



# Guia metodològica per a la regulació dels usos dels locals comercials en planta baixa

Col·lecció\_ **Documents de Treball**

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Documents de Treball** facilita als agents del món local documentació actualitzada per contribuir a millorar la gestió de les polítiques públiques locals.

Aquest manual vol ser una eina pràctica que doni respostes als ajuntaments per a la regulació dels usos dels locals comercials en planta baixa.

La guia, escrita en clau local, té per objectiu posar a disposició dels ajuntaments una metodologia de treball que els sigui útil en una de les qüestions cabdals en l'ordenació i la planificació de l'espai i l'activitat comercial. Presenta un seguit de recomanacions tècniques i jurídiques per tal de millorar l'oferta comercial del territori i, a la vegada, millorar els serveis del municipi.



**Diputació  
Barcelona**

Àrea de Comerç

**Servei de Comerç Urbà**  
Còrsega, 273-279, 1a planta  
08008 Barcelona  
Tel. 934 049 331 · Fax 934 049 147  
s.comercurba@diba.cat · [www.diba.cat/comerc](http://www.diba.cat/comerc)

Consulteu altres publicacions al web  
de la Llibreria de la Diputació de Barcelona:

[www.diba.cat/libreria](http://www.diba.cat/libreria)

# Guia metodològica per a la regulació dels usos dels locals comercials en planta baixa

---

Col·lecció **Documents de Treball**

Sèrie\_Desenvolupament Econòmic, 12



**Diputació  
Barcelona**

© de l'edició: Diputació de Barcelona  
dels textos: Manubens y Asociados, S.L.; Barcelona Economia, S.L.  
Març de 2011

Direcció i coordinació: Esther Batalla Edo i Pilar Orús Zamora  
Assessorament tècnic: Cristina Jiménez Monfort i Cristina Izquierdo Lantada  
Disseny i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona  
Maquetació: Raó Gràfica, S.L.  
ISBN: 978-84-9803-461-5  
DL: B-25444-2011

# Índex

Presentació .....	7
Introducció .....	8
<b>El paper dels municipis en l'ordenació de l'ús comercial .....</b>	<b>9</b>
<b>El model comercial del municipi i la planificació urbanística .....</b>	<b>11</b>
<b>L'elecció del model comercial .....</b>	<b>13</b>
<b>La regulació dels usos dels baixos amb finalitat comercial .....</b>	<b>15</b>
Constatació de la necessitat de regular .....	15
Necessitat objectiva de regular .....	16
Instruments de regulació al municipi .....	19
Valoració de la necessitat d'actuar .....	19
<b>Anàlisi de la situació .....</b>	<b>21</b>
Reconeixement de la situació .....	21
Anàlisi i informe .....	25
<b>Regulació .....</b>	<b>27</b>
Usos que cal regular .....	27
Localització de la regulació .....	30
Graus de regulació .....	30
<b>Límits legals en la regulació d'usos .....</b>	<b>34</b>
Límits derivats del dret comunitari .....	34
Límits derivats de l'ordenament estatal .....	40
Límits derivats de la legislació ordinària .....	43
Conclusions sobre els límits en la regulació d'usos .....	46

<b>Procediments de la regulació</b> .....	47
Procediments operatius .....	47
Procediments legals .....	48
<b>Annex</b> .....	53
Models de regulació .....	53

# Presentació

Des que les polítiques públiques de comerç s'han ocupat d'ordenar els usos comercials s'ha vist com aquesta és una matèria a cavall entre dues disciplines: el comerç i l'urbanisme.

Aquesta és l'essència de la *Guia metodològica per a la regulació dels usos comercials*, un treball conjunt i inseparable entre l'àmbit de l'urbanisme i el comerç, que ofereix dades respecte de la realitat existent en el territori i la vessant jurídica que la regula, en relació amb els usos comercials i la planificació comercial dels municipis.

D'altra banda les opcions jurídiques per reglamentar els usos comercials no són úniques, en el sentit que dependrà de la singularitat de cada municipi i consistori quin sigui l'instrument normatiu més adient per fer aquest desplegament, d'entre els possibles que s'hi poden preveure.

Ha estat un treball llarg d'anàlisi, reflexió i d'intercanvi de criteris entre les diferents conselleries de la Generalitat –que en una fase o una altra intervenen en el procés de reglamentació dels usos–, i els municipis mateixos; i aquest n'és el resultat. Amb aquest manual pretenem, doncs, donar una pauta, un recull a l'abast de tots aquells ajuntaments que vulguin abordar una regulació d'aquest tipus en atenció a diferents casuístiques, procediments i instruments existents i possibles, per tal que cada ajuntament acordi allò més ajustat a la seva necessitat.

Voldria agrair igualment en aquesta introducció la interlocució, que ha estat imprescindible, amb la Conselleria de Política Territorial i Urbanisme, i la Conselleria d'Innovació Universitat i Empresa de la Generalitat de Catalunya; així com la feina feta, tant pel personal extern que hi ha col·laborat com pel personal mateix de l'Àrea de Comerç.

**Xavier Florensa i Cantons**

President delegat de l'Àrea de Comerç

## Introducció

Si bé l'objectiu principal d'aquest document era respondre a les múltiples consultes que els ajuntaments adreçaven a la Diputació, relatives a la metodologia i el procediment que cal seguir per a la introducció de regulacions dels usos en planta baixa en els eixos comercials, hem cregut convenient emmarcar les recomanacions per introduir aquest tipus de regulacions en la planificació dels usos comercials d'abast municipal, que ha reprès la seva importància des de la transposició a l'ordenament jurídic de Catalunya de la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, Directiva de serveis).

Aquesta planificació, per a la qual també són d'utilitat les recomanacions relatives a l'ordenació dels usos en planta baixa en els eixos comercials, no acaba amb l'ordenació d'aquests eixos, sinó que s'estén per tot el terme municipal i, molt particularment, per l'àrea geogràfica configurada per la trama urbana consolidada (TUC).

En la mesura que el Decret Llei 1/2009, d'ordenació dels equipaments comercials, en la disposició addicional 4a, preveu que els ajuntaments puguin elaborar la planificació estratègica comercial del municipi, i que l'instrument que reculli aquesta planificació està pendent d'un desenvolupament reglamentari, l'objectiu d'aquest treball no serà aprofundir en la metodologia que cal utilitzar en aquesta planificació, sinó que es limitarà a insistir en la seva importància i abast en el nou marc legal.

Una vegada fetes aquestes consideracions preliminars, aquest document desenvolupa, en tota la seva extensió, la metodologia que cal seguir en l'ordenació dels eixos comercials. Metodologia que podrà continuar aplicant-se per potenciar els usos comercials en determinats eixos i que, més endavant, en la mesura que es desenvolupi la planificació estratègica comercial del municipi, podria incorporar-se a la seva elaboració.



## El paper dels municipis en l'ordenació de l'ús comercial

El règim jurídic ha estat subjecte a la implantació dels equipaments comercials a Catalunya durant els darrers deu anys i ha tingut com a eix vertebrador la planificació sectorial elaborada i aprovada pel Govern de la Generalitat: el Pla territorial sectorial d'equipaments comercial (PTSEC).

El contingut d'aquesta planificació sectorial conduïa al fet que només una petita part de les obertures, les ampliacions i els canvis d'activitat dels establiments comercials s'atribuís a la decisió dels ajuntaments. Bàsicament, l'obertura dels petits establiments comercials alimentaris, dels establiments comercials especialitzats amb una superfície de venda inferior als 1.000 m<sup>2</sup> i dels establiments comercials singulars petits o mitjans.

Amb l'aprovació de la Directiva de serveis, la regulació de la implantació de les activitats comercials s'ha de fonamentar, bàsicament, en interessos públics de naturalesa urbanística, d'ordenació territorial i de protecció del medi ambient. Això ha requerit l'adaptació del règim jurídic vigent al nou marc legal comunitari.

El nou règim jurídic que ha resultat de la transposició de la Directiva de serveis en l'ordenament jurídic català es basa en la introducció d'una ordenació dels tipus d'establiments comercials que es poden implantar als municipis, segons la seva població, i la introducció d'un conjunt de criteris de localització dels establiments comercials, que els municipis han de respectar a l'hora de planificar la implantació de l'ús comercial dins del seu terme municipal.

D'aquesta manera, els municipis han vist potenciat el seu poder de decisió sobre els establiments comercials susceptibles de ser implantats dins del seu terme municipal. Un poder de decisió que no han d'exercir cas a cas, en motiu de la concessió d'una autorització administrativa, sinó que l'han d'exercir anticipadament, fent ús dels instruments de planificació urbanística que tenen al seu abast. D'aquesta manera, els instruments de planejament urbanístic recuperen la importància que havien tingut tradicionalment en l'ordenació dels usos comercials en el terme municipal.

Això no obstant, cal tenir present que els municipis no tindran plena llibertat a l'hora d'elaborar aquesta planificació, sinó que hauran de respectar els límits legals introduïts pel Decret llei 1/2009, d'ordenació dels equipaments comercials, tant en relació amb les regles bàsiques de localització dels establiments comercials, com en relació amb la tipologia d'establiments comercials que són susceptibles d'acollir.

Les directrius de planificació urbanística que haurà de respectar cada ajuntament en l'elecció de l'emplaçament dels equipaments comercials dins del seu territori es fona-

menten en el principi bàsic de la compacitat, destinat a evitar la dispersió dels usos sobre el territori i a reduir la mobilitat i els desplaçaments innecessaris, per potenciar l'activitat en els nuclis urbans i un model de ciutat en el qual l'ús residencial harmonitzi amb les activitats comercials i de serveis.

A aquests efectes, el Decret Llei 1/2009 imposa la localització de la major part dels equipaments comercials dins de la TUC, reforçant aquest concepte, ja utilitzat per la normativa catalana, fins a convertir-lo en l'eix vertebrador de tota planificació urbanística dels usos comercials en el terme municipal.

La TUC, segons el que preveu l'article 7.1 del Decret Llei 1/2009, ha d'estar integrada per la major part dels assentaments residencials del municipi (nucli històric i els seus eixamples, i àrees residencials plurifamiliars i unifamiliars que compleixin unes característiques determinades). Dins del seu perímetre s'hauran d'ubicar tots els establiments comercials que comptin amb una superfície de venda igual o superior als 800 m<sup>2</sup>. D'aquesta manera, s'assegura que l'oferta comercial amb més poder d'atracció estigui ubicada dins de la TUC, als centres urbans, mentre que, fora de la TUC i amb caràcter general, els ajuntaments només puguin planificar l'existència de petits establiments comercials o establiments comercials singulars. Poden donar-se altres situacions d'excepcionalitat, segons l'apartat 3 de l'article 9 del Decret Llei 1/2009 d'ordenació dels equipaments comercials.

D'altra banda, els ajuntaments no poden impulsar una planificació urbanística que permeti l'existència de tot tipus de formats comercials en el seu terme municipal. El Decret Llei 1/2009, com ja hem apuntat, incorpora igualment una ordenació dels equipaments comercials.

A aquests efectes, preveu que els municipis amb una població inferior als 5.000 habitants només puguin acollir establiments comercials petits (de fins a 800 m<sup>2</sup> de sala de venda). Disposa que els municipis amb una població de fins a 50.000 habitants o assimilables o que siguin capital de comarca puguin acollir, a part dels anteriors, establiments comercials mitjans i grans (és a dir, establiments de fins a 2.500 m<sup>2</sup> de sala de venda). I, finalment, preveu que els grans establiments comercials territorials (de més de 2.500 m<sup>2</sup> de sala de venda) només puguin emplaçar-se en municipis que comptin amb una població superior als 50.000 habitants o assimilables o que siguin capital de comarca.

En conseqüència, i a diferència del que succeïa en l'ordenament jurídic predecessor, els ajuntaments de certa entitat poblacional (que comptin amb més de 5.000 habitants i els assimilables, i capitals de comarca) han vist potenciat el seu poder de decisió sobre els establiments comercials que desitgen en el seu territori. Un poder de decisió que s'estendrà a la dimensió de l'establiment comercial i al seu emplaçament (respectant les directrius de planejament abans apuntades), i s'exercirà en el moment de formar els corresponents instruments de planificació urbanística.

## El model comercial del municipi i la planificació urbanística

La subordinació anterior del planejament urbanístic al contingut del PTSEC havia propiciat que els ajuntaments no abordessin la planificació de l'ús comercial dins el seu territori de la mateixa manera que emprenien la regulació dels altres usos: avaluant la realitat existent, individualitzant necessitats i expectatives, ponderant oportunitats, optant per estratègies...

Al contrari, els usos comercials, en els darrers anys, no han tingut un tractament individualitzat, sinó que han estat considerats de manera secundària. Això ha conduït a fer-ne una regulació que sovint s'ha caracteritzat perquè permetia la seva presència amb naturalesa d'ús compatible en la pràctica totalitat dels àmbits de planejament.

Aquest tractament podia ser coherent amb el marc legal vigent. Cal tenir present que, per exemple, en un municipi com ara Manresa, a banda de la possibilitat d'obertura de petits establiments comercials o establiments especialitzats amb una superfície de venda inferior als 1.000 m<sup>2</sup>, només era possible l'obertura d'un establiment comercial de fins a 2.839 m<sup>2</sup> de sala de venda, destinat a la comercialització d'electrodomèstics.

Tanmateix, aquestes ordenacions han deixat de tenir sentit en un context normatiu en el qual la implantació d'establiments comercials dins de la TUC podria ser il·limitada per a aquelles categories d'establiments permesos segons la població municipal. Així, un municipi com ara Manresa, per seguir amb l'exemple apuntat, podrà acollir tants establiments comercials com permeti el seu planejament —sempre que estiguin dins de la TUC— només si tenen una superfície de venda igual o inferior als 2.500 m<sup>2</sup>. A partir d'aquesta superfície, podran implantar-se igualment si superen els criteris per a l'obtenció de la llicència comercial de la Generalitat.

Per tant, com pot comprovar-se, els ajuntaments tindran un paper important en la planificació de la presència de l'ús comercial a la ciutat, en format de petit, mitjà i gran establiment comercial.

En aquestes circumstàncies, el manteniment de planejaments urbanístics en els quals l'ús comercial no hagi estat analitzat seriosament i estigui previst simplement amb caràcter compatible en la major part de sectors de planejament podrà conduir a resultats no desitjats i, fins i tot, contraris a les polítiques municipals. Per exemple, la proliferació d'establiments comercials en eixos viaris que permetin aquest ús com a compatible, però no disposin de les infraestructures adequades per donar-hi suport.

Per aquest motiu, cal que tots els ajuntaments assumeixin la tasca d'elaborar un model comercial capaç de guiar la planificació dels usos comercials dins del seu terme municipal, que el comparin amb les previsions del planejament urbanístic existent i que, si escau, emprenguin les modificacions oportunes dels instruments de planejament.

## L'elecció del model comercial

Com ja hem apuntat en l'apartat introductori, no constitueix l'objectiu d'aquest treball desenvolupar la metodologia que haurien d'utilitzar els ens locals en la definició del seu model comercial. Aquesta és una qüestió que queda pendent del desenvolupament reglamentari que es faci respecte de la planificació estratègica comercial del municipi, a la qual es remet la disposició addicional 4a del Decret llei 1/2009.

Tanmateix, ens ha semblat necessari donar algunes indicacions que poden ser útils per acompanyar els treballs de revisió del planejament que els ajuntaments puguin emprendre abans que entri en vigor el reglament que haurà de desenvolupar aquesta previsió legal.

En aquesta línia, considerem que la metodologia que hauria d'utilitzar-se en la definició d'un model comercial no hauria de ser gaire diferent de la que s'aplica a la definició de la ciutat en els altres àmbits (model industrial, model de mobilitat, etc.).

En conseqüència, serà lògic que se segueixin tres grans blocs d'actuació: una primera fase de recopilació de la informació, una segona fase d'avaluació d'aquesta informació i una tercera fase d'elecció del model comercial i les actuacions que han de servir per assolir-lo.

En la fase d'informació, podria ser útil l'elaboració d'estudis de camp, basats en enquestes a la població i al sector comercial (considerat individualment i a través de les seves associacions), a banda d'una anàlisi molt acurada del territori, de les infraestructures de què disposa i la seva capacitat, dels creixements poblacionals previstos i altres actuacions de transformació de les ciutats, etc.

En la fase d'avaluació, caldrà tractar tota la informació obtinguda en la fase anterior, amb l'objectiu d'individualitzar les necessitats de la població i les expectatives dels residents i dels titulars dels establiments comercials implantats o amb voluntat d'implantar-se: si hi ha oportunitats que puguin permetre millorar substancialment les característiques del comerç implantat, si hi ha amenaces externes capaces de debilitar el comerç existent, etc.

En aquesta fase d'anàlisi, pot ser oportú propiciar la participació del sector comercial i dels representants de la població consumidora, amb l'objectiu d'obtenir unes conclusions tan acurades com sigui possible.

Finalment, la darrera fase de treball ha de servir precisament per a l'elecció del model comercial que volem que adopti el municipi, prenent en consideració els resultats dels treballs duts a terme fins aquell moment.

Evidentment, la plasmació del model comercial sobre la realitat no es concretarà exclusivament en la introducció de modificacions urbanístiques. Si bé aquestes modificacions poden constituir el nucli central, en la mesura que caldrà adequar el planejament perquè faci possible les implantacions comercials volgudes i no permeti les que puguin alterar el model comercial escollit, és evident que la naturalesa de les actuacions que poden ser programades per tal d'assolir el model comercial proposat poden ser molt variades: accions de dinamització comercial o turística, accions d'urbanització, creació d'equipaments públics com ara mercats o aparcaments públics, alteracions del patró de mobilitat local, etc.

Finalment, només falta apuntar que si s'aconsegueix mantenir la participació de comerciants i comerciantes i consumidors i consumidoras en aquesta darrera fase del treball, s'assegurarà un resultat molt més consensuat i assumit, la qual cosa facilitarà l'èxit de la implantació del model comercial escollit.

## La regulació dels usos dels baixos amb finalitat comercial

Una vegada ressaltada la importància del fet que els municipis emprenguin una regulació dels usos comercials en tot el seu àmbit territorial i, molt particularment, en el perímetre de la TUC, és el moment de desenvolupar, en tota la seva extensió, el que és l'objectiu principal d'aquest document: la definició de la metodologia, els límits legals que cal respectar i els procediments legals que cal utilitzar per procedir a l'ordenació dels usos dels baixos de determinats eixos viaris. Totes aquestes actuacions tenen com a objectiu mantenir la naturalesa marcadament comercial d'alguns eixos o la seva transformació en eixos comercials.

La necessitat de regular els usos de baixos amb finalitat comercial pot sorgir en qual-sevol municipi que tingui comerç o amb voluntat de tenir-ne. En general, els problemes que requeriran la regulació es donaran en municipis d'una certa dimensió de població. En termes generals, com més gran és el municipi, més probable és que es doni la necessitat de regular els usos comercials, ja sigui en un o en diversos eixos comercials, o bé en una o diverses zones si es dona el cas.

Tot aquest procés arrenca de la necessitat de regular, que es tracta en aquest capítol amb la seqüència que segueix: constatar l'existència d'un problema relacionat amb la manca o el defecte de la regulació d'usos, l'objectivació de la necessitat, el posterior contrast que els instruments d'ordenació que hi ha no permeten resoldre el problema i, finalment, la valoració de la necessitat d'actuar, de crear, precisament, l'instrument per regular. A partir d'aquest punt, entren en escena altres passos propis de l'anàlisi del problema, que es recullen en el capítol següent.

### **Constatació de la necessitat de regular**

La constatació de la necessitat de regular els usos és el resultat d'apreciar l'existència d'un problema de configuració comercial en una o diverses zones d'un municipi.

Segons el model comercial català, es considera que es produeix una convivència de comerç amb altres serveis quan hi ha una barreja comercial que fa atractiu un espai determinat, no només per a la compra comercial, sinó també per al passeig, per a la compra de serveis, per a la restauració, en uns equilibris en què la polivalència té com a fil conductor el comerç.

Apareix un problema en una zona determinada quan aquests equilibris es trenquen i donen pas al «monocultiu» comercial o quan els serveis, i no el comerç, són el fil conductor de l'activitat.

La constatació del problema pot venir d'una o de diverses fonts coincidents en l'apreciació. Fonamentalment, en seran tres:

1. Queixes del veïnatge
  - a. Per raó de molèsties (excés de sorolls...).
  - b. Per raó del veïnatge o de la clientela que es genera (com ara discoteques, botigues de sexe...).
2. Queixes dels comerciants o comerciantes
  - a. Per l'alteració de la barreja comercial clàssica.
  - b. Per l'expulsió del comerç d'una zona determinada (pressió dels propietaris dels locals que tenen ofertes d'altres sectors amb més poder econòmic...).
  - c. Per la conversió d'una zona comercial en zona de serveis i la consegüent disminució de l'afluència de visitants o l'afluència en determinades hores, i, en definitiva, la disminució de les vendes.
3. Constatació dels punts anteriors per part del mateix ajuntament, en les seves diferents possibilitats d'observació directa per part del personal electe, personal tècnic, policia local, etc. L'ajuntament, millor que ningú, disposa del model de ciutat que persegueix i del model comercial que hi encaixa. Els referents de l'ajuntament en aquest àmbit vindran determinats per documents que fixen la voluntat de la persona reguladora en matèria comercial, plans de dinamització o, de manera més simple, per la idea que tinguin del tema els seus responsables polítics i tècnics.

La constatació del problema, quan ve de fora de l'ajuntament, arribarà a través de diferents vies, siguin de caràcter informal, en contactes personals d'afectats amb personal de l'ajuntament (personal tècnic, polític, alcalde o alcaldessa, policia...), o siguin de manera formal, com ara:

- Denúncies relatives a permisos d'activitats, d'incompliment de normativa, com ara horaris, exposició de productes al carrer, ocupació del carrer...
- Reunions periòdiques entre l'ajuntament i el sector comercial, com ara consells de comerç...
- Reunions *ad hoc*, específiques, demanades per una de les parts o per totes dues, amb l'objecte de tractar la problemàtica específica.

Per bé que la constatació del problema, per regla general, serà la resposta a fets consumats, és a dir, a realitats que s'han anat configurant a poc a poc, també es pot donar el cas de la reacció davant d'anuncis de futura instal·lació, de sol·licitud de llicència d'obertura o d'altres situacions anticipades, que provoquen la reacció de col·lectius o del mateix ajuntament.

## **Necessitat objectiva de regular**

La necessitat percebuda de regular l'ocupació de baixos de centres comercials urbans pot respondre no només a una realitat comercial que abans tenia un perfil i ara



està en procés de transformació (regulació reactiva), sinó que també pot respondre a la voluntat de configurar comercialment àrees concretes del municipi, normalment de nova creació, però no exclusivament (regulació proactiva). Al seu darrere, hi ha el model comercial.

## Per què hem de regular?

La resposta a la pregunta «Per què cal regular els usos amb finalitat comercial?» només pot tenir com a fonament el model comercial del municipi, el contingut del qual torna a prendre la màxima importància, també abans d'emprendre regulacions d'aquesta naturalesa. Per tant, es tracta d'una opció sobre com s'entén la seva configuració ideal i, normalment, en el fons, el model de municipi que volem.

El que es coneix com a model comercial català, posat en pràctica per tants i tants municipis del país, descansa en una sèrie d'atributs dels eixos comercials que es veuen com a desitjables. Aquests atributs, que es volen mantenir o, en el seu cas, crear (per exemple en zones de nova urbanització), són bàsicament aquests:

- *Servei comercial a la ciutadania.* Oferta de comerç suficient en quantitat i qualitat en els graus adequats per satisfer les necessitats de compra de la ciutadania en el seu municipi de residència, sense necessitat de (o amb la mínima necessitat de) desplaçar-se.
- *Espai de relació.* Els carrers i les zones comercials, més enllà de la relació pròpiament comercial, també creen espai de relació social, més si es configuren addicionalment com a zones de passeig i de serveis complementaris als comercials.
- *Coherència de l'oferta quant a públic que atrau i horaris en què l'atrau.* Les oficines bancàries o els despatxos professionals atrauen una clientela sense voluntat de compra i tenen uns horaris d'obertura diferenciats del comerç, de manera que un espai amb excés d'oficines en determinades hores resulta que és un espai sense ningú.
- *Sostenibilitat mediambiental.* Anar a comprar no ha de ser sinònim d'agafar el cotxe i fer desplaçaments que consumeixen gasolina i provoquen contaminació atmosfèrica i acústica, entre d'altres.
- *Retenció d'activitat i de riquesa al municipi.* El manteniment de l'atractiu comercial evita les fugues de compra cap a altres zones amb equipament comercial i, per tant, la riquesa que es generaria en aquestes altres zones es queda al municipi.

A la pràctica, si les percepcions de necessitats se sistematitzen, ens podem trobar amb situacions que requereixen ser corregides, que anomenem regulació reactiva, i altres situacions que no presenten problemes comercials, però que, en prevenció que sorgeixin en el futur, es regulen.

## Regulació proactiva

La regulació proactiva respon a la voluntat del municipi de modular voluntàriament la seva configuració comercial, establint limitacions a la implantació d'activitats en zones amb l'objectiu de prevenir els problemes que pretén atacar la regulació reactiva. La referència de la voluntat municipal pot estar recollida en documents de naturalesa comercial, com ara plans de dinamització, estudis comercials de zones i similars.

## Regulació reactiva

Pel que fa a la regulació reactiva, l'origen de la necessitat de regular vindrà determinada per l'existència de disfuncionalitats. Les més tipificables són les següents:

1. *Desertització comercial.* Situació per la qual, en una zona concreta d'un municipi (generalment molt cèntrica), els baixos dels edificis estan ocupats en un percentatge molt alt per activitats de serveis i oficines, com ara bancs, caixes, immobiliàries, asseguradores, despatxos professionals, salons de bellesa, agències de viatges, etc. Generalment, aquestes activitats tenen una capacitat financera manifestament superior a la del comerç, de manera que poden estar disposades a pagar més diners per la compra o el lloguer de determinats establiments que no pas el comerç. Aquest fet pot propiciar el tancament del local comercial o el seu desplaçament cap a una zona amb preus més baixos.

Quan els serveis que s'hi han implantat agafen cos i relleu a la zona, poden arribar a determinar-ne el caràcter, l'estètica, els horaris, els hàbits, etc., que no sempre són compatibles amb els comercials.

Així, els serveis que només obren al matí i tanquen els dissabtes provoquen menys afluència de població precisament en horaris que acostumen a ser millors comercialment parlant. Addicionalment, cal dir que la clientela d'aquests serveis no és necessàriament compradora comercial.

D'aquesta manera, els comerços que queden a la zona veuen reduïda dràsticament l'afluència de persones compradores, cosa que genera un cercle comercialment viciós de final previsible: tancament de comerços, domini de serveis, escassa afluència de compradors de comerç, reforçament d'afluència de serveis, major atractiu de la zona per a serveis i ocupació progressiva per part dels serveis. D'aquesta manera la zona perd la riquesa d'una oferta comercial variada i propera a la ciutadania.

2. *Pèrdua de diversitat comercial.* Situació en què determinades activitats comercials de la mateixa especialitat es concentren en una zona concreta del municipi i provoquen el reemplaçament del comerç existent. També es pot donar en zones de nova urbanització.

Els casos més freqüents es troben en establiments dels tipus basars, botigues de records, botigues de «Tot a 1 €», locutoris, restaurants ràpids, establiments de productes i serveis sexuals, entre d'altres. Quan la concentració de botigues d'una mateixa especialitat és molt acusada, com passa en alguns eixos comercials de

municipis turístics, el servei comercial als residents se'n ressent, i fora de la temporada turística es produeix desertització comercial.

Quan el predomini d'aquestes activitats, o fins i tot el «monocultiu», en una zona no encaixa amb el model comercial desitjat pel municipi, pot ser indicada la regulació d'usos.

3. *La coincidència de desertització amb pèrdua de diversitat comercial.* Es pot donar el cas que les dues circumstàncies anteriors es donin simultàniament en una zona, en un eix comercial, en un carrer: que disminueixi la presència de comerços i que els que queden o els que s'hi instal·len tinguin un perfil que no encaixa amb el model comercial del municipi.

## Instruments de regulació al municipi

En aquesta etapa inicial del procés, després de la constatació del problema i de la primera tipificació de la seva naturalesa, cal determinar si el municipi compta amb instruments que facilitin l'acció correctora o la regulació proactiva.

Cal repassar els instruments d'ordenació que hi ha al municipi abans d'iniciar un procés de regulació, no fos cas que desenvolupant-los o simplement aplicant-los es pogués solucionar el problema de desertització o de pèrdua de diversitat comercial (particularment, plans d'ordenació urbanística municipal o plans que se'n deriven).

També serà útil, al marge de la norma relacionada ja existent, contrastar el problema detectat amb altres fonts inspiradores de norma o de criteri comercial municipal, com ara plans estratègics de ciutat, plans especials, plans de dinamització..., perquè molt probablement hi trobarem referències al model de municipi desitjat que encaixen amb la problemàtica de caràcter comercial que ens preocupa.

## Valoració de la necessitat d'actuar

El pas següent que cal dur a terme és valorar la necessitat d'emprendre accions per resoldre el problema identificat en una primera aproximació. Aquesta valoració s'haurà de fer tenint present l'interès del municipi i els afectats pel problema.

- Pel que fa a l'interès de l'ajuntament, de bon començament el nucli motor de regidors o regidores que poden impulsar la regulació ha de tenir un acord intern ferm al voltant de solucionar la problemàtica. També ha de tenir, lògicament, com a mínim el vistiplau de l'alcaldia i, si pot ser, la seva plena implicació en el projecte; posteriorment, la de tot l'equip de govern i, si pot ser, la de tot el consistori.
- Respecte als afectats pel problema, la gestió dels primers passos per part de l'ajuntament és difícil de pautar ex ante, atès que hi intervindran molts factors, com ara la magnitud del problema que es pretén resoldre, les relacions amb els sectors afectats i d'altres. Sigui quina sigui la situació de partida, el sector comercial hi ha de participar d'alguna manera o altra, ja que serà difícil avançar sense la seva complicitat.

En aquesta fase del procés, cal sospesar les sensibilitats implicades, els avantatges d'actuar respecte de no actuar, els costos orientatius del projecte en temps, diners i recursos humans dedicats al projecte de l'ajuntament i, eventualment, altres costos. Al final d'aquesta fase, del que es tracta és de prendre la decisió de si cal o no cal actuar.

La durada d'aquesta fase pot ser curta si els agents operen de manera prou coordinada i, en particular, si les regidories implicades i l'alcaldia hi posen empenta.

## Anàlisi de la situació

No es pot resoldre bé un problema que no es coneix i, com més es conegui, millor serà la determinació de les solucions necessàries. Presa la decisió que cal fer «alguna cosa», el pas següent és calibrar l'abast del problema i identificar-lo en els seus detalls fonamentals. Aquesta informació s'haurà de recollir en un document que servirà de base per a la seva discussió i l'eventual regulació posterior.

### Reconeixement de la situació

Identificades les zones considerades amb una situació problemàtica, el primer pas és efectuar un reconeixement detallat que permeti disposar de dades fiables al voltant del seu abast i les seves característiques. Com que l'exercici només s'ha de portar a terme sobre les zones afectades, normalment es tractarà d'àrees bastant delimitades del centre de la ciutat o del centre dels barris i, més específicament, dels eixos que defineixen l'oferta comercial troncal de la zona.

### Objecte d'observació

Són objecte d'observació les plantes baixes, és a dir, els locals d'accés directe des del carrer. Pot haver-hi establiments que, tot i que tenen accés des de planta baixa, tinguin la configuració següent:

- L'activitat de venda es desenvolupa també en planta soterrani o en planta primera.
- A més a més de la planta baixa, té una part de l'establiment en planta soterrani, en altell o en plantes superiors connectades a la planta baixa.

En ambdós casos estem davant d'establiments que cal identificar en el reconeixement.

### Bases de dades per fer el reconeixement

Per fer el reconeixement, el primer pas és identificar i calibrar la qualitat de la informació de les bases de dades pròpies de l'ajuntament:

- Les relatives a les activitats autoritzades en les zones objecte d'anàlisi. Encara que acostumen a presentar algunes mancances en matèria de fiabilitat quant a qualitat

de classificació, el més problemàtic és que les baixes no sempre s'enregistren de manera puntual en el temps. En la mateixa línia, les bases de dades pròpies acostumen a presentar dèficits importants en relació amb les activitats que s'han posat en marxa de manera irregular, és a dir, sense que constin a l'ajuntament.

- Explotació de bases de dades específiques de comerç, especialment els censos, en cas que l'ajuntament en disposi. Fa anys, l'IAE era una font fiable, però ara no ho és, si no és que l'ajuntament hagi fet un esforç de manteniment o hagi creat una base de dades específica. Són pocs els ajuntaments que tenen aquesta informació actualitzada i fiable.
- Explotació de bases de dades sense finalitat comercial (taxes sobre residus, etc.) que permetin completar i/o contrastar informació sobre l'activitat que es desenvolupa a les zones objecte d'interès. Acostumen a presentar problemes de classificació, atès que el subjecte no és l'activitat, sinó un altre, com ara el tipus de residus que generen aquestes activitats.

### **Reconeixement visual directe**

Si la informació de les bases de dades consultades té la qualitat suficient, caldrà efectuar alguns contrastos amb la realitat per tal de validar-ne la utilitat.

Tot i així, el mètode més fiable és el reconeixement *in situ*, a través d'una inspecció visual de la zona i la identificació un per un dels establiments existents en planta baixa, la seva ubicació exacta i l'activitat que s'hi desenvolupa. Depenent dels recursos que s'hi dediquin, el reconeixement dels establiments es pot fer amb més o menys aprofundiment (tipus de cens en el primer cas, o simplement anotació de l'existència d'un establiment dedicat a una activitat determinada, sense més detalls). Als efectes de la regulació que es pretén, amb un reconeixement de l'existència d'activitat i del tipus d'activitat n'hi hauria d'haver prou.

Específicament, els establiments comercials grans i mitjans s'hauran d'identificar un per un, amb expressió de superfícies, i es farà d'acord amb el que estableix el Decret llei 1/2009.

En el reconeixement cal recollir informació sobre tots els establiments en planta baixa. Aquells on es desenvolupa algun tipus d'activitat, caldrà classificar-los. Tenint present l'objecte de la regulació, també és convenient identificar els locals buits, aquells en què hi ha hagut activitat o s'aprecia que n'hi podria haver en el futur.

### **Classificacions**

La classificació dels establiments permet moltes possibilitats. Cal tenir en compte si el planejament urbanístic vigent estableix tipologies d'establiments, i en cas afirmatiu caldrà valorar si s'ajusten al criteri comercial que inspira la regulació que es pretén.

Als efectes de la regulació d'usos amb finalitat comercial, les plantes baixes s'han de classificar, com a mínim, distingint sis tipus d'establiments:

- Comercials detallistes
- Industrials i comercials majoristes
- De serveis a la venda (perruqueries, agències de viatge...)
- De serveis professionals (despatxos, oficines bancàries, agències immobiliàries...)
- De serveis no mercantils (dependències públiques, associacions...)
- Locals buits

Per disposar d'un reconeixement més detallat i útil, els establiments comercials detallistes s'han d'assignar a aquests sectors, d'acord amb la classificació utilitzada en l'elaboració del Pla territorial sectorial d'equipaments comercials 2006-2009:<sup>1</sup>

1. *Quotidià alimentari.*
2. *Quotidià no alimentari.*
3. *Equipament de la llar.*
4. *Equipament de la persona.*
5. *Automoció i carburants: venda de vehicles de motor; venda de recanvis i accessoris de vehicles de motor; venda, manteniment i reparació de motocicletes i ciclomotors, i dels seus recanvis i accessoris, i venda al detall de carburants per a l'automoció.*
6. *Lleure i cultura.*
7. *Comerç mixt: grans magatzems, hipermercats, magatzems populars, economats i cooperatives, comerç al detall de tot tipus d'articles, inclosos els d'alimentació i les begudes.*
8. *Altres comercials: comerç al detall d'articles nous en establiments especialitzats (teixits, peces de vestir, cuir, so i imatge, llibreria, papereria, etc.), béns de segona mà en establiments i comerç al detall fora d'establiments.*

Als efectes d'aquesta classificació, aquells establiments que desenvolupin tant activitats comercials com de serveis (de reparació, personals, com ara perruqueries, salons de bellesa, etc.) s'han de classificar d'acord amb l'activitat dominant.

Els establiments industrials, majoristes i magatzems han d'incloure tallers de reparació (de vehicles de motor, d'electrodomèstics, etc.), instal·ladors elèctrics, lampisteries, indústria de transformació (com ara fusteries, manipulació de productes carnis), establiments de comerç a l'engròs i establiments dedicats a magatzem.

Els establiments de serveis s'han d'agrupar en blocs. A títol d'exemple es poden fer aquests blocs que inclourien les activitats que s'especifiquen:

1. <[www.gencat.cat/diue/doc/doc\\_25887757\\_1.pdf](http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_25887757_1.pdf)>.

1. *Mediació financera i assessorament: mediació financera; assegurances i plans de pensions, excepte la Seguretat Social obligatòria; activitats auxiliars de la mediació financera, i activitats jurídiques, de comptabilitat, tenidoria de llibres, auditoria, assessoria fiscal, estudis de mercat i enquestes d'opinió pública; consulta i assessorament sobre direcció i gestió empresarial, i gestió de societats de cartera.*
2. *Activitats immobiliàries.*
3. *Empreses de treball temporal i selecció de personal.*
4. *Altres serveis a les empreses: serveis tècnics d'arquitectura i enginyeria, i altres activitats relacionades amb l'assessorament tècnic; assaigs i anàlisis tècnics; publicitat; serveis d'investigació i de seguretat; activitats industrials de neteja; activitats empresarials diverses (fotografia, envasament, traducció, decoració, organització de fires, atenció telefònica, etc.), i edició, arts gràfiques i reproducció de suports enregistrats.*
5. *Serveis personals: activitats afins al transport; activitats d'agències de viatges; educació; activitats sanitàries i veterinàries; serveis socials, i activitats diverses de serveis personals (neteja, perruqueria, bellesa, manteniment físic, etc.).*
6. *Restaurants i bars.*
7. *Telecomunicacions.*
8. *Altres serveis: galeries d'art comercials; reparació d'efectes personals i efectes domèstics; activitats postals i de correus; consulta d'aplicacions informàtiques i subministrament de programes informàtics, i activitats cinematogràfiques i de vídeo, recreatives, etc.*

Els establiments dedicats a serveis no mercantils són els que corresponen a institucions públiques, institucions sense finalitat lucrativa i prestadors de serveis públics.

Els locals buits són establiments amb aparença evident d'haver estat obert en qual-sevol de les activitats descrites fins aquí i que en el moment de l'observació no s'hi desenvolupa cap activitat, estiguin o no en venda, lloguer, traspàs, o altra forma de posar-se al mercat.

## **Mapatge de la informació**

Una vegada identificats i classificats els establiments cal fer la representació en plànols de la informació obtinguda. Els plànols permetran visualitzar els carrers amb més densitat d'establiments, la seva activitat, la seva oferta de locals buits, etc. Si és possible, la representació gràfica dels establiments s'hauria de fer en mapes cadastrals a escala. Alternativament, la presentació dels locals amb símbols distintius, seguint un patró prèviament establert, tindrà pràcticament la mateixa utilitat.

Les representacions gràfiques permeten combinacions múltiples respecte als establiments, que, per cert, sempre s'hauran de representar un per un. Es recomana fer-ne, com a mínim, tres per cada zona objecte d'estudi:



- Un mapa de visió global amb els establiments comercials, de serveis, buits i altres, cadascun amb un color o distintiu diferent.
- Un mapa detallat dels tipus de comerç existent, classificat en els vuit grups (quotidià alimentari, quotidià no alimentari, equipament de la llar, equipament de la persona, automoció i carburants, lleure i cultura, comerç mixt, altres), cadascun amb un color o distintiu, i la resta d'establiments (de serveis, buits i altres) amb un únic color o distintiu.
- Un mapa detallat dels tipus de serveis existents, classificat en els vuit grups descrits anteriorment, cadascun amb un color o distintiu, i els establiments comercials amb un únic color o distintiu.

Les variants del mapatge poden ser moltes quant a detall d'activitats i els encreuaments. La mesura de l'exercici caldrà dimensionar-la amb sentit pràctic, no cal fer més ni tampoc menys d'allò que és necessari per a la finalitat que es persegueix si es compleixen uns mínims imprescindibles per tenir una radiografia raonablement fidel de la realitat.

## Anàlisi i informe

Els resultats obtinguts en l'exercici de reconeixement cal processar-los, analitzar-los i elaborar un informe de la situació. L'anàlisi ha de partir de l'explotació de les dades observades i ha de tenir un perfil netament quantitatiu, descansant en el nombre d'establiments de les diferents classificacions apuntades i, en el seu cas, de superfícies.

L'explotació de les dades s'ha d'efectuar fent una observació amb el major detall possible que sigui rellevant: carrer, o fins i tot trams de carrer; posteriorment es faran les agregacions que pertoquin observant un eix complet, un grup de carrers, una àrea, etc., i al final s'ha de tenir en compte el global dels carrers analitzats.

En l'explotació s'han d'utilitzar les xifres absolutes d'establiments corresponents a cada grup analitzat i se'n farà l'anàlisi de concentracions i proporcions relatives que siguin pertinents, a fi i efecte de disposar d'una caracterització de l'activitat que es desenvolupa en la zona estudiada.

De la caracterització en poden resultar zones, eixos, carrers, trams:

- Netament comercials
- Comercials especialitzats en un sector determinat
- Comercials especialitzats en un perfil de comerç determinat
- De concentració de serveis mercantils i públics, amb alguna activitat comercial
- De concentració de determinats tipus de serveis mercantils i amb activitat comercial
- De coexistència d'indústria, de serveis i de comerç

El conflicte d'usos, per regla general, vindrà molt acotat entre uns grups concrets d'establiments i, en canvi, quedarà pràcticament descartat en d'altres.

Així, la coexistència de serveis públics i de comerç en una zona determinada difícilment requerirà regulació, si es considera qui té la potestat de regular —el mateix ajuntament—, que haurà optat deliberadament per aquest emplaçament.

En la mateixa línia, el conflicte difícilment es donarà entre comerç i usos industrials, majoristes i de magatzems. Aquest darrer tipus d'activitats ha tendit a desplaçar-se cap a llocs més adequats en termes de preu del sòl i accessibilitat. Si en queden en eixos comercials, la mateixa ordenació urbanística, mediambiental, etc., a més del mateix mercat, els acabarà ubicant en els emplaçaments que els pertoca.

El conflicte d'usos de baixos respecte a l'activitat comercial el trobarem entre competidors en el mercat immobiliari, que pugnen per l'explotació d'un determinat emplaçament. En passat, en present o en futur, el conflicte descansa en la confrontació comerç-serveis i comerç-comerç de diferents perfils.

Segons dades recollides, i seguint les disfuncionalitats ja comentades abans, per norma general podem catalogar una zona respecte a la desertització, a la pèrdua de diversitat comercial o als dos fenòmens a la vegada, d'acord amb els patrons que segueixen.

Respecte a la desertització:

- Zona comercial: dues terceres parts o més del total de locals amb activitat són comerços.
- Zona mixta: entre una i dues terceres parts dels locals amb activitat són de comerç, i la resta són serveis de tot tipus.
- Zona de serveis: menys d'una tercera part dels locals amb activitat són comerços.

Pel que fa a la pèrdua de diversitat comercial:

- Zona comercialment diversificada: si un sol tipus de comerç representa menys d'un 20% dels establiments comercials o de la superfície d'oferta.
- Zona comercialment poc diversificada: si un sol tipus de comerç representa entre un 20% i un 40% dels establiments comercials o de la superfície d'oferta.
- Zona d'alta concentració sectorial: si un sol tipus de comerç representa més d'un 40% dels establiments comercials o de la superfície d'oferta.

## Regulació

Una vegada efectuada l'anàlisi de la realitat de les activitats i presa la decisió de regular-les amb la finalitat d'adequar la realitat o el futur desenvolupament, en el seu cas, al model comercial desitjat pel municipi, el pas següent consisteix a elaborar la norma de regulació. Haurà de determinar els termes en què es concreta aquesta voluntat donant resposta a tres preguntes bàsiques:

- Què regular?
- On regular?
- Com regular?

Els dos primers blocs són els que conformen aquest capítol, i el tercer és objecte de tractament en un document a part.

### Usos que cal regular

Els usos que cal regular presenten una casuística àmplia, segons les necessitats concretes de cada municipi i, en conseqüència, de les finalitats perseguides per la regulació.

A resultes del reconeixement de la situació fet seguint allò establert en el capítol anterior, cada municipi haurà identificat les activitats i els usos que considera que cal regular, i la mesura en què cal regular-los, segons les característiques i l'abast del problema.

### Tipus d'usos

Els municipis amb instruments de planejament urbanístic propis tindran definits els usos que són possibles en el nucli urbà, per bé que aquests normalment no estaran ajustats a les necessitats derivades de regular amb finalitat comercial.

En la regulació amb finalitats comercials, cal tenir en compte l'ampli ventall d'usos possibles en zona urbana. Només a efectes il·lustratius, pot resultar útil reproduir esquemàticament en aquest document els tipus de regulacions dels usos que recull el Pla general metropolità. Distingeix entre:

- Usos permesos: els expressament admesos en la regulació de les zones o subzones. Se'n preveuen diferents possibilitats:

- Usos compatibles
- Usos condicionals
- Usos condicionats
- Usos temporals
- Usos provisionals
- Usos prohibits: els que queden impeditos en les normes del Pla.

El Pla també distingeix entre:

- Usos públics: prestats per l'administració o per gestió de particulars, en aquest darrer cas sobre béns de domini públic.
- Usos privats: duts a terme per particulars en béns de propietat privada.
- Usos col·lectius: privats destinats al públic (associacions, agrupacions, clubs...).

Pel que fa a la tipologia d'usos sobre els quals es vol incidir, és a dir, pel que fa a l'activitat que es pot desenvolupar en un local determinat, el mateix Pla distingeix entre els següents:

- Habitatge (allotjament o residència familiar).
- Residencial (allotjaments comunitaris).
- Comercial (a l'engròs i al detall, magatzems comercials, locals destinats a serveis privats al públic, com ara perruqueries, salons de bellesa, bugaderies, tintoreries i similars).
- Oficines (activitats administratives i burocràtiques de caràcter públic i privat, banca, assegurances, despatxos professionals...).
- Industrial (de transformació, tallers de reparació, estacions de servei, garatges...).
- Sanitari.
- Religios i cultural.
- Recreatiu.
- Esportiu.

En qualsevol cas, cal tenir present que aquestes tipificacions d'usos s'hauran d'adaptar, pel que fa referència a la descripció de l'ús comercial, a allò que preveu l'article 10.3 del Decret llei 1/2009, segons el qual l'ús comercial s'ha d'articular segons les categories detallades en el seu article 6.1. És a dir: petits establiments comercials, mitjans establiments comercials, grans establiments comercials, grans establiments comercials territorials i establiments comercials singulars.

En conseqüència, en les ordenacions que ara ens ocupen, no només s'hauria d'incidir en el règim aplicable als usos no comercials, sinó que seria molt convenient que es precisés quines categories comercials poden implantar-se en els eixos.

Evidentment, no serà possible que incorporem aquesta categorització dels usos comercials si el planejament general no la preveu, raó que reforça la conveniència d'inserir aquestes actuacions en procediments de planificació dels usos comercials d'abast municipal.

## Establiments

Els usos als quals es referirà la regulació seran d'aplicació a establiments en planta baixa, fins i tot si una part de l'establiment és en planta soterrani, en planta primera, o si compta amb altells, i tot plegat conforma una unitat. No és d'aplicació en el marc de la nostra regulació la resta de plantes, superiors o inferiors.

## Dimensió

En el marc dels establiments, pot resultar rellevant regular no només l'activitat, sinó també determinats establiments segons la seva dimensió. Si la situació ho requereix, es pot distingir entre establiments grans, mitjans i petits, aplicant criteris establerts per la legislació comercial.

## Compatibilitat general del comerç amb altres activitats

Des d'una perspectiva exclusivament econòmica, no jurídica, el comerç en una zona determinada pot conviure bé amb determinades activitats que li són complementàries o no li generen disfuncionalitats, i en canvi pot haver-hi activitats que el perjudiquen. El que segueix és una relació d'activitats que presenten diferents perfils de complementarietat i compatibilitat amb el comerç diversificat, que serà útil tenir present a l'hora de regular-ne els usos.

Sector	Subsector	Grau de compatibilitat amb comerç diversificat
Industrial	Manufactura	Incompatibles
	Tallers de reparació	Incompatibles
	Magatzems a l'engròs	Incompatibles
Serveis	Personals	Complementaris
	Públics (culturals, sanitaris...)	Complementaris
	Professionals i oficines (incloses les bancàries, assegurances, immobiliàries, ETT...)	Incompatibles si són dominants, sols o amb altres serveis
	Lleure i recreatiu	Compatibles si tenen horaris semblants al comerç
	Restauració	Compatibles
	Locutoris	Incompatibles

## Localització de la regulació

La regulació amb finalitat comercial respon a necessitats detectades en una o diverses parts concretes del municipi, sigui amb la voluntat de corregir la desertització o la pèrdua de diversitat comercial, o amb la voluntat d'evitar que aquests fenòmens es produeixin en el futur.

Un dels paràmetres bàsics que cal fixar a l'hora de regular és l'àmbit d'aplicació en termes de territori, al qual ens referirem com a àmbit territorial de la regulació.

Les possibilitats existents són múltiples i s'hauran d'ajustar a les necessitats i als objectius que es plantegi cada ajuntament en matèria comercial.

Tanmateix, en la definició de les àrees afectades caldrà tenir molt presents els límits legals que han de respectar aquest tipus de regulacions. Aquest tema serà àmpliament desenvolupat en el capítol següent.

En aquest moment, i avançant una mica les conclusions a què s'arriba, cal recomanar als ajuntaments que limitin al màxim les àrees afectades per la restricció i, si és possible, les circumscriuin a eixos viaris definits i els doni una configuració que permeti l'adequació de la proposta al dret a la llibertat d'empresa i al dret a la llibertat d'establiment.

D'altra banda, és igualment imprescindible que la definició dels eixos viaris afectats sigui acurada i precisa, per tal d'atorgar la màxima seguretat jurídica i evitar conflictes interpretatius que hagin de ser resolts pels tribunals.

## Graus de regulació

La problemàtica concreta de cada municipi generarà regulacions ajustades al cas. El grau de regulació, sigui quin sigui el seu àmbit territorial, vindrà definit per la concreció de les limitacions que s'imposen. La regulació ha d'establir quins establiments queden afectats, quins són els usos prohibits i quins els restringits i, en aquest darrer cas, els termes en què es restringeixen.

## Nous establiments i traspessos d'establiments existents

Un primer punt que cal concretar és que les restriccions i les prohibicions fan referència a noves implantacions, a obertura de nous establiments, atès que el que es pretindrà, normalment, és evitar la proliferació d'un problema.

Eventualment, la regulació podrà afectar els establiments que ja hi ha respectant els límits legals existents a aquests efectes.

Amb criteri pràctic i de cara a classificar les situacions més freqüents que es poden generar en la regulació d'usos, l'ajuntament haurà de definir les activitats admeses en

una zona determinada o, en sentit negatiu, les activitats restringides. Més enllà dels usos prohibits, els usos restringits o condicionats es tractaran precisant els termes de la restricció, tant sectorialment com amb criteris quantificables.

## Restriccions sectorials

En la definició del conjunt d'activitats restringides, s'haurà de ser molt concret, amb l'objectiu que la normativa no sigui contrària al dret d'igualtat. Aquest tema també s'exposa en el capítol següent.

A aquests efectes, serà molt important definir quin és l'interès públic perseguit i que el conjunt de les activitats restringides sigui coherent amb la finalitat perseguida.

Cal advertir, *a priori*, que pot ser jurídicament complicat justificar la restricció de determinats tipus d'activitats comercials enfront d'altres. Si es fa això, hi ha el risc que es consideri que no són vertaderes normes urbanístiques, sinó restriccions a la llibertat d'establiment afectades per la Directiva de serveis. Si és així, hauran de superar el test disposat per aquesta norma i les lleis que la transposen. Una norma que, cal recordar, no considera les raons de política econòmica com a raons d'interès legítim capaces de restringir la llibertat d'establiment.

## Criteris quantitius de la regulació

Hi ha dos grans criteris de restricció: el nombre màxim d'establiments autoritzats en una zona (també, com a variant els metres quadrats d'oferta) i la distància entre establiments.

- Limitació del nombre d'establiments

S'estableix un nombre màxim d'establiments (d'un o de diversos sectors agafats conjuntament) que es permeten en una zona determinada, precisament, per afavorir l'ús comercial com a principal.

- Distància entre establiments

S'estableix una distància mínima entre establiments regulats. A la pràctica, cada municipi determinarà un criteri propi. Prèviament, haurà hagut de decidir si la distància s'aplicarà entre establiments d'una mateixa activitat o bé entre tots els establiments de totes les activitats regulades.

Fixat el punt anterior, cal establir quin és el punt de referència de cada establiment i la metodologia per calcular la distància mínima entre establiments.

Respecte al punt de referència, podem distingir entre:

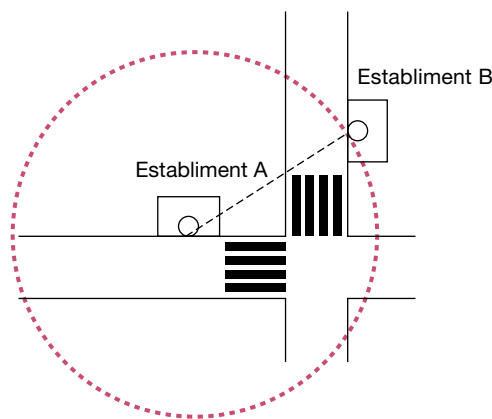
- Extrems de la façana més pròxims
- Punt mitjà de la façana
- Porta d'entrada

Pel que fa a la distància, cal fixar els metres, amb diferents possibilitats:

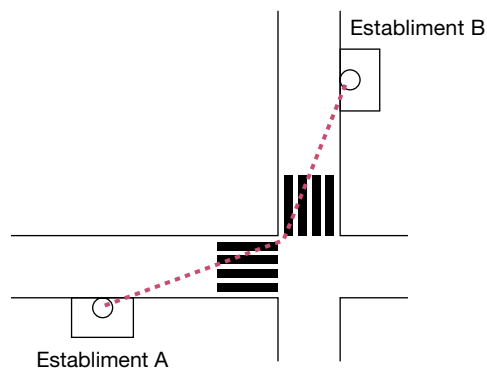
- El radi d'una circumferència (gràfic 1)
- Seguint la línia recta més directa (gràfic 2)
- Seguint la forma del carrer o recorregut real (gràfic 3)

Probablement, la millor solució passa per l'objectivació màxima de la distància que han de recórrer les persones: així, des de la porta de sortida de l'establiment (en cas que n'hi hagi més d'una, la més propera a l'altre establiment que es vol implantar) fins a la porta d'entrada de l'altre establiment, els metres de recorregut real entre ambdós locals, d'acord amb les normes de circulació (això és, respectant els passos de viants, els aparcaments, etc.).

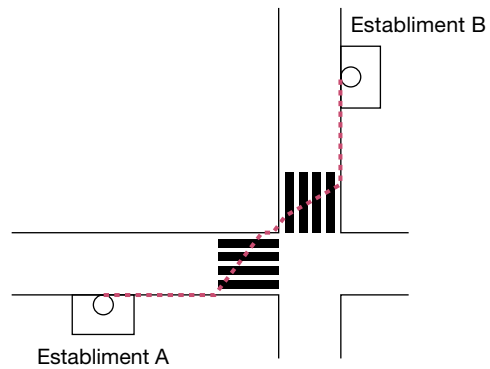
**Gràfic 1. Distància en el radi**



**Gràfic 2. Distància seguint la línia recta real més directa**





**Gràfic 3. Distància seguint les normes de circulació**

La distància que cal respectar entre establiments dependrà de la situació específica de cada municipi. Com s'ha vist en el capítol 1, hi ha casos de 50 metres, de 70, de 80 i fins a 200.

## Límits legals en la regulació d'usos

En els capítols anteriors hem vist la problemàtica a què respon aquest tipus de regulacions, les metodologies més adients per a l'anàlisi de la informació que ha de servir de base a la regulació, les tipologies que poden adoptar aquestes regulacions, etc. Ara bé, resulta obvi que els ajuntaments no poden decidir el contingut d'aquestes regulacions d'usos d'una manera totalment lliure i aleatòria.

En aquest sentit, cal assenyalar que tant de la jurisprudència comunitària com del dret comunitari i de l'ordenament estatal, es deriven un conjunt de límits i pautes que els ajuntaments hauran de respectar en tot cas a l'hora de desenvolupar les seves respectives regulacions d'ordenació d'usos d'eixos viaris.

### Límits derivats del dret comunitari

Els límits que poden derivar-se del dret comunitari i que poden afectar els ajuntaments a l'hora de regular l'ordenació d'usos vénen donats per:

- El dret a la llibertat d'establiment (article 43 del Tractat de la Comunitat Europea): es prohibeixen les restriccions a la llibertat d'establiment dels nacionals d'un Estat membre en el territori d'un altre Estat membre. Aquesta llibertat comprèn l'accés a les activitats no assalariades i el seu exercici, així com la constitució i gestió d'empreses i, especialment, de societats.
- El dret a la lliure prestació de serveis (article 49 del Tractat de la Comunitat Europea): es prohibeixen les restriccions a la lliure prestació de serveis dins de la Comunitat pels nacionals dels Estats membres establerts en un país de la Comunitat que no sigui el del destinatari de la prestació.

### Límits derivats de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea

D'acord amb una jurisprudència consolidada del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, s'ha interpretat com a comportaments contraris a la llibertat d'establiment i a la lliure prestació de serveis qualsevol mesura que prohibeixi, obstaculitzi o, simplement, faci menys interessant l'exercici d'aquestes llibertats (per exemple, per un augment de les càrregues administratives, o per generar despeses addicionals), tot i que aquesta mesura no sigui discriminatòria i també s'apliqui als nacionals de l'Estat.

Ara bé, encara que, amb caràcter general, aquestes mesures estan prohibides, la jurisprudència les ha acceptat, sempre que s'acompleixin uns requisits determinats.

- La regulació ha de perseguir un interès legítim, com, per exemple, la protecció de la població davant de la utilització enganyosa de títols obtinguts fora de l'Estat, la protecció de la qualitat de l'exercici d'una activitat, la protecció dels treballadors, la protecció de consumidors i usuaris, etc.

Tanmateix, no constitueixen raons d'interès legítim els objectius de naturalesa econòmica (com poden ser evitar conflictes entre sectors socials que puguin perjudicar l'economia, la reducció de la desocupació...).

A més, si aquest objectiu legítim també ha estat protegit per normes aplicables a l'agent econòmic en el seu Estat d'origen, s'han de tenir en compte aquests processos per evitar controls reiteratius:

- No pot ser discriminatòria, ha d'aplicar-se igualment als nacionals i als estrangers i ha de tenir els mateixos efectes sobre els uns i els altres.
- Ha de tractar-se de mesures adequades per assolir l'interès legítim. En aquest sentit, sovint es rebutgen mesures proposades per un Estat quan aquest no acredita que siguin adequades per assolir els objectius d'interès públic protegits (així, per exemple, la jurisprudència ha considerat que la intervenció en el sistema tarifari no necessàriament garanteix una qualitat dels serveis prestats).
- Ha de tractar-se de mesures proporcionades. És a dir, necessàries i imprescindibles per assolir l'objectiu, de tal manera que no hi hagi mesures menys restrictives que també permetin assolir-lo.

Partint d'aquesta jurisprudència, una regulació com ara l'ordenació o limitació de certs usos als centres o nuclis urbans dels municipis seria plenament respectuosa amb els articles 43 i 49 del Tractat de la Comunitat Europea, sempre que aquesta regulació acomplís els requisits següents:

- Ha de perseguir un interès legítim. Una regulació d'aquest tipus ha d'emparar-se en una raó imperiosa d'interès general. D'entre les que han estat reconegudes per la jurisprudència comunitària, considerem que podria donar cobertura a aquest tipus de regulacions la protecció de l'entorn urbà (mitjançant la revitalització o configuració com a pol d'atracció del centre o nucli del municipi). Expressament esmentada per la mateixa Directiva de serveis, en el seu considerant 40, que es remet a jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre els articles 43 i 49 del Tractat.
- No pot ser discriminatòria. La regulació ha d'afectar en la mateixa mesura o grau tant nacionals com estrangers, de manera que fruit de la seva aplicació no es deriven resultats discriminatoris, tot i que les restriccions siguin nominalment aplicables tant a nacionals com a estrangers.

Així, per exemple, una prohibició absoluta d'implantar noves entitats bancàries al centre urbà d'un municipi podria considerar-se discriminatòria per a les entitats estrangeres, en la mesura que la presència d'entitats nacionals ja està perfectament

garantida al nucli, perquè, tradicionalment, la majoria d'entitats bancàries que s'han anat implantant han estat nacionals, mentre que la presència d'entitats estrangeres podria quedar seriosament compromesa, atès que la implantació d'entitats no nacionals respon a una pràctica o realitat molt recent, sense que aquestes tinguin encara una presència destacada als centres o nuclis dels municipis.

Amb l'objectiu d'evitar aquest possible resultat discriminatori, es proposa limitar l'àmbit territorial de la prohibició de tal manera que aquesta prohibició absoluta afecti únicament uns determinats carrers o eixos del centre de la vila, i no tot el nucli, de manera que sigui possible la implantació en carrers adjacents o annexos als que es veuen afectats per aquesta prohibició. Una altra alternativa seria que aquesta prohibició sigui parcial i no absoluta, en el sentit que permeti la implantació d'aquest tipus d'activitats «restringides» respectant una distància mínima determinada de separació entre elles.

- Ha de ser adequada per assolir l'interès legítim que persegueix. Les mesures que en concret s'adoptin han de ser adequades per assolir l'interès legítim que persegueixen. Tota regulació d'aquest tipus ha d'estar plenament justificada, és a dir, l'ajuntament que la promogui haurà de justificar que les mesures concretes que recull aquesta regulació són aptes i pertinents per aconseguir l'objectiu que es busca amb elles (la protecció de l'entorn urbà i la revitalització del centre o nucli del municipi).

Així, per exemple, si la regulació en qüestió preveu una restricció parcial per a la implantació de determinades activitats, concretada en la prohibició d'implantar determinades activitats a una distància mínima de separació entre elles, per exemple, de 100 metres, l'ajuntament haurà de poder justificar que la distància mínima de separació que es fixa no és aleatòria o arbitrària, sinó que respon a algun motiu concret (com ara a l'existència d'un estudi econòmic que conclogui que la presència d'activitats «purament» econòmiques com, per exemple, els despatxos professionals o les entitats bancàries «refreden» una zona comercial en la mesura que no permetin la continuïtat ininterrompuda de comerç en un espai mínim de 100 metres).

- Ha de ser proporcionada. Les mesures que s'adoptin han de ser proporcionades, és a dir, han de ser necessàries i imprescindibles per assolir l'objectiu que es persegueix, de tal manera que no hi hagi mesures menys restrictives que permetin assolir aquest mateix objectiu.

Així, per exemple, als efectes d'aconseguir l'objectiu de protegir i revitalitzar el nucli o centre urbà, podria ser suficient que la regulació o prohibició d'usos abastés un conjunt de carrers o eixos comercials, sense necessitat que abastés la totalitat de carrers del centre urbà.

D'altra banda, per tal d'aconseguir aquest objectiu, tenint en compte les circumstàncies concurrents, n'hi podria haver prou amb la restricció o limitació de determinats usos, sense necessitat de prohibir-los totalment, de manera que als carrers o eixos sotmesos a aquest règim de restricció s'establís la limitació d'implantar activitats «restringides» a una distància mínima de separació entre elles o definint un nombre màxim d'activitats restringides en un mateix eix viari.

A manera de resum, i segons la interpretació que la jurisprudència fa del dret a la llibertat d'establiment i del dret a la lliure prestació de serveis, pot concloure's que aquests drets i llibertats comunitaris, considerats en abstracte, no impedeixen la regulació per part dels ajuntaments de l'ordenació d'usos als centres o nuclis urbans, sempre que els ajuntaments compleixen uns requisits determinats, que són els que s'acaben d'exposar i que resumim a continuació:

- Que la regulació que es dugui a terme persegueixi l'acompliment d'un interès legítim o respongui a una raó imperiosa d'interès general, com ara la protecció de l'entorn urbà o la revitalització del nucli o centre urbà.
- Que les mesures que s'escullin no siguin discriminatòries, de manera que afectin de la mateixa manera i tinguin el mateix grau d'impacte tant sobre nacionals com sobre estrangers.
- Que les mesures resultin proporcionades, en el sentit que no hi hagi unes altres mesures menys restrictives que permetin assolir el mateix objectiu.
- Que les mesures siguin adequades per a la consecució de la finalitat que persegueixen, fet que implica que l'ajuntament estigui en disposició de justificar l'aptitud i procedència de les mesures escollides per assolir l'objectiu que es persegueix.

En la mesura que un ajuntament compleixi aquests requisits, la supervivència de la regulació no es veurà amenaçada pel dret comunitari.

### **Límits derivats de la Directiva de serveis**

En el context de la jurisprudència que s'acaba d'exposar, es dicta la Directiva de serveis, que té per objecte establir les disposicions generals necessàries per facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment i de prestació de serveis.

El text d'aquesta Directiva no afecta o modifica en res les conclusions que s'han assolit en el punt anterior, perquè, tal com es raonarà a continuació, en el cas que s'arribés a considerar que les disposicions previstes per facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment i de prestació de serveis són d'aplicació a les regulacions o ordenacions d'usos, és evident que aquesta norma comunitària no innova la jurisprudència que ha estat analitzada a l'apartat anterior.

Efectivament, entre altres aspectes, la Directiva regula un dels obstacles que poden oposar-se a l'obertura, funcionament o exercici d'una determinada activitat de prestació de serveis: el règim d'autorització administrativa, en concret, els requisits i límits que ha de respectar qualsevol règim d'autorització administrativa prèvia.

Com a resultat del que s'acaba d'exposar, la Directiva, en relació amb la regulació del dret a la llibertat d'establiment, determina un règim jurídic, segons el qual, perquè una determinada activitat de prestació de serveis pugui supeditar-se a un règim d'autorització, cal que s'acompleixi un triple requisit:

- Que el règim no sigui discriminatori, pel prestador de què es tracti.
- Que l'autorització estigui justificada per una raó imperiosa d'interès general.

- Que l'objectiu que es persegueix no es pugui aconseguir mitjançant una mesura menys restrictiva.

En conseqüència, com pot comprovar-se, el contingut de la Directiva no afegeix cap nou límit que s'hagi de respectar; simplement reproduïx els que la jurisprudència comunitària ja exigia.

No obstant això, i sense perjudici de tot el que s'acaba d'exposar, cal assenyalar que, pels motius que s'explicaran a continuació, entenem que la Directiva de serveis, de fet, no resultaria aplicable a la regulació municipal d'ordenació d'usos, sempre que es tractés d'una regulació de naturalesa urbanística, que perseguís veritables finalitats urbanístiques i no encobris una regulació econòmica. Per tant, la regulació que fa aquesta Directiva de les autoritzacions administratives no operaria com a límit davant l'ordenació d'usos per part dels ajuntaments.

En aquest sentit, cal assenyalar que la mateixa Directiva, en el seu considerant novè, estableix que únicament s'aplica als requisits que afecten l'accés a una activitat de serveis o al seu exercici, i que, per contra, no s'aplica als requisits que no regulen ni afecten específicament l'activitat del servei. És a dir, han de ser respectats tant pels prestadors de serveis en l'exercici de la seva activitat econòmica, com pels particulars en la seva capacitat privada.

Doncs bé, en aquest cas, és evident que l'ordenació dels usos en planta baixa als eixos comercials dels centres o nuclis urbans no constitueix una limitació que afecta de manera directa l'accés a una activitat de serveis o al seu exercici, sinó que constitueix un requisit que ha de ser respectat tant pel prestador de servei en l'exercici de la seva activitat econòmica com per qualsevol particular en la seva esfera privada (per exemple, en una planta baixa en què únicament s'admeti l'ús industrial, el seu propietari veurà impedida tant la possibilitat d'implantar-hi una activitat de servei com la possibilitat de destinar aquesta planta baixa a un ús residencial).

Aquesta conclusió de la no-aplicabilitat de la Directiva a l'ordenació d'usos queda totalment confirmada i reforçada pel Manual sobre la transposició de la Directiva de serveis, document elaborat pels serveis de la Direcció General de Mercat Interior i Serveis, i que té com a finalitat ajudar els Estats membres a interpretar i aplicar la Directiva. En aquest sentit, en el punt 2.3.2 (Requisits generals que no afecten l'accés a una activitat de serveis ni al seu exercici), disposa de manera textual el següent:

Como se explica en el considerando 9, la Directiva de servicios no se aplica a los requisitos que no regulen ni afectan específicamente a la actividad del servicio, pero que hayan de ser respetados por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.

Esto significa que requisitos tales como los impuestos en el código de circulación, en las normas urbanísticas o de uso del suelo, en las normas de ordenación del territorio o en las ordenanzas de construcción, en general, no se verán afectados por la Directiva de servicios.

Aquest manual especifica que, a efectes de determinar si una regulació està afectada pel contingut de la Directiva, s'ha d'avaluar el seu àmbit d'aplicació, de manera que si aquest és de caràcter general la regulació estarà exclosa de l'àmbit de la Directiva de serveis.

Doncs bé, en aquest cas, en la mesura que l'ordenació d'usos en planta baixa d'eixos comercials als centres o nuclis urbans municipals constitueix una ordenació que té una eficàcia general (que s'insereix en la categoria de les ordenacions urbanístiques d'usos), no regula de manera específica activitats de serveis, sinó que regula tota classe d'usos, i afecta tota classe d'individus (tant prestadors de serveis com particulars), resulta evident que es troba exclosa de l'àmbit de la Directiva de serveis.

Ara bé, el mateix manual també adverteix que hi ha determinades normes que, si bé es vehiculen a través d'instruments urbanístics, van expressament dirigides als agents econòmics, perquè són els únics que les hauran de complir. Esmenta com a exemple les normes reguladores de la dimensió dels establiments comercials. En aquest cas, aquestes normes sí que estarien subjectes al contingut de la Directiva i haurien de superar el test de legalitat comunitària. Molt particularment, caldrà demostrar que estan justificades per raons imperioses d'interès general que no siguin de naturalesa econòmica.

Així ho recorda també l'article 6.3 de la Llei 1/2010, de modificació de la Llei 7/1996, del comerç minorista, quan assenyalava: «[...] Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica».

Llavors, quan les regulacions que ara ens ocupen no es limitin a potenciar la presència d'activitats comercials, sinó que en discriminin unes enfront de les altres (segons el seu format o tipologia), caldrà ser molt concret en la definició de l'interès general que empari aquesta regulació, per assegurar la seva compatibilitat amb el dret comunitari.

Sobre la base de tot el que s'acaba d'exposar, s'ha de concloure que l'ordenació d'usos en planta baixa als eixos comercials dels centres o nuclis urbans, en principi, no es troba sotmesa a l'aplicació de la Directiva de serveis, i queda únicament subjecta al contingut dels articles 43 i 49 del Tractat, en la forma interpretada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea, sempre que es tracti d'una regulació urbanística de caràcter general, aplicable a tots els ciutadans.

Dit això, cal recordar —com hem apuntat— que, com a resum de tot el que s'ha explicat fins a aquest moment, si bé la normativa comunitària no impedeix que els municipis facin ordenacions d'usos com les que aquí es plantegen, exigeix que aquestes regulacions acompleixin determinats requisits:

- Que la regulació que es dugui a terme persegueixi l'acompliment d'un interès legítim, com ara la protecció i revitalització del centre urbà, i es descartin interessos públics de naturalesa econòmica.
- Que les mesures que s'escullin no resultin discriminatòries, de manera que afectin de la mateixa manera i tinguin el mateix grau d'impacte tant sobre nacionals com sobre estrangers.
- Que les mesures resultin proporcionades, en el sentit que no hi hagi unes altres mesures menys restrictives que permetin assolir el mateix objectiu.
- Que les mesures siguin adequades per a la consecució de la finalitat que persegueixen, la qual cosa implica que l'ajuntament estigui en disposició de justificar l'aptitud i procedència de les mesures escollides per assolir l'objectiu que es busca amb la seva aplicació.

## Límits derivats de l'ordenament estatal

Els límits que es deriven de l'ordenament jurídic estatal i que afecten els ajuntaments en la regulació dels usos admissibles vénen donats per la Constitució espanyola i per la Legislació ordinària.

### Límits derivats de la Constitució espanyola

Dos dels drets que es reconeixen a la Constitució espanyola, com són el dret a la llibertat d'empresa i el dret a la igualtat de tots els ciutadans, poden arribar a establir límits sobre la potestat dels ajuntaments en la configuració d'aquestes regulacions.

#### Dret a la llibertat d'empresa

L'article 38 CE reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat. No obstant això, com la mateixa Jurisprudència del Tribunal Constitucional reconeix, aquest dret no empara entre els seus continguts un dret incondicionat a la lliure instal·lació de qualsevol establiment comercial (Sentència 227/1993 del Tribunal Constitucional).

En aquest sentit, cal assenyalar que la Constitució, en el mateix precepte, condiona l'exercici d'aquesta llibertat a «les exigències de l'economia general i, en el seu cas, de la planificació».

D'aquesta manera, es constata la inexistència en el dret constitucional contemporani de drets absoluts i prevalents enfront d'altres drets fonamentals o de rang constitucional (Sentència 111/1983 del Tribunal Constitucional).

En un estat social i democràtic de dret, com el que proclama l'article 1 de la Constitució, és lícitament possible la introducció de límits i restriccions a l'exercici de drets de contingut patrimonial, com són els de propietat i llibertat d'empresa, per raons derivades de la seva funció social (Sentència 111/1983 del Tribunal Constitucional).

D'aquesta manera, la llibertat d'empresa, junt a la seva dimensió subjectiva, té una dimensió objectiva i institucional, en la mesura que és un element d'un determinat sistema econòmic, i s'ha d'exercir dins d'un marc general configurat per les regles, tant estatals com autonòmiques, que ordenen l'economia de mercat i, entre elles, les que tutel·len els drets dels consumidors, preserven el medi ambient o organitzen l'urbanisme i una adequada utilització del territori per a tots. És a dir, el dret a la llibertat d'empresa no es pot invocar prescindint de les distintes normatives —estatals, autonòmiques, locals— que disciplinen múltiples aspectes de rellevància econòmica com ara, entre d'altres, el comerç interior i l'ordenació del territori (Sentència 227/1993 del Tribunal Constitucional).

En definitiva, no hi ha una prevalença absoluta del dret a la llibertat d'empresa, sinó que s'ha de ponderar, des de l'interès general que la Llei protegeix, els interessos par-



ticulars i sectorials dels empresaris i comerciants, els dels consumidors i els dels habitants de les poblacions afectades per la implantació de les activitats o els establiments comercials, i tot des d'una planificació conjunta presidida per criteris comercials i d'urbanisme (Sentència 227/1993 del Tribunal Constitucional).

En aquesta mateixa línia, la Jurisprudència del Tribunal Constitucional estableix que podran ser controlades, i, en el seu cas, corregides pels tribunals ordinaris, les restriccions a la llibertat d'empresa que resultin arbitràries, injustificades, irracionals o desproporcionades, que puguin impedir o perjudicar greument l'exercici de l'activitat empresarial (Sentències 124/2003 i 227/1993 del Tribunal Constitucional).

Per tant, sobre la base de tot el fil jurisprudencial que s'ha exposat, podem concloure que el dret a la llibertat d'empresa únicament constituirà un límit real i efectiu a l'ordenació dels usos per part dels municipis, quan aquesta ordenació d'usos pugui resultar arbitrària, injustificada, irracional o desproporcionada, i pugui impedir o perjudicar greument l'exercici de l'activitat empresarial o, més senzillament, quan aquesta regulació d'usos no respongui a un interès públic que hagi de prevaler sobre interessos més sectorials o particulars, i de caire econòmic, com els dels empresaris o comerciants.

En canvi, quan aquesta regulació d'usos s'empari en un interès públic, com ara el de definir un determinat model urbanístic de ciutat (que potencii el nucli urbà com a eix o pol d'atracció i que revitalitzi el centre històric com a espai d'intercanvi comercial, d'oci i de trobada dels ciutadans), com es pretén amb el model de regulació d'usos que està sent objecte d'estudi, caldrà concloure que aquesta intervenció municipal resulta plenament respectuosa amb el dret a la llibertat d'empresa, sempre que aquesta ordenació d'usos no resulti més restrictiva del que sigui imprescindible per aconseguir aquest objectiu.

## **Dret a la igualtat de tots els ciutadans davant de la llei**

L'article 14 de la Constitució espanyola estableix que tots els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixement, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.

En relació amb aquest dret, cal fer les matisacions prèvies següents:

- Es reconeix respecte tant de les persones físiques com de les jurídiques (Sentència 99/83, de 9 de novembre, del Tribunal Constitucional).
- La igualtat es configura com a prohibició de discriminació, de manera que davant de situacions iguals han de donar-se també tractaments iguals i, d'aquesta manera, ha de quedar vedat un tractament legal desigual i injustificat, perquè no és raonable (Sentència 23/81, de 10 de juliol, del Tribunal Constitucional). D'aquesta manera, la igualtat davant la llei exigeix que davant de supòsits de fet iguals s'extreguin conseqüències jurídiques idèntiques.

Aquest dret opera com un límit sobre la intervenció municipal en la regulació d'usos, perquè impedeix que pugui donar-se un tractament diferent a empresaris, comercials o professionals que pretenguin implantar activitats de característiques similars.

La regulació d'usos s'haurà d'articular mitjançant l'establiment d'un conjunt de criteris, idèntics i vinculants per a qualsevol empresari, comerciant o professional, de manera que totes aquelles activitats que acompleixin els criteris hauran de resultar permeses per l'ordenació urbanística, i totes aquelles activitats que no acompleixin els criteris hauran de quedar restringides o prohibides per la normativa. És a dir, el legislador, en aquest cas l'ajuntament, quan afronti la regulació d'usos, haurà d'establir un conjunt de criteris uniformes que permetin distingir les activitats que es pretenen admetre i les que es pretenen excloure.

Els criteris, per la seva banda, no podran provocar o permetre un tractament diferenciat de realitats idèntiques; és a dir, l'aplicació d'aquests criteris no podrà donar com a resultat l'exclusió de determinades activitats o usos que responguin a unes mateixes característiques que altres activitats o usos que es trobarien permesos per l'ordenació urbanística.

Així, per exemple, si l'ordenació d'usos estableix com a únic criteri per admetre o excloure una determinada activitat que aquesta disposi d'un horari ampli d'obertura (que obri els dissabtes matí i tarda), de la mateixa manera que s'haurà d'admetre un establiment de venda d'equipament de la persona (roba, joieria, etc.), no podrà restringir-se una activitat com, per exemple, un locutori, pel simple fet de ser un locutori, ja que aquesta activitat disposa igualment d'un horari d'obertura molt ampli (més ampli, fins i tot, que el dels establiments d'equipament de la persona). Res no impedeix, no obstant això, que s'utilitzin diversos criteris d'ordenació de manera acumulada, que permetin restringir aquestes altres activitats.

En conseqüència, resumint els límits que es deriven de l'ordenament estatal (i en concret de la Constitució espanyola) i que vinculen la regulació per part dels ajuntaments de l'ordenació d'usos als nuclis o centres urbans, cal concloure que aquesta ordenació és perfectament possible i viable, tot i que no pot ser aleatòria o arbitrària, sinó que ha d'acomplir uns determinats requisits (límits que es deriven de la Constitució espanyola), com són:

- Que la regulació d'usos s'empari en un interès públic, com és el de definir un determinat model urbanístic de ciutat (que potencii el nucli urbà com a eix o pol d'atracció, i que revitalitzi el centre històric com a espai d'intercanvi comercial, d'oci i de trobada dels ciutadans).
- Que la regulació no provoqui un tractament diferenciat a empresaris, comercials o professionals que vulguin implantar activitats de característiques similars (s'hauran d'establir un conjunt de criteris uniformes que permetin distingir les activitats que es pretenen admetre i les que es pretenen excloure, i aquests criteris no podran provocar o permetre un tractament diferenciat davant de realitats idèntiques, i la seva aplicació no podrà conduir a realitats no igualitàries o discriminatòries).
- Que la regulació sigui proporcionada i no incorpori restriccions més àmplies de les que siguin necessàries per assolir l'objectiu perseguit.

## **Límits derivats de la legislació ordinària**

De la legislació ordinària es deriven quatre tipus de límits que afecten els ajuntaments en l'ordenació d'usos. En primer lloc, els continguts en la normativa estatal bàsica de transposició de la Directiva de serveis (la Llei 17/2009, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i la Llei 1/2010, de modificació de la Llei 7/1996, sobre el comerç minorista). Límits que coincideixen amb els que es deriven de la Directiva de serveis i que ja han estat àmpliament exposats.

En segon lloc, trobem els límits derivats del contingut de la normativa reguladora dels equipaments comercials. En tercer lloc, trobem els que resulten dels règims transitòris als quals es troba sotmesa l'ordenació d'usos, en tant que és una ordenació urbanística municipal. I en quart lloc, hi ha els derivats de la naturalesa reglamentària de tota norma urbanística.

## **Límits derivats de la normativa reguladora de la implantació dels equipaments comercials**

El Decret Llei 1/2009 incorpora una ordenació de la localització dels establiments comercials dins del terme municipal que haurà de ser respectada obligatòriament pels municipis de Catalunya. Això significa que tots aquells que tinguin una població superior als 5.000 habitants i capitals de comarca hauran de definir la seva trama urbana consolidada (TUC), seguint els criteris que disposa el Decret Llei en els seus articles 7 i 8. Molt particularment, hauran de posar en marxa el procediment per a la definició de la seva TUC els municipis que no comptin amb una TUC prèviament definida.

Així mateix, el Decret Llei obliga que el planejament municipal només permeti determinades implantacions comercials dins l'àrea geogràfica de la TUC, amb l'objectiu que l'activitat comercial es desenvolupi, principalment, als centres urbans.

En conseqüència, aquesta ordenació hauria de conduir al fet que els eixos comercials potenciats a través de les regulacions que ara ens ocupen es trobin emplaçats dins del perímetre de la TUC. Si aquestes són mesures destinades a potenciar la presència de l'ús comercial per crear i/o consolidar centralitats, és evident que aquestes són cridades a ocupar part de la TUC.

Tanmateix, entenem que, si les circumstàncies concurrents així ho aconsellen, res no impediria introduir mesures d'aquesta naturalesa fora de la TUC destinades a potenciar la implantació d'activitats comercials de petit format, que hagin de fer una funció de comerç per atendre les necessitats de la població que resideixi en zones més allunyades dels centres urbans i no incorporades a la TUC.

## **Límit derivat dels règims transitoris que regulen les activitats preexistents que no s'ajusten als nous usos reconeguts en el planejament urbanístic**

La Llei d'urbanisme (Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme), en endavant TRLU, i el Reglament que la desenvolupa preveuen dos tipus de règims transitoris diferents per a totes aquelles activitats i usos preexistents que no s'ajustin a una nova ordenació d'usos.

Aquests règims transitoris, que són articulats per la normativa autonòmica, són el de «disconformitat» i el de «fora d'ordenació».

Doncs bé, les situacions de «disconformitat» o de «fora d'ordenació» en què necessàriament hauran de romandre aquestes activitats o usos preexistents que no s'ajusten als nous usos ordenats pel planejament, únicament podran ser regulades d'acord amb allò que estableixen la Llei i el Reglament d'urbanisme de Catalunya. Els ajuntaments quedaran obligats a recollir la regulació que apunta la normativa autonòmica en relació amb aquests dos règims, sense que els municipis disposin de llibertat de regulació en aquest punt, a part de la d'optar per un règim transitori o l'altre.

En aquest sentit, cal tenir en compte que del redactat dels articles 108 de la Llei catalana d'urbanisme i 119 del Reglament que la desenvolupa sembla que es desprèn aquesta voluntat del legislador de deixar a elecció de cada ajuntament l'opció de triar un tipus de règim transitori o un altre.

En concret, aquests preceptes estipulen que un ús determinat es considerarà en situació de fora d'ordenació quan el nou planejament el declari incompatible i el subjecti a cessament de manera expressa, de manera que aquesta declaració i subjecció, com a mínim en aparença, sembla que quedi a lliure elecció o decisió del municipi.

No obstant el que s'acaba d'exposar, i com resulta lògic, el fet que els ajuntaments tinguin la potestat d'escollir entre un règim transitori o un altre no implica que aquesta decisió pugui adoptar-se de manera totalment arbitrària, sinó que, evidentment, l'elecció d'un règim o un altre haurà d'estar degudament raonada, de manera que la declaració dels usos preexistents com a «incompatibles» en relació amb el nou planejament haurà de venir igualment motivada, i per a aquesta declaració d'incompatibilitat es requerirà alguna cosa més que una simple inadequació o disconformitat dels usos preexistents amb el nou planejament. Així, en l'elecció d'un règim transitori de «fora d'ordenació», serà imprescindible que es justifiqui especialment la incompatibilitat dels usos preexistents amb els nous usos.

En cas que l'ajuntament opti pel règim transitori del «fora d'ordenació», les previsions que haurà d'adoptar i respectar necessàriament, i sense marge de novació, són les dels apartats 1, 2, 3, i 6 de l'article 108 de la Llei d'urbanisme, i les dels articles 119.1 i 119.4 del Reglament d'urbanisme.

Aquest règim transitori del «fora d'ordenació» es caracteritza bàsicament perquè únicament autoritza les obres de reparació que exigeixi la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les construccions i instal·lacions, perquè

els usos no poden ser objecte de canvis de titularitat ni de renovació de les llicències d'ús o altres autoritzacions sotmeses a termini, i s'ha d'acordar, en aquests casos, el seu cessament immediat, i perquè preveu la possibilitat de revocar les autoritzacions de les activitats preexistents que no s'ajustin a aquests nous usos, sense perjudici de les indemnitzacions que corresponguin d'acord amb la legislació aplicable.

En cas que el municipi opti pel règim de la «disconformitat», les previsions que estableixen la Llei i el Reglament d'urbanisme, i que l'ajuntament haurà d'adoptar i respectar necessàriament, i sense marge de novació, són les següents:

- Els usos preexistents a un nou planejament urbanístic podran mantenir-se mentre no siguin incompatibles amb aquest, i sempre que s'adaptin als límits de molèstia, de nocivitat, d'insalubritat i de perill que estableixi per a cada zona la nova reglamentació (article 108.5 de la Llei d'urbanisme).
- Les figures del planejament urbanístic han de contenir les disposicions pertinents per resoldre totes les qüestions que les noves determinacions urbanístiques plantegin en relació amb les preexistents (article 108.6 de la Llei d'urbanisme).
- Es podran autoritzar les obres de consolidació i les obres de rehabilitació, amb caràcter general (article 119.2 del Reglament d'urbanisme).
- Es podran autoritzar els usos i les activitats que siguin conformes amb el nou planejament (article 119.2 del Reglament d'urbanisme).
- Els usos o les activitats preexistents es podran mantenir i podran ser objecte de canvis de titularitat (article 119.2 del Reglament d'urbanisme).

### **Límit derivat de la naturalesa jurídica «reglamentària» d'aquestes ordenacions**

En la mesura en què els instruments mitjançant els quals un municipi regula l'ordenació d'usos són normes de caràcter reglamentari, els ajuntaments es trobaran subjectes a tots els límits «clàssics» que afecten les administracions públiques en l'exercici de les seves potestats reglamentàries:

- Que les ordenacions d'usos no siguin arbitràries (absència d'un fonament objectiu en la decisió normativa) i que siguin adequades per assolir els objectius perseguits.
- Que les ordenacions d'usos no siguin desproporcionades o incongruents amb la finalitat que persegueixen.
- Que les ordenacions no aboquin a resultats «manifestament injustos» o contraris a la bona fe i a un tracte honest dels ciutadans.

A manera de resum en relació amb els límits que es deriven de l'ordenament nacional (i en concret de la legislació ordinària) i que vinculen la regulació per part dels ajuntaments de l'ordenació d'usos als nuclis o centres urbans, cal concloure que aquesta ordenació és perfectament possible i viable, però no pot ser aleatòria o arbitrària, sinó que ha d'acomplir uns requisits determinats (límits derivats de la legislació ordinària), com són:

- Que els ajuntaments hauran de preveure necessàriament un règim transitori per als usos preexistents que no s'ajustin a la nova regulació (règim transitori que haurà de ser forçosament un dels dos que estipula la normativa urbanística catalana: el de «disconformitat» o el de «fora d'ordenació»), i que els municipis romandran obligats a estipular i recollir en la seva regulació les previsions que la normativa urbanística catalana prevegi, en particular, pel règim transitori concret que adopti l'ajuntament, sense marge per innovar o modificar aquestes previsions.
- Els límits derivats de la naturalesa reglamentària d'aquestes regulacions insisteixen novament en les consideracions que es derivaven del dret comunitari i constitucional.

## Conclusions sobre els límits en la regulació d'usos

1. No hi ha cap impediment legal perquè els ajuntaments aprovin ordenacions urbanístiques de detall amb l'objectiu d'aconseguir un cert grau de concentració de les activitats comercials en els eixos viaris del centre de la ciutat, escollits per raons urbanístiques.
2. Aquestes regulacions hauran de fer especial atenció en la definició del grup d'activitats que cal restringir, per evitar discriminacions d'activitats amb característiques similars, que estarien prohibides pel dret d'igualtat. Per aquest motiu, s'aconsella descriure amb claredat els interessos públics perseguits i, tenint-los en compte, elaborar uns criteris únics que serveixin per definir el grup d'activitats potenciades i restringides.
3. Si es pretén potenciar la presència d'unes activitats comercials enfront d'altres, hi ha el risc que es consideri que l'interès públic perseguit no és de naturalesa urbanística, sinó econòmica, i que, en conseqüència, la normativa pugui considerar-se contrària a la Directiva de serveis.
4. També caldrà ser especialment precís quan es defineixin els àmbits territorials que s'afecten per potenciar els usos comercials. El respecte a la llibertat d'establiment comunitària i al principi de proporcionalitat aconsellen que els àmbits territorials regulats no es configurin en forma de taca d'oli, sinó en forma de teranyina. És a dir, que s'afectin exclusivament algunes vies i es permeti la implantació de les activitats restringides en eixos viaris perpendiculars o paral·lels als intervinguts.
5. En l'elecció del tipus de restricció que cal aplicar (prohibició total d'implantació, possibilitat d'instal·lació guardant unes distàncies mínimes, etc.), caldrà justificar l'adequació de la restricció escollida a la finalitat perseguida per la regulació.
6. Els ajuntaments hauran de preveure un règim transitori per als usos preexistents que no s'adaptin a la nova regulació, coherent amb el règim de disconformitat o de fora d'ordenació previstos per la normativa urbanística catalana.

## Procediments de la regulació

Per bé que conforma una unitat d'actuació, en el procediment que s'ha de seguir en la regulació d'usos amb finalitat comercial cal diferenciar els procediments de naturalesa operativa dels procediments de naturalesa legal.

### Procediments operatius

Els procediments interns utilitzats per part dels ajuntaments que han actuat en matèria de regulació d'usos són molt variats. En la forma que adquireix el procés en cada cas concret, hi influeixen factors específics, com ara l'estructura interna, les relacions de poder, els recursos propis per abordar un projecte d'aquest tipus, l'interès i l'actitud dels regidors i de les regidores afectats, el grau de complicitat de l'alcalde o de l'alcaldesa, entre d'altres.

Malgrat la diversitat de la casuística, es poden apuntar els passos estàndard que generalment seran necessaris fins a arribar a l'aprovació de la regulació per part del Ple municipal i la seva vehiculació cap a instàncies superiors, en el seu cas.

En clau interna de l'ajuntament, entès com a organització, la seqüència i els agents implicats són els que segueixen en forma de deu passos necessaris.

1. Iniciativa. Normalment partirà de la regidoria de comerç, com a conseqüència d'haver identificat una situació problemàtica relacionada amb els usos dels locals en planta baixa, bé sigui per apreciació pròpia, bé per altres vies (consell de comerç, queixes formals o informals, etc.). Detectada la disfuncionalitat comercial, s'inicia el procés per trobar-hi una solució. Normalment, els municipis en què es produeixen les problemàtiques que motiven la regulació tindran una certa dimensió i comptaran amb una regidoria de comerç. En cas contrari, la iniciativa pot correspondre a qualsevol altra regidoria relacionada amb l'activitat econòmica o directament a l'alcaldia.
2. Fer partícips la regidoria de territori/urbanisme, l'alcaldia i els serveis jurídics de la conveniència de regular els usos. La concurrència de tots tres agents en el projecte és imprescindible.

Molt probablement, en un primer moment, la iniciativa pot generar reticències, ja que des de la perspectiva urbanística es fa difícil justificar una actuació que limiti la presència de determinats establiments que generen riquesa en una o diverses zones del municipi.

Disposar d'un informe complet sobre la situació, que justifiqui la conveniència de regular, serà de gran ajut per a tots, per a qui ho proposa i per a qui no en veu la necessitat, en primera instància.

3. Acord dels principals actors i proposta. Quan els tres actors esmentats hagin arribat a un acord sobre la necessitat de regular, cal establir els termes en què es farà (usos, zones, restriccions, etc.) i la forma legal que prendrà.
4. Presentar la proposta a la resta del govern municipal. Es tracta de fer partícips del projecte la resta del govern municipal, que pot introduir millores en aquesta fase preliminar.
5. Suspensió cautelar de llicències mentre s'elaboren els estudis de reconeixement i la regulació pròpiament dita. L'anunci o el coneixement d'una futura regulació que pot trigar un any o més a ser efectiva activarà les sol·licituds d'aquelles obertures d'establiments que quedaran regulades per tal d'evitar, precisament, la regulació.
6. Redacció de la proposta de regulació. Aquest pas en la major part dels casos serà dut a terme per la regidoria de territori/urbanisme, d'acord amb la regidoria de comerç i amb els serveis jurídics.
7. Presentació de la proposta a l'equip de govern i al sector comercial. La proposta de regulació s'ha d'explicar a la resta de l'equip de govern i, també caldrà presentar-la al sector comercial.
8. Presentació i discussió de la proposta de regulació amb la resta de representants polítics a l'ajuntament.
9. Presentació de la regulació al Ple municipal per a la seva aprovació.
10. Tramitació a instàncies superiors, si escau.

## Procediments legals

Definida l'operativa que cal seguir a l'hora d'elaborar un pla de regulació d'usos, cal que es reflexioni sobre el procediment legal que permet introduir una ordenació d'aquesta naturalesa.

Fins ara, l'eina utilitzada per a la introducció d'aquestes mesures ha estat, gairebé en el 100% dels casos, un instrument de planejament. Elecció explicable, especialment en el fet que, recordem-ho, aquestes iniciatives alteren el contingut del planejament municipal que, fins a aquell moment, regulava els usos admissibles en les plantes baixes de determinats eixos comercials. Allà on era possible l'ús d'oficines sense restricció, ara passa a estar prohibit o a haver de respectar unes distàncies mínimes. En altres casos, encara que la restricció no afecti tot un ús, sí que afecta una part de les activitats que s'hi incorporen, i fa una distinció allà on no la feia, fins a aquell moment, el planejament. Per aquest motiu, *a priori*, sembla que l'instrument més oportú per in-



troduir aquestes restriccions hauria de ser un instrument de planejament. Únic capaç d'alterar-lo.

Pel que fa referència a l'instrument utilitzat, el cert és que no hi ha hagut una única alternativa, sinó que n'hi ha hagut diverses. La més freqüent ha estat procedir a la modificació puntual de l'instrument o instruments de planejament que estableixen els paràmetres urbanístics aplicables a l'eix comercial. Aquest instrument normalment ha estat el Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM), atès que els eixos sobre els quals s'incideix acostumen a estar situats en àrees de sòl urbà consolidat integrades en el nucli històric i directament regulades en el POUM; tanmateix, en altres casos la modificació ha afectat instruments de planejament parcial o a plans especials que regulaven algunes de les illes integrades en l'eix comercial.

La utilització de la figura de la modificació de planejament ha exigít sotmetre la implantació d'aquestes mesures al mateix procediment previst per a l'aprovació de l'instrument de planejament en qüestió, en la major part dels casos, sotmetent aquests instruments a l'aprovació definitiva de l'Administració autonòmica.

Això no obstant, l'acusada naturalesa local d'aquest tipus d'ordenacions, que se circumscriuen als usos admesos en planta baixa en alguns carrers d'un municipi, sense afectar cap interès supralocal, no justifica la intervenció de l'Administració autonòmica en el procediment conduent a la seva aprovació. Cal tenir present que en aquest tipus d'ordenacions els ajuntaments prenen una decisió del seu interès exclusiu: l'elecció dels carrers que tenen vocació i potencialitat per convertir-se en eixos vertebradors de l'activitat comercial. Per aquesta raó no sembla oportú mantenir la intervenció de l'Administració autonòmica, en la mesura que no afecta cap interès que li correspongui protegir.

En aquestes circumstàncies, és convenient reflexionar sobre altres procediments legals que permetin incorporar aquest tipus d'ordenacions i es residenciiïn en l'àmbit purament local, de tal manera que la seva iniciativa, tramitació i resolució depenguin d'acords adoptats per l'ajuntament.

La primera alternativa la podem trobar, en aquells casos en els quals la intervenció municipal tingui com a única finalitat l'ordenació dels usos en planta baixa, en la utilització d'una ordenança municipal.

Cal recordar que, si bé és cert que correspon a urbanisme l'ordenació de l'ús del sòl, així com la regulació de l'ús de les obres i els edificis, segons el que preveu l'article 1.2 de la Llei d'urbanisme, les ordenances municipals estan recollides igualment entre les figures de planejament urbanístic.

El paper que s'atribueix a les ordenances municipals (regulades en l'article 71.2 de la TRLU) és la regulació d'aspectes que no són objecte dels plans d'ordenació urbanística municipal, sense contradir-ne ni alterar-ne les determinacions. En conseqüència, a través d'una ordenança es podria desenvolupar i precisar el contingut del planejament, però en cap cas no se'n podria alterar el contingut.

La impossibilitat de contravenir el planejament ha conduït, fins i tot, a l'anul·lació d'alguna ordenança que ha restringit els usos en planta baixa en emplaçaments en els

quals el planejament no preveia cap limitació. Aquest fou el cas de l'Ordenança aprovada per l'Ajuntament d'Alcobendas destinada a limitar la implantació de determinats establiments públics i d'oci, que el planejament general permetia sense cap tipus de restricció. Segons afirma clarament el Tribunal Superior de Justícia de Madrid en aquella ocasió (sentència de 27 de gener de 2000, FD 5e):

«Como quiera que en el presente caso es patente que la ordenanza municipal, regula de forma diferente y mucho más restrictiva una materia contenida en el Plan General Municipal de Alcobendas y entendiendo que esta norma tiene un rango normativo superior que la ordenanza citada, desde el mismo momento en que para su aprobación se necesita no sólo la voluntad favorable del pleno de la corporación municipal, sino también la aprobación definitiva de un órgano supramunicipal, en el caso presente la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, depositario de la tutela de los intereses supramunicipales, aprobación ésta que no precisa una mera ordenanza, es evidente que se ha conculcado el principio de jerarquía normativa, reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución, puesto que para la modificación parcial del Plan General Municipal no se ha seguido el procedimiento establecido para su elaboración como establece el artículo 128 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, que establece que las modificaciones de cualesquiera de los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas, se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación».

En conseqüència, les exigències més elementals derivades del principi de jerarquia normativa reconegut a escala constitucional impedeixen que a través d'una ordenança i de manera directa es procedeixi a la introducció d'una restricció dels usos admesos en la planta baixa d'alguns carrers, desconeixent el caràcter permissiu del planejament general.

Per aquest motiu, caldrà ser especialment curós i prudent en la utilització d'aquesta figura. Al nostre entendre, una ordenança podrà ser utilitzada sempre que el planejament general faci una regulació de caràcter general dels usos que permeti ser concretada mitjançant la figura de l'ordenança; per exemple, deixant en l'àmbit propi de l'ordenança la regulació, dins dels usos previstos pel planejament, del paper que ha de tenir cadascun d'ells —usos principals, compatibles, condicionats, etc. Una altra opció fóra que el planejament general fes una ordenació d'usos completa, que permetés que una ordenança pogués alternar la distribució de les activitats que el planejament admet en planta baixa, en determinades circumstàncies i per a la persecució de determinats objectius.

En la mesura que molts ajuntaments avui disposen d'un planejament general que no s'adapta a les característiques anteriors, primer haurien d'emprendre una modificació del planejament general, procedint a una ordenació dels usos més abstracta i donant entrada a l'existència d'una ordenança posterior. Una vegada aprovada aquesta modificació del planejament, podrien emprendre aquest tipus de regulació a través d'una ordenança.

Per tal d'evitar que la remissió del planejament a l'ordenança pogués considerar-se una remissió en blanc a una norma reglamentària de rang inferior, el mateix planejament hauria de fer un esforç per establir els objectius i límits de l'ordenança.

La segona alternativa la podem trobar, en aquells casos en els quals la intervenció municipal no tingui com a única finalitat l'ordenació dels usos en planta baixa, en la utilització de la figura del pla de millora urbana, previst en l'article 70 de la TRLU.

Tenint en compte els objectius que persegueixen aquests instruments de planejament, tal com es defineixen a la TRLU, considerem que les ordenacions d'usos a què ens referim podrien encaixar amb l'objecte que s'atribueix a aquest tipus d'instruments de planejament, en sòl urbà consolidat, que consisteix a revitalitzar el teixit urbà (article 90.1 del Reglament de la Llei d'urbanisme). Efectivament, cal tenir present que aquestes mesures de restricció d'usos acostumen a formar part d'actuacions de revitalització de nuclis urbans, dirigides a recuperar la vida al centre de les poblacions.

Al nostre entendre, el règim jurídic aplicable al pla de millora urbana podria adaptar-se perfectament a la naturalesa local d'aquest tipus d'ordenacions, en la mesura que aquest instrument de planejament serà tramitat i aprovat definitivament per l'ens locals, sempre que el municipi disposi d'un programa d'ordenació urbanística municipal (POUM).

D'altra banda, un altre benefici associat a aquest instrument consisteix en el fet que podria no requerir modificar el POUM, fins i tot en aquells casos en els quals no s'hi hagués previst la seva aprovació. Efectivament, segons allò que disposa l'article 70.4 de la TRLU, els plans de millora urbana no requereixen la modificació del pla general, fins i tot quan preveuen operacions de millora no directament previstes en el planejament general, sempre que no alterin els usos principals, ni els aprofitaments, ni les càrregues previstos, circumstàncies que es podria defensar que conflueixen en les regulacions que ens ocupen.

Primer, perquè els usos principals de les àrees en les quals s'introdueix una ordenació dels usos admesos en planta baixa són els mateixos abans i després de l'ordenació: acostumen a ser usos residencials. Segon, perquè aquest tipus d'ordenacions en cap cas no incideixen sobre els aprofitaments urbanístics atribuïts pel planejament, ni imposen càrregues urbanístiques addicionals als propietaris afectats per la nova ordenació.

Ara bé, entenem que caldrà extremar la precaució i les garanties en les operacions de restricció d'usos que es vulguin vehicular a través de plans de millora urbana, en aquells casos en què el POUM no prevegi l'operació de revitalització del teixit urbà, perquè amb un criteri restrictiu podria arribar a qüestionar-se si les restriccions d'usos no estan en realitat contravenint o contrariant els usos principals previstos en el POUM (o el que és el mateix, si els està alterant).

Tanmateix, cal tenir present que en coherència amb l'objectiu assignat a aquests instruments de planejament —la revitalització del teixit urbà—, no s'haurien de limitar a fer una reordenació d'usos, sinó que haurien d'incorporar totes aquelles actuacions d'ordenació i de foment que fossin necessàries per assolir aquesta revitalització de l'espai urbà.

Per tant, convindria que aquests instruments de planejament, al marge de la reordenació d'usos i activitats, incorporessin diverses actuacions de millora del paisatge i de l'aprofitament i gaudi urbà, mitjançant les quals es busqués dotar l'espai públic de més qualitat, com ara:

- L'ordenació de les façanes (regulant elements com ara les canaleres i els baixants, les reixes, les balconeres, la instal·lació d'aparells d'aire condicionat, el cromatisme, etc.), a l'efecte de preservar-ne els valors històrics.

- Actuacions sobre la viabilitat i el trànsit (preveient la conversió en zona de vianants de carrers que puguin actuar com a eixos comercials, creant nous passos de vianants, millorant la senyalització, reduint o eliminant el trànsit en determinades àrees —mitjançant actuacions de redistribució del trànsit—, millorant els accessos de determinades àrees, establint carrers residencials de límit 30).
- La millora de les xarxes de serveis (soterrament de línies elèctriques, millora de l'enllumenat públic, soterrament de contenidors).
- La millora de la urbanització de determinades zones (incrementant l'arbrat i el mobiliari urbà, reurbanitzant determinats carrers i voreres, ampliant les dimensions d'aquestes últimes).
- La millora de l'oferta d'aparcaments (mitjançant la creació d'aparcaments públics o portant a terme actuacions d'optimització dels ja existents).
- Actuacions sobre els espais públics (creant-ne de nous —places o zones verdes—, millorant els actualment existents, i connectant els equipaments i les zones verdes que ja hi ha).

Si l'objectiu perseguit pel pla de millora urbana es limita a l'ordenació d'usos i no inclou altres de les actuacions anteriors, podria dir-se que aquest pla quedaria desnaturalitzat respecte de la seva configuració legal i, per tant, podrien arribar a plantejar-se dubtes sobre la seva adequació a l'ordenament jurídic.

És cert que, a banda de les figures comentades, també estaria a l'abast dels ajuntaments la utilització de la figura del pla especial, a la qual l'article 67 de la TRLU també atribueix com a finalitat la recuperació i el millorament del paisatge urbà. Aquesta figura de planejament ha estat utilitzada amb freqüència per l'ordenació de determinats usos. Tanmateix, el principal inconvenient que té consisteix en el fet que requereix la intervenció de l'Administració autonòmica per a la seva aprovació. A més, l'abast dels objectius perseguits a través de la mateixa exigiria, novament, posar en marxa una actuació de caràcter més integral i no exclusivament limitada a l'ordenació d'usos.

En conseqüència, per tot el que s'acaba d'explicar, és evident que una ordenació com la que es proposa al llarg d'aquest treball pot introduir-se no només per la via de la modificació del planejament que estigui regulant els paràmetres urbanístics aplicables als carrers en els quals es pretén introduir les restriccions, sinó també:

- Mitjançant la tramitació i aprovació municipal d'una ordenança, sempre que el planejament general faci una ordenació d'usos que sigui susceptible de ser desenvolupada mitjançant una ordenança o es faci una modificació del planejament per preveure aquest desenvolupament normatiu.
- Mitjançant la tramitació i aprovació municipal d'una figura de pla de millora urbana, sempre que el municipi disposi de POUM i es persegueixi una actuació d'autèntica revitalització del teixit urbà, i sempre que s'extremi la precaució i les garanties en les operacions de restricció dels usos quan no estiguin previstes en el planejament general.

# Annex

## Models de regulació

En tots aquells casos en els quals s'opti per modificar l'instrument o els instruments que regulin els paràmetres urbanístics en els carrers en què es pretén introduir la restricció, caldrà atènyer-se a l'estructura i al contingut de cada instrument en particular.

En canvi, en aquells casos en els quals s'opti per l'elaboració d'un pla de millora urbana o d'una ordenança, es podria desenvolupar una regulació ad hoc, seguint l'esquema que es proposa a continuació:

### Capítol I. Disposicions generals

#### *Article 1. Objecte*

Fer referència al fet que l'objecte de l'ordenació és regular la implantació d'usos en planta baixa amb façana a determinats carrers.

#### *Article 2. Fonament*

Explicar els preceptes que atorguen competència a l'ajuntament per elaborar el corresponent pla de millora o ordenança (en aquest darrer cas, caldrà fer una referència expressa als preceptes del planejament general que n'habilitin l'existència).

#### *Article 3. Àmbit territorial d'aplicació*

Caldrà esmentar les vies o els carrers que es veuran afectats per la regulació. És convenient remetre's a un pla d'ordenació d'usos en el qual els carrers estigui perfectament delimitats.

#### *Article 4. Edificacions afectades*

Cal fer referència al fet que la regulació d'usos serà aplicable únicament i exclusivament a les plantes baixes amb façana als carrers esmentats; no té sentit que s'apliqui a plantes baixes que no tenen una façana directa a carrer.

## Capítol II. Regulació dels usos

### *Article 5. Règims de restricció*

Descriure els diferents règims de restricció que es proposi introduir (restricció total, règims de distàncies mínimes, etc.). Així mateix, caldrà definir amb claredat quines són les activitats restringides i les permeses.

Finalment, caldrà precisar quin dels règims de restricció és aplicable a cadascun dels carrers intervinguts.

### **Règim transitori**

Caldrà resoldre el règim d'aplicació de la regulació a les sol·licituds en curs i a les activitats ja existents, en coherència amb el que preveu l'ordenament jurídic.

En el cas que s'opti per l'ordenança, si el planejament general no incorpora cap tipus de remissió a una ordenança per a la redistribució dels usos en planta baixa, caldria tramitar una modificació de planejament que hauria d'introduir les mencions següents:

- Objectiu que persegueix l'ordenança: preservar i potenciar els usos comercials en el teixit urbà.
- Criteris que cal tenir en consideració en l'elecció dels carrers: característiques dels carrers, principi de proporcionalitat en la seva elecció.
- Definició de les activitats que integren l'ús comercial que es vol protegir o de les pautes que ha de seguir l'ordenança per definir-les.
- Tipus de limitacions que pot introduir.

En cas que s'opti per un pla de millora urbana, la regulació proposada s'hauria de completar amb les actuacions de revitalització del teixit urbà que en cada cas s'hagin definit.