoma, en los términos en que señala el reclamante. Y ello por los siguientes motivos:

- A tenor de la documentación que acompaña a la reclamación, los terrenos sobre los que se pretende la instalación del establecimiento tendría la consideración de suelo urbanizable, y no de suelo rústico. En tales condiciones, no puede considerarse que la interpretación efectuada se oriente a la salvaguarda de la señalada razón imperiosa de interés general consistente en la protección del suelo rústico.

---

*situarse en una parcela que esté clasificada como suelo urbano por el planeamiento urbanístico municipal y tenga la condición de solar”.*

- En vista de tal calificación del suelo como urbanizable, podría operar la previsión del artículo 30.3 de la Ley del Suelo de Baleares, que permite la simultánea urbanización y edificación en terrenos que tengan la dicha consideración, si se cumplen los requisitos del Reglamento de Gestión Urbanística.
- A tenor de la certificación municipal aportada por el interesado, en el presente caso se cumplirían los requisitos de este último Reglamento.
- En tales condiciones, podría aceptarse una autorización comercial autonómica *condicionada* a que con carácter previo a la apertura del centro comercial, los terrenos reúnan la condición de solar. Dicha autorización salvaguardaría adecuadamente la razón imperiosa de interés general perseguida en este caso, consistente en la preservación del suelo rústico por razones medioambientales.

Adicionalmente, se considera desproporcionado, a efectos de la protección del medio ambiente, que se exija al interesado la actuación urbanizadora previa a la obtención de la autorización comercial autonómica, en lugar de simultánea.

Y ello porque la realización de obras de urbanización con el fin de dotar al terreno de la condición de solar tendría, por sí sola, un impacto en el terreno que haría esa situación difícilmente reversible. Desde el punto de vista de la protección medioambiental, no parece proporcionado que se exija que las distintas obras que deben afectar a un terreno tengan lugar sucesivamente, en lugar de simultáneamente. Cuestión distinta sería que las obras se impidiesen, en todo caso, por razón de dicha protección del medio ambiente, al pretender ubicar el gran establecimiento comercial en terrenos de naturaleza rústica.

### **II.2.2) Posible carácter discriminatorio del requisito exigido**

El interesado considera que la actuación de la Comunidad Autónoma sería, asimismo discriminatoria. Y ello en vista de que, con una interpretación distinta a la realizada en la Resolución reclamada, la Administración autonómica habría autorizado obras de ampliación de una gran superficie comercial en terrenos que no tendrían la calificación de solar.

En concreto, se trataría de unos terrenos propiedad de un competidor de la reclamante, que no tendrían la consideración de “suelo urbano consolidado” en los términos del ya citado artículo 17.2.a) de la previa Ley de Comercio de 2001, al no tener la condición de solar, o no ser un solar pendiente únicamente de la determinación de las alineaciones y rasantes.

Sucede que, a fin de acreditar tales alegaciones, la reclamante acompaña una mera propuesta de resolución del Director General de Comercio y Empresa, y no una resolución definitiva del Consejero competente.

Caso de que, como afirma la reclamante, se hubiese concedido autorización comercial a un operador con relación a unos terrenos en situación similar a los del reclamante, no podría excluirse la existencia de discriminación.

### **III. CONCLUSIÓN**

A juicio de esta Comisión:

1.- La Ley 11/2014, de Comercio de Baleares, exige una autorización comercial autonómica previa a las oportunas licencias municipales para la instalación de un gran establecimiento comercial. El artículo 14.3 de la citada Ley exige que la instalación del gran centro comercial tenga lugar en una parcela clasificada como suelo urbano y que tenga la condición de solar. La Comunidad Autónoma de Baleares denegó al reclamante una autorización comercial debido a que los terrenos en que se pretendía ubicar un centro comercial promovido por éste no estarían clasificados como suelo urbano, ni tendrían la consideración de solar en el momento de solicitarse la autorización.

2.- Los artículos 13 y 14 de la referida Ley están siendo objeto de negociación en el marco del procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3.- Una interpretación de la exigencia legal referida conforme a los principios de necesidad y de proporcionalidad debería permitir la realización simultánea de las obras de urbanización y de edificación, en los términos que autoriza el artículo 30.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares.

4.- De admitirse que la razón imperiosa de interés general a proteger en este caso es el medio ambiente, evitando la construcción sobre terrenos que estuviesen clasificados como suelo rústico. En tales condiciones, la interpretación realizada,

- no parece necesaria, pues el terreno en el que se ubicaría el centro comercial no está clasificado como suelo rústico. En vista de ello bastaría con que se emitiese una autorización autonómica condicionada a que los terrenos tengan la condición de solar con carácter previo a la apertura del centro comercial.
- no parece proporcionada a dicho objetivo medioambiental, pues no parece resultar una protección significativamente mayor del medio ambiente del hecho de que las obras de urbanización y de edificación deban realizarse sucesivamente, en lugar de simultáneamente.

5.- Caso de que la autoridad competente hubiese concedido una autorización comercial a un competidor reclamante en situación similar a la del primero, no cabría excluir la existencia de discriminación.