



Roj: **STSJ BAL 1037/2021 - ECLI:ES:TSJBAL:2021:1037**

Id Cendoj: **07040330012021100607**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Palma de Mallorca**

Sección: **1**

Fecha: **04/10/2021**

Nº de Recurso: **219/2019**

Nº de Resolución: **515/2021**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ALICIA ESTHER ORTUÑO RODRIGUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.ILLES BALEARS SALA CON/AD**

**PALMA DE MALLORCA**

**SENTENCIA: 00515/2021**

**PLAÇA DES MERCAT, 12**

**Teléfono: 971 71 26 32 Fax: 971 22 72 19**

**Correo electrónico: tsj.contencioso.palmademallorca@justicia.es**

**N.I.G: 07040 33 3 2019 0000213**

**Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000219 /2019 /**

**Sobre ADMINISTRACION LOCAL**

**De ANGED**

**Abogado: MARCOS AURELIO CASADO MARTIN**

**Procurador: ANA DIEZ BLANCO**

**Contra CONSELL DE MALLORCA**

**Abogado: LETRADO CONSEJO INSULAR**

**SENTENCIA**

En Palma, a 04 de octubre de dos mil veintiuno.

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE

D. Gabriel Fiol Gomila

MAGISTRADOS

D. Fernando Socías Fuster

Dª Alicia Esther Ortuño Rodríguez

**VISTOS** por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears el presente procedimiento nº 219/2019 seguido a instancia de la entidad "**ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN**" (**ANGED**), representada por la Procuradora Dª ANA DÍEZ BLANCO y defendida por el Letrado D. JOSÉ VICENTE MOROTE SARRIÓN contra **EL CONSELL INSULAR DE MALLORCA**, representado y defendido por **EL ABOGADO DE SUS SERVICIOS JURÍDICOS**.



Constituye el objeto del recurso el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consell Insular de Mallorca en la sesión celebrada el 1 de abril de 2019, mediante el cual se aprobó definitivamente el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca, publicado en el BOIB nº 63, de 9 de mayo de 2019.

La cuantía del procedimiento se fijó en indeterminada.

Ha sido Magistrada Ponente la Ilma. Sra. Dª Alicia Esther Ortúñoz Rodríguez, quien expresa el parecer de la Sala.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) interpuso recurso contencioso-administrativo el 10 de junio de 2019, que se registró al nº 219/2019, y admitido a trámite, se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.** Recibido el expediente, se formalizó la demanda solicitando en el suplico que en su día se dictara sentencia estimatoria del recurso, declarando la nulidad de la disposición administrativa impugnada y de sus artículos 12.3, 13.1, 16.3, 17.2, 25.3. a), 26.1 a), 30.1 a), 31, 32, 33.1 a), 65.2, 45.c iii), 45.e iii), iv), v), vi), vii), viii) y ix), 45.f i), ii), iii), iv) y v), 46.g iii), 46.i iii), iv), v), vi), vii), viii), y ix), 46.j i), ii), iii) y iv), 46.i viii), 47, 48, 52.3, 52.4 y 53.2, con imposición de las costas a la Administración demandada.

**TERCERO.** La representación procesal del Consell Insular de Mallorca presentó escrito de contestación y oposición a la demanda, en el cual solicitó se dictara sentencia desestimatoria del recurso interpuesto, con imposición de las costas a la parte actora.

**CUARTO.** Habiéndose acordado el recibimiento del pleito a prueba, practicándose las diligencias previamente declaradas como pertinentes, se concedió a las partes trámite de conclusiones. Declarada conclusa la discusión escrita, se ordenó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia, y finalmente se señaló para la votación y fallo el día 23 de julio de 2021.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** La entidad "Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución" (ANGED) impugna el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consell Insular de Mallorca en la sesión celebrada el 1 de abril de 2019, mediante el cual se aprobó definitivamente el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (PECM), publicado en el BOIB nº 63, de 9 de mayo de 2019. En concreto, se interesa la declaración de nulidad de los artículos 12.3, 13.1, 16.3, 17.2, 25.3. a). 26.1 a), 30.1 a), 31, 32, 33.1 a), 65.2, 45.c iii), 45.e iii), iv), v), vi), vii), viii) y ix), 45.f i), ii), iii), iv) y v), 46.g iii), 46.i iii), iv), v), vi), vii), viii), y ix), 46.j i), ii), iii) y iv), 46.i viii), 47, 48, 52.3, 52.4 y 53.2.

La representación de la parte actora, como sustento de sus pretensiones, invoca los siguientes motivos:

1) La estrategia de zonificación y limitación de las superficies comerciales máximas carece de justificación, al ser unas medidas innecesarias y desproporcionadas. Artículos 12.3, 13.1, 16.3 y 17.2 PECM.

- La zonificación de la isla indica las superficies máximas de los equipamientos comerciales que pueden establecerse en cada uno de los cinco niveles de impacto y ámbito en la prestación del servicio. De acuerdo con la Memoria, el Plan se dirige al fomento del comercio de proximidad, a dificultar la localización de grandes establecimientos comerciales que generan desplazamientos con vehículos privados, prohíbe estos equipamientos en determinadas zonas, somete a los grandes establecimientos ubicados en edificio exento o independiente a determinadas condiciones urbanísticas y se requiere el otorgamiento de una autorización especial. Si bien no se ha establecido un límite cuantitativo a las grandes superficies comerciales, los requisitos que contempla suponen una barrera para la nueva implantación o ampliación de los establecimientos de cierto tamaño. Las limitaciones recogidas no aparecen justificadas de forma suficiente en la Memoria, como exige el artículo 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, artículo 6 de la Ley 7/1996, 15 enero, de Ordenación del Comercio Minorista y el artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, artículo 15 Directiva 2006/123/CE, con cita de la Sentencia TJUE de 30 de enero de 2018 (C-31/16), Sentencias del Tribunal Constitucional nº 26/2012, de 1 de marzo y nº 193/2013, de 21 de noviembre, así como la Sentencia de esta Sala nº 357/2017, de 25 de julio. El PECM se excede de su función de planificación del comercio en el territorio de Mallorca para proteger el medio ambiente, y en realidad diseña un modelo económico de protección del pequeño comercio de proximidad, impidiendo la competencia de los grandes establecimientos comerciales. Las limitaciones espaciales impuestas vulneran la libre competencia al superar las condiciones físicas territoriales, las cuales deberían ser valoradas por el plan urbanístico y en el seno del



expediente autorizatorio, ya que el PEPM solo analiza los equipamientos existentes y no las posibles nuevas ubicaciones. No se examina la idoneidad y la necesidad de las zonas establecidas, cuando se afecta a la libertad de prestación de servicios, a la competencia y al mercado, remitiéndose a la Sentencia TJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08), en cuanto deben ser adecuadas para la consecución de los fines de interés general y del modo menos restrictivo posible, como se corresponde el requisito de implantarse en suelo urbano (artículos 5.4 y 14.2 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre de Comercio de les Illes Balears) o la priorización que deben hacer los planes generales para determinar los lugares de ubicación (artículo 23.2 f) PEPM). Las prohibiciones no pueden fundarse en motivos económicos, como señala las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004, 3 de septiembre y 30 de octubre de 2015.

-En cuanto a la determinación de las superficies máximas permitidas para cada zona, considera que es arbitraria, no respondiendo a criterio alguno, pasando, por ejemplo, de una superficie de 1.500 a 3.000 m<sup>2</sup> para los medios o de barrio (documento inicial), a 701 a 1.500 m<sup>2</sup> en el documento aprobado. La limitación de la superficie máxima de 40.000 m<sup>2</sup> se incluyó en el Estudio Ambiental Estratégico, justificado en la gran movilidad en vehículo que ocasionan, pero sin justificación. Los niveles o zonas se establecen a partir de una puntuación obtenida con base a tres factores (población, servicios y papel territorial), los cuales o bien distorsionan la competencia (STS nº 1974/2016, de 21 de junio) o bien se solapan. La concentración en Palma de los establecimientos de superficie mayor y la limitación de 13.000 m<sup>2</sup> en Inca o Manacor no resulta adecuada para evitar la macrocefalia de la Capital balear. Por otro lado, los grandes establecimientos resultan de difícil cuando no imposible implantación en áreas con la trama urbana consolidada. No queda demostrado que las zonas y las superficies máximas determinadas por el PEPM son adecuadas para la consecución de los fines de ordenación del territorio y protección ambiental, ni tampoco que sean las medidas menos restrictivas.

2) La implantación de porcentajes máximos, el 30% de la superficie edificable que los planes urbanísticos pueden destinar a los usos comerciales (edificabilidad comercial) cuando son usos compatibles con el uso característico (suelo urbano con uso no comercial/suelo urbanizable con uso residencial o industrial), tampoco cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad, con cita de las Sentencias del Tribunal Supremo nº 3866/2015, de 3 de septiembre y nº 3867/2015, de 3 de septiembre. Se refiere a los artículos 25.3 a), 26.1 a), 30.1 a), 31 y 32 PEPM.

3) El artículo 65 PEPM amplía los supuestos que el artículo 13 de la Ley balear 11/2014, de 14 de octubre, de Comercio exige para la autorización de gran establecimiento comercial, al requerirse en el nivel 5 de zonificación a los que tienen una superficie comercial de más de 400 m<sup>2</sup> y menos de 700 m<sup>2</sup>, vulnerándose la reserva de ley recogida en el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero. El artículo 65.2 PEPM impone que se presente un estudio de movilidad cuando se solicita la autorización única, referido en el artículo 59 y disposición adicional tercera PEPM, pero este requisito se elimina en la disposición adicional tercera, punto 3º de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de les Illes Balears. En los equipamientos de impacto insular, la autorización se supedita de nuevo a la capacidad de acogida, cuando este parámetro se tiene en cuenta para su limitación en la zona 1. Existe una duplicidad y reiteración de controles en la autorización única y la licencia de actividad.

4) En el Título IV PEPM se imponen una serie de requisitos ambientales que no se justifican y suponen una barrera de entrada a los nuevos operadores comerciales.

- Arts. 45.e viii), 46. i viii), 47 y 48 PEPM, se impone que en los espacios de aparcamiento existan puntos de recarga para vehículos eléctricos en los equipamientos tipo grande (de 1.501 a 4.000 m<sup>2</sup>) y de alcance territorial. El art. 52.4 PEPM se refiere a todos los equipamientos, por cada 40 plazas de aparcamiento. Se excede de la competencia de ordenación territorial, sin justificarse que se base en la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 "Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos".

- Arts. 45. c iii), 45. e iii) iv) v) vi) vii) viii) ix), 45. f i) ii) iii) iv) v), 46. g iii), 46. i iii) iv) v) vi) vii) viii) y ix), 46. j i) ii) iii) y iv), al imponer el uso de los espacios de aparcamiento fuera de los horarios comerciales. Puede ser una recomendación, no una obligación.

- Art. 53.2 PEPM establece un porcentaje de m<sup>2</sup> de superficie no edificada de la parcela de suelos permeables, cuando son equipamientos de más de 1.500 m<sup>2</sup>.

- Art. 52.3 PEPM obliga a que un mínimo de 70% de la generación de agua caliente debe proceder de placas solares.

La representación del Consell Insular de Mallorca se opone al recurso presentado de adverso, esgrimiendo los siguientes argumentos a modo de conclusión:

1. El Plan director sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca es un instrumento de ordenación territorial sectorial elaborado al amparo de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio, medio ambiente y regulación del sector comercial. No es un instrumento de regulación de carácter económico ni pretende incidir en el libre ejercicio de las actividades económicas de carácter comercial, sin perjuicio de centrar su objeto de regulación sobre los efectos que dichas actividades puedan tener sobre el territorio y el medio ambiente.
2. Se debe distinguir la elaboración y aprobación del PEPCM de la Norma Territorial Cautelar previa que le antecedió. Se trata de instrumentos diferentes, con finalidades y alcances diferentes, y procedimientos administrativos de elaboración autónomos.
3. El objeto material de regulación del PEPCM son los equipamientos comerciales en la isla de Mallorca. Debe distinguirse claramente la diferencia entre los conceptos de "establecimiento comercial", regulado exclusiva y específicamente por la normativa sectorial en materia de comercio, y "equipamiento comercial", referido a los establecimientos comerciales que por sus características y ubicación tienen una incidencia significativa sobre el territorio y el servicio a la población para la adquisición de bienes de consumo.
4. El PEPCM, en tanto que instrumento de planificación territorial, debe estar necesariamente alineado con el paradigma actual, tanto a nivel internacional, como estatal, autonómico o local, en relación con los principios de sostenibilidad ambiental, de adaptación al cambio climático y a la aplicación de la agenda urbana europea en la mejora de la calidad de vida de la población, el cual viene articulado en numerosos instrumentos normativos.
5. El ámbito territorial de aplicación del PEPCM es la isla de Mallorca. Cabe considerar la reconocida fragilidad de los territorios insulares, por su carácter finito y el "efecto crisol" que se puede producir frente a determinados impactos, de lo cual deriva la necesidad de regular con especial atención la ordenación de los usos que se pueden desarrollar y la interacción que se produzca entre ellos.
6. El PEPCM, asimismo, es escrupuloso en la consideración de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios de mercado interior, y la normativa que se deriva de ella, adoptando medidas reguladoras en todo caso fundamentadas en reconocidas razones imperiosas de interés general como son: la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la ordenación del territorio, la conservación del patrimonio histórico artístico y cultural, la protección del paisaje y la movilidad sostenible.
7. El régimen regulador del PEPCM en absoluto es discriminatorio para ningún operador por razones de nacionalidad o modelo de negocio, ni limita la competencia al no definir un número máximo de equipamientos, ni cupos o limitaciones cuantitativas totales por razones de oferta.
8. La zonificación y limitación de superficies comerciales máximas en determinados ámbitos es una técnica convencional de ordenación territorial que en el caso del PEPCM se encuentra ampliamente justificada, resulta necesaria y a la vez es proporcional a las condiciones territoriales y a la naturaleza y características de las actividades comerciales a implantar.
9. El PEPCM no pretende favorecer ningún formato comercial en sí mismo, ni tan sólo el pequeño comercio al cual su regulación no hace referencia, sino que trata de regular las condiciones generales y específicas de implantación de la actividad comercial sobre el territorio en función de los impactos que genere.
10. El PEPCM no prohíbe la implantación de grandes superficies comerciales, tan sólo las modula, ni impide la ampliación de las existentes, sino que las posibilita y regula de forma proporcional a las características territoriales y al modelo territorial vigente.
11. Como instrumento de ordenación territorial sectorial, tiene competencia suficiente para planificar con carácter supramunicipal la implantación del uso comercial en la isla de Mallorca, y dicha competencia tiene reconocido legalmente el alcance de vinculación a los diferentes planeamientos urbanísticos de los municipios de la isla.
12. El PEPCM es competente en la reglamentación de las condiciones de evaluación de los impactos territoriales y ambientales derivados de una implantación comercial con el fin de informar la corrección de las externalidades que puedan producir.
13. El PEPCM no altera los procedimientos de autorización de los establecimientos comerciales en sus diferentes especies, sino que, en tanto que disposición que goza de la condición reglamentaria, despliega y dota de contenido algunos trámites ya previstos legalmente.
14. Las exigencias ambientales derivan de la legislación sectorial vigente, como la disposición adicional 6<sup>a</sup> de la Ley 10/2019, de 22 de febrero de Cambio Climático y Transición Energética de las Illes Balears, Decreto



35/2019, de 10 de mayo de Plan Director Sectorial de Movilidad de Baleares, disposición adicional 1ª de la ITC BT-52, Código Técnico de la Edificación y Real Decreto 732/2019.

**SEGUNDO.** El Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (PECM), de acuerdo con su artículo 1, constituye un instrumento de ordenación territorial de los previstos en los artículos 11 a 13 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears (LOT). La Comunidad Autónoma de les Illes Balears contaba con un Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de ámbito autonómico, aprobado por Decreto nº 217/1996, de 12 de diciembre, el cual quedó expresamente derogado por la Ley 8/2009, de 16 de diciembre. Desde entonces, y hasta que los Consells Insulares tramitasen y aprobasen los respectivos Planes de ámbito insular, las Illes Balears se encontraban huérfanas de instrumentos de ordenación acerca del uso comercial en el seno de su territorio, a fin de conjugarlo con valores ambientales, de gestión del suelo y de protección a los consumidores.

La Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consells Insulares en Materia de Ordenación del Territorio, otorgó en su artículo 1 la competencia para la elaboración y aprobación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca a su Consell Insular, en ejercicio de la cual, el Pleno del CIM aprobó definitivamente el PCEM en la sesión celebrada el 1 de abril de 2019.

El PCEM se formula en desarrollo de las determinaciones contenidas en la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de les Illes Balears (LC, la cual sustituye a la Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en les Illes Balears) cuya disposición adicional primera dirige un mandato a los Consells Insulares a los efectos de ordenar la ocupación y uso del suelo insular con fines comerciales; en las Normas 56 y siguientes de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (LDOT) y en las Normas 58 y 63 del Plan Territorial Insular de Mallorca (PTM, aprobado por el Pleno del CIM el 13 de diciembre de 2004, BOIB nº 188EXT de 31 de diciembre 2004), al cual complementa, precepto éste último que se refiere específicamente a estos Planes Directores Sectoriales de Equipamientos Comerciales con el siguiente tenor:

*"En el marco de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears, el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales tiene como objetivo general la ordenación idónea para lograr un nivel adecuado de equipamiento comercial y una correcta distribución territorial de los establecimientos, capaz de favorecer la harmonización de las nuevas tendencias y los sistemas de venta y demanda, en condiciones de poder garantizar con equilibrio los diferentes derechos que confluyen, entre los cuales está el de libre y leal competencia, el de los consumidores y el de los pequeños y medianos empresarios del comercio establecidos en cada zona.*

Son también objetivos de este Plan:

- a. *Potenciar la actividad comercial en las cabeceras comarcas de Inca y Manacor.*
- b. *Revitalizar los centros urbanos con vocación comercial, especialmente los de Palma, Inca y Manacor.*
- c. *Dignificar el comercio en las zonas turísticas, y al mismo tiempo ordenar su ubicación evitando la mezcla indiscriminada con el uso residencial.*
- d. *Revitalizar lonjas y mercados.*

De acuerdo con los objetivos anteriores, en todo caso, el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales tiene que:

1. *Evaluar la oferta comercial disponible en el territorio de la isla de Mallorca, tanto en número de establecimientos como en superficie total de venta, desglosada en sector comercial, tipo de establecimientos y grandes establecimientos, como también por ámbitos territoriales de actuación y poblaciones.*
2. *Evaluar el gasto comercializable del conjunto de población de la isla, desglosada por ámbitos territoriales de actuación y «epígrafes» de gasto.*
3. *Establecer los ratios óptimos de equipamiento comercial en cada ámbito y sector de actuación, a partir de parámetros comprobados de facturación para evaluar la oferta y la demanda.*
4. *Establecer los elementos básicos que estructuran el equipamiento comercial en todo su ámbito de ordenación territorial y los que deban prever los instrumentos de planeamiento general urbanístico, entre los cuales está el uso comercial, las reservas de suelo para equipamiento comercial, zonificación, densidades y parámetros de superficies mínimas y máximas para el uso comercial".*

Ante el transcurso de casi quince años entre la vigencia del Plan Territorial Insular y la aprobación del Plan Insular Sectorial aquí examinado, las previsiones del PTM deben interpretarse y adaptarse a las normas



aprobadas con posterioridad, especialmente a la legislación en materia de comercio (la citada Ley 11/2014), urbanismo (Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo Illes Balears, LUIB) y medio ambiente de les Illes Balears (Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de les Illes Balears), entre otras.

La Ley de Comercio de les Illes Balears, en su disposición adicional primera, relativa a la ordenación territorial de determinados equipamientos comerciales, indica que los Consells Insulares *"mediante las previsiones adecuadas en el plan territorial insular respectivo o a través de la elaboración y la aprobación específica de un plan director sectorial, deben establecer la ordenación y las medidas de fomento del sector comercial para conseguir un desarrollo armonioso y coherente de la ocupación y la utilización del suelo destinado al ejercicio de actividades comerciales"*.

El Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca incluye una regulación del diseño del ámbito espacial de ocupación y uso comercial en la Isla de Mallorca, cuyo esquema debe responder a las finalidades de ordenación del territorio, la preservación de los valores ambientales y la protección de los consumidores, sin que la esfera competencial de la potestad reglamentaria del CIM alcance a la ordenación de tipo económico de este sector. El Plan aquí recurrido es un reglamento destinado a la ordenación territorial de la isla de Mallorca, sin que pueda abordar la regulación del comercio como actividad económica perteneciente al sector terciario.

El instrumento de ordenación territorial sectorial aquí impugnado tiene por objeto *"fijar los criterios y determinaciones para el establecimiento de un modelo territorial comercial en la isla de Mallorca centrado en la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y la protección de los consumidores"* (art. 2), mientras que los objetivos o fines se señalan en su art. 3, siendo casi coincidentes con los recogidos en la Norma 63 PTM, dirigidos a obtener unos niveles deseables de implantación de los equipamientos comerciales, en cantidad y en ubicación espacial, destacando la finalidad de garantizar la proximidad a los ciudadanos, la preservación del medioambiente, protección de los consumidores y correlación de los establecimientos con las infraestructuras y recursos. El art. 4 se ocupa de relacionar cuáles sus principios rectores:

- "a. Fomentar el bienestar de la población asegurando un nivel suficiente de equipamiento comercial capaz de garantizar con equilibrio los diversos derechos que confluyen, entre los cuales están el de la libre y leal competencia y el de la protección de los consumidores.*
- b. Establecer los criterios que conforman las razones imperiosas de interés general en el marco de la legislación europea, estatal y autonómica con relación al modelo territorial comercial de Mallorca.*
- c. Impulsar la gestión territorial sostenible, entendida como el equilibrio entre los recursos territoriales y ambientales disponibles y los requeridos por el desarrollo del sector comercial, junto con el resto de los usos del territorio, sin deteriorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, y teniendo presente el contexto territorial singular que supone el hecho de la insularidad.*
- d. Fomentar la compleción, conservación y reutilización de los tejidos urbanos existentes, priorizando en ellos la integración y mezcla de usos compatibles y la vinculación con los tejidos residenciales, ahorrando en el consumo de nuevo territorio, optimizando las infraestructuras existentes e impulsando la racionalización de la movilidad en función de la proximidad del comercio a la población.*
- e. Ordenar y proteger el medio ambiente rural y urbano, el patrimonio cultural y el paisaje de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje.*
- f. Fomentar la máxima cohesión social, impulsando, entre otras, las políticas de igualdad de género y de accesibilidad universal.*
- g. Garantizar la estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas, considerando para ello la justa asignación de los costes de compensación de las posibles externalidades generadas por la actividad comercial".*

**TERCERO.** El expediente de elaboración y tramitación del PECM se inició el 24 de julio de 2015 (Expediente 116/2015-OT), y tras las fases de diagnosis e información, en las cuales se examinó el modelo territorial comercial existente en Mallorca en esos momentos, se redactó la Memoria, la propuesta de Normativa y documentación gráfica. El PECM fue aprobado de forma inicial por el Pleno de la entidad insular el 22 de diciembre de 2017 (BOIB nº 159, de 28 de diciembre de 2017).

Este texto aprobado inicialmente fue sometido a la emisión de informes y audiencia de las diversas administraciones y organismos públicos con competencias afectadas, a la consulta de entidades públicas y privadas interesadas, así como también se llevó a cabo trámite de información pública, en cuyo seno la Asociación aquí recurrente formuló una serie de alegaciones acerca de la considerada vulneración de la Directiva 2006/123/CE (folios 2517-2510), la cuales recibieron concreta respuesta en informe emitido el 20



de marzo de 2019 (documento 155bis 02, folios 3190, 4 al 7). Destaca, por otro lado, el informe expedido el 26 de marzo de 2018 por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (documento 151, folios 3152-3174), en cuyas conclusiones se expresa una necesidad de mayor justificación de la adecuación, necesidad y proporcionalidad de las medidas propuestas, las cuales estimaba restrictivas y obstaculizadoras de la libertad de establecimiento y de la competencia efectiva entre operadores, en el sentido siguiente:

*"Desde esta autoridad no se cuestiona la persecución de los objetivos identificados en el Plan (ordenación territorial y protección del medioambiente). Sí se considera que las medidas propuestas en el PECMA configuran obstáculos a la libertad de establecimiento y a la competencia efectiva en el sector comercial de la isla.*

*Por ello, de conformidad con la Directiva de Servicios (y resto de normativa de trasposición y desarrollo), todas las restricciones identificadas deben quedar suficientemente justificadas sobre la base de razones imperiosas de interés general y ser adecuadas, necesarias y proporcionales al fin perseguido.*

*Concretamente, el PECMA desarrolla e introduce elementos novedosos tanto sobre el procedimiento para la obtención de la autorización para la apertura de establecimientos comerciales como sobre los requisitos exigidos a los operadores para su obtención, que deben ser objeto de mayor justificación por parte del Consejo de Mallorca sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, debiéndose evitar la duplicidad de trámites o cargas excesivas e innecesarias a los operadores y reducir la posible discrecionalidad. De no ser así, el PECMA podría ser cuestionado por introducir restricciones a la libertad de establecimiento injustificadas que no se ajustarían a la normativa vigente.*

*Igualmente, se cuestiona el trato dispar que el PECMA dispensa en función del tipo de establecimiento comercial, que debe ser objeto de mayor justificación sobre las razones expuestas".*

La Comisión de Medio Ambiente de les Illes Balears (CMAIB) decidió en su sesión plenaria celebrada el 31 de enero de 2019 otorgar la "Declaración Ambiental Estratégica" (DAE) con sentido favorable (publicada en el BOIB nº 27, de 2 de marzo de 2019) apuntando en las conclusiones los siguientes aspectos:

*1. Cal estableir i incloure la definició de centre comercial al text normatiu.*

*2. Existeix alguna confusió en la definició dels conceptes d'equipament comercial i centre comercial, atès que la Llei de comerç no els descriu. Tanmateix, són els conceptes que maneja la Llei 12/2016 d'impacte ambiental. Per tant, i a efectes de la correcta assignació dels projectes als annexos de la Llei d'impacte ambiental, cal que el PECMA precisi, a nivell reglamentari, aquests conceptes.*

*3. Cal que el PECMA estableixi criteris d'avaluació per al correcte dimensionament dels aparcaments dels equipaments comercials d'abast territorial comarcal i insular. S'hauran de valorar els fluxos de trànsit motoritzat en relació al volum d'ofertes de places d'aparcament i de la taxa de rotació que tenguin. Igualment, el PECMA ha d'establir un percentatge de superficie mínima dels aparcaments en superficie que correspongui a zones enjardinades o de naturalització de l'indret.*

*4. L'àmbit d'afecció de les vies territorials saturades grafiades a la zonificació haurà de ser revisat per tal d'incorporar punts singulars d'enllaços que actualment queden fora del seu abast i que ja presenten problemes circulatoris importants. La implantació de grans centres comercials podrà agreujar el problema. Aquest seria el cas de trames urbanes amb escassa capacitat d'absorció de trànsit, com els accessos des de les autovies de ponent i via de cintura als nuclis de Cala Major i Gènova.*

*5. Cal incloure en l'articulat de la normativa (articles 53-59) les diferents mesures que figuren al punt 13 de les consideracions tècniques del present informe per tal de minimitzar els impactes sobre el medi ambient amb el caràcter que correspongui.*

*6. El PDS contempla que els planejaments municipals poden modular la superficie dels equipaments comercials en base a raons d'interès general d'abast local i al seu propi model. En el cas dels equipaments comercials d'abast territorial comarcal, s'haurà de precisar que la regulació municipal, d'acord amb el propi PDS, ha de contribuir a potenciar eficaçment l'activitat comercial de proximitat i revitalitzar els centres urbans a les capçaleres comarcals d'Inca i Manacor."*

En el mes de marzo de 2019 se cumplió la documentación precisa para la aprobación definitiva: Memoria/Estudio económico-financiero, Estudio Ambiental Estratégico y Planos de Ordenación (documentos con número 168). En el "Estudio Ambiental Estratégico" redactado en noviembre de 2018 se incluyó una adenda referente a la DAE aprobada por la Comisión de Medio Ambiente, cuyas determinaciones se incluyeron en la redacción final. La propuesta global resultante fue aprobada de forma definitiva por el Pleno del CIM en la sesión de 1 de abril de 2019, disposición general frente a la cual se interpuso el presente recurso contencioso, constituyendo su objeto.



**CUARTO.** En primer lugar, la entidad ANGED sostiene que las estrategias incluidas en el Plan Sectorial, consistentes en la zonificación del territorio insular y en la limitación de las superficies comerciales máximas, carece de justificación, al ser medidas innecesarias y desproporcionadas, con concreta referencia a los artículos 12.3, 13.1, 16.3 y 17.2 PECM, cuya anulación interesa -sin referirse a otros preceptos- los cuales establecen que:

**Artículo 12. Equipamiento Comercial. (AP)**

3. *En todo caso tendrá la consideración de equipamiento comercial cualquier establecimiento comercial que tenga más de 700 m<sup>2</sup> de superficie comercial. En las poblaciones categorizadas en el Nivel 5 de zonificación de la isla tendrán la consideración de equipamiento comercial los establecimientos de más de 400 m<sup>2</sup>.*

**Artículo 13. Categorías de Equipamientos Comerciales. (AP)**

1. A los efectos de la regulación de este Plan Director Sectorial se establecen las siguientes categorías de equipamientos comerciales:

a. *Equipamiento comercial de tamaño pequeño (EC Tp): área funcional ubicada en una zona de nivel 5 que incluye uno o varios establecimientos comerciales, individuales o colectivos, de superficie comercial total de entre 401 y 700 m<sup>2</sup>.*

b. *Equipamiento comercial de tamaño medio (EC Tm): área funcional que incluye uno o varios establecimientos comerciales, individuales o colectivos, de superficie comercial total de entre 701 y 1.500 m<sup>2</sup>.*

c. *Equipamiento comercial de tamaño grande (EC Tg): área funcional que incluye uno o varios establecimientos comerciales, individuales o colectivos, de superficie comercial total de entre 1.501 m<sup>2</sup> y 4.000m<sup>2</sup>.*

d. *Equipamiento comercial de alcance territorial (EC At): área funcional que incluye un establecimiento o conjunto de establecimientos comerciales individuales o colectivos, o agrupaciones de establecimientos, situados en uno o varios edificios comunicados entre sí por zonas comunes, abiertas o cerradas.*

De acuerdo con su alcance, se diferencian dos categorías:

i. *Los Equipamientos Comerciales de alcance territorial comarcal (EC Atc). Son aquellos equipamientos comerciales que tienen una superficie comercial total entre 4.001 m<sup>2</sup> y 13.000 m<sup>2</sup>.*

ii. *Los Equipamientos Comerciales de alcance territorial insular. (EC Ati) Son aquellos equipamientos comerciales que tienen una superficie comercial total de entre 13.001 m<sup>2</sup> y 40.000 m<sup>2</sup>.*

e. *Mercado Municipal (EC MM): Equipamiento conformado por varios establecimientos comerciales destinados preferentemente a la venta de productos frescos. Su titularidad es municipal*

*bajo diferentes formas de gestión y su funcionamiento está regulado, normalmente, por ordenanzas municipales.*

**Artículo 16. Zonificación comercial de la isla (AP)**

3. *Esta zonificación detallada puede ser modificada en el proceso de elaboración del planeamiento general, en sus límites pero no en su nivel de aplicación, siempre y cuando el planeamiento general desarrolle la estrategia de la estructura comercial de acuerdo con lo establecido en el Artículo 24.*

*En todo caso la zona de ampliación propuesta debe cumplir las siguientes condiciones:*

a. *Debe situarse en contigüidad con zonas de uso residencial de la trama urbana.*

b. *Debe estar servida por un sistema de movilidad de bajo impacto (red peatonal y/o ciclista) y (en el caso de que la población disponga de él) por un sistema de transporte público.*

*Al tratarse de un ajuste del PECMa Plan Director Sectorial su aprobación estará sujeta al informe vinculante y preceptivo del Consell Insular de Mallorca.*

**Artículo 17. Regulación en las zonas definidas. (AP)**

2. *Los límites anteriores tienen consideración de máximos y podrán ser reducidos por el planeamiento municipal en base a las condiciones y aptitudes territoriales específicas de cada municipio; los planes urbanísticos municipales, en tanto que establecen y desarrollan una ordenación ajustada a las diferentes características locales, quedan habilitados para incorporar motivadamente en sus determinaciones superficies menores a las indicadas.*

La parte actora esgrime que, al no justificarse los niveles, las áreas espaciales ni tampoco las superficies máximas asignadas, se vulnera el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE, en el cual se dispone en sus apartados 2 a) y 3 que: "2 a) los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos



supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;(...)

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado".

Por otro lado, el artículo 11 de la llamada "Ley Paraguas", 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de trasposición de la citada Directiva de servicios de mercado interior, establece que:

" 1. La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no deberá supeditar dicho acceso o ejercicio a:

a) Restricciones cuantitativas o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores. Los fines económicos, como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores, no podrán invocarse como justificación de restricciones cuantitativas o territoriales.

...

2. No obstante, excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados".

La asociación aquí actora denuncia que estas medidas implican una restricción innecesaria y desproporcionada de la libertad de acceso y ejercicio de la actividad comercial, distorsionando el mercado e impidiendo la libre competencia.

Por consiguiente, las medidas estratégicas puestas en tela de juicio por ANGED deben examinarse desde el punto de vista de su amparo en "razones imperiosas de interés general", su proporcionalidad y necesidad, principios y condicionantes impuestos por las Directivas Comunitarias y traspuestas al ordenamiento interno.

La entidad recurrente cita la Sentencia del TJUE, de 30 de enero de 2018 (asuntos acumulados C-360/15 Jurisprudencia citadaCPTJUE , ECLI: EU:C:2018:44, C-360/15, 30-01-2018y C- 31/16), recaída en un supuesto de limitación de usos comerciales en el centro urbano, en el que el Ayuntamiento, en ese caso de Appingedam, respondió que "consideraciones de ordenación del territorio justifican que un **comercio** minorista de ropa y calzado sólo pueda instalarse en el centro de la ciudad. Señala que esta norma pretende mantener la habitabilidad del centro de la ciudad, garantizar el buen funcionamiento del centro comercial que se encuentra en ella y evitar en la mayor medida posible la desocupación estructural de locales en el centro de la ciudad". El TJUE declaró en su apartado (132) que "la Directiva 2006/123 no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedite al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad enunciadas en su artículo 15, apartado 3 ". No obstante lo anterior, no entró a resolver si el caso concreto cumple esas condiciones y por tanto si es válida la limitación territorial de usos por cumplir las otras condiciones de ausencia de discriminación, necesidad y proporcionalidad, al disponer que corresponde resolver sobre esa cuestión al juez nacional; pero se decantó a favor de la validez de tal declaración en relación con la condición de necesidad, afirmando que "la prohibición de que se trata en el litigio principal pretende preservar la habitabilidad del centro de la ciudad del municipio de Appingedam y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio", de donde resulta que una finalidad urbanística, como lo es la preservación del centro de la ciudad, evitando el abandono de los locales comerciales en aquél caso, y en el que nos ocupa, el desplazamiento de los residentes y de los comercios que les prestan servicio y les son de utilidad, justifican, de conformidad con el citado artículo 15.3 de la Directiva, una restricción de usos del suelo, que en el caso de Appingedam alcanza la prohibición de usos en la periferia.

Otra de las Sentencias del TJUE referidas en la demanda es la Sentencia de 24 de marzo de 2011 (asunto C-400/08, la Comisión contra España), en cuyo apartado 75 se declara que "...si bien corresponde al Estado



miembro que invoca una razón imperiosa de interés general para justificar una restricción a una libertad de circulación demostrar que su normativa es apropiada y necesaria para lograr el objetivo legítimo perseguido, esta carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que dicho Estado demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar dicho objetivo en las mismas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009, *Comisión/Italia*, antes citada, apartado 66)".

La Administración demandada, como se indica en el apartado 4.1.2 de la Memoria final (documento 168.01), determinó las líneas de actuación para lograr el deseado modelo comercial insular que consiga el equilibrio territorial proyectado por el PTM, en el sentido de conseguir "que acerque los equipamientos comerciales a la población, reduciendo las necesidades de desplazamientos especialmente aquellos motorizados y sus impactos derivados", son las siguientes: i) la zonificación de la isla, ii) la contención en la concentración de infraestructuras y equipamientos en la Ciudad de Palma, iii) reforzar el papel de las ciudades intermedias, nodos de Inca y Manacor, iv) establecer mecanismos para la recualificación de los centros urbanos comerciales, los mercados y las lonjas, v) actuar para cualificar las áreas comerciales turísticas, vi) evitar impactos directos o indirectos sobre entornos de calidad ambiental o paisajística.

El Plan Insular aquí examinado parte de la consideración de tres grandes áreas del territorio a efectos comerciales (Palma, Inca y Manacor), habiendo constatado a través de los numerosos estudios previos que en el área de Palma es donde se concentra la mayor densidad de oferta y demanda con la consiguiente ocupación de superficie comercial y desplazamientos en vehículo privado, considerando que el área de Manacor presenta unos parámetros más equilibrados y estables que el área de Inca, ya que se visualiza que existe una expansión de los límites del área de Palma hacia sus confines, en el sentido de que se produce una tendencia de la implantación de equipamientos en las zonas lindantes entre áreas Palma e Inca, unido a la creciente movilidad de vehículos privados con fines comerciales desde el área de Inca hacia la capital balear.

En la Memoria se razona que las medidas de ordenación territorial propuestas tienden a conseguir el equilibrio de los equipamientos comerciales en el territorio, la disminución de afectación ambiental y tratar de que los establecimientos de comercio estén cerca de los consumidores, recogiendo unas líneas maestras de alcance insular que deben concretarse por los instrumentos de planeamiento municipal, los cuales, hasta la actualidad, han omitido en su gran parte hacer una ordenación del suelo municipal a efectos de uso comercial, llevando un riesgo de descontrol en la implantación y en la producción de efectos nocivos sobre el medio ambiente.

El Planificador Insular parte de la premisa consistente en que resulta trascendental el establecimiento de líneas de ordenación en el ámbito insular, pero sin mermar las competencias de los municipios en la materia (punto 3.4 de la Memoria, puntos 4.2, 5.2 y 7.2 de la EAE), siempre con la debida coordinación y colaboración que debe imperar entre las distintas Administraciones a la hora de actuar, en general, y en especial en cuanto se trata de gestionar el territorio que comparten y el medio ambiente que deben proteger.

Pasaremos a analizar cada uno de los bloques impugnatorios contenidos en este primer motivo.

### 1. Zonificación

Se ha instituido una zonificación comercial global para la isla, estructurada por entidades de población, en función de su tamaño y de su papel territorial (gráfico incluido en la Memoria y en la EAE, Anexo I), de acuerdo con las puntuaciones que se asigna a cada uno de los parámetros que se señalan. Para el establecimiento de los diferentes niveles, un total de cinco, se ha atendido a la Norma 58 PTM, la cual regula, con "Eficacia Indicativa" (EI, Norma 3.1 a)) los criterios para la implantación de nuevos equipamientos, en general, y los comerciales en particular, estableciendo que:

*"Norma 58. Criterios generales para implantar nuevos equipamientos (EI)*

1. Además de lo que establece la norma anterior, para implantar nuevos equipamientos se deberá estudiar previamente la escala y la población a la cual deberán prestar servicio, de acuerdo con la siguiente clasificación:

a. *Equipamientos suprinsulares: equipamientos que presten servicio al conjunto de las islas. Estos equipamientos se ubicarán preferentemente en Palma, por motivos de accesibilidad.*

b. *Equipamientos supramunicipales comarcales: los que presten servicio a una comarca o a una población superior a cincuenta mil habitantes. Estos equipamientos se ubicarán preferentemente en los tres nodos territoriales de la isla: Palma, Inca y Manacor.*

c. *Equipamientos supramunicipales: los que presten servicio a una población inferior a cincuenta mil habitantes. La ubicación preferente de estos equipamientos deberá atender, una vez establecidos los municipios incluidos dentro del ámbito de actuación del equipamiento en cuestión, los condicionantes siguientes:*



1. *Accesibilidad: garantizar la mejor accesibilidad al nuevo equipamiento de todos los núcleos a los cuales preste servicio.*
2. *Demografía: tamaño y población de los núcleos afectados, con preferencia por el núcleo de mayor población.*
3. *Proximidad de equipamientos existentes: para evitar duplicidades de un mismo equipamiento supramunicipal en dos municipios próximos, se buscará ubicar los nuevos equipamientos a la mayor distancia posible de los existentes.*
2. *Así mismo, dado que la ubicación de nuevos equipamientos depende en gran parte del tipo de equipamiento que se tiene que implantar:*
  - a. *En el caso de equipamientos sanitarios, asistenciales, educativos, deportivos y administrativos, se considerará prioritario para su ubicación la proximidad al mayor número posible de población a la cual presten servicio, como también la accesibilidad.*
  - b. *En el caso de los equipamientos culturales y recreativos, tiene más prioridad la idoneidad del lugar en sí (edificios concretos, entorno adecuado, impacto medioambiental, tradiciones locales, etc.)*
  - c. *Finalmente, en el caso de equipamientos comerciales es una combinación de ambos factores, proximidad a la población a la cual preste servicio y condiciones del lugar que determinen la ubicación adecuada de estos equipamientos.*
3. *Basándose en lo regulado en la norma 45 de este plan en referencia a las servidumbres aeronáuticas acústicas, en las zonas afectadas alrededor de los aeropuertos no podrán ubicarse equipamientos educacionales ni sanitarios.*
4. *Los criterios contenidos en esta norma se deberán tener en cuenta a la hora de implantar los equipamientos supramunicipales, y el planeamiento general deberá recoger la ubicación concreta y asignarles suelo suficiente e idóneo para desarrollarlos".*

La diferenciación entre estos niveles se incluye en la Memoria del modo que se señala en las "Líneas de Actuación" (4.1.2), incluyendo la justificación en los apartados 4.1.3 y 4.1.4:

#### 4.1.2. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

(...)

Se diferencian los siguientes niveles:

- a. *Nivel 1. Que incluye el área de mayor actividad de la isla en la que se concentra una parte significativa de la población, así como los servicios administrativos, comerciales y dotacionales principales, y que dispone de la mayor accesibilidad territorial. Comprende parte del suelo urbano de Palma y su entorno inmediato.*

En este nivel se permiten equipamientos comerciales de todo tipo, con una limitación de superficie máxima de 40.000 m<sup>2</sup> de superficie comercial; esta magnitud proviene de la constatación empírica de las dificultades que suponen sobre el sistema de movilidad existente los equipamientos comerciales de mayor tamaño que existen en la isla, y que no aceptaría la evaluación de su impacto y los parámetros urbanísticos de aplicación. Asimismo, se considera que cabe limitar el máximo de superficie comercial de los equipamientos de tal forma que estén orientados a dar servicio principalmente a la población insular y que no puedan constituirse en sí mismos como un elemento tractor de afluencia turística específica sustentada en la actividad comercial que atraiga más población flotante externa sobre un entorno insular, el cual ya demuestra signos de saturación en la temporada de máximo índice de presión humana. Se considera que los equipamientos comerciales de superficie comercial mayor de 13.000 m<sup>2</sup> ya tienen una influencia territorial de ámbito insular.

- b. *Nivel 2. Que se establece sobre los nodos territoriales de interés.*

Dentro de ese nivel 2 se han incluido los siguientes ámbitos de poblaciones:

- Inca, en base a su inserción sobre el eje principal de la isla y a la alta disponibilidad de transporte público y a su potencial papel de equilibrio territorial y potencial articulador con el área de la costa norte de la isla.
- Manacor, en base a su papel como articulador y nodo de equilibrio.

En este nivel se permiten equipamientos de hasta 13.000 m<sup>2</sup> de superficie comercial. Se considera que los equipamientos comerciales de superficie comercial entre 4.000m<sup>2</sup> y 13.000 m<sup>2</sup> tienen un alcance territorial comarcal. Se trata de una magnitud de equipamiento comercial que comprende varias tipologías, ya sea individual o colectivo, pero todas ellas de alcance y ámbito de influencia supramunicipal comarcal.



c. *Nivel 3.* Que incluye ámbitos con relevancia territorial, que asumen un papel significativo como prestadores de servicios en la estructura comercial y de accesibilidad subcomarcal.

Incluye los siguientes ámbitos y poblaciones: Bahía de Palma, Alcudia- Port, Cala Millor - Sa Coma, Santa Ponça-Palmanova

En este nivel se permiten equipamientos de hasta 4.000 m<sup>2</sup> de superficie comercial.

Se trata de una variedad de equipamientos comerciales que incluye desde el pequeño equipamiento comercial, hasta los equipamientos comerciales de tamaño grande, en los que se pueden desarrollar grandes superficies especializadas y complejos comerciales tamaño medio. Su ámbito de influencia es supramunicipal, especialmente en el caso de las grandes superficies de productos especializadas, si bien su distribución en el territorio limita su influencia a los ámbitos cercanos con un carácter subcomarcal.

d. *Nivel 4.* Que incluye los ámbitos urbanos que asumen un papel de prestadores de servicios sobre su entorno inmediato.

En este nivel se permiten equipamientos comerciales de tamaño medio o pequeño (de hasta 1.500 m<sup>2</sup> de superficie comercial). Se trata de equipamientos destinados, fundamentalmente, al abastecimiento de productos básicos capaces de responder a la escala local y un pequeño ámbito de influencia en el caso de poblaciones de tamaño pequeño-medio.

Andratx, Artá, Binissalem, Cala Major- Portals, Cala d'Or, Campos, Can Picafort, Capdepera-Cala Ratjada, Felanitx, Llucmajor, Marratxí, Muro, Peguera, Pollença-Port, Portocristo, Sa Pobla, Santa María del Camí, Santanyí, Son Ferriol, Sóller-Port, Urbanitzacions de Llucmajor.

e. *Nivel 5.* Comprende el resto de los suelos urbanos no incluidos en ninguno del resto de los niveles. Se trata de poblaciones de tamaño pequeño, también incluye porciones de suelo urbano complementarios a las poblaciones con niveles mayores.

En este nivel se han incluido los siguientes ámbitos y poblaciones:

En este nivel se permiten equipamientos de hasta 700 m<sup>2</sup> de superficie comercial. Se trata de equipamientos, que dan respuesta a la escala local, esto es pequeñas poblaciones, o bien porciones de suelo urbano en las que por sus características (densidad, viario, disponibilidad de servicios, entidades discontinuas, etc.) se excluyen de implantaciones comerciales de dimensiones mayores. Son, al igual que los equipamientos de nivel 4 aquellos que presentan las mejores capacidades de inserción e integración en el tejido urbano tradicional o residencial.

(...)

#### 4.1.4. JUSTIFICACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES

Los niveles establecidos responden a cinco situaciones identificadas:

- Nivel 1, en el que se permiten equipamientos comerciales de todo tipo, con limitación de superficie máxima de 40.000 m<sup>2</sup>, además de la derivada de las condiciones de la evaluación de su impacto y los parámetros urbanísticos de aplicación. Este tipo de equipamientos tiene una influencia territorial de ámbito insular.

- Nivel 2, en el que se permiten equipamientos de hasta 13.000 m<sup>2</sup> de superficie comercial. Se trata de equipamientos que abarcan desde la tipología de centro comercial de carácter colectivo a muy grandes superficies individuales de productos básicos o especializados que alcanzan, por tanto, un ámbito de influencia supramunicipal comarcal.

- Nivel 3, en el que se permiten equipamientos de hasta 4.000 m<sup>2</sup> de superficie comercial. Se trata de equipamientos comerciales de grandes superficies especializadas y centros comerciales de tamaño medio. Su ámbito de influencia es supramunicipal, especialmente en el caso de las grandes superficies de productos especializadas, si bien su distribución en el territorio limita su influencia a los ámbitos cercanos.

- Nivel 4, en el que se permiten equipamientos de hasta 1.500 m<sup>2</sup> de superficie comercial. Se trata de equipamientos destinados, fundamentalmente, al abastecimiento de productos básicos capaces de responder a la escala local y un pequeño ámbito de influencia en el caso de poblaciones de tamaño pequeño-medio y a la escala barrio en el caso de grandes poblaciones, insertos en el tejido urbano residencial.

Así mismo, esta superficie útil de exposición y venta, permite albergar establecimientos de productos especializados o de consumo esporádico de tamaño grande en un contexto rural y de tamaño medio en contextos urbanos.



Son, así mismo, equipamientos que presentan gran capacidad de implantación e inserción en el tejido urbano residencial ofreciendo un nivel de proximidad y garantía de abastecimiento comercial a la población a la que sirven.

- Nivel 5, en el que se permiten equipamientos de hasta 700 m<sup>2</sup> de superficie comercial. Se trata de equipamientos, que dan respuesta a la escala local. Son, al igual que los equipamientos de nivel 4 aquellos que presentan las mejores capacidades de inserción e integración en el tejido urbano residencial, especialmente en los cascos históricos de numerosas localidades que cuentan con un parcelario de pequeñas dimensiones, con escaso frente de fachada, en tramas viarias de anchura limitada.

#### 4.1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE NIVELES

El mecanismo de zonificación se basa en dos conceptos: la definición de cinco niveles de zona y la asignación a la totalidad del suelo urbano de la isla en alguno de ellos.

Se han clasificado la totalidad de los núcleos de suelo urbano mediante un análisis detallado de los diferentes parámetros que caracterizan cada entidad de población.

Para cada uno de ellos se han analizado diferentes parámetros, que se agrupan en los siguientes aspectos:

- El denominado capacidad de acogida, que incluye los datos de población censada 2017, y las camas de alojamiento (2015) que conforman la denominada capacidad de acogida.

- Otro relativo al papel en la prestación de servicios a la población y su papel territorial. Comprende la identificación del tipo de equipamientos sanitario de que dispone, los equipamientos educativos, la disposición de partido judicial, o su papel de centro turístico, entendiendo como tal si supera las 5.000 camas de alojamiento).

- Por último, se evalúa el papel territorial del mismo articulando en varios rangos.

Estos factores están convenientemente ponderados; el resultado de esa ponderación genera un peso global ponderado que finalmente implica la asignación del papel comercial que ejerce y puede ejercer, que se concreta en el nivel de la zonificación.

Seguidamente, la Memoria incluye una tabla síntesis con los núcleos relevantes de suelo urbano existentes en la isla y los diferentes valores de ponderación y su resultado en la asignación de niveles finales. Y en el apartado 4.1.6 se ocupa de las remisiones de los límites de estas zonas/niveles a ulterior detalle por los planeamientos municipales, cuya problemática se estudia concretamente en los puntos 4.2, 5.2 y 7.2 del Estudio Ambiental estratégico:

#### 4.1.6. LA DELIMITACIÓN PRECISA DE CADA ZONAS Y MECANISMOS DE MODIFICACIÓN

Este Plan ha realizado una delimitación precisa de las zonas sobre una cartografía 1/15.000. No obstante consecuencia del proceso de participación e informes se ha considerado necesario realizar algunas aclaraciones y /o correcciones normativas.

El hecho de que un área o parcela esté situada en el interior de una determinada zona no presupone que pueda instalarse un equipamiento comercial, sino que, conforme a las determinaciones y parámetros urbanísticos vigentes y en base al análisis y evaluación de impactos, podría autorizarse la instalación de un equipamiento comercial de determinadas categorías. Están excluidas zonas verdes y espacios libres públicos, dotaciones, y otras situaciones cuya calificación y determinaciones urbanísticas que no lo permitan.

Del mismo modo, una situación exterior a la línea delimitadora de la zona, no implica que no puedan autorizarse equipamientos comerciales, sino que se trata de zonas de Nivel 5 a las que corresponden la potencialidad de desarrollar equipamientos comerciales de tamaño pequeño (superficie máxima de 700 m<sup>2</sup> de superficie comercial).

Así mismo, consecuencia del interés mostrado por varias administraciones locales se han introducido en el articulado de la normativa mecanismos que permiten a los Ayuntamientos, en el marco de la planificación de la estructura comercial que el planeamiento general debe establecer, modificar la delimitación de las zonas establecidas en su término municipal.

No obstante, esta modificación deberá hacerse mediante procedimiento reglado, previo informe vinculante del Consell Insular de Mallorca, y respetando los criterios de contigüidad, continuidad y contacto de las tramas, integración con el tejido residencial, y tipología edificatoria



Cabe señalar que la modificación de una zona se restringe a su delimitación sin que pueda alterarse la asignación de niveles generales, en tanto en cuanto esta asignación de niveles es la que configura el modelo territorial comercial establecido.

Resulta incontrovertido que los equipamientos comerciales deben ubicarse sobre suelo clasificado como urbano y que ostente la condición de solar, ya que deriva de un imperativo legal, de acuerdo con el artículo 5.4 de la LC (recogido en el artículo 16.1 PECM).

La zonificación implica una clasificación en niveles proyectada sobre el territorio insular apto para el uso comercial (urbano) a efectos de la ordenación destinada a compatibilizar los equipamientos comerciales (entendidos como *"áreas funcionales al servicio de la población, en el que la actividad comercial tiene un carácter dominante"*, art. 12.1 PECM), con la preservación medioambiental, la protección los consumidores y de la adecuada gestión del espacio, atendiendo a la población a la que se dirigen los establecimientos, los servicios con los que cuenta el área concreta y el papel que juega en la prestación de servicios a la generalidad. Este mapa de niveles consagrado por el PECM aparece debidamente razonado en la memoria, y se sustenta en los fines de interés general a los que se dirige la ordenación territorial sectorial aprobada, sin que la parte actora haya ofrecido un mínimo sustento probatorio que desvirtúe el detallado y completo contenido de los estudios e informes tenidos en cuenta por la Administración insular a la hora de aprobar la reglamentación impugnada, como se recoge en la Sentencia TJUE de 24 de marzo de 2011.

Por otro lado, los límites de estas zonas con niveles de importancia ya asignados se señalan como supletorios en el PECM, sin que la remisión, con ciertas condiciones, al planeamiento municipal efectuada en el artículo 16.3 implique infracción legal alguna de los principios que la asociación actora considera cercenados, sino que eventualmente serán los instrumentos urbanísticos ulteriores los que, al fijar la extensión superficial de estos niveles, pudieran resultar contrarios a las libertades de acceso y prestación de servicios comerciales, unidad del mercado y libre competencia.

## 2. Superficies comerciales.

Respecto de la categorización de los establecimientos comerciales, y en especial las restricciones de superficies dependiendo del nivel territorial en el que se insertan, el límite de 400 m<sup>2</sup> aparece en la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, Anexo I, relativos a los proyectos sometidos a la "Evaluación de Impacto Ambiental" (EIA) ordinaria, Grupo 11 "Otros Proyectos", se incluyen "3. Equipamientos comerciales no previstos en el planeamiento urbanístico con una superficie construida superior a 400 m<sup>2</sup>". En el Anexo II, referente a los proyectos sometidos a EIA simplificada, en el Grupo 4, apartado 3 se menciona a "Grandes establecimientos comerciales según la definición establecida en el artículo 12 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears, o la legislación que la sustituya".

Estas condiciones de extensión de los equipamientos dependiendo del nivel de concentración/importancia comercial donde se implantan se señalan como máximas en el PECM, sin que la remisión al planeamiento municipal efectuada en el artículo 17.2 -al igual que sucede respecto a la determinación de las zonas, art. 16.3 PECM- implique infracción legal alguna de los principios que la actora considera vulnerados, sino que eventualmente será el planeamiento urbanístico aprobado a resultas de esta previsión insular el que pudiera resultar contrarios a las libertades de acceso y prestación de servicios comerciales, unidad del mercado y libre competencia.

## 3. Equipamientos comerciales, establecimientos comerciales y sus categorías.

Por otro lado, no se percibe contradicción alguna entre el concepto de "Equipamiento Comercial" y la categorización de los mismos contenidas en los arts. 12.3 y 13.1 PECM con el concepto de "establecimiento comercial" y sus categorías contenidos en los artículos 11 y 12 de la LC.

La Ley de Comercio de les Illes Balears, de acuerdo con su art. 1, tiene por objeto la ordenación de la actividad comercial, refiriéndose a los "establecimientos comerciales" en sus artículos 11 y 12, como instalaciones donde se ejerce regularmente el comercio, definiciones que constituyen una premisa para el ámbito objetivo de las autorizaciones autonómicas reguladas en su artículo 13. Así, la LC se refiere a los establecimientos comerciales en el siguiente sentido:

### "Artículo 11. Concepto de establecimiento comercial.

1. Tienen la consideración de establecimientos comerciales las instalaciones ubicadas en el suelo de manera fija y permanente, cubiertas o sin cubrir, exentas o no, exteriores o interiores de una edificación, con escaparates o sin ellos, donde se ejercen regularmente actividades comerciales de venta de productos al por mayor o al por menor, o de prestación de los servicios al público que se deriven de ellas, destinados al ejercicio regular



de actividades comerciales, así como cualesquiera otros recintos delimitados que reciban esta calificación en virtud de una disposición legal o reglamentaria.

2. Los establecimientos comerciales pueden tener carácter individual o colectivo. Se consideran establecimientos de carácter colectivo los conformados por un conjunto de establecimientos comerciales individuales, integrados en un edificio o complejo de edificios, en un recinto o área común urbanizada, en los cuales se ejercen las actividades respectivas de forma empresarialmente independiente, siempre que comparten la utilización de elementos y servicios comunes.

3. Son tiendas de conveniencia los establecimientos con las características siguientes:

a) Disponen de una superficie útil de exposición y venta no superior a 500 m<sup>2</sup>.

b) Permanecen abiertos al público al menos 18 horas al día.

c) Distribuyen su oferta, de manera similar, entre los productos siguientes: libros, prensa y revistas, productos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y productos diversos.

El cierre temporal de este tipo de establecimiento no implica la pérdida de su condición.

4. Se entiende por superficie útil de exposición y venta todo el espacio accesible al público, así como el ocupado por mostradores, escaparates y expositores, y los espacios de detrás de los mostradores y otros espacios destinados a la presentación, la dispensación y el cobro de los productos.

5. No se computa como superficie de venta la destinada a aparcamiento situada al aire libre o bajo tierra, ni los lugares exteriores donde no se expongan productos para venderlos, ni tampoco el espacio anterior a las cajas registradoras, las zonas de almacenaje no accesibles al público, las de manipulación y las de servicios y de infraestructuras relacionados con la actividad de comercio.

Artículo 12. Concepto de gran establecimiento comercial.

1. En las Illes Balears tienen la consideración de gran establecimiento comercial los establecimientos comerciales al por mayor o al por menor, individuales o colectivos, que tengan una superficie útil para la exposición y la venta superior a 700 m<sup>2</sup> en la isla de Mallorca, a 400 m<sup>2</sup> en las islas de Menorca y de Ibiza, y a 300 m<sup>2</sup> en la isla de Formentera.

2. Cuando el objeto del establecimiento sea la exposición y la venta de manera exclusiva de automóviles y vehículos de motor, de maquinaria, de equipo industrial, de embarcaciones, de aeronaves, de muebles de todo tipo, de material de construcción y de elementos propios de cocina y baño, tienen la consideración de gran establecimiento comercial los establecimientos al por mayor o al por menor que tengan una superficie útil para la exposición y la venta superior a 2.000 m<sup>2</sup> en la isla de Mallorca, a 1.500 m<sup>2</sup> en las islas de Menorca y de Ibiza, y a 400 m<sup>2</sup> en la isla de Formentera.

3. Los mercados municipales y los mercados ambulantes no tienen la consideración de gran establecimiento comercial, aunque superen las superficies comerciales señaladas en el apartado 1 de este artículo".

La LC efectúa una regulación de los establecimientos destinada a normar la necesidad de obtener autorización autonómica para determinadas clases de instalaciones comerciales, y sus categorías responden a esta finalidad, constituyendo la "superficie útil" la principal característica de los grandes establecimientos, tributarios de la autorización recogida en el art. 13 LC, cuya definición se contiene en el art. 11.4 y 5 del citado Cuerpo Legal: "4. Se entiende por superficie útil de exposición y venta todo el espacio accesible al público, así como el ocupado por mostradores, escaparates y expositores, y los espacios de detrás de los mostradores y otros espacios destinados a la presentación, la dispensación y el cobro de los productos.

5. No se computa como superficie de venta la destinada a aparcamiento situada al aire libre o bajo tierra, ni los lugares exteriores donde no se expongan productos para venderlos, ni tampoco el espacio anterior a las cajas registradoras, las zonas de almacenaje no accesibles al público, las de manipulación y las de servicios y de infraestructuras relacionados con la actividad de comercio".

El art. 14.1 PECM acoge el concepto de "superficie útil" y sus exclusiones establecidas en el art. 11.4 y 5 LC y los denomina "superficie comercial" y "superficies auxiliares", respectivamente. En otros apartados del mismo precepto, el Plan Insular define los conceptos de superficie complementaria y superficie computable, "3. Superficie complementaria. Se entiende por superficie complementaria la superficie útil distinta a la comercial y auxiliar que, siendo compatible con el uso comercial según el planeamiento urbanístico, se destina a otros usos.

4. Superficie computable. A efectos de la aplicación de este Plan se entiende como superficie computable de un equipamiento comercial la suma de superficies comerciales y complementarias. Quedan excluidas de la superficie computable las superficies auxiliares".



El PECKM tiene por finalidad la ordenación del territorio insular de Mallorca para lograr un equilibrio ambiental, y a fin de poder cumplir con este objetivo, la diferenciación de las infraestructuras comerciales en atención a los impactos que se producen sobre el territorio de la Isla y el medioambiente se incardina en la potestad reglamentaria que ejerce el Consell Insular. En el art. 14 PECKM se acogen los conceptos de "superficie útil" y de "gran establecimiento comercial" establecidos por la Ley de Comercio, pero en ejercicio de su potestad reglamentaria en materia de ordenación del uso comercial del territorio, el Consell Insular se encuentra legitimado para establecer conceptos y categorías diferentes a los de la Ley 11/2014, tales como el de "Equipamiento Comercial", conceptuado como área funcional, no como instalación (art. 12 PECKM), así como su clasificación en cinco tipologías (art. 13.1 PECKM), dependiendo de la "superficie comercial total" ("superficie útil" según la LC) y si tienen o no alcance territorial. Los equipamientos comerciales pueden englobar uno o varios establecimientos comerciales, y pueden ser:

- "a. *Equipamiento comercial de tamaño pequeño (EC Tp): área funcional ubicada en una zona de nivel 5 que incluye uno o varios establecimientos comerciales, individuales o colectivos, de superficie comercial total de entre 401 y 700 m<sup>2</sup>.*
- "b. *Equipamiento comercial de tamaño medio (EC Tm): área funcional que incluye uno o varios establecimientos comerciales, individuales o colectivos, de superficie comercial total de entre 701 y 1.500 m<sup>2</sup>.*
- "c. *Equipamiento comercial de tamaño grande (EC Tg): área funcional que incluye uno o varios establecimientos comerciales, individuales o colectivos, de superficie comercial total de entre 1.501 m<sup>2</sup> y 4.000m<sup>2</sup>.*
- "d. *Equipamiento comercial de alcance territorial (EC At): área funcional que incluye un establecimiento o conjunto de establecimientos comerciales individuales o colectivos, o agrupaciones de establecimientos, situados en uno o varios edificios comunicados entre sí por zonas comunes, abiertas o cerradas.*

De acuerdo con su alcance, se diferencian dos categorías:

- "i. *Los Equipamientos Comerciales de alcance territorial comarcal (EC Atc). Son aquellos equipamientos comerciales que tienen una superficie comercial total entre 4.001 m<sup>2</sup> y 13.000 m<sup>2</sup>.*
- "ii. *Los Equipamientos Comerciales de alcance territorial insular. (EC Ati) Son aquellos equipamientos comerciales que tienen una superficie comercial total de entre 13.001 m<sup>2</sup> y 40.000 m<sup>2</sup>.*
- "e. *Mercado Municipal (EC MM): Equipamiento conformado por varios establecimientos comerciales destinados preferentemente a la venta de productos frescos. Su titularidad es municipal bajo diferentes formas de gestión y su funcionamiento está regulado, normalmente, por ordenanzas municipales".*

Atendiendo a las consideraciones expuestas, esta Sala no aprecia que las líneas estratégicas en las que se sustenta el PECKM, consistentes en la zonificación y en el establecimiento de superficies comerciales máximas para cada una de ellas, vulneren la libertad de acceso y ejercicio de las actividades comerciales, ni la competencia entre operadores, ni que introduzcan distorsión en el mercado ni tampoco que encubran una motivación meramente económica a fin de favorecer a pequeños comerciantes y perjudicar a las grandes superficies.

La Memoria y resto de material documental tenido en cuenta para elaborar y aprobar la Norma aquí impugnada razonan de forma precisa y de modo amplio las razones de interés general que tratan de salvaguardar, partiendo de la premisa de que no se prohíbe en ningún caso la implantación de equipamientos comerciales en la isla de Mallorca, sino que se modula la ocupación del territorio con fines comerciales para preservar los valores urbanísticos, ambientales y de los derechos de los consumidores.

Estas zonas y límites de superficies se estiman como medidas idóneas y necesarias para obtener una adecuada cohesión entre la actividad comercial y los fines de interés general a los que el Plan Sectorial responde, por lo que debe desestimarse el recurso respecto de los artículos 12.3, 13.1, 16.3 y 17.2 PECKM.

**QUINTO.** En segundo lugar, ANGED alega que la implantación de porcentajes máximos, el 30% de la superficie edificable que los planes urbanísticos pueden destinar a los usos comerciales (edificabilidad comercial) cuando son usos compatibles con el uso característico (suelo urbano con uso no comercial/suelo urbanizable con uso residencial o industrial), tampoco cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad, con cita de las Sentencias del Tribunal Supremo nº 3866/2015, de 3 de septiembre y nº 3867/2015, de 3 de septiembre.

Se refiere a los artículos 25.3 a), 26.1 a), 30.1 a) (al no existir el art. 30.1 a), la impugnación debe entenderse referida al art. el 30.2 a), 31, 32 y 33.1 a) PECKM. Los citados preceptos son respecto de los que interesa la declaración de nulidad y responden al siguiente tenor literal:

**Artículo 25. Regulación del uso comercial predominante o compatible en el planeamiento. (ED)**



3. Se considera *uso comercial con carácter compatible*, cuando sea inferior o igual al 50% de la edificabilidad materializable sobre la parcela este uso. Debe cumplir las siguientes condiciones:

a. En el caso de las parcelas de uso terciario con uso comercial compatible, el uso comercial al por menor será como máximo del 30% de la edificabilidad total permitida en una parcela.

**Artículo 26. Condiciones del uso comercial en áreas industriales existentes. (ED)**

1. En los suelos urbanos con uso industrial predominante y uso comercial compatible, se podrán autorizar únicamente:

a. Los usos comerciales ligados a la actividad productiva, con un máximo del 30% de la superficie edificable de la parcela en que se ubican, y hasta el límite máximo que le permita la zonificación desarrollada en el PECMa que se sea de aplicación.

**Artículo 30. Condiciones específicas de ordenación del comercio en el suelo urbanizable de uso global residencial. (ED)**

2. A los efectos de lo previsto en el apartado anterior, se establecen las siguientes condiciones aplicables a los sectores o ámbitos de uso global residencial:

a. El instrumento de planeamiento urbanístico que regule un ámbito o sector de suelo urbanizable con uso global residencial, deberá prever necesariamente una edificabilidad de uso comercial mínima correspondiente al 5% y un máximo del 30% de la edificabilidad total ejecutable en el sector.

**Artículo 31. Condiciones específicas de ordenación del comercio en el suelo urbanizable de uso global terciario. (ED)**

La ordenación urbanística del planeamiento de desarrollo sobre suelo urbanizable de uso global terciario (u otros instrumentos de ordenación urbanística de desarrollo que propongan una ordenación detallada) deberá garantizar el principio de cohesión y variedad urbana, para lo cual la edificabilidad destinada a uso comercial no podrá suponer más del 30% del total del sector.

**Artículo 32. Condiciones específicas de ordenación del comercio en el suelo urbanizable de uso global turístico. (ED)**

La ordenación urbanística del planeamiento de desarrollo sobre suelo urbanizable, (planes parciales de uso mayoritario turístico, u otros instrumentos de ordenación urbanística de desarrollo que propongan una ordenación detallada) deberá garantizar el carácter turístico del mismo para lo cual la edificabilidad destinada a uso comercial no podrá suponer más del 30% del total del sector, por tratarse de un uso compatible y secundario al turístico.

**Artículo 33. Condiciones de ordenación del comercio en el suelo urbanizable de uso global industrial (ED)**

1. El Planeamiento de ordenación de detalle de los sectores con uso global industrial podrá asignar usos comerciales con las siguientes condiciones:

a. Usos comerciales ligados a la actividad productiva, con un máximo del 30% de la superficie edificable de la parcela en que se ubican, y hasta el límite máximo que le permita la zonificación desarrollada en el Plan Director Sectorial que se sea de aplicación.

En los apartados 4.1.7 y 4.2.2 de la Memoria se justifican estos porcentajes de uso comercial en suelo con uso compatible industrial/residencial:

**4.1.7. EL PAPEL DE LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS**

Un caso singular que ha merecido especial atención, es el papel comercial de las áreas industriales.

El documento de análisis y diagnóstico reflejó la situación conflictiva y problemática derivada de un papel, no previsto en la mayoría de ocasiones, que están asumiendo los polígonos industriales; y que se caracteriza por:

- Su situación periférica y en muchos casos externa respecto al tejido residencial
- La generación de necesidades de movilidad que en su mayoría se realiza mediante modos motorizados privados. Ausencia generalizada de medios de transporte público y de posibilidades de acceso peatonal en condiciones de garantía de continuidad y conexión con el tejido urbano residencial.
- La generación de competencia respecto a la instalación de usos industriales para los que inicialmente están previstos y diseñados estas áreas.



- La baja calidad del espacio público derivada de un diseño urbano en el que prima la funcionalidad frente a aspectos de relación social, a una menor dotación de zonas verdes, a espacios dimensionados para el vehículo de transporte de mercancías la generación de espacios de carga y descarga y grandes accesos a parcelas privadas, recorridos de gran longitud, menores niveles de accesibilidad, menores niveles de iluminación, inexistencia de vida urbana especialmente a partir de determinadas horas de la tarde en las que la actividad laboral decae, entre otros muchos aspectos.

- La menor calidad ambiental (ruidos, emisiones de gases, etc.) derivadas de niveles más permisivos en zonas de uso industrial.

- La posible existencia de riesgos derivados de situaciones usos y situaciones potencialmente conflictivos o peligrosos: mayores cargas de fuego, emisiones atmosféricas accidentales, conflictos entre vehículos de grandes dimensiones destinados al transporte de materiales y mercancías, etc.)

La redacción del PECMa mantiene el criterio establecido en el documento de aprobación inicial para las áreas industriales, introduciendo las matizaciones necesarias en el texto con el objeto de clarificar y corregir posibles situaciones problemáticas en la aplicación de la normativa prevista.

No obstante es necesario señalar lo siguiente:

- La implantación de equipamientos comerciales en los polígonos industriales no está prohibida, sino que está condicionada.

- Que se aceptan los usos comerciales ligados a la actividad productiva, con un máximo del 30% de la superficie edificable de la parcela en que se ubican, y hasta el límite máximo que le permita la zonificación desarrollada en el PECMa que se sea de aplicación.

- Que se autorizan los usos comerciales especiales con la limitación de superficie derivada del planeamiento urbanístico.

- Que se autorizan los establecimientos comerciales destinados exclusivamente al comercio mayorista, sin más limitación de superficie que las derivadas del planeamiento urbanístico

El objetivo de estas medidas es limitar la implantación de usos comerciales a aquellos establecimientos cuyas características son compatibles o asimilables con el uso industrial donde se ubican (necesidad de grandes espacios, clientela especializada, etc.) evitando la implantación de tipologías comerciales de productos dirigidos a la población general, lejos de los tejidos residenciales y en las situaciones de conflicto expresadas anteriormente.

No obstante, en algunos casos en que el área industrial se ubica en posiciones de continuidad y contacto con la trama residencial consolidada, en localidades con un parcelario pequeño y de escaso frente, se han incluido dentro de la delimitación de la zona correspondiente algunas áreas industriales.

Un caso específico son los polígonos de servicios u otros ámbitos especializados y autónomos con un alto componente de terciarización. En ellos se repiten algunos de los factores negativos de estos espacios especializados para el uso comercial sin regulación. En especial el efecto acumulativo de actividad comercial genera una alta afluencia motorizada con pautas horarias y diarias con altísima variabilidad. Estas circunstancias pueden ser muy negativas en su convivencia con otras actividades productivas terciarias. Por todo ello, se limita el uso de comercio al por menor en esos ámbitos a un porcentaje de la edificabilidad de los mismos ya sea en parcela o en el global del sector.

(...)

#### 4.2.2. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Las principales líneas de actuación en relación al planeamiento urbanístico consisten en:

(...)

Definir condiciones de ordenación en los suelos urbanizables residenciales

El PECMa con objeto de garantizar una dotación mínima de equipamientos comerciales y su integración en el tejido residencial considera que es necesario que el instrumento de planeamiento cumpla las siguientes determinaciones:

- Prever necesariamente una edificabilidad de uso comercial mínima correspondiente al 5% y un máximo del 30% de la edificabilidad total ejecutable en el sector.

- Establecer determinaciones relativas a la ubicación y disposición del comercio.



- Tiene que localizar la superficie comercial en una ubicación significativa en relación al espacio público e integrada en el sistema de recorridos públicos.
- El uso comercial debe regulares de forma integrada con el uso residencial, preferentemente en las plantas bajas compartiendo edificio; donde tendrá que situar al menos el 50% de esta edificabilidad de uso comercial prevista.

Debemos destacar que el establecimiento de unos porcentajes mínimos y máximos de edificabilidad con uso comercial por el PECM se incluyen en artículos con "Eficacia Directiva" (ED), precisando su trasposición por los planeamientos municipales, los cuales señalarán la concreta superficie destinada al uso terciario.

Tal y como hemos concluido en el Fundamento anterior, la asociación recurrente no ha aportado indicio ni material probatorio alguno que desvirtúe la justificación contenida en la Memoria del PECM, limitándose a cuestionar la adecuación de los porcentajes propuestos por el instrumento de ordenación insular con los principios de proporcionalidad y necesidad que reclaman la libertad de servicios y de la competencia a los efectos de que las restricciones sean consideradas legítimas y legales.

A partir de la Memoria, aparece debidamente motivado el establecimiento de estos parámetros de superficie, y no por razones económicas o de protección de un tipo de comercio específico, sino por razones de gestión del territorio y de preservación medioambiental, garantizando la protección a los consumidores mediante la proximidad de ciertas instalaciones destinadas al consumo de bienes básicos, justificación que no aparecía en los supuestos analizados por las Sentencias del Tribunal Supremo nº 3866 y 3867/2015.

Por consiguiente, este punto de la demanda merece igual suerte desestimatoria.

**SEXTO.** La entidad recurrente alega que el artículo 65.2 PECM amplía los supuestos en los que el artículo 13 de la Ley balear 11/2014 exige para la autorización de gran establecimiento comercial, así como invoca que en su apartado segundo se impone que se presente un estudio de movilidad cuando se solicita la autorización única, referido en el artículo 59 y disposición adicional tercera PECM, pero este requisito se elimina en la disposición adicional tercera, punto 3º de la Ley de Urbanismo de les Illes Balears. El precepto cuestionado determina que:

**Artículo 65. Autorización de equipamientos comerciales y documentación necesaria. (AP)**

*2. Junto con la documentación legal y reglamentariamente exigida, se debe incluir la documentación necesaria y suficiente para la emisión de los informes de evaluación de cumplimiento del PECM que incorpore además una memoria justificativa específica sobre la materia. De acuerdo con la DA 3ª de la LUIB, en base a su consideración como gran centro generador de movilidad, se debe presentar y tramitar un estudio de movilidad. Este estudio debe desarrollar como mínimo los contenidos descritos en el Anexo II de este plan y seguir el procedimiento de tramitación que corresponda.*

El artículo 13 LC regula la autorización autonómica para la instalación de grandes establecimientos comerciales (definidos en el art. 12 de la Ley):

*"1. Se requiere autorización única para las siguientes actuaciones:*

*a) La implantación y la ampliación de las instalaciones destinadas a establecimientos del tipo gran establecimiento comercial.*

*b) La apertura o la ampliación de los establecimientos individuales situados dentro de los mercados municipales si tienen una superficie útil para la exposición y venta que supere los límites establecidos en el artículo 12.*

*2. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización se tramita ante la dirección general competente en materia de comercio e integra la intervención de la administración urbanística y del resto de administraciones con competencias sectoriales afectadas".*

Como ya examinamos en el Fundamento Jurídico Cuarto, el concepto de "gran establecimiento comercial" se recoge en la Ley 11/2014, en tanto que el de "equipamiento comercial" es propio del PECM. No existe duplicidad ni confusión alguna. La autorización autonómica única para grandes establecimientos se regula en la Ley de Comercio, sin que el Plan Insular efectúe ninguna previsión que contradiga o se solape con las previsiones legales.

Respecto a los estudios de movilidad, la disposición adicional tercera de la LUIB, a la cual se remite el art. 65.2 PECM, determina que:

*"1. Los estudios de movilidad de los grandes centros generadores serán los instrumentos de evaluación de la movilidad que tendrán por objeto definir las medidas y actuaciones necesarias para garantizar que las necesidades de movilidad generadas por determinados desarrollos urbanísticos se satisfarán de acuerdo con*



*los principios de la legislación sectorial en materia de transportes. Correspondrá a la persona promotora de la actuación la redacción de este estudio.*

*2. A los efectos de esta disposición, se considerarán grandes centros generadores:*

*a) Los establecimientos definidos como gran establecimiento comercial en la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears.*

*(...)*

*3. La previa aprobación de los estudios de movilidad de los grandes centros generadores será preceptiva y su contenido, vinculante, para el otorgamiento de las licencias municipales de:*

*a) Proyectos de nueva planta de gran centro generador de movilidad.*

*b) Proyectos de reforma de instalaciones existentes que como consecuencia de la reforma pasen a tener la consideración de gran centro generador de movilidad.*

*c) Proyectos de ampliación de los grandes centros generadores de movilidad existentes.*

*Lo dispuesto en este apartado se entenderá cumplido cuando los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley, ya hayan incluido la implantación de estos centros, hayan incorporado el correspondiente estudio de movilidad y detallen las medidas correctoras que se deban adoptar, así como la correspondiente repercusión de costes que se puedan generar.*

*(...)*

*5. El órgano competente en materia de movilidad del Gobierno de las Illes Balears y el consejo insular informarán sobre los estudios de movilidad de grandes centros generadores, y los aprobará la administración competente en el otorgamiento de la autorización del proyecto que se pretenda. Cuando esta autorización no corresponda al ayuntamiento, este también informará sobre el estudio.*

*El acto de aprobación del estudio de movilidad, a iniciativa del órgano competente o de acuerdo con los informes de otras administraciones, podrá prever la adopción de medidas compensatorias sobre las externalidades negativas que genere la implantación del gran centro generador.*

*Si se observaran discrepancias sustanciales entre los diferentes informes emitidos o con el estudio presentado, se abriría un periodo de consulta entre las administraciones afectadas con el fin de resolver las discrepancias manifestadas. Este periodo tendría una duración máxima de un mes y supondría la suspensión de los plazos legalmente establecidos para resolver el procedimiento de que se trate".*

A partir del tenor literal del art. 65.2 PECM no se aprecia colisión alguna con la disposición adicional tercera LUIB, sino simplemente una referencia a la misma, cuyas previsiones resultan plenamente aplicables, tanto por la posición jerárquica que ocupa en el sistema de fuentes, como por el acogimiento que efectúa el Plan Insular en su texto.

La demanda debe también ser desestimada en cuanto a este extremo.

**SÉPTIMO.** La parte recurrente considera que en el Título IV PECM se imponen una serie de requisitos ambientales que no se justifican y suponen una barrera de entrada a los nuevos operadores comerciales.

A los efectos de analizar estas condiciones que la parte recurrente considera como límites restrictivos de la libertad acceso y prestación de servicios comerciales, tal y como señala el Consell Insular de Mallorca en su contestación, debemos tener en cuenta que en el momento de la aprobación definitiva del PECM prácticamente acababa de entrar en vigor la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, en cuya disposición adicional sexta, apartado 7, se establece que:

*Disposición adicional sexta. Políticas sectoriales.*

*A efectos de lo que disponen los artículos 1, 2 y 3 de esta ley, el Gobierno impulsará, en los diversos sectores de la acción pública, políticas que contribuyan eficazmente a la lucha contra los efectos del cambio climático y a la transición hacia un modelo energético sostenible. Estas políticas se inspirarán, entre otros, en los siguientes criterios generales:*

*(...)*

*7. En el ámbito del urbanismo.*

*Se impulsarán, en colaboración con las administraciones públicas competentes, medidas encaminadas a reducir el consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero, así como a reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, y concretamente orientadas a:*



- a) Fomentar espacios urbanos verdes para reducir el efecto isla de calor urbano y fijar carbono en estos espacios, así como objetivos de plantación de árboles.
- b) Incrementar la permeabilidad de los suelos y la implantación de sistemas urbanos de drenaje sostenible que reduzcan el riesgo de inundaciones y permitan la infiltración del agua.
- c) Adaptar la normativa urbanística para minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado existente.
- d) Minimizar las necesidades de movilidad.
- e) Implantar progresivamente energías renovables.

#### 8. En el ámbito del transporte marítimo y aéreo".

Esta Sala, a lo largo de los Fundamentos anteriores, ha venido expresando que el Plan Insular impugnado tiene por objeto la ordenación del territorio insular respecto a su uso comercial, con las finalidades de la adecuada gestión del suelo, la preservación del medioambiente y la protección de los consumidores.

Examinaremos este argumento impugnatorio bajo el prisma de la Ley 10/2019 y los fines de interés público que subyacen en la ordenación territorial sectorial aquí recurrida, especialmente los preservadores del medio ambiente, diferenciando los diversos bloques de motivos recogidos en la demanda:

A) Se impugnan los arts. 45.e viii), 46. i viii), 47 y 48 PEPM, al sostener que imponen disponer en los espacios de aparcamiento de puntos de recarga para vehículos eléctricos en los equipamientos tipo grande (de 1.501 a 4.000 m<sup>2</sup>) y de alcance territorial. El art. 52.4 PEPM se refiere a todos los equipamientos, por cada 40 plazas de aparcamiento. Se esgrime que excede de la competencia de ordenación territorial, sin justificarse que se base en la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 "Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos".

#### **Artículo 45. Equipamientos comerciales de tamaño grande en edificio completo aislado en tejido urbano compacto. (AP)**

Con objeto de conseguir una mejor integración de los equipamientos comerciales de tamaño grande, situados en edificios exentos en el tejido urbano compacto, se atenderá de manera especial a los siguientes aspectos:

##### e. Aparcamientos.

viii. Se deberán disponer de plazas de aparcamiento con punto de recarga para vehículos eléctricos, situados en zonas próximas a los accesos. En el caso de ejecutar marquesinas captadoras fotovoltaicas, éstas no computaran como edificabilidad ni ocupación.

#### **Artículo 46. Equipamientos comerciales de tamaño grande en edificio completo aislado en tejido periurbano. (AP)**

Con objeto de conseguir una mejor integración de los equipamientos comerciales de tamaño grande, situados en edificios aislados en el tejido periurbano, se atenderá de manera especial a los siguientes aspectos:

##### e. Aparcamientos.

viii. Se deberán disponer de plazas de aparcamiento con punto de recarga para vehículos eléctricos, situadas en zonas próximas a los accesos. En el caso de ejecutar marquesinas captadoras fotovoltaicas, éstas no computaran como edificabilidad ni ocupación.

#### **Artículo 47. Equipamiento comercial de alcance territorial inserto en tejido urbano compacto. (AP)**

La regulación de este tipo de equipamientos en tejidos urbanos tradicionales serán las establecidas en el Artículo 45 para los equipamientos comerciales de tamaño grande.

#### **Artículo 48. Equipamiento comercial de alcance territorial en tejido periurbano. (AP)**

1. La regulación de este tipo de equipamientos en tejidos periurbanos serán las establecidas en el Artículo 46 a los equipamientos comerciales de tamaño grande.

2. Asimismo se deben aplicar las condiciones descritas en los artículos 52 a 58 relativos a la minimización de impactos, así como lo referido a la evaluación de impactos y limitaciones descritos en los artículos 50 y 51 y del 59 al 64.

#### **Artículo 52. Consumo de energía. (sa)**

4. (AP) Se debe disponer un mínimo de un punto de recarga para vehículos eléctricos por cada 40 plazas de aparcamiento, o bien aquellos estándares mayores que pudiera establecer la normativa sectorial. Se deben



situar en zonas próximas a los accesos al establecimiento. En el caso de ejecutar marquesinas captadoras fotovoltaicas sobre aparcamientos o espacios de circulación éstas no computarán como edificabilidad u ocupación.

Estas normas tendentes a la gestión de las zonas de aparcamiento de los establecimientos comerciales de tamaño grande y de los de impacto territorial (comarcal e insular) encuentran su justificación en uno de los impactos ambientales que el Plan quiere disminuir, esto es, los efectos nocivos sobre el medio ambiente que produce la excesiva movilidad en vehículo privado, entre los cuales se incluyen la emisión de gases, contaminación sonora y lumínica, estando prevista la obligatoria disposición de un punto de recarga de vehículos eléctricos cada 40 plazas de aparcamiento en normas reglamentarias estatales, como la ITC BT-52, aprobada por el Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y se modifican otras instrucciones técnicas complementarias del mismo (BOE nº 316, de 31 de diciembre 2014). El motivo debe ser rechazado.

B) Se recurren los arts. 45. c iii), 45. e iii) iv) v) vi) vii) viii) ix), 45. f i) ii) iii) iv) v), 46. g iii), 46. i iii) iv) v) vi) vii) viii) y ix), 46. j i) ii) iii) y iv), al imponer el uso de los espacios exteriores y de aparcamiento fuera de los horarios comerciales, considerando que puede ser una recomendación, no una obligación.

**Artículo 45. Equipamientos comerciales de tamaño grande en edificio completo aislado en tejido urbano compacto. (AP)**

Con objeto de conseguir una mejor integración de los equipamientos comerciales de tamaño grande, situados en edificios exentos en el tejido urbano compacto, se atenderá de manera especial a los siguientes aspectos:

**c. Accesos.**

iii. Se diseñarán recorridos peatonales de calidad desde el espacio público hasta los accesos peatonales a la edificación, con una clara diferenciación respecto de los materiales empleados en las áreas de aparcamiento y bajo criterios de seguridad y accesibilidad universal.

**e. Aparcamientos.**

iii. Se incorporarán aparcamientos para bicicletas, ubicados en proximidad a los accesos, y con una dotación mínima de 20 plazas o las que resultaran del estudio de movilidad generada.

iv. La formalización del aparcamiento en superficie buscará una imagen fragmentada, mediante la incorporación de franjas verdes, espacios y recorridos peatonales, etc. que eviten la imagen de grandes superficies pavimentadas.

v. Incorporará la plantación de un elemento de arbolado por cada 4 plazas de aparcamiento en superficie.

vi. Las playas de aparcamiento cumplirán el índice de permeabilidad establecido en esta normativa.

vii. Se fomentará el uso de los espacios de aparcamiento fuera de los horarios comerciales.

viii. Se deberán disponer de plazas de aparcamiento con punto de recarga para vehículos eléctricos, situados en zonas próximas a los accesos. En el caso de ejecutar marquesinas captadoras fotovoltaicas, éstas no computaran como edificabilidad ni ocupación.

ix. El diseño del alumbrado del aparcamiento en superficie atenderá a criterios de eficiencia energética, evitando situaciones de contaminación lumínica.

**f. Los anuncios publicitarios cumplirán condiciones de integración:**

i. Se realizarán en colores acordes con los del edificio y su entorno.

ii. De manera preferente se incorporarán en los huecos de fachada, ocupando una superficie máxima del 25% de la superficie del hueco, con un vuelo máximo de 5 cm e integrados en el diseño general de la carpintería.

iii. En el caso de anuncios sobre el paramento de fachada únicamente se permitirá la ejecución de un solo rótulo por edificio, en espacios especialmente diseñados al efecto, mediante letras corpóreas y ocupando una superficie máxima del 5% de la superficie de fachada.

iv. No se permite la ejecución de letreros o paneles en antepechos de fachada o sobre su línea de alero o elementos similar de la composición arquitectónica.



v. No se admiten elementos publicitarios exentos de más de 6 m de altura. Su iluminación respetará los criterios de respeto a la contaminación lumínica, y evitar influencia negativa a la seguridad viaria, ni de impactos sobre el paisaje de la isla.

**Artículo 46. Equipamientos comerciales de tamaño grande en edificio completo aislado en tejido periurbano. (AP)**

Con objeto de conseguir una mejor integración de los equipamientos comerciales de tamaño grande, situados en edificios aislados en el tejido periurbano, se atenderá de manera especial a los siguientes aspectos:

**g. Accesos.**

iii. Se diseñarán recorridos peatonales de calidad desde el espacio público hasta los accesos peatonales a la edificación, con una clara diferenciación respecto de los materiales empleados en las áreas de aparcamiento y bajo criterios de seguridad y accesibilidad universal.

**i. Características de los aparcamientos.**

iii. Se incorporarán aparcamientos para bicicletas, ubicados en proximidad a los accesos, y con una dotación mínima de 20 plazas o las que resultaran del estudio de movilidad generada.

iv. Las playas de aparcamiento cumplirán el índice de permeabilidad establecido en esta normativa.

v. Incorporará la plantación de un elemento de arbolado por cada 4 plazas de aparcamiento en superficie.

vi. La formalización del aparcamiento en superficie buscará una imagen fragmentada, mediante la incorporación de franjas verdes, espacios y recorridos peatonales, etc. que eviten la imagen de grandes superficies pavimentadas.

vii. El diseño del alumbrado del aparcamiento en superficie atenderá a criterios de eficiencia energética, evitando situaciones de contaminación lumínica.

viii. Se deberán disponer de plazas de aparcamiento con punto de recarga para vehículos eléctricos, situadas en zonas próximas a los accesos. En el caso de ejecutar marquesinas captadoras fotovoltaicas, éstas no computaran como edificabilidad ni ocupación.

ix. Se fomentará el uso de los espacios de aparcamiento fuera de los horarios comerciales.

**j. Los anuncios publicitarios cumplirán condiciones de integración:**

i. Se realizarán en colores acordes con los del edificio y su entorno.

ii. En el caso de anuncios publicitarios sobre el paramento de fachada únicamente se permitirá la ejecución de un solo rótulo por edificio, en espacios especialmente diseñados al efecto,

mediante letras corpóreas, ocupando una superficie máxima del 5% de la superficie de fachada.

iii. No se permite la ejecución de letreros o paneles en antepechos de fachada o sobre su línea de alero o elementos similar de la composición arquitectónica.

iv. No se admitirán elementos publicitarios exentos de más de 6 m de altura. Su iluminación cumplirá los criterios de respeto a la contaminación lumínica, y evitar influencia negativa a la

seguridad viaria, ni de impactos sobre el paisaje de la isla.

Las citadas previsiones del PECD responden a las finalidad de preservación ambiental que inspira la citada norma reglamentaria, sustentadas por la Ley 10/2019, sin que se ofrezca razón ni prueba alguna acerca de la limitación desproporcionada, inidónea e innecesaria que tales condiciones sobre accesos, aparcamientos y elementos publicitarios producen sobre la actividad comercial. Debe desestimarse el recurso.

C) Se alega que el art. 53.2 PECD establece un porcentaje de m<sup>2</sup> de superficie no edificada de la parcela de suelos permeables, cuando son equipamientos de más de 1.500 m<sup>2</sup>.

**Artículo 53. El consumo de suelo y su permeabilidad. (sa)**

2. (AP) Por todo ello se establecen los siguientes estándares, criterios y condiciones, en lo relativo a la pavimentación de las superficies no edificadas del interior de la parcela:

a. En el caso de tipologías comerciales en edificio exento, los equipamientos comerciales deben cumplir el siguiente índice de permeabilidad, o medidas análogas de SUDS, en relación con

el tamaño de la parcela:

- i. Un mínimo de 10% de suelo permeable en las parcelas de uso comercial de 1.500 m<sup>2</sup> a 4.000 m<sup>2</sup>.
  - ii. Un mínimo del 20% en parcelas con un uso comercial entre 4.000 m<sup>2</sup> y 25.000 m<sup>2</sup>.
  - iii. Un mínimo del 30% en parcelas con un uso comercial de superficie total mayor de 25.000 m<sup>2</sup>.
- b. En los centros urbanos comerciales:
- i. En los proyectos de reurbanización se deberá estudiar y limitar el proceso de impermeabilización de suelo, evitando el abuso de pavimentos impermeables frente a otras opciones más blandas y naturales.
  - ii. En el caso de realización de zonas de aparcamiento en superficie evitará su pavimentación total y se procurará el mantenimiento suelo permeable y vegetado.
  - iii. En el caso de construcción de nuevos aparcamientos subterráneos bajo espacios públicos, se mantendrá el máximo del arbolado previo existente, o si fuera imposible, se habilitará espacios con posibilidad de plantación vegetal sobre él.

En el EAE se señala la conveniencia de la habilitación de superficies permeables (apartado 9.2.4), habiéndose incorporado en el artículo 53 del Plan Insular las determinaciones efectuadas al respecto por la CMAIB en la DAE. Se trata de una medida encaminada a obtener los fines de interés general que justifican la ordenación territorial sectorial, sin que se aprecie que imponen límites desproporcionados e innecesarios para el ejercicio de la actividad comercial.

D) El art. 52.3 PECD obliga a que un mínimo de 70% de la generación de agua caliente debe proceder de placas solares, estimando que es desproporcionado e innecesario.

#### **Artículo 52. Consumo de energía. (sa)**

3. (AP) La implantación de equipamientos comerciales se debe regir bajo los criterios de eficiencia energética, mediante la incorporación de medidas ambientales y de ecodiseño en los edificios así como potenciando del uso de energías renovables. En el caso de edificios de uso exclusivo exentos se debe reforzar la capacidad de autoconsumo, llegando como mínimo al 50% del consumo de energía previsto. Un mínimo del 70% de la generación de agua caliente sanitaria será mediante placas solares.

Al igual que hemos razonado respecto de los condicionantes arriba expuestos, la previsión de un determinado porcentaje de obtención de energía eléctrica mediante placas solares, primero, responde a los fines de interés general que legitiman su establecimiento; segundo, se insertan en las finalidades del Plan Insular; tercero, encuentran su encaje en la legislación sectorial y cuarto, recogen una regla orientativa, no propiamente una obligación, hacia los operadores comerciales.

En consecuencia, este Tribunal considera que el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca resulta conforme a Derecho en las cuestiones examinadas en el presente pleito, debiendo desestimarse el recurso formulado por ANGED.

**OCTAVO.** En materia de costas la desestimación del recurso comporta la imposición de costas de esta única instancia a la parte actora, con un límite de 2.000 euros por todos los conceptos, sin perjuicio de las determinaciones contenidas en el artículo 139.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

#### **FALLO**

**PRIMERO.** DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.** Se imponen las costas a la entidad actora, con un límite de 2.000 euros.

Contra esta sentencia y de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 7/2015 en la Ley 19/1998, caben los siguientes recursos:

1.- Recurso de casación a preparar ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears y para la Sala Tercera del Tribunal Supremo, según lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 29/1998, en el plazo de 30 días a partir de la notificación, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea. Téngase en cuenta Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo -BOE nº 162 de 6 de julio de 2016-

2.- Recurso de casación a preparar ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears y para la Sección de casación esta misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, según lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 29/1998, en el plazo de 30 días a partir de la notificación, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears. Se tendrá en cuenta también el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación -BOE nº 162 de 6 de julio de 2016-.

**PUBLICACION.**- Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por la Magistrado de esta Sala Ilma. Sra. Dña. Alicia Esther Ortúñoz Rodríguez, que ha sido Ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Secretario, rubricado.