



# PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE GRANDES SUPERFICIES

---

Grado en Gestión y Administración Pública

Realizado por: Saray Gento Gil  
Tutor: Carlos Alberto Devece Carañana

Junio 2015

## AGRADECIMIENTOS

A Carlos Alberto Devece Carañana, tutor del trabajo, por dirigirme y acompañarme a lo largo del camino, por su dedicación y por resolverme cada duda que me iba surgiendo.

A Eduardo Casanova, por facilitarme la información justa y necesaria en cada momento, por su ayuda y colaboración en este trabajo, el cual hubiera sido imposible de realizar sin él.

A mi familia, por darme la motivación necesaria cada día, en especial a mi madre por hacerme creer que puedo llegar hasta donde me proponga y que los límites solo los marco yo, y a mi padre por enseñarme que sin esfuerzos no hay resultados.

A mis amigos, por entenderme y apoyarme en esos días grises donde estaba bloqueada y no veía la salida.

Gracias por permanecer a mi lado en cada momento.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
1.1. OBJETO .....	7
1.2. OBJETIVOS .....	7
1.2.1 Objetivo general.....	7
1.2.2 Objetivos específicos.....	7
1.3. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....	8
<b>CAPITULO 2. METODOLOGÍA.....</b>	<b>10</b>
2.1 ADMINISTRACIÓN REGULADORA DE PROCESOS .....	10
2.2 ANÁLISIS Y MEJORA DE PROCESOS .....	11
2.2.1 Análisis de procesos .....	13
2.2.2 Etapas de análisis y evaluación de procesos .....	14
2.2.3 Herramientas de diagnóstico .....	16
2.3 REDISEÑO O REINGENIERÍA DE PROCESOS .....	18
2.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	19
2.4.1 Fases del procedimiento .....	20
2.4.2 Orden de análisis de los procedimientos administrativos .....	21
2.5 SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	22
2.5.1 Terminología .....	22
2.5.2 Técnicas y métodos de simplificación .....	23
2.5.3 Procedimiento administrativo adecuado.....	24
2.6. DIAGRAMA DE FLUJO .....	25
<b>CAPITULO 3. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....</b>	<b>27</b>
3.1 CONTEXTO. DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA .....	27
3.1.1 Estructura de la Organización Pública.....	29
3.1.2 Funciones y competencias de la Secretaría Autónoma de Turismo y Comercio 30	
3.1.3. Organigrama.....	31
3.1.4 Presupuesto de la Organización Pública .....	36
3.2 REGULACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE GRANDES SUPERFICIES .	39

3.3	AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE GRANDES SUPERFICIES. PROCEDIMIENTO ACTUAL .....	46
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA NUEVA NORMATIVA Y POSIBLES ADAPTACIONES DEL PROCEDIMIENTO .....</b>		<b>58</b>
4.1	COMUNIDAD DE MADRID .....	58
4.2	ANDALUCÍA .....	60
<b>CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE MEJORA.....</b>		<b>66</b>
5.1	ÁMBITO DE MEJORA .....	66
5.2	PROPUESTA DE MEJORA .....	67
5.2.1	Mejora del procedimiento .....	67
5.2.2	Mejora del control.....	70
5.3	DIAGRAMA DE FLUJO .....	73
<b>CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.....</b>		<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>78</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>82</b>
ANEXO 1. SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES CON IMPACTO TERRITORIAL .....		82

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Funciones de la Administración. Fuente: Elaboración propia.....	10
Figura 2. Clasificación de los procesos. Fuente: Elaboración propia. ....	12
Figura 3. Análisis de procesos. Fuente: Elaboración propia.....	14
Figura 4. Simbología. Fuente: Ramió (2010). ....	15
Figura 5. Diagrama de flujo del procedimiento de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Elaboración propia. ....	26
Figura 6. Organigrama de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Elaboración propia. ....	34
Figura 7. Presupuesto de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Elaboración propia. ....	37
Figura 8. Presupuesto de la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio. Fuente: Elaboración propia. ....	38
Figura 9. Relación jerárquica entre la Conselleria y los Ayuntamientos respecto a los procedimientos de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Elaboración propia.....	72
Figura 10. Diagrama de flujos del nuevo procedimiento. Fuente: Elaboración propia. ....	74

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Página web de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Página web Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. ....	27
Ilustración 2. Área de Comercio de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Página web Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. ....	28
Ilustración 3. Paso uno para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana .....	47
Ilustración 4. Paso dos para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana .....	48
Ilustración 5. Paso tres para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana .....	49
Ilustración 6. Paso cuatro para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana .....	50
Ilustración 7. Paso cinco para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana .....	51

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación de los procesos. Fuente: Elaboración propia.....	13
---	----

# CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. OBJETO

El objeto del presente Trabajo Final de Grado es el “procedimiento administrativo de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies”. Este procedimiento se ha regido por Ley 3/2011 de 23 de marzo, de Comercio de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, queda modificado por la nueva Ley 18/2014, de 15 de octubre, sobre la aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, competitividad y eficiencia. Se estudiará su repercusión en la Conselleria d’Economía, Industria, Turisme i Ocupació, lo que obliga a una revisión del procedimiento objeto de estudio.

## 1.2. OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo general

El objetivo general del presente trabajo es desarrollar una propuesta de mejora del procedimiento administrativo de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies, de manera que se logre una adaptación completa a la nueva legislación vigente.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- ✚ Estudiar los establecimientos con impacto territorial y su problemática, así como entender los fines que persigue la legislación que los regula.
- ✚ Analizar la situación actual de la Comunidad Valenciana en torno a los establecimientos de grandes superficies, tomando como referencia para ello la Ley 3/2011 y la Ley 18/2014.
- ✚ Analizar el procedimiento administrativo actual por el que se rigen dichos establecimientos y encontrar deficiencias o carencias.
- ✚ Realizar una comparativa de la legislación vigente en otras Comunidades Autónomas, en torno a los establecimientos de grandes superficies, para encontrar semejanzas y diferencias.
- ✚ Realizar una propuesta de mejora propia, para centrar el procedimiento administrativo de autorizaciones de establecimientos de grandes superficies en torno a los ayuntamientos, sin que la Generalitat Valenciana, y finalmente en el Departamento de Comercio y Consumo, pierdan autoridad.

### 1.3. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En este apartado vamos a especificar cómo se estructura el trabajo y concretamente en que apartados se divide.

En primer lugar cabe explicar que para poder realizar este trabajo de forma correcta, se ha consultado la “normativa marco de trabajos fin de grado y fin de máster Universitat Politècnica de València” aprobada en el Consejo de Gobierno del 7 de marzo de 2013 y en el RD 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, modificado por el RD 861/2010 que dispone, con carácter general, que todos los títulos oficiales “concluirán con la elaboración y defensa de un Trabajo Fin de Grado o de un Trabajo Fin de Máster.”

En referencia a la estructura general del trabajo, se puede realizar una diferencia en torno a una serie de capítulos que podemos agrupar de forma general en tres grandes bloques.

- ✚ En el primer bloque se realiza una introducción al tema en cuestión, tratando el objeto del trabajo y los objetivos, así como la estructura del mismo.
- ✚ Un segundo bloque donde se describe por un lado, la metodología empleada para el desarrollo del trabajo, y por otro, la legislación vigente sobre la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.
- ✚ Por último, un tercer bloque donde se plasman las reformas legislativas realizadas en otras comunidades autónomas y se desarrolla una propuesta de mejora propia por parte de la alumna. Se incluye también el apartado final donde se enumeran una serie de conclusiones obtenidas a lo largo del desarrollo del proyecto.

De forma más específica, observamos la estructura o esqueleto del trabajo, quedando plasmada a continuación:

Capítulo 1. Introducción. Muestra de forma breve el contenido del Trabajo Final de Grado, el objeto y objetivos del mismo, así como la estructura documental.

Capítulo 2. Metodología. Se desarrollan conceptos teóricos en torno al objeto principal del trabajo. Además se describe el procedimiento administrativo, y se realiza un estudio sobre un diagrama de flujos.

Capítulo 3. Descripción del procedimiento. Se describe la organización encargada de tramitar la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Además se hace referencia a las leyes que regulan el procedimiento mencionado, así como el procedimiento a seguir para obtener dicha autorización.

Capítulo 4. Propuestas de mejora. En este capítulo se explican las mejoras llevadas a cabo en otras comunidades autónomas.

Capítulo 5. Propuestas propias. Se describen una serie de posibles mejoras aplicables al procedimiento de autorización de establecimientos con impacto territorial, en cuanto a métodos, fases o plazos se refiere, aplicables a la Comunidad Valenciana.

Capítulo 6. Conclusiones. Finalmente en este capítulo se enumeran y describen las conclusiones obtenidas a lo largo del proceso de realización del Trabajo Final de Grado.

Por último para cerrar el trabajo se encuentran dos apartados fuera de la enumeración de capítulos, que son la bibliografía y los anexos.

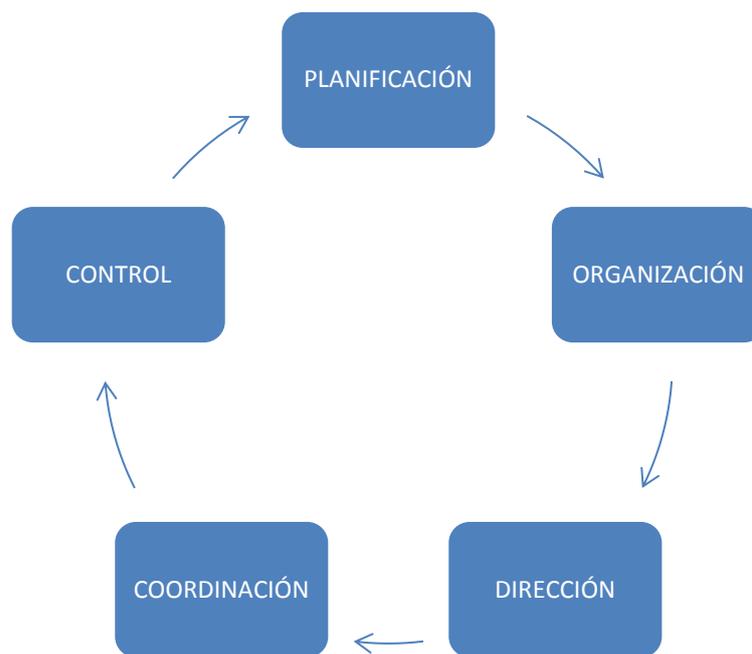
En la bibliografía constan todas las fuentes empleadas para la recopilación de datos, con el fin de realizar este Trabajo Final de Grado. Para realizarlo correctamente se ha seguido la norma AENOR (2013): UNE-ISO 690:2013.

Finalmente, se encuentran los anexos, los cuales tienen como objetivo ayudar a completar y entender el trabajo.

## CAPITULO 2. METODOLOGÍA

### 2.1 ADMINISTRACIÓN REGULADORA DE PROCESOS

En este apartado se va a entender la Administración como una entidad reguladora de procesos, que incluso podría llegar a convertirse en un proceso en sí misma. Dicho proceso estaría compuesto por cinco funciones básicas que observamos en la siguiente figura:



**Figura 1. Funciones de la Administración. Fuente: Elaboración propia.**

A través de la planificación la Administración establece una serie de objetivos, a la vez que busca el modo de lograr cumplirlos. Para ello, se emplea la organización de las personas que integran la entidad, de forma que trabajen para lograr dichos objetivos. Todo esto se llevará a cabo bajo la supervisión de la dirección, la cual dirigirá las diferentes actividades o tareas, de manera coordinada, y controlada. Esta coordinación permitirá a su vez, que el conjunto de actividades lleguen a ser dependientes unas de otras, de forma que finalmente se pueda ejercer un control adecuado de todo el proceso en su conjunto, y así asegurar el cumplimiento de los objetivos (Fayol, 1916).

Es la Administración Pública la que debe medir o evaluar su actividad de manera que, mediante el control de la misma, logre cumplir con las expectativas esperadas. Es por ello, que

es importante estudiar los elementos que integran la organización, teniendo en cuenta esta vez como sistema, como son la tecnología, la estructura organizativa, los sistemas de remuneración, entre otros, ya que están conectados entre sí. Para ello deben estudiarse las conexiones y variables que interactúan, abordando lo que se denomina tres niveles de actividad.

- ✚ El nivel Organización: Se integran las relaciones de la organización con su ambiente de actuación y su estructura básica. Las variables que destacan en este nivel serían las políticas públicas, los objetivos de las mismas, la estructura de la organización y los recursos con los que cuenta la organización.
- ✚ El nivel Procesos: Se trata del flujo de trabajo interno en la organización. Según el modelo de producción que tenga la organización, se usarán unos procesos interfuncionales. Estos serían los procesos de diseño para un nuevo producto, los procesos de producción, asignación, costes, entre otros.
- ✚ El nivel Puesto de Trabajo/Ejecutor: Se trata de analizar quienes son los responsables de realizar y dirigir las diferentes tareas. Las variables a destacar serían modelos de contratación, fijación de normas y responsabilidades, entre otras.

A la hora de estudiar el análisis y rediseño de las organizaciones, en la mayoría de estas podríamos afirmar que el nivel que mejores oportunidades presenta es el nivel de procesos, lo que conduce al siguiente apartado.

## 2.2 ANÁLISIS Y MEJORA DE PROCESOS

El primer punto a analizar sería qué se entiende por proceso. “Un proceso es una secuencia ordenada de actividades que deben realizarse para completar un trabajo, al final del cual se obtiene un producto o servicio”. (Ramió, 2010)

Si profundizamos más en el análisis de las organizaciones y sus procesos, podemos entender estos como cadenas de valor, es decir, como un conjunto de actividades que son necesarias y que agregan valor, para lograr satisfacer las necesidades o aspiraciones del ciudadano. Cada una de las fases llevadas a cabo para finalmente obtener el producto deseado, bien sea un bien o un servicio, debe añadir valor al mismo.

Una cuestión importante es cómo saber si cada una de estas fases añaden, o no, valor al producto final. Para ello se tienen en cuenta cuatro criterios, pensando en las necesidades o demandas del ciudadano. Se estudia la calidad, el coste, el tiempo de entrega y el servicio.

Por otra parte, es preciso conocer que procesos son usados en la organización, distinguiendo por un lado los procesos que influyen directamente en el cumplimiento de la misión y los objetivos de esta, y por otro lado, los que sirven de apoyo a los primeros.



**Figura 2. Clasificación de los procesos. Fuente: Elaboración propia.**

Tal y como observamos en la figura anterior existen tres tipos de procesos:

- ✚ Procesos sustantivos. Llevan directamente a cumplir los objetivos de la organización, teniendo como resultado del proceso, la obtención de un producto, ya sea un bien o un servicio.
- ✚ Procesos de apoyo. Se encargan de asegurar el cumplimiento de los objetivos de los procesos primarios, para lograr la satisfacción del ciudadano.
- ✚ Procesos de gestión. Tratan de gestionar el conjunto de procesos interrelacionados de la organización de manera que facilitan las relaciones con los ciudadanos.

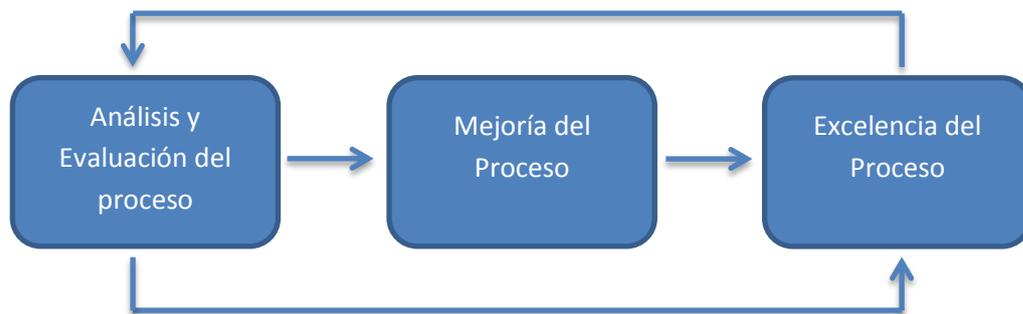
Para entenderlo mejor, a continuación se muestra, de forma sintetizada, en la siguiente tabla las principales características de los tres tipos de procesos.

	PROCESOS SUSTANTIVOS	PROCESOS DE APOYO	PROCESOS DE GESTIÓN
FINALIDAD	Cumplimiento de los objetivos fundamentales de la organización	Dar apoyo operativo para el cumplimiento de los objetivos de los procesos sustantivos	Organizar y facilitar la conducción de la totalidad de los procesos de la organización
DESTINATARIO	Tocan al beneficiario final. Su desarrollo tiene relación directa con las aspiraciones, demandas y expectativas de los ciudadanos	Generalmente dirigidos a un destinatario interno. Pueden no ser visibles a los destinatarios externos	La propia organización y la coordinación de todos los procesos
CARACTERÍSTICAS	Si fallan, los destinatarios externos son los primeros en enterarse	Se desprenden del diseño y análisis de los procesos primarios  Generalmente son los primeros en automatizarse (tecnologías de información) y sufrir algún método de autocontrol.	Tienen incidencia en el desarrollo futuro de la organización.

**Tabla 1. Clasificación de los procesos. Fuente: Elaboración propia.**

### 2.2.1 Análisis de procesos

La primera necesidad que surge a la hora de administrar un proceso, es tener planificada una metodología a seguir, donde se defina, analice y mejore dicho proceso, para lograr cumplir las necesidades de los ciudadanos (Kamel, 1994).



**Figura 3. Análisis de procesos. Fuente: Elaboración propia.**

Seguendo el gráfico expuesto, el primer paso para realizar un análisis de un proceso es revisar la misión y los objetivos en los que se basan los objetivos de los procesos. El segundo paso, para lograr mejorar el proceso, trata de seleccionar que procesos deben ser revisados, para su posterior rediseño, o lo que es lo mismo, reingeniería, con el fin de lograr la excelencia del proceso.

Es fundamental conocer que procesos tienen mayor importancia, o relevancia, dentro de la organización, y por lo tanto, deben priorizarse su análisis. Para ello se emplean tres criterios:

- ✚ Nivel de disfunción. Plantea que procesos son los que contienen mayores problemas en su funcionamiento.
- ✚ Nivel de impacto sobre el ciudadano. A través de una matriz, se presenta que procesos tienen una mayor importancia, o impacto, sobre el ciudadano, clasificándolo en alto, medio o bajo.
- ✚ Línea clave del organismo. Con este criterio descubrimos que procesos inciden en mayor grado en el logro de los fines institucionales.

### 2.2.2 Etapas de análisis y evaluación de procesos

La metodología empleada tanto para describir y analizar un proceso, como para realizar su diagnóstico y evaluación, consta de una serie de fases que se detallarán brevemente a continuación.

#### ✚ Descripción y análisis del proceso

Nombrar el proceso. Como su nombre indica, se trata de dar nombre al proceso en cuestión para diferenciarlo de otros procesos.

Determinar el propietario del proceso. Se trata de la persona responsable del proceso, del buen funcionamiento del mismo, o por el contrario del fracaso del mismo.

Establecer el objetivo y/o finalidad del proceso. Se plantea el objetivo que se pretende conseguir con dicho proceso, en relación con los objetivos específicos de la organización.

Diagramar el proceso actual. Muestra gráficamente los pasos a seguir, y los departamentos implicados en el proceso. El objetivo es conocer los límites inicial y final, superior e inferior de cada uno de los procesos. A su vez, estos límites pueden relacionarse con otros procesos, por lo que cualquier mejora en este, puede incidir positivamente en el resto, es lo que se denomina cuello de botella inverso.

Más adelante se dedicará un apartado concreto para desarrollar con más profundidad este tema. De todos modos, para entenderlo mejor, en la siguiente tabla se muestra la simbología que se emplea para crear estos diagramas.

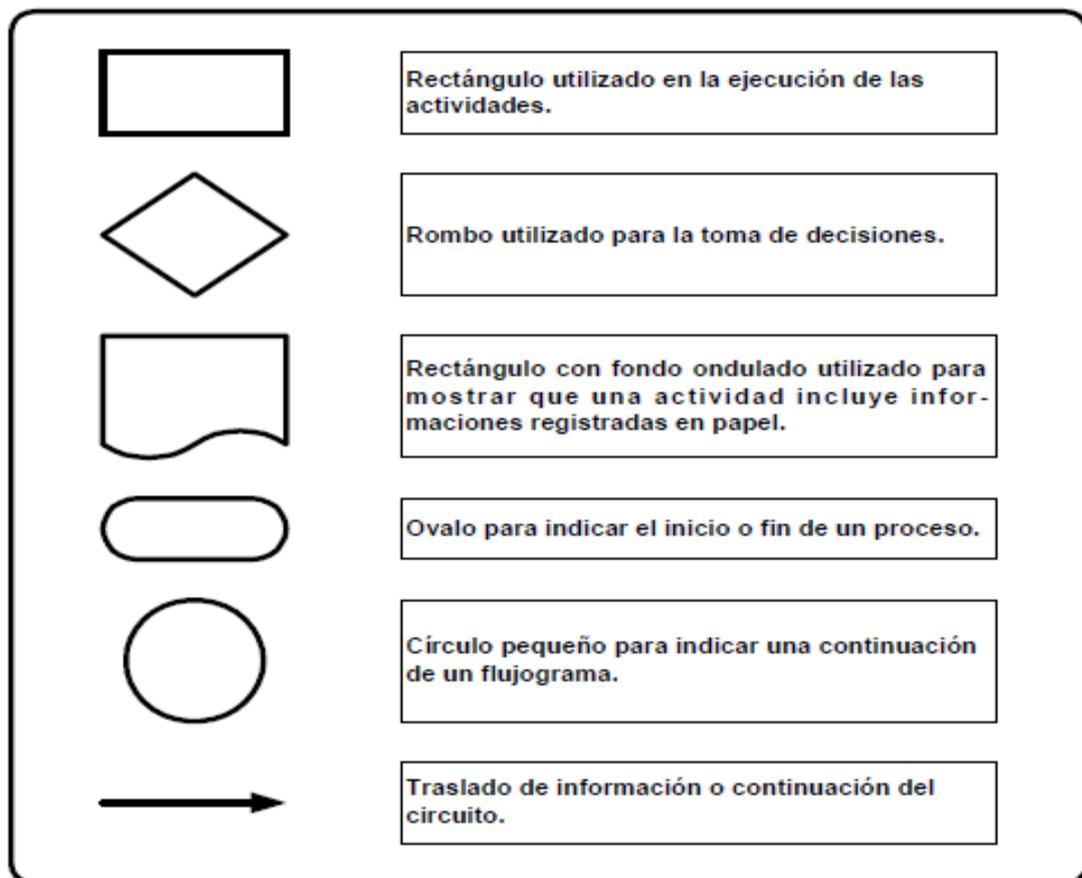


Figura 4. Simbología. Fuente: Ramió (2010).

Realizar el macro diagrama del proceso. Es un esquema que permite realizar una lista o cuadro de control para conocer todos los subprocesos y los proveedores y destinatarios (sean internos o externos). El objetivo de este esquema consiste en definir claramente los límites del proceso, facilitar su análisis (ya que nos permite reconocer todas las interrelaciones existentes y la importancia relativa de cada una de ellas) y seleccionar las prioridades de mejora o reingeniería.

Determinar los factores críticos del suceso. Se trata de conocer que parte concreta del proceso necesita inevitablemente que funcione correctamente para lograr cumplir con éxito su objetivo. Es una fase totalmente prioritaria para la reingeniería de procesos.

Determinar los puntos claves del proceso. Se distingue del anterior apartado, en que en este caso hay que conocer el momento y lugar exacto donde se deben tomar las decisiones que afectan a todo el proceso.

Definir la visión del ciudadano. Es imprescindible conocer la visión del ciudadano, destinatario final, en cuanto a variables cuantitativas (tiempo de entrega), y cualitativas (trato personal), para lograr dar respuesta a sus necesidades.

#### Diagnóstico y evaluación del proceso

El objetivo de esta segunda parte es determinar si el proceso necesita una mejora, o reingeniería.

Identificación de problemas. Se analizará el diagrama de procesos realizado en la anterior fase, de manera que a primera vista se identifiquen los problemas y tareas con y sin valor añadido, lo que llevará a diversas oportunidades de mejora.

Medición del proceso. Se parte de la base de que medir es el único medio a través del cual poder diagnosticar y evaluar el proceso y su funcionamiento. Se seguirán dos vías de medida, por un lado la medición de los resultados, para conocer si el proceso satisface o no los requerimientos de los ciudadanos, y por otro, la medición del proceso en sí que mostrará los puntos críticos del proceso.

Calificación del proceso. Se realizará la calificación en torno a las medidas, muy bien, bien, estable, razonable y crítico, aunque también existen otros términos similares. En base a esta calificación se realizará, en caso de ser necesario, la reingeniería del proceso.

### **2.2.3 Herramientas de diagnóstico**

Para lograr conseguir un adecuado diagnóstico y evaluación de los procesos, se emplean una serie de herramientas, o técnicas que se explicarán a continuación. Cabe destacar que mediante estas, se obtendrán datos e información fiable y de fácil interpretación, y que

algunas de ellas ya se han visto en asignaturas del Grado, como Marketing del Sector Público, y Estadística.

Mediante estas herramientas, se pretende afinar una serie de puntos en torno a los procesos analizados, de tal forma que se conozca a la perfección aspectos básicos del mismo, como porque se lleva a cabo ese proceso, quien lo hace, o como o cuando se hace (Halliburton, 2006).

- ✚ Brainstorming. Esta técnica significa “torbellino de ideas”. Consta de dos etapas, una primera donde los miembros del grupo que lleven a cabo dicha técnica expresan sus ideas, en torno al problema del proceso planteado, y una segunda donde se analizan las ideas, se mejoran, y agrupan. Es importante en primer lugar que la actividad sea coordinada por una persona capacitada para ello, y que el grupo de trabajo que se forma para realizarla incluya miembros responsables del proceso en cuestión, y funcionarios que intervengan en su desarrollo.
- ✚ Diagrama de afinidades. Se trata de una representación visual de una realidad, a través de la cual, se organizan las ideas y se buscan afinidades. Para ello, se agrupan las ideas en conjuntos, y en caso de existir ideas que no concuerden con el resto se apartan en lo que se denomina, un conjunto mixto.
- ✚ Diagrama de interrelaciones. Relaciona la causa y el efecto de algún problema concreto, y permite analizarlo. Aunque es un elemento descriptivo, también nos permite observar el donde, como y porque se originaron los problemas del proceso analizado. Se utilizan flechas unidireccionales para que resulte más fácil su comprensión.
- ✚ Matriz de actividades con problemas. Se trata de centrarse en el análisis de los problemas encontrados por el grupo de trabajo, por lo que se utiliza tras haber usado otras herramientas de análisis anteriormente, creando tablas muy simples donde focalizar la información.
- ✚ Diagrama de causa y efecto. Este diagrama plasma las causas que pueden estar originando los problemas en categorías definidas y diferenciadas entre ellas, que pueden aplicarse a cualquier tipo de proceso. Las categorías son las cinco emes: Mano de obra, Máquinas, Método, Materia prima y Medio ambiente. Visualmente este diagrama se identifica con el esqueleto de un pez, donde la ubicación del problema es en la cabeza y las causas probables en las espinas.
- ✚ Gráfico de control. Esta herramienta se emplea para analizar los procesos con el objetivo de detectar los desajustes existentes y averiguar sus causas. Se encuentra delimitado por un límite de calidad superior, y un límite de calidad inferior definidos por la organización, y mediante los cuales se obtendrá el gráfico y sus desajustes.

- ✚ Diagrama de Pareto. Muestra frecuencias de errores y determina su importancia relativa en relación con el resto de errores encontrados. En primer lugar se elabora una tabla con los tipos de problemas, el número total e individual de errores, y su porcentaje respecto al total. De este modo obtendremos después el diagrama que nos indica que muchos de los problemas, surgen por las mismas causas, por lo que si se conocen, pueden evitarse. El 20% de las causas provocan el 80% de los efectos (problemas).
- ✚ Histograma. Gráfico que muestra la dispersión de los datos de un proceso. Se trata de una herramienta muy útil, pero no suficiente para entender los problemas que puede tener un proceso concreto que se esté analizando, que sirve para analizar e identificar los patrones de comportamiento de la información de la que se dispone.
- ✚ Benchmarking. Esta técnica se encarga de medir y comparar procesos y productos con otros de su misma categoría. De esta forma, se equiparan organizaciones con similitudes entre ellas. Existen tres tipos de benchmarking, interno (a nivel de la propia organización), competitivo (entre otras organizaciones), y entre organizaciones líderes. En cualquier caso, el resultado que se obtiene es aprendizaje, en cuanto a que se necesita mejorar y como llevarlo a cabo.

## 2.3 REDISEÑO O REINGENIERÍA DE PROCESOS

En este apartado se va a desarrollar la metodología para llevar a cabo la reingeniería de los procesos teniendo en cuenta una serie de objetivos como son, corregir las deficiencias que se encuentren a lo largo del proceso, reorganizar el proceso según los cambios a nivel externo (como pueda ser un cambio en las necesidades y/o exigencias de los ciudadanos), lograr una mejora continua, y finalmente lograr estructurar de manera diferente un nuevo proceso (Halliburton, 2006).

Esta reingeniería o rediseño de los procesos se lleva a cabo a través de tres etapas:

- ✚ Plan estratégico. Se trata de concretar un plan estratégico previamente a la reingeniería del proceso en sí. Factor fundamental es por tanto llevar a cabo un análisis de este, y verificar la estrategia de la organización para conocer sus ventajas, en caso de que se llevase a cabo la reingeniería del proceso.

Tras esto, se podrán definir que procesos deben ser objeto de rediseño, y organizarlos de forma prioritaria, para después fijar un grupo de trabajo que se encargará de ello, y que técnicas o herramientas deberá emplear dicho equipo.

- ✚ Análisis de los procesos y propuestas de rediseño o reingeniería. El primer aspecto fundamental a tener en cuenta es que el proceso de rediseño o reingeniería deberá ser coherente con la estrategia de la organización (de ahí la fase anterior, plan estratégico, donde se comprueba dicho requisito), por lo que se entenderá imposible de llevar a cabo si no existe un esfuerzo centrado en los objetivos previamente establecidos, relacionando el “qué” se pretende conseguir, con el “como” lograrlo.

Para desarrollar esta segunda etapa de reingeniería, existen tres SUBETAPAS que son, la descripción y análisis de los procesos, la elaboración de propuestas de mejoras, y la planificación de los cambios que se deberían realizar.

- ✚ Implementación. En esta última fase, influyen directamente por el papel fundamental que juegan, los directivos y responsables, así como la estructura organizativa, la cultura de la organización y el propio personal de la misma. De todos esos factores dependerá que el rediseño, o mejora, se implante con éxito en la organización, por lo que se deduce la gran complejidad y dificultades que implica este tipo de cambios en una organización.

Una vez iniciada esta fase, se podrá observar si se cumplen los objetivos previamente establecidos en fases anteriores, y de no ser así, puesto que el plan debe ser flexible, se adoptarán los pertinentes cambios para lograr las mejoras preestablecidas.

Es en este momento del proceso donde se le comunica al personal los cambios que se van a producir, como se van a llevar a cabo, además del control y la evaluación de los resultados que deberán realizarse.

## 2.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Un procedimiento administrativo es el conjunto de etapas ordenadas que deben seguirse para realizar de forma completa cualquier actuación por parte de la Administración pública. El resultado para llegar a este, proviene de la participación tanto individual como colectiva, por parte de un conjunto de profesionales de la Administración Pública, siempre que estas se hayan realizado siguiendo un orden lógico y coherente (Ramió, 2010).

La existencia del procedimiento administrativo es consecuencia de la legislación, por lo que pretende garantizar los intereses generales, así como la satisfacción del interés individual del ciudadano que se relaciona con ella.

Cabe recordar que en apartados anteriores se hacía mención a los “procesos”, en lugar de “procedimientos”. Esto se debe a que fuera de las Administraciones Públicas, el resto de

organizaciones emplean habitualmente el término “proceso”, al implicar un menor grado de formalización, ya que hace referencia a una serie de actividades ordenadas que se llevan a cabo para completar un trabajo, y así finalmente dar lugar a un producto o servicio.

Desde el punto de vista de la organización, el procedimiento administrativo tiene que llevar a cabo una serie de objetivos, como son:

- ✚ Establecer con claridad las unidades administrativas o profesionales cualificados que participan en una actuación concreta.
- ✚ Definir las etapas que debe seguir el procedimiento, y ordenarlas cronológicamente en el tiempo.
- ✚ Definir grupos de unidades administrativas que participaran en el procedimiento que podrán coincidir, o no, con la estructura existente en la organización, formando así constelaciones reales de trabajo propias.

#### 2.4.1 Fases del procedimiento

Para poder desarrollar un procedimiento administrativo, cabe seguir una serie de fases denominadas fases de tramitación, las cuales se expondrán a continuación (Ramió, 2010):

- ✚ Fase previa. Se trata de una fase anterior a la iniciación formal del procedimiento mediante la cual se analizan y comprueban los hechos y circunstancias. De llevarse a cabo esta fase, es donde se decidiría si se inicia o no el procedimiento.
- ✚ Fase inicial. Es en esta fase donde se inicia formalmente la tramitación del procedimiento administrativo. Además los plazos de tramitación que deben tenerse en cuenta y respetarse por la unidad gestora a lo largo del procedimiento, comienza su cómputo a partir del inicio de esta fase.  
Por otro lado, cabe explicar que el procedimiento puede iniciarse de dos formas distintas, a solicitud del interesado o de oficio.  
Tal y como indica la legislación, si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, dicha solicitud será válida de entrega en distintos lugares entre los que se señalan los registros de los órganos administrativos de la Administración responsable del procedimiento, es decir, que para comodidad del ciudadano podrá entregar la solicitud a una Administración Pública diferente a la responsable del procedimiento. A pesar de esto, hay que tener en cuenta que el procedimiento no se iniciará a efectos del

cómputo de plazos, hasta que la solicitud no tenga entrada en el registro del órgano administrativo competente.

Si por el contrario, el procedimiento se inicia de oficio, su inicio viene marcado por la fecha de adopción del acuerdo de iniciación.

- ✚ Fase de desarrollo. Esta fase, también conocida como instrucción del procedimiento, se llevan a cabo una serie de actividades, aunque no todas ellas se tienen porque dar en todos los procedimientos, son la elaboración del informe, búsqueda de pruebas, audiencia, información pública y propuesta de solución.
  
- ✚ Fase final. El final del procedimiento viene dado por la adopción de la correspondiente resolución a manos del órgano administrativo correspondiente, de manera expresa a través de la emisión del correspondiente certificado, o presunta.  
De todas formas, existen otras maneras de finalizar los procedimientos administrativos, como son un acuerdo de voluntades (entre la Administración y el interesado), el desistimiento y renuncia por parte del interesado, y finalmente, la imposibilidad material de seguir con el procedimiento debido a causas sobrevenidas, caducidad, o prescripción.
  
- ✚ Fases posteriores. Estas fases se producen en caso de que el ciudadano no esté de acuerdo con la resolución por parte de la Administración a través de un recurso administrativo. Se trata de presentar un procedimiento autónomo, mediante el cual el interesado solicita la revisión del acto administrativo ya que considera que este, no se ajusta a derecho.  
De este modo, se presenta o bien un recurso ordinario, o bien un recurso contencioso-administrativo, dependiendo de si la resolución pone, o no, fin a la vía administrativa.  
Otro caso que puede tener lugar, es que sea la propia Administración la que proceda a revisar sus actos, lo que se denomina revisión de oficio.

#### **2.4.2 Orden de análisis de los procedimientos administrativos**

Un aspecto relevante, como base de este Trabajo Fin de Grado, es analizar los procedimientos administrativos existentes para detectar problemas o bien, para estudiar la posibilidad de mejorarlo. A la hora de llevar a cabo dicho análisis hay que tener en cuenta el modo correcto de hacerlo, esto es, de la manera más eficiente posible, por lo que se deberá seguir un orden que se detalla a continuación.

En primer lugar se deberá analizar el producto final, comprobar que cumple con los requisitos de los ciudadanos, y satisface las necesidades de estos, de no ser así, no habría que

llevar a cabo ningún proceso de racionalización, si no que se recurrirá a suprimir el producto, eliminando así el procedimiento y la carga que acarrea.

Tras esa primera fase de análisis y tras comprobar que el producto final es satisfactorio, se analizará en segundo lugar el inicio del procedimiento. Se trata de reducir el número de documentos existentes, partiendo de la base que por lógica resultará más sencillo trabajar con un menor número de documentos, que con grandes cantidades de información.

Finalmente se estudiará el procedimiento en funcionamiento. Tras comprobar que efectivamente existe una necesidad del procedimiento estudiado, y reducir su tamaño al mínimo indispensable, se llevará a cabo lo que se denomina racionalización del procedimiento en sí.

## 2.5 SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En este apartado se desarrollará el significado de simplificación del procedimiento administrativo, el porqué de su existencia, y su relevancia como método o proceso en la actualidad.

La primera cuestión antes de ahondar más en el tema, es entender la lógica de buscar la simplificación de los procedimientos, con el fin de mejorar el servicio, ahorrar en costes, minimizar los plazos, reduciendo para ello las cargas de trabajo eliminando formalidades, o trámites.

### 2.5.1 Terminología

En este primer apartado se diferenciara un concepto clave, que puede llevar a error si se confunde, o no se entiende correctamente, y que debe tenerse presente a lo largo de este proyecto. Se trata de la simplificación administrativa, que a su vez nos lleva a la simplificación procedimental (Gamero Casado, 2014).

Cuando se habla de simplificación administrativa, se refiere al conjunto de actuaciones necesarias para adecuar la Administración a nuevos objetivos o nuevas situaciones. De este modo, S. Martín Retortillo, agrupa esta simplificación administrativa en tres categorías:

- ✚ En primer lugar existe una simplificación normativa, la cual trata de minimizar la complejidad del sistema normativo.
- ✚ En segundo lugar, la simplificación orgánica que lleva a mejorar las estructuras de las Organizaciones Públicas.

- ✚ Por último y en tercer lugar, la simplificación procedimental, mediante la cual, se quiere intervenir directamente en los procedimientos administrativos para conseguir hacerlos menos complejos, y a la vez más eficientes.

Esta última categoría, la debemos entender como la suma de dos conceptos:

- La reducción de cargas administrativas. Se trata de eliminar documentos, tramites, plazos, y en suma, procedimientos, para lograr evitar desplazamientos, o bien, hacer más económico el proceso, y así ahorrar en costes.
- La racionalización y agilización del procedimiento administrativo. Se pretende ordenar el procedimiento en torno a criterios de tiempo, coste, y siempre teniendo presente la norma. De esta forma, y mediante la revisión, simplificación, o modificación del mismo, se consigue que el proceso sea más ágil y económico, logrando eficiencia y eficacia en la actividad económica.

## 2.5.2 Técnicas y métodos de simplificación

Actualmente se pueden observar a nivel mundial, dos movimientos paralelos en torno a la simplificación de procedimientos, íntimamente relacionados entre ellos. El primero, Better Regulation, situado en Holanda, Reino Unido y Estados Unidos, donde existe una menor tradición jurídico-administrativa, tratan de reducir las cargas administrativas. El segundo, denominado Better Administration, se observa en ordenamientos con mayor tradición, y se da en países como España, Italia, Alemania o Portugal, centrando sus esfuerzos principalmente en lograr una gestión administrativa más eficiente.

En los países anglosajones y centroeuropeos se encontraban las corrientes neoliberales a manos del Presidente Ronald Reagan en Estados Unidos y por la Primera Ministra Margaret Thatcher en Reino Unido. Mediante una gran carga regulatoria, pretendían levantar controles y restricciones en cuanto a las actividades económicas se refiere, con el objetivo de dinamizar el desarrollo económico e incrementar la competitividad. Como se puede observar, por las limitaciones del enfoque, se trata de una visión insuficiente de la simplificación de los procedimientos administrativos.

Por otra parte, y al contrario que la corriente anterior, en los países con mayor tradición jurídico-administrativa se pretende conseguir la mejora de la Administración, entendida como entidad prestadora de servicios, por lo que se quiere eliminar al máximo los componentes burocráticos, a la vez que se mejora la gestión interna de la misma. Para llegar a ese punto, se extienden las actuaciones de la Administración a todos los procedimientos ya existentes. Cabe

destacar, que se prioriza la actuación de la Administración según el número de ciudadanos afectados, por lo que la simplificación de los procedimientos comenzará con aquellos de carácter prestacional, como por ejemplo las subvenciones, en vez de procedimientos relativos a títulos habilitantes para el inicio de actividades como son las autorizaciones administrativas, tema principal del presente Trabajo de Fin de Grado.

### 2.5.3 Procedimiento administrativo adecuado

Como lograr llegar a un procedimiento administrativo adecuado, es un tema complejo y delicado. Hay que tener en cuenta que no se pueden eliminar algunos trámites y cargas, para lograr la simplificación del procedimiento, por lo que hay que llevar a cabo detallados estudios, y encontrar en que parte del proceso podemos actuar, y en cual no. El procedimiento administrativo en su totalidad, desempeña una serie de funciones, las cuales deben estar recogidas todas para lograr sus fines subyacentes.

No es ninguna novedad tratar de hallar el procedimiento adecuado. El profesor González Navarro decía: “Hallar el justo equilibrio entre eficacia y garantía es el problema que trata de resolver este sector del ordenamiento jurídico que es el Derecho administrativo” (González Pérez y González Navarro, 1992).

Actualmente se puede afirmar que ya está consolidado el principio de simplificación del procedimiento administrativo, promoviendo su tramitación de la manera más eficiente para lograr este ansiado procedimiento adecuado, actuando en dos vertientes: I) en la formación del procedimiento, teniendo en cuenta las normas, trámites y cargas administrativas, y II) en la tramitación misma del procedimiento, tratando de vincular al instructor y al órgano resolutorio.

Se trata de conseguir desplazarse desde la formulación de un procedimiento administrativo, cualquiera que sea, centrado en la calidad de decisión, hasta otra posición donde se tenga en cuenta el criterio decisión, pero se formule desde el principio de simplificación del procedimiento, lo que llevará al procedimiento administrativo adecuado.

En este trabajo se pretende lograr acercar el procedimiento administrativo existente en torno a la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies, a un procedimiento más adecuado, a través de la modificación de algunos aspectos, como se verá en los siguientes apartados, para así agrupar el procedimiento en torno a la Generalitat Valenciana.

## 2.6. DIAGRAMA DE FLUJO

En el presente apartado, se va a proceder a la explicación de los diagramas de flujo, por ser una parte importante del presente trabajo. Al final del mismo, se mostrará el diagrama creado, mediante la aplicación “Microsoft Viso”, del procedimiento necesario a seguir para obtención de la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.

Se puede definir un diagrama de flujos como: “la representación gráfica de las secuencias que siguen las operaciones de un determinado procedimiento administrativo y el recorrido de los documentos. Muestran unidades administrativas que intervienen en cada fase y pueden indicar los instrumentos que se utilizan en cada caso.” (Ramió, 2010).

Los diagramas de flujo emplean símbolos, los cuales tienen significados concretos, y se emplean mediante determinadas reglas. Estos símbolos que se utilizan en las representaciones gráficas de los procedimientos administrativos pueden ser de dos tipos (Ramió, 2010):

- ✚ Símbolos abstractos: Son figuras geométricas a las que se les otorga un significado como por ejemplo, decisión, operación, etc.
- ✚ Símbolos figurativos: Son dibujos, caricaturas o fotografías, los cuales indican las características de las operaciones que se realizan en el procedimiento.

La norma más empleada en la simbología para representar diagramas de flujo, o concretamente los flujos de información existentes, es la ANSI (American National Standard Institute).

A continuación se muestra el diagrama de flujo en el cual se representan las secuencias necesarias para lograr obtener la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies, basándose para realizarlo en la norma ANSI:

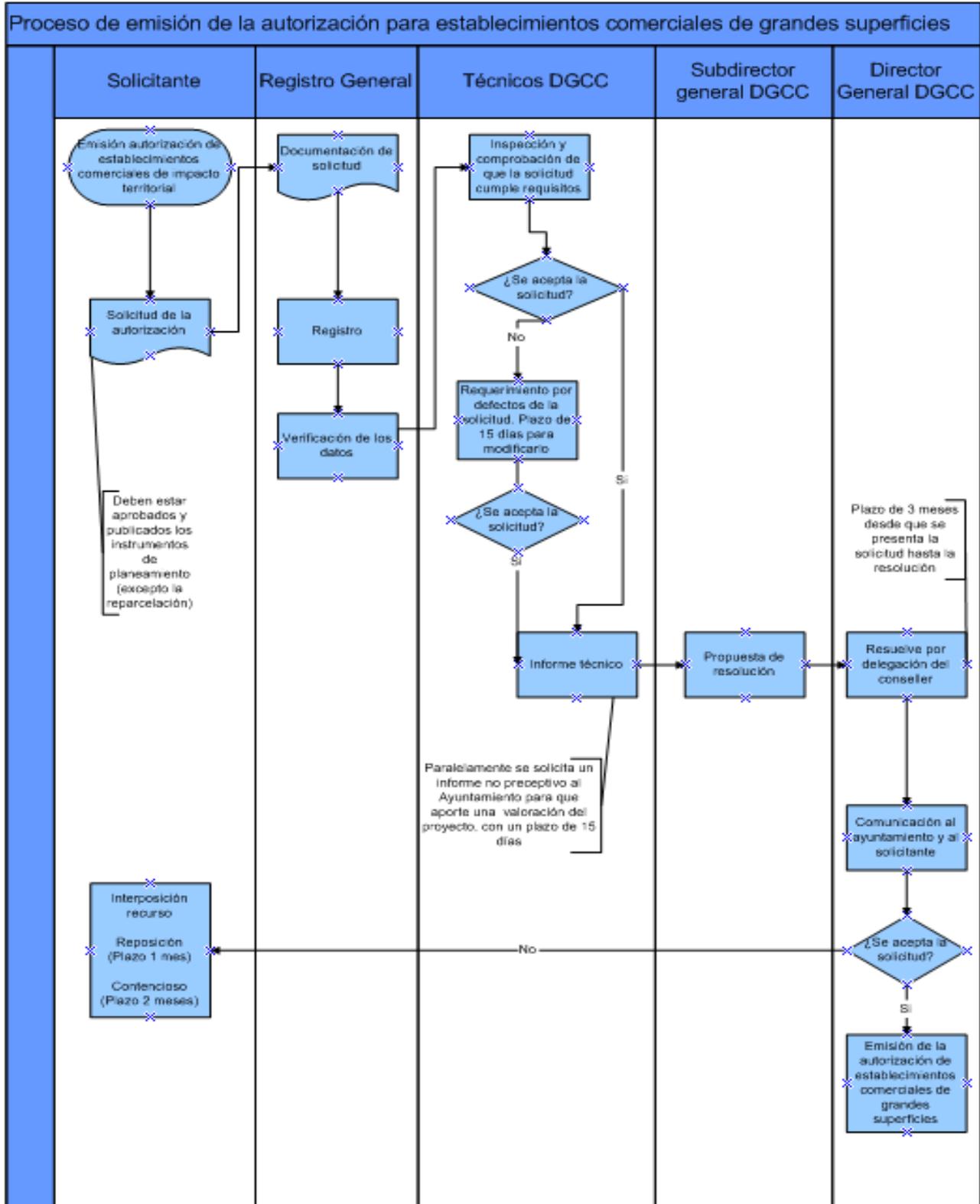


Figura 5. Diagrama de flujo del procedimiento de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Elaboración propia.

## CAPITULO 3. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### 3.1 CONTEXTO. DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

En este tercer apartado se va a explicar y detallar la Organización Pública que se encarga de tramitar el procedimiento administrativo de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies, objeto de este Trabajo Final de Grado. Esta es, la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana, ya que el ámbito territorial al que hace mención este trabajo es la Comunidad Valenciana.

A dicha Conselleria, se le otorga el ejercicio de las actividades en materia de economía, industria, energía y minas, así como comercio y artesanía, turismo, trabajo, empleo y formación profesional. Además se impulsan acciones tanto políticas, como administrativas en aquellas materias que se encuentran bajo su competencia.

A continuación se muestra una imagen del inicio de la página web de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.

The image shows a screenshot of the official website of the Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo of the Generalitat Valenciana. The page features a header with the organization's logo and name, a search bar, and a navigation menu. The main content area is divided into several sections: 'EL CONSELLER' with a portrait of the Minister, 'ACTUALIDAD' with news articles, 'TE INTERESA' with links to various services, 'REDES SOCIALES' with social media icons, 'MULTIMEDIA' with video and photo galleries, and 'ENLACES' with links to related resources. The page is designed with a clean, professional layout using a color palette of blue, white, and orange.

Ilustración 1. Página web de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.  
Fuente: Página web Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.

Tal y como se puede observar en la imagen, la Conselleria está dividida en diferentes áreas o departamentos con el fin de organizarse de manera eficiente, según las competencias que les corresponden. Estas áreas son, Comercio, Consumo, Defensa de la competencia, Economía, Empleo, Emprendimiento, Energía y Minas, Estadística, Formación, Industria e I+D+i, Internacionalización, SERVEF, Trabajo y Turismo.

Concretamente, el centro al que se tiene que hacer referencia en este trabajo, dentro de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por ser el competente del área correspondiente, sería la Secretaría Autonómica de Turismo y Consumo, o más concretamente la Dirección General de Comercio y Consumo, ya que es la encargada del procedimiento de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies, como ya se ha mencionado con anterioridad.

The screenshot shows the website interface for the 'COMERCIO' (Commerce) section of the Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. At the top, there is a header with the logo of the Generalitat Valenciana and the website URL 'www.gva.es'. Below the header, a navigation breadcrumb indicates the current location: 'Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo > Comercio'. The main content area is divided into several sections:

- COMERCIO**: A sidebar menu listing various topics such as 'Presentación y contacto', 'Incentivos', 'Publicaciones', 'Normativa', 'Novedades', 'Información básica para el comerciante', 'Artesanía', 'Ferias comerciales', 'Establecimientos comerciales de impacto territorial', 'Horarios comerciales', 'Mercados y mercadillos', 'Ventas promocionales', 'Ventas fuera de establecimiento', 'Franquiadores', 'Red AFIC', 'Registro de actividades comerciales', 'Asociaciones de comerciantes', and 'FAQ: ¿Qué debe saber un comerciante?'. It also includes 'Estudios y paper works' and 'Estadísticas e indicadores estructurales'.
- NOVEDADES**: A section titled 'Calendario de ferias comerciales de la Comunitat Valenciana del año 2015' with a sub-header 'Resolución de 19 de diciembre de 2014, de la directora general de Comercio y Consumo, por la que se hace público el calendario de ferias comerciales de la Comunitat Valenciana del año 2015.' and a 'Leer más »' link. Below it is another news item: 'Domingos y festivos hábiles para la práctica comercial en 2014. RESOLUCIÓN de 31 de octubre de 2013, de la Conselleria de Economía, Industria,...' with a 'Leer más »' link. At the bottom of this section is a link: 'Resolución por la que se determinan los domingos y días festivos hábiles para la práctica'.
- TE INTERESA**: A section with several links and logos, including 'www.gva.es', 'Web President Alberto Fabra', and 'gva Oberta'.

A large image of a busy market stall with various fruits and vegetables is displayed in the center of the page. The word 'COMERCIO' is overlaid on the bottom right of this image.

**Ilustración 2. Área de Comercio de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Página web Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.**

Tal y como observamos en la ilustración anterior, es el área de comercio, la encargada de las actuaciones referentes a la regulación, planificación e inspección, así como de dar apoyo al desarrollo del comercio valenciano. Por ello, hay que hacer mención especial al apartado que observamos en la ilustración llamado “Establecimientos comerciales de impacto territorial”, que coincide al cien por ciento con el objeto del presente Trabajo Final de Grado.

Mediante el área de Comercio, se pretende mantener un modelo comercial propio, para responder a las necesidades de los consumidores valencianos, y para ello existen distintas líneas de actuación entre las que destacan principalmente tres, las cuales se citan a continuación:

- ✚ Competitividad. Se promueve la competitividad del comercio valenciano mediante la innovación de nuevas tecnologías, así como el fomento de la calidad.
- ✚ Formación. Acciones para formar y capacitar a los agentes que configuran el sector de la distribución, mediante la promoción del asociacionismo comercial.
- ✚ Comercio urbano. Cooperación entre las administraciones locales, mediante la Red de Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial (AFIC).

Por otra parte, cabe detallar que dentro del área de Comercio, se presta especial atención al sector artesano elaborando estudios para llevar a cabo planes de fomento y ordenación del sector.

### 3.1.1 Estructura de la Organización Pública

En el presente apartado se va a desarrollar la estructura que forma la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Comunitat Valenciana, encargada, como ya se ha nombrado con anterioridad, del procedimiento administrativo de autorización de establecimientos con impacto territorial.

Siguiendo el Decreto 159/2014, de 3 de octubre, del Consell, el cual modifica al anterior decreto, siendo este el Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, expresa en su artículo 2 del anexo, que la Conselleria estará formada por una serie de órganos superiores y centros directivos, que son los que se enumeran a continuación:

- Secretaría Autónoma de Economía y Empleo.
- Secretaría Autónoma de Industria y Energía.

- Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio.
- Subsecretaría.
- Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo.
- Dirección General de Trabajo.
- Dirección General de Industria.
- Dirección General de Energía.
- Dirección General de Turismo.
- Dirección General de Internacionalización.
- Dirección General de Comercio y Consumo.

Además cabe hacer mención especial, a ciertas instituciones de importancia en la Comunidad Valenciana que se regulan en dicho Decreto. Se encuentra adscrito a la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE). Mediante la Secretaría Autonómica de Economía y Empleo se encuadra el organismo Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) y también el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT). Por otro lado, a través de la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio se encuadra la Agència Valenciana del Turisme (AVT).

### **3.1.2 Funciones y competencias de la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio**

En relación con la estructura de la Organización, cabe hacer una ligera mención a las funciones o competencias que tiene concretamente la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio, a la que hace referencia el presente Trabajo Final de Grado.

Las competencias que se le atribuyen a la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio se regulan actualmente en artículo 9 del Decreto 159/2014, de 3 de octubre, del Consell, el cual modifica al Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Se menciona que “bajo la autoridad de la persona titular de la Conselleria, la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio asume las competencias que le atribuye el artículo 68 de

la Ley del Consell en materia de política turística, control y supervisión de la actividad y funcionamiento de la Agencia Valenciana del Turismo, comercio interior y exterior, artesanía y consumo". Además también se le atribuyen las competencias de la Vicepresidencia de la Agencia Valenciana del Turismo (AVT).

Por otro lado, las funciones que tiene atribuidas según el artículo 20 del Decreto 159/2014, son las siguientes:

1. Dirigir y coordinar los centros directivos, así como las unidades administrativas integradas en estos, siempre y cuando estén bajo su dependencia.
2. Impulsar y coordinar aquellos programas y proyectos que estén bajo la dirección de los centros directivos adscritos a la Secretaría Autonómica de Turismo y Comercio, para lograr un control del cumplimiento de los objetivos.
3. Aquellas funciones atribuidas a la Dirección General de Turismo, a la Dirección General de Internacionalización y a la Dirección General de Comercio y Consumo.

### 3.1.3. Organigrama

En el presente sub-apartado se va a desarrollar el organigrama de la empresa, así como una breve explicación de los puestos y unidades que forman parte de toda Organización Pública, de modo que se pueda obtener una visión global, pero detallada, de la estructura de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Comunitat Valenciana.

Así pues, se puede definir un organigrama como la representación gráfica de una empresa o cualquier otra organización. En él, se representan las estructuras departamentales, e incluso en algunos casos, aparecen nombradas las personas que dirigen las mismas, de forma que se crea un esquema sobre las relaciones jerárquicas y competenciales de vigor en la organización, obteniendo así una visión clara de la estructura formal de la empresa u organización.

Un organigrama desempeña un claro papel informativo a través de la representación de los elementos de autoridad, los niveles de jerarquía y la relación entre ellos. Por ello, y puesto que cualquier persona puede acceder a él, debe ser de fácil comprensión, conteniendo únicamente los elementos indispensables.

Existen diferentes tipos de organigrama que se pueden clasificar en los siguientes (E. Franklin y E. Zuani):

1. Por su naturaleza. Agrupa los organigramas según el nº de organizaciones que lo formen. Pueden ser, micro administrativos, que corresponden a una sola organización, macro administrativos, involucra a varias organizaciones. En el sector

público suele encontrarse un tercer tipo llamado meso administrativos, que hace referencia a una o más organizaciones del mismo sector de actividad.

2. Por su finalidad. A pesar del carácter informativo de todo organigrama, pueden añadirse otras tres referencias según la finalidad del mismo. Por tanto, se encuentran organigramas analíticos, formales o informales. En el primer caso se trata de organigramas diseñados para analizar ciertos aspectos del comportamiento organizacional. El segundo caso se da cuando se encuentra un modelo planificado y formal de la organización. Por último, sucede lo contrario en el caso de organigramas informales.
3. Por su ámbito. Puede tratarse de organigramas generales cuando contiene información hasta cierto nivel jerárquico, o específicos cuando se especifica la estructura concreta de un área de la organización.
4. Por su contenido. Existen organigramas integrales donde se muestran todas las unidades administrativas y sus relaciones jerárquicas de una organización. Por otra parte, pueden ser funcionales, donde además se muestra las principales funciones de cada unidad. Por último, dentro de esta clasificación existe según sus puestos, plazas y unidades un tipo de organigrama que indica el número de plazas existentes en cada unidad.
5. Por su presentación o disposición gráfica. Esta última clasificación se divide en 4 partes. Organigramas verticales y horizontales, según la estructura que tengan, organigramas mixtos, donde se combinan ambos formatos anteriores, organigramas de bloque, que se caracterizan porque provienen de los organigramas verticales, con la particularidad de que incluyen un mayor número de unidades en espacios más reducidos. Por último, los organigramas circulares, donde la unidad organizativa principal, o de mayor jerarquía, se encuentra en el centro de una serie de círculos.

Tras explicar de forma resumida la clasificación de los organigramas, y sus características, se va a proceder a la clasificación del organigrama de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo siguiendo los cinco apartados anteriores:

1. Por su naturaleza, se trata de un organigrama micro administrativo, ya que hace referencia únicamente a la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.
2. Por su finalidad, es un organigrama informativo, ya que no hace hincapié en aspectos más concretos de la organización.
3. Según el ámbito, es un organigrama general, ya que integra a la totalidad de la organización.

4. Puesto que se muestran todas las unidades administrativas y a la vez, sus relaciones jerárquicas, se trata de un organigrama integral.
5. Por último, debido a su disposición gráfica, es un organigrama vertical, donde la parte superior muestra la jerarquía más alta de la organización.

Para lograr entender mejor la estructura administrativa de dicha Conselleria, y tener una imagen visual de la misma, a continuación se muestra el organigrama al que se hace referencia:

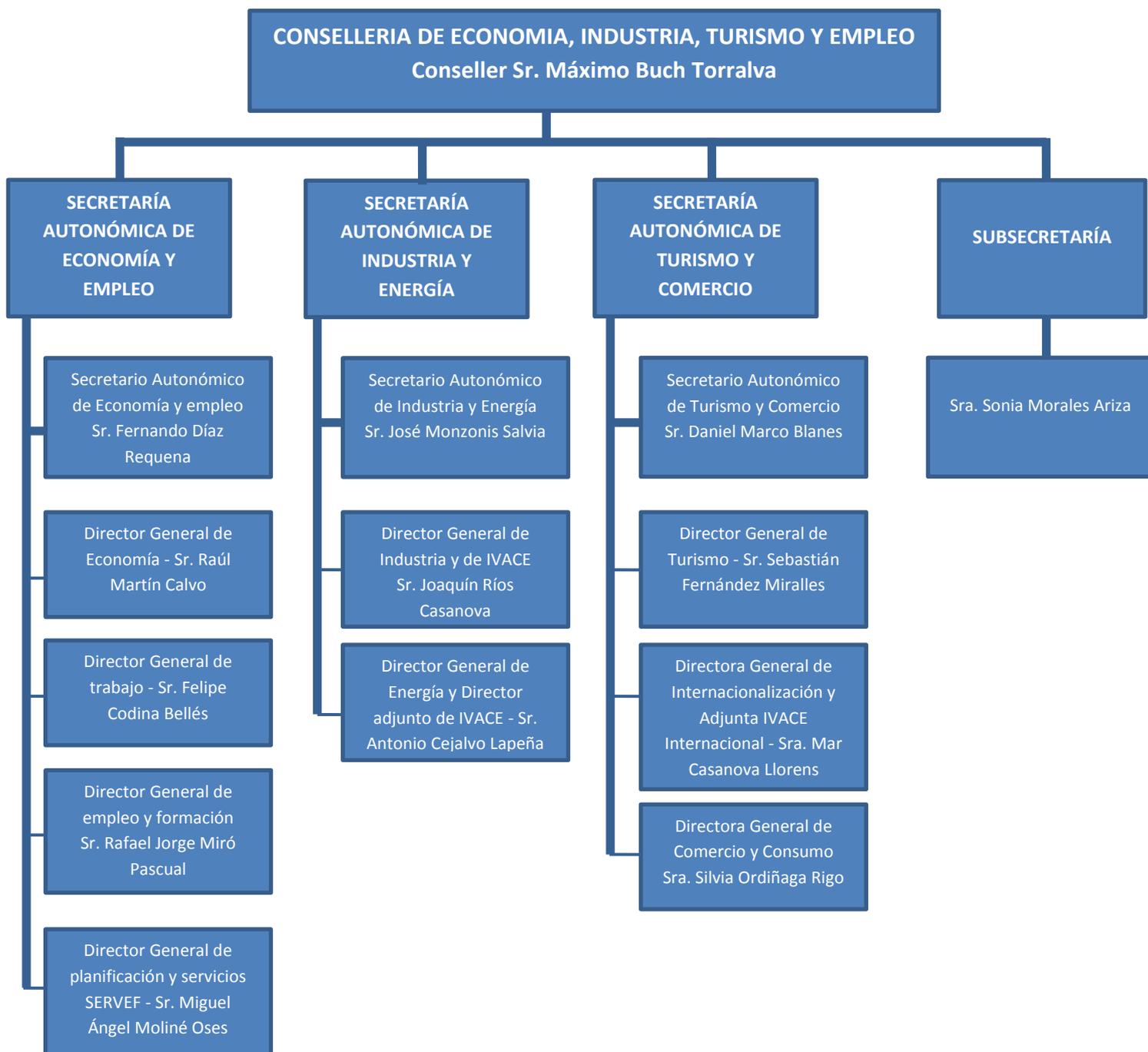


Figura 6. Organigrama de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Elaboración propia.

Para seguir explicando la estructura administrativa de la organización, hay que hacer referencia a sus componentes básicos (Ramió, 2010):

### 1. Jerarquía y divisionalización.

Estructuralmente, se puede afirmar que un organigrama nos muestra las dos dimensiones básicas de una estructura administrativa. Estas son, la dimensión vertical, o lo que es lo mismo, la jerarquía o altura de la organización, donde se agrupan los distintos niveles jerárquicos existentes en la organización, y la dimensión horizontal, o amplitud de la estructura, la cual agrupa las distintas unidades sectoriales, basándose en diversos criterios de divisionalización.

### 2. Sistemas de coordinación y control.

Para lograr la completa integración de todos los ámbitos de una organización, se necesita una coordinación entre las partes, y así cumplir los objetivos de dicha organización. Para ello, es lógico pensar que hacen falta unos mecanismos de coordinación, así como un control de las actividades que se realizan.

Los mecanismos de coordinación y control más destacados son:

- Adaptación mutua. Comunicación informal entre todas las personas que realizan las actividades.
- Supervisión directa. Más común que la anterior, se trata de una coordinación basada en el seguimiento por parte de un superior, del trabajo de los demás.
- Normalización. Coordinación basada en la propia estructura del programa del trabajo. Pueden encontrarse tres tipos: Normalización de procesos, se centran en el contenido del trabajo que se realiza, normalización de resultados, hay libre albedrío en los procedimientos que se emplean con tal de lograr los resultados esperados, y normalización de habilidades, donde lo importante es la preparación previa que se necesita para realizar el trabajo.
- Unidades de coordinación. Este mecanismo entra en juego cuando los anteriores se consideran insuficientes, por lo que se crean unas unidades interdepartamentales, las cuales se encargarán de coordinar distintos ámbitos de gestión.

Según el tipo de organización, se emplearán unos mecanismos u otros. En organizaciones burocráticas, se llevarán a cabo mecanismos de supervisión directa, normalización de procesos y unidades específicas de coordinación. Por el contrario, en organizaciones poco burocratizadas, se recurrirá a la normalización de resultados, de habilidades y a la adaptación mutua, los cuales son mecanismos mucho más "libres".

En el caso de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, es lógico pensar que al tratarse de una organización burocrática, se encuentra en el primero de los casos, y empleará los mecanismos anteriormente mencionados.

### 3. Los puestos de trabajo.

Se trata de la unidad mínima de la estructura administrativa, es una unidad concreta e impersonal, formada por todo el conjunto de actividades que se deben llevar a cabo, teniendo en cuenta siempre las aptitudes y actitudes que debe tener la persona que se encuentre en dicho puesto. Dicha unidad, viene definida por su amplitud y profundidad. La primera está formada por el número de tareas relacionadas a ese puesto. La segunda, al grado de dominio y control, que debe tener la persona que ejerce esas tareas y actividades.

### 4. Las unidades.

Hay que tener en cuenta, que los organigramas suelen agrupar las diferentes unidades de nivel superior, en lugar de los puestos de trabajo concreto, para facilitar su comprensión y su manejabilidad, por las dificultades que supondría hacerlo de forma contraria. A estas unidades se les denomina órganos, tratándose de cada una de las unidades administrativas, en las que se puede dividir una Organización Pública.

Principalmente se encuentran las unidades de línea, o lo que es lo mismo, unidades de mando, o por otra parte, las unidades de staff, o asesoramiento. El organigrama estará formado en su mayor parte por las unidades de mando, y tan solo en ocasiones excepcionales, se pondrán encontrar alguna unidad de asesoramiento, que asesorará a determinadas unidades de mando.

### 5. La diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales frente a las unidades que prestan servicios comunes.

Se trata de realizar una distinción según el tipo de unidad a la que se haga referencia. Cuando se trata de unidades sectoriales, o verticales, se hace referencia a aquellas que generan cualquier actuación orientada al exterior de la Administración, teniendo como destinatarios los ciudadanos individuales, u organizados en colectivos. Por el contrario, las unidades que se dedican a gestionar servicios comunes o unidades horizontales, tendrán una orientación interna, y tendrán como destinatarios el resto de las unidades de la organización.

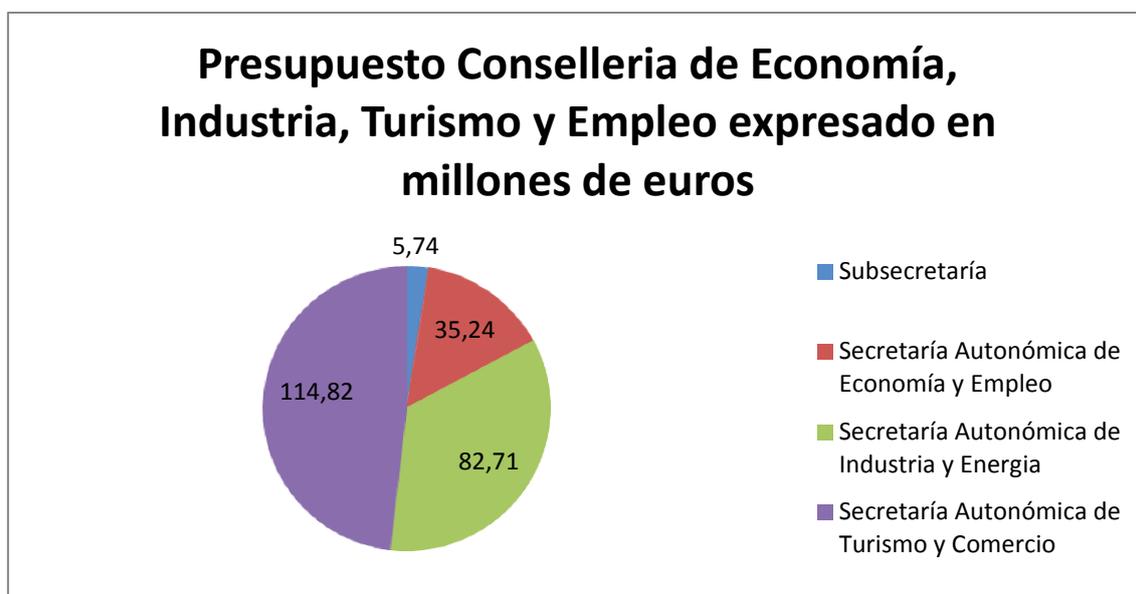
## 3.1.4 Presupuesto de la Organización Pública

Dentro de la descripción de la Conselleria, cabe hacer una pequeña mención al presupuesto que se le destina anualmente, para poder llevar a cabo sus funciones.

Según el diccionario de la lengua española, de la Real Academia Española, se puede definir un presupuesto como “cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación”.

Para fomentar la creación de empleo, la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana trata de impulsar los sectores que abarca, mediante el ahorro y el apoyo a las empresas y emprendedores. A su vez, impulsa la internacionalización y la financiación, compatibilizándolo con la simplificación administrativa y la reducción de cargas burocráticas.

A continuación se muestra un gráfico donde se observa el reparto presupuestario durante el ejercicio 2015 para la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo:



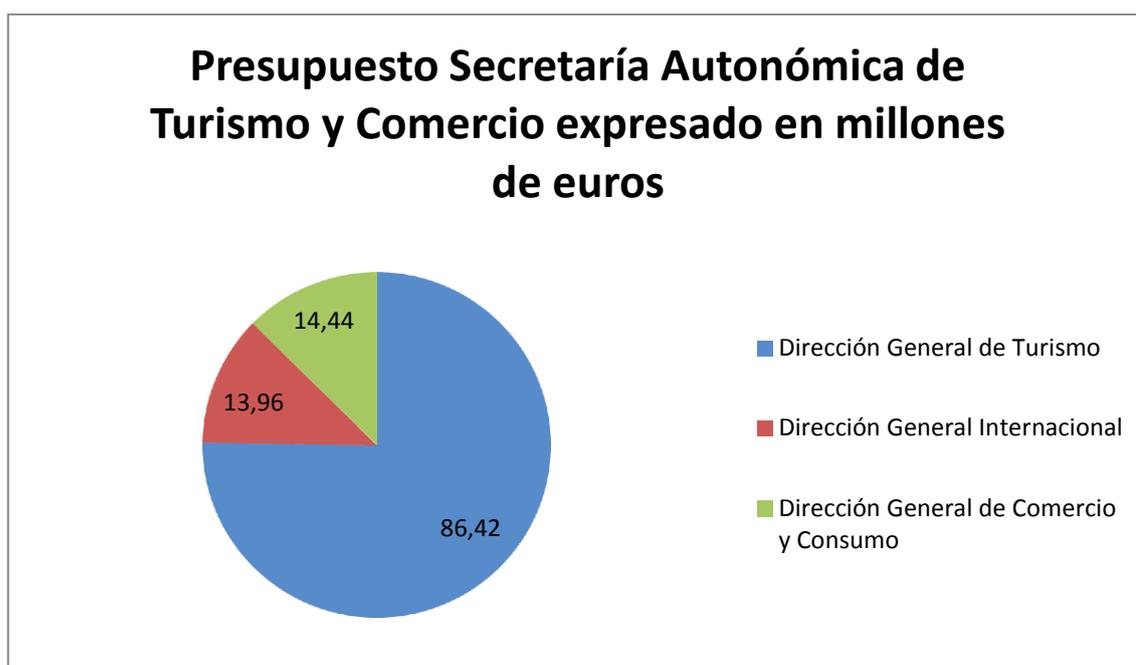
**Figura 7. Presupuesto de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. Fuente: Elaboración propia.**

Tal y como se observa en el gráfico, y con el fin de lograr llevar a cabo los objetivos anteriormente citados, la Conselleria cuenta con una dotación presupuestaria para el año 2015 que asciende a 371,30 millones de euros. El área que más apoyo presupuestario recibe es la Secretaría Autónoma de Turismo y Comercio, a la cual se le adjudica el 48% del presupuesto.

Por otro lado, y más concretamente, se va abordar el presupuesto con el que cuenta para el ejercicio 2015, dicha Secretaría, por ser el organismo relacionado con el objeto del presente Trabajo Final de Grado, así como la dirección correspondiente a dicho trabajo.

Se ha explicado con anterioridad, al visualizar el organigrama de la Organización, que la Secretaría Autónoma de Turismo y Comercio se divide en tres directrices: la Dirección General de Turismo, la Dirección General Internacional, y la Dirección General de Comercio y Consumo. El área que compete a este trabajo es la Dirección General de Comercio y Consumo.

A continuación se muestra el gráfico correspondiente, donde se observa el reparto presupuestario durante el ejercicio 2015 para la Secretaría Autónoma de Turismo y Comercio, la cual como se plasmaba en el gráfico anterior, suma un total de 114,82 millones de euros, que se dividen de la siguiente forma:



**Figura 8. Presupuesto de la Secretaría Autónoma de Turismo y Comercio. Fuente: Elaboración propia.**

Como se puede observar, la Dirección General de Comercio y Consumo estaría en segundo lugar en cuanto al reparto del presupuesto para el ejercicio 2015, la cual cuenta con unos recursos presupuestarios, correspondientes de los programas 443.10 "Protección Consumidores y Calidad de bienes y servicios" y 761.10 "Ordenación y Promoción Comercial", con una dotación presupuestaria de 4,70 millones de euros y 9,74 millones de euros,

respectivamente, lo cual suma un total de 14,44 millones de euros, un 13% del total del presupuesto.

## 3.2 REGULACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE GRANDES SUPERFICIES

En el presente apartado, se va a explicar de qué manera está regulado el comercio en la Comunidad Valenciana, más concretamente, los establecimientos comerciales de grandes superficies, por ser objeto principal de este trabajo.

La ley que cabe mencionar, es la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana, por tener como objeto la ordenación y el fomento de la actividad comercial en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

Dicha Ley, queda modificada por la Ley 6/2012, de 24 de octubre, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas administrativas. Esta ley aparece con el objeto de modificar la Ley 3/2011, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, así como de las competencias asumidas por la Generalitat. Tiene además como prioridad, impulsar aquellos mecanismos normativos encaminados a aligerar de cargas burocráticas las disposiciones que lastran el ejercicio de las actividades económicas.

Debido a ello, se va a proceder a analizar conjuntamente, haciendo mención a la primera ley, pero teniendo, en cuenta en cualquier caso, las modificaciones de la segunda.

En el **Título I**, se define el objeto y ámbito de aplicación de la ley, y una serie de conceptos básicos.

En relación con el presente trabajo, cabe destacar el artículo 5, donde se establece que “Tendrán la consideración de establecimientos comerciales los locales y las construcciones o instalaciones de carácter fijo y permanente, destinados al ejercicio regular de actividades comerciales, ya sea de forma continuada o en días o en temporadas determinadas”.

Además en dicha definición se incluirán como establecimientos comerciales los quioscos o cualquier instalación que cumpla la misma finalidad, siempre y cuando tengan el carácter de inmuebles según el artículo 334 del Código Civil.

Los establecimientos comerciales podrán tener carácter individual o colectivo, entendiendo por estos últimos “aquellos integrados por un conjunto de locales comerciales, situados o no en un mismo recinto, en los que se ejercen las respectivas actividades de forma

empresarialmente independiente y que han sido proyectados conjuntamente, o bien que están relacionados por elementos privativos de uso común cuya utilización comparten”.

Puesto que dichos establecimientos no cuentan con una Ley concreta para su regulación, deberá acogerse a lo dispuesto en la misma Ley 3/2011, para todos sus aspectos generales.

En el **Título II**, se regula el ejercicio de la actividad comercial. Dentro de dicho título, se encuentra en el capítulo II, la regulación de los horarios que en general deben acatar los establecimientos comerciales.

Tal y como indica la Ley, los comercios, podrán llevar a cabo su actividad comercial durante los días laborables de la semana, con un máximo de 90 horas, teniendo en cuenta que los domingos y festivos se consideran no laborables. A pesar de esto último, los comercios contarán con 10 domingos o festivos donde podrán permanecer abiertos al público por un máximo de 12 horas.

Por otro lado, la presente Ley, no cuenta con ningún apartado que regule algún horario especial para los establecimientos comerciales de grandes superficies, aunque sí que podrá solicitarse una autorización de horarios excepcionales por tiempo limitado.

En el capítulo V del mismo, quedan reguladas tanto la libertad de precios, como la publicación de los precios, que serán vigentes para todo el comercio de la Comunidad Valenciana, pero que en el presente trabajo no se analizará con mayor profundidad.

**El Título III** hace referencia al comercio y al territorio, donde se regula una serie de disposiciones generales, la ordenación territorial de los comercios, el régimen de implantación de los establecimientos (que a continuación se explicará brevemente) y la mejora de los entornos comerciales.

Dentro del capítulo III se regula el régimen de implantación de los establecimientos con impacto territorial, desde el artículo 33 hasta el 37.

Cabe hacer mención especial al artículo 34 donde se establecen los criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica. A continuación se expondrá dicho artículo teniendo en cuenta su modificación en la Ley 6/2012, de 24 de octubre, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas administrativas:

“1. La adecuación del proyecto a las determinaciones y normas del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana.

2. La adecuación del proyecto a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente que le sea de aplicación.
3. La compatibilidad del proyecto con las directrices que para las actividades económicas establece la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.”.

El **Título IV** hace referencia a los diferentes modelos de venta existentes. Puesto que no afecta directamente al modelo comercial del presente trabajo, tan solo cabe mencionarlos: venta fuera de los establecimientos comerciales, venta no sedentaria, venta a distancia, venta domiciliaria, venta automática, o venta en subasta.

El **Título V**, sobre ventas promocionales, del mismo modo que en el anterior caso, tan solo cabe mencionar los diferentes modelos de ventas que se regulan en la Ley, puesto que afectan al comercio general de la Comunidad Valenciana, y no a los establecimientos comerciales de impacto territorial en particular. Estos son las ventas en rebajas, con descuento, obsequio, liquidación, de saldos, u oferta de venta directa.

El **Título VI** hace mención a la Gobernanza. En este título se regula tanto la calidad en la acción pública, la descentralización administrativa y funcional, la participación ciudadana, el fomento de la actividad comercial, y las ferias comerciales.

Cabe citar textualmente el capítulo II descentralización administrativa y funcional, donde se regulan los artículos 86 y 87.

“Artículo 86. Proximidad de la gestión.

1. La Generalitat garantizará a los entes locales el derecho a intervenir en la planificación comercial de su territorio, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, mediante la puesta en marcha de mecanismos y actuaciones que impulsen el proceso de modernización y ordenación del comercio local y contribuyan a la mejora de la calidad de los servicios.

2. La Generalitat facilitará el acercamiento al ciudadano de la actividad administrativa en materia de comercio, a través de la implantación de una red de Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial que, distribuidas espacialmente, y coordinadas por la Conselleria competente en materia de comercio, den respuesta a las necesidades del sector en clave local.

Reglamentariamente se determinarán las funciones de las agencias para el fomento de la innovación comercial, así como los requisitos y el procedimiento para su incorporación y acreditación.

Artículo 87. Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación.

Además del ejercicio de las competencias de carácter público que, como corporaciones de derecho público, corresponden a las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, la Generalitat podrá encomendar o delegar en ellas otras competencias que aproximen la administración al ciudadano y contribuyan a la promoción y defensa de los intereses generales del comercio.”

En estos, se regula principalmente el modelo de gestión que sigue la Comunidad Valenciana en cuanto al comercio, y los órganos, o las cámaras oficiales encargadas para su gestión.

El **Título VII** de la Ley regula el Régimen de infracciones y sanciones, el cual debido a su importancia se ha considerado adecuado reflejarlo en el presente trabajo.

En el artículo 102 se define que se entiende por una infracción, las cuales se clasifican en leves, graves, y muy graves.

“Constituye infracción administrativa en materia de comercio el incumplimiento de los mandatos y prohibiciones establecidos en esta ley y sus normas de desarrollo.”

A estas infracciones se le relacionan una serie de sanciones administrativas, previa la instrucción del correspondiente expediente sancionador, iniciado de oficio o por denuncia.

En los artículos 103, 104 y 105 se enumeran todas las infracciones considerándolas como leves, graves, y muy graves respectivamente.

Este título cuenta también como se ha mencionado anteriormente con un capítulo sobre las sanciones que corresponden a cada infracción.

“Artículo 107. Clases y cuantía.

1. Las infracciones leves se sancionarán con apercibimiento o multa en cuantía de hasta 6.000 euros.
2. Las infracciones graves se sancionarán con multa en cuantía de hasta 60.000 euros.
3. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa en cuantía de hasta 600.000 euros.

4. Cuando la sanción lo sea por la forma de actividad comercial que se realiza o por los productos comercializados, las sanciones comportarán la incautación y pérdida de la mercancía objeto de la actividad comercial de que se trate.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad que ordene la incoación del expediente podrá decidir como medida precautoria la intervención cautelar de los productos, cuando de las diligencias practicadas se presuma el incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para su comercialización.

5. En los supuestos de falta muy grave, el Consell podrá adoptar la medida de cierre de las instalaciones o establecimientos que no dispongan de las autorizaciones preceptivas o la suspensión de su funcionamiento hasta que se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos.

6. En el caso de tercera reincidencia en infracciones calificadas como muy graves, el Consell podrá decretar el cierre temporal de la empresa o el establecimiento por un periodo máximo de un año.

El acuerdo de cierre debe determinar su duración y las medidas complementarias para su plena eficacia.”

Los órganos competentes para imponer dichas sanciones son los de la Conselleria competente en materia de comercio correspondiente, excepto en aquellas infracciones muy graves que determinen el cierre de la empresa o establecimiento. En este caso corresponderá al Consell, el cual podrá ordenar la publicación de dicha sanción en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, la siguiente ley que debe ser analizada es la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Dicha ley abarca las modificaciones permitentes que se pretenden implantar en materia de comercio de la Comunidad Valenciana, en cuanto a simplificación de procedimiento se refiere.

Puesto que se trata de una ley un tanto extensa, y trata temas diversos del comercio, en este trabajo se va hacer mención tan solo a una parte del capítulo II, por ser la relacionada con el presente trabajo, y por tanto, con los establecimientos comerciales.

En primer lugar en el Capítulo II sobre el comercio minorista y unidad de mercado, se citan dos artículos que declaran zonas de gran afluencia turística, lo que no pertenece al objeto del presente trabajo.

Tras esto, el artículo 6 modifica la Ley 7/1996 de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, estableciendo lo siguiente en cuanto a la apertura, traslado o ampliación de los establecimientos comerciales:

“Artículo 6. Apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales.

1. Con carácter general, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización.

2. No obstante lo anterior, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales podrá quedar sometida a una única autorización que se concederá por tiempo indefinido cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa. El régimen de autorización deberá estar motivado suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

3. Las autorizaciones o declaraciones responsables para la apertura o ampliación del establecimiento no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura y deberán estar justificados en razones imperiosas de interés general.

En todo caso los requisitos deberán ser no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes, accesibles, y atenderán únicamente a criterios basados en las razones señaladas en el apartado 2.

4. En ningún caso, podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, entre otros, aquellos que supediten el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o a un exceso de la oferta comercial, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente, o aquellos que puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector. Asimismo se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que en su caso se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

Los regímenes de intervención administrativa se ajustarán a lo previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En concreto, no podrán contener requisitos prohibidos del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación del artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

5. El otorgamiento de las autorizaciones a que se refieren los apartados anteriores corresponderá a la administración territorial competente. El procedimiento administrativo integrará todos los trámites necesarios para la apertura, traslado o ampliación de los establecimientos comerciales. Las solicitudes presentadas deberán resolverse y notificarse al

interesado en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual, se entenderá estimada la solicitud por silencio administrativo.

Las autorizaciones podrán transmitirse a terceros previa comunicación a la administración otorgante.”.

El citado artículo implica un cambio en la manera de regular los establecimientos comerciales, ya que estos no dependerán, en principio, de la autorización pertinente. No obstante, esto no se aplica para establecimientos comerciales con impacto territorial (objeto directo del presente Trabajo Final de Grado), tal y como se explica en el apartado 2 del artículo.

Por otro lado se regula, y se somete a modificación los horarios comerciales, tal y como cita su artículo 7 de la presente ley, en cuanto a zonas de turismo o de gran afluencia turística se refiera:

“**Artículo 7.** Modificación de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales.

La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, queda modificada como sigue:

Uno. Se añaden dos nuevos párrafos finales en el apartado 4 del artículo 5 con la siguiente redacción:

«En los supuestos en los que concurran las circunstancias enumeradas y la propuesta de declaración de zona de gran afluencia turística formulada por el Ayuntamiento interesado contenga una limitación de carácter temporal o territorial, deberán justificarse en la propuesta las razones en las que se funda tal limitación temporal o territorial, de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor. En el caso de que la Comunidad Autónoma considerase que no está suficientemente justificada esta restricción, se declarará zona de gran afluencia turística la totalidad del municipio todo el año.

Si en el plazo que determine su legislación o, en su defecto, en el plazo de seis meses, la Comunidad Autónoma competente no resolviera la solicitud del Ayuntamiento interesado, se entenderá declarada como zona de gran afluencia turística la propuesta por dicho Ayuntamiento.»

Dos. Se modifica el apartado 5 del artículo 5, que queda redactado como sigue:

«5. En todo caso, en los municipios con más de 100.000 habitantes que hayan registrado más de 600.000 pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una zona de gran afluencia turística aplicando los criterios previstos en el apartado anterior. Para la obtención de estos datos estadísticos se

considerarán fuentes las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y de Puertos del Estado.

Si en el plazo de seis meses a partir de la publicación de estos datos, las Comunidades Autónomas competentes no hubieran declarado alguna zona de gran afluencia turística en el municipio en el que concurren las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, se entenderá declarada como tal la totalidad del municipio y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año.”

Cabe explicar, que dicha ley muestra el principio de una serie de cambios que pretende conseguir y llevar a cabo la Administración, concretamente en este caso la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Comunitat Valenciana respecto a la regulación del comercio en la comunidad, y en detalle, a los establecimientos con impacto territorial.

Es debido a esta serie de cambios planteados por la Administración, que se está desarrollando el presente Trabajo Final de Grado, que supone un análisis de la regulación vigente, así como una propuesta de mejora del procedimiento.

### **3.3 AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE GRANDES SUPERFICIES. PROCEDIMIENTO ACTUAL**

En el presente apartado se va a desarrollar el procedimiento que hay que llevar a cabo para conseguir la autorización para la apertura de establecimientos comerciales de grandes superficies, o lo que es lo mismo, establecimientos comerciales con impacto territorial. Para ello se irán abordando diferentes apartados o cuestiones referentes a dicho procedimiento.

Antes de abordar dichos apartados, se va a describir paso a paso y mediante ilustraciones, el procedimiento a llevar a cabo a través de la página web de la Generalitat Valenciana, para descargar y cumplimentar la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.

En primer lugar se debe acceder a la página web de la Generalitat Valenciana: [www.gva.es](http://www.gva.es)

The screenshot shows the homepage of the Generalitat Valenciana website. At the top left is the logo of the Generalitat Valenciana. To its right are four main navigation icons: 'CIUDADANOS' (Citizens), 'EMPRESAS' (Businesses), 'ADMINISTRACIÓN' (Administration), and 'ÁREA PERSONAL' (Personal Area). A search bar is located on the right side of the header. Below the header, there are social media icons for Twitter, YouTube, Facebook, LinkedIn, TV, and Pinterest. The main content area is divided into several sections:

- BUSCAR POR TEMAS** (Search by Topics): A section titled '¿QUÉ HAGO SI...?' with a list of services: Busco trabajo, Quiero información sobre familia, Necesito información tributaria, Necesito ir al médico, Quiero acceder a una vivienda, and Quiero estudiar.
- DESTACAMOS** (Highlights): A list of key services and departments, including La Generalitat, El President, El Consell, Gabinete de Comunicación, Canal GVA, Diario Oficial, Cita Previa, Atención al ciudadano/Guia Prop, Contratación Pública GVA, Sede Electrónica, Buzón del ciudadano, UE y Acción Exterior, and Enlaces de interés.
- COMUNICA** (Communicate): A section for 'Actualidad del Consell' (Council News) with two recent updates from @gva\_info.
- Services Grid:** A grid of service tiles including 'Presupuestos 2015', 'RENTA 2014', 'Oficina Virtual FAVIDE', 'Cita médica', 'Portal traducciones salt', 'Generalitat Jove', 'Agenda Digital de la CV', 'gva Oberta', and 'GVA Jobs'.
- Emergency Alert:** A prominent orange banner at the top right of the main content area reads 'La Generalitat te informa de preemergencias. Para más información consulta aquí' with warning icons.
- Video Player:** A video player showing a group photo of officials, with the caption 'Reunión con el Ministro de Economía, Luis de Guindos, y una representación empresarial de la Comunidad Valenciana'.
- Footer:** Includes the European Union flag and the text 'elecciones a' with a logo.

Ilustración 3. Paso uno para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana

En segundo lugar, se debe hacer click en “Atención al Ciudadano/Guía Prop”, tal y como se muestra en la siguiente ilustración:

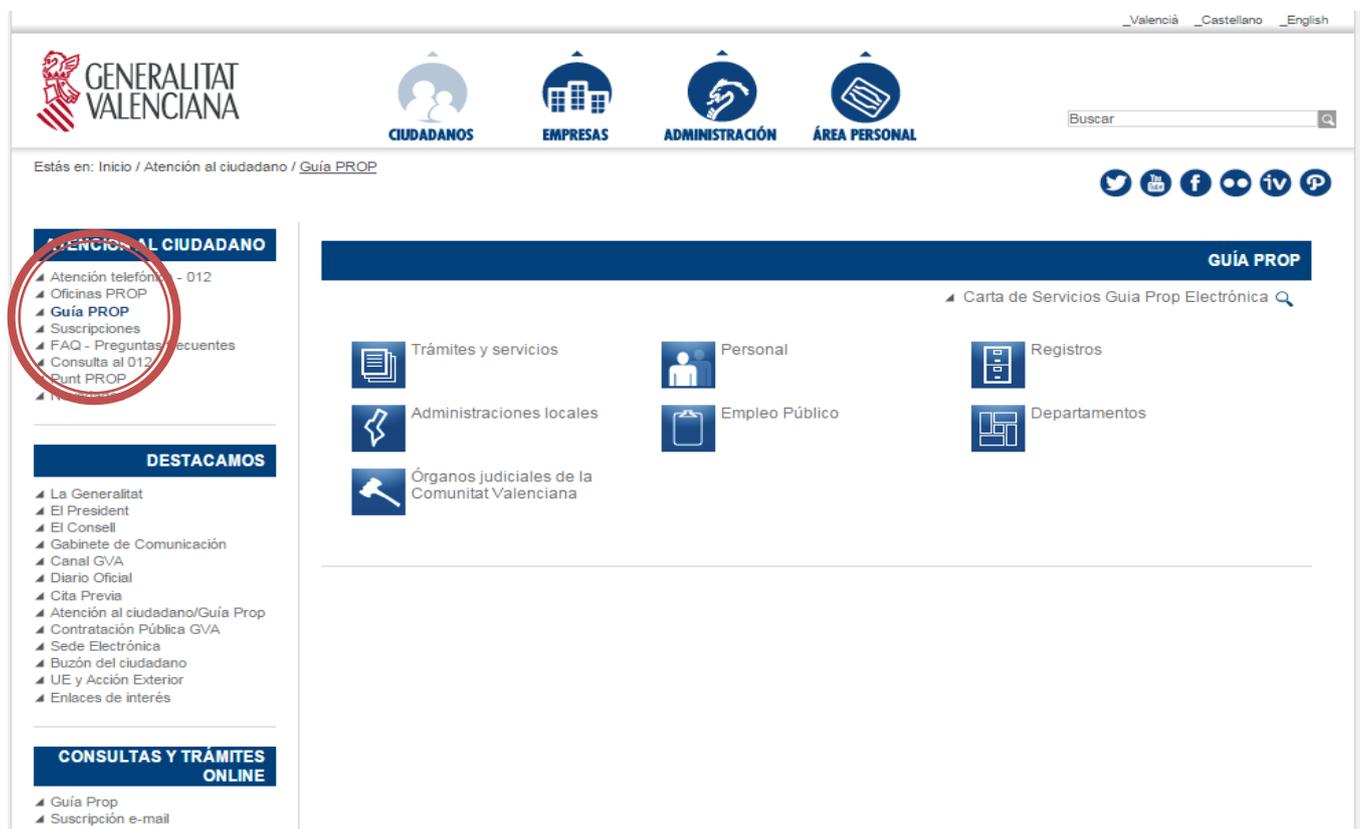


Ilustración 4. Paso dos para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana

En tercer lugar, se debe entrar en el área “Trámites y Servicios”:

The screenshot shows the website interface of the Generalitat Valenciana. At the top, there is a navigation bar with the logo and the text 'GENERALITAT VALENCIANA'. Below the logo, there are four main navigation icons: 'CIUDADANOS', 'EMPRESAS', 'ADMINISTRACIÓN', and 'ÁREA PERSONAL'. The 'CIUDADANOS' icon is circled in red. To the right of these icons is a search bar with the text 'Buscar' and a magnifying glass icon. Below the navigation bar, there is a breadcrumb trail: 'Estás en: Inicio / Atención al ciudadano / Guía Prop / Trámites y servicios'. The 'Trámites y servicios' link is also circled in red. To the right of the breadcrumb trail are social media icons for Twitter, YouTube, Facebook, LinkedIn, and Pinterest. Below the breadcrumb trail, there are three main sections: 'GUÍA PROP', 'DESTACAMOS', and 'CONSULTAS Y TRÁMITES ONLINE'. The 'TRÁMITES Y SERVICIOS' section is highlighted with a blue header. Below this header, there is a sub-section 'FAQ - Trámites y servicios'. The main content area contains a form with the following fields: 'Descripción:', 'Consellerias:' (with a dropdown menu showing 'Seleccione una opción'), 'Otros Organismos:' (with a dropdown menu showing 'Seleccione una opción'), 'Plazo de presentación abierto:' (with a checkbox), 'Sólo trámites electrónicos:' (with a checkbox), 'Necesitan certificado digital:' (with a checkbox), and 'Frase exacta:' (with a checkbox). At the bottom right of the form, there are two buttons: 'Buscar' and 'Limpiar'.

Ilustración 5. Paso tres para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana

En cuarto lugar, para buscar y poder descargar la autorización, se deben introducir en los campos de búsqueda, las palabras clave. En este caso, en el campo “Descripción”, se pondrá “establecimiento comercial”, y en el apartado “Consellerias”, se abrirá el desplegable y se indicará la “Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo”. Una vez rellenado esos dos campos, será suficiente para realizar la búsqueda, dando click en la palabra “Buscar”.

The screenshot shows the website interface for searching services. At the top, there are navigation icons for 'CIUDADANOS', 'EMPRESAS', 'ADMINISTRACIÓN', and 'ÁREA PERSONAL'. A search bar is located on the right. Below the navigation, there are social media icons and a breadcrumb trail: 'Estás en: Inicio / Atención al ciudadano / Guía PROP / Trámites y servicios'. The main content area is divided into two columns. The left column has a 'GUÍA PROP' section with a list of services and a 'DESTACAMOS' section with a list of featured items. The right column has a 'TRÁMITES Y SERVICIOS' section with a search form. The search form has the following fields: 'Descripción' (containing 'establecimientos comerciales'), 'Consellerias' (a dropdown menu set to 'CONSELLERIA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO'), and 'Otros Organismos' (a dropdown menu set to 'Seleccione una opción'). There are also four checkboxes for 'Plazo de presentación abierto', 'Sólo trámites electrónicos', 'Necesitan certificado digital', and 'Frase exacta'. At the bottom of the search form, there are two buttons: 'Buscar' and 'Limpiar', both circled in red.

**Ilustración 6. Paso cuatro para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana**

Finalmente, como se muestra en la siguiente ilustración, se habrán obtenido los resultados de la búsqueda. En este caso, y tal y como se pretendía, aparece un único resultado, siendo este la autorización de establecimientos comerciales con impacto territorial.

The screenshot shows the website of the Generalitat Valenciana. At the top, there are navigation icons for 'CIUDADANOS', 'EMPRESAS', 'ADMINISTRACIÓN', and 'ÁREA PERSONAL'. A search bar is located in the top right corner. Below the navigation, there are social media icons for Twitter, YouTube, Facebook, LinkedIn, and Pinterest. The main content area is divided into two columns. The left column contains a 'GUÍA PROP' section with a list of services and a 'DESTACAMOS' section with a list of news items. The right column contains a 'TRÁMITES Y SERVICIOS' section with a search filter. The search filter includes a description field with the text 'establecimientos comerciales', a dropdown menu for 'CONSELLERIA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO', and a dropdown menu for 'Seleccione una opción'. Below the search filter, there are four checkboxes for 'Plazo de presentación abierto', 'Sólo trámites electrónicos', 'Necesitan certificado digital', and 'Frase exacta'. A 'Buscar' button and a 'Limpiar' button are located below the search filter. The search results section is titled 'RESULTADOS DE LA BÚSQUEDA: DEL 1 AL 1 DE UN TOTAL DE 1' and contains a single result: '1. Solicitud de autorización comercial autonómica de apertura, ampliación y modificación de establecimientos comerciales con impacto territorial. Comercio.' The result is circled in red. Below the search results, there are three icons indicating the status of the search results: a blue icon for 'Este trámite se puede tramitar sin certificado digital', a red icon for 'Este trámite se puede tramitar con certificado digital', and a blue checkmark icon for 'Plazo de presentación de solicitudes abierto'. The page number 'Página actual 1 de 1' is located at the bottom of the search results section.

Ilustración 7. Paso cinco para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana

Para acceder a la misma, se hará click y se abrirá una nueva página donde aparecen datos concretos del procedimiento. Además se incluye un apartado denominado “Impresos asociados”, el cual corresponde con la autorización que se requiere.

The screenshot shows the website interface for the Generalitat Valenciana. At the top, there are navigation icons for 'CIUDADANOS', 'EMPRESAS', 'ADMINISTRACIÓN', and 'ÁREA PERSONAL'. A search bar is located on the right. The main content area is titled 'DETALLE DE PROCEDIMIENTOS' and contains the text 'Solicitud de autorización comercial autonómica de apertura, ampliación y modificación de establecimientos comerciales con impacto territorial. Comercio.' Below this, there are several sections with expandable headers: '¿Qué se puede solicitar?', '¿Quién puede iniciarlo?', '¿Cuándo solicitarlo?', '¿Dónde dirigirse?', '¿Qué documentación se debe presentar?', '¿Cómo se tramita?', and 'Información complementaria'. A red circle highlights the 'Impresos asociados' link, which is accompanied by a document icon. Below the link, there are options for 'Versión reducida', 'Enviar a un amigo', and 'Imprimir'. The '¿Qué se puede solicitar?' section is expanded, showing the name of the procedure, its object, and the requirements for applicants.

Ilustración 8. Paso seis para descargar la Autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies. Fuente: Web de la Generalitat Valenciana

A continuación se exponen paso a paso, ciertas características a tener en cuenta sobre el procedimiento (objeto del presente trabajo) que debe seguirse, tal y como se introducía al principio del presente apartado:

#### Conceptos clave

En primer lugar, debemos delimitar el concepto de establecimiento comercial de grandes superficies para entender perfectamente el objeto del trabajo. Según la Ley 3/2011 de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, la cual fue modificada por la Ley 6/2012, de 24 de octubre de la Generalitat, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas administrativas, se trata de establecimientos comerciales, tanto individuales, como colectivos, que ocupan una superficie comercial igual o superior a 2.500 m<sup>2</sup>.

Este primer concepto, lleva directamente a otro relacionado, por lo que se necesita explicar qué se entiende por superficie comercial. Se trata de aquella superficie total de las áreas o locales, donde se exponen los productos con carácter habitual o permanente, o los destinados a tal finalidad con carácter eventual o periódico, a los cuales pueda acceder el cliente, incluyendo en cualquier caso, los escaparates y los espacios internos destinados al tránsito de las personas y a la presentación o dispensación de los productos.

#### Supuestos sujetos a autorización de la Conselleria

Continuando con la Ley 3/2011, se indica que deberán estar sujetos a autorización por parte de la Conselleria los siguientes casos:

1. La implantación de aquellos establecimientos comerciales, tanto de carácter individual, como colectivo, cuya superficie comercial, sea igual o sobrepase los 2.500 metros cuadrados.
2. La implantación de establecimientos comerciales, tanto de carácter individual, como colectivo, cuyas condiciones urbanísticas vengán determinadas en el Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana, en este caso.
3. En el caso de ampliación de la superficie comercial de un establecimiento comercial individual o colectivo, que ya exista, cuando tras esta modificación, se alcancen o superen los 2.500 metros cuadrados.

4. Será objeto de autorización, en el caso de ampliación de la superficie comercial de un establecimiento de impacto territorial cuando la ampliación, de forma individual o colectiva con ampliaciones anteriores, cuando por motivo de la misma, se supere el 10% de la superficie autorizada, y tal y como se explicaba en el apartado 3. en todo caso, cuando la ampliación supere los 2.500 metros cuadrados.
5. Por último, cuando se den modificaciones sustanciales en el funcionamiento de un establecimiento comercial, individual o colectivo, ya existente, cuya superficie comercial alcance o supere las superficies de 2.500 metros cuadrados.

#### Casos que no precisan autorización

De la misma forma que la Ley regula los casos en los cuales es necesario obtener la autorización, también están citados, aquellos en los que no es necesaria dicha autorización. A continuación se citan dichos casos, o situaciones:

1. En el caso de la apertura de un nuevo establecimiento individual, integrado en un establecimiento colectivo ya existente, como por ejemplo, centros o parques comerciales, el cual, hubiera obtenido una autorización para el complejo donde ya viniera definido en su proyecto inicial, las actividades que formarían parte del mismo en un futuro.
2. Un segundo caso es cuando se trate de la apertura, modificación o ampliación, según el caso, de establecimientos dedicados al comercio al por mayor, con independencia de su superficie.

#### Pedir autorización

Existen dos supuestos a la hora de quien debe ser la persona física o jurídica encargada de solicitar la autorización.

Cuando se trata de establecimientos colectivos, la persona responsable será el promotor, es decir, uno de los agentes de la edificación contemplado por la Ley de Ordenación de la Edificación de España.

Por el contrario, para establecimientos colectivos, solicitará la autorización la empresa que va a explotar el negocio.

## Solicitud

La solicitud se solicitará cuando ya se haya acreditado la aprobación definitiva, y se hayan publicado en los diarios oficiales, la totalidad de instrumentos urbanísticos que serán necesarios para poder desarrollar el proyecto, sin tener en cuenta la reparcelación.

Además, y a pesar de que podrán tramitarse conjuntamente la autorización comercial autonómica y las licencias municipales, en general la primera, será preceptiva y previa al otorgamiento de las mismas.

## Documentación a presentar

Cabe decir para este sub-apartado, que no existe un desarrollo reglamentario específico, ya que el existente sobre comercios de grandes superficies fue derogado, por lo que a continuación se enumerará la documentación que deberá presentarse para obtener la autorización pertinente, teniendo como documentos básicos los siguientes, en función de los requisitos y criterios que establece la Ley 3/2011:

- La identificación del solicitante, DNI en caso de persona física, o CIF si se trata de una persona jurídica.
- El tipo de establecimiento a implantar, o bien modificar o ampliar, así como la superficie total edificada, y los espacios dedicados a los distintos usos.
- Se debe especificar también, según sea el establecimiento colectivo o individual, que actividades se van a instalar, o que productos se pretenden comercializar, según sea el caso.
- Se debe presentar un plano de situación del establecimiento, así como del municipio en el que se encuentra, y el espacio que ocupa en el mismo.
- Junto a lo anterior, debe sumarse el certificado emitido por el Ayuntamiento de calificación urbanística del suelo en que se va a construir, donde acredite que cuenta con la totalidad de los instrumentos urbanísticos aprobados, excepto la reparcelación, así como que el proyecto por sus usos y dimensiones es aceptado según el planeamiento urbanístico vigente, además de que cumple con la dotación mínima de aparcamientos exigible.
- Deben incluirse en la entrega de documentación, los planos por planta del establecimiento, donde aparezcan de forma detallada las diferentes secciones que lo forman. En caso de ampliación o modificación del establecimiento, se presentarán además de los planos iniciales, aquellos que recojan la nueva distribución.
- Se adjuntarán además los datos de la inversión.
- El número de puestos de trabajo que se prevé cubrir, tanto directos como indirectos. Al igual que en apartados anteriores, cuando se trate de una ampliación o modificación, se entregarán los datos de los puestos ya existentes, junto con los nuevos puestos.

- Se tendrá que especificar el impacto del proyecto, en relación con el espacio, incluyendo un estudio de impacto sobre el tráfico de la zona afectada, un análisis de la accesibilidad, así como un análisis de tratamiento de residuos y repercusiones medioambientales.
- Finalmente, deberá aportarse un calendario con la duración prevista para la realización del proyecto.

#### Plazo para resolver la petición

El plazo con el que se cuenta para resolver la petición es de tres meses.

Cabe especificar, que dicho plazo no comenzará a contar hasta el momento en que se presente toda la documentación requerida.

Si en dicho plazo no hay resolución expresa, se entenderá aprobada por silencio administrativo.

#### Vigencia de la autorización

Existe un plazo de dieciocho meses a contar desde la concesión de la autorización, en el cual las obras del establecimiento comercial deben iniciarse. De no ser así, la autorización comercial caducaría, sin perjuicio de la existencia de prórroga por períodos de doce meses, siempre por causas justificadas, alegadas y probadas ante la administración.

#### Criterios para emitir la resolución

Para aceptar el proyecto y conceder la oportuna autorización, deben darse tres criterios que se citan a continuación:

- El proyecto debe adecuarse a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente que le sea de aplicación.
- El proyecto debe ser compatible con las directrices que para las actividades económicas establece la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero.
- Por último, el proyecto debe adecuarse a las determinaciones y normas del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana, el cual todavía se encuentra en fase de elaboración.

### Legislación aplicable

Como se ha nombrado al principio del apartado, la Ley que regula la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies es la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 6/2012, de 24 de octubre de la Generalitat, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas administrativas, concretamente se dedica a este fin sus artículos 33 a 37.

Además entra en juego el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

## CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA NUEVA NORMATIVA Y POSIBLES ADAPTACIONES DEL PROCEDIMIENTO

En el presente capítulo se van a tratar una serie de modificaciones que se han implantado en otras comunidades autónomas, como medidas de mejora del procedimiento administrativo. Concretamente se va a estudiar la legislación vigente en la Comunidad de Madrid y en Andalucía en cuanto a la regulación del comercio interior y los procedimientos administrativos correspondientes.

Las leyes analizadas para dicho objeto serán:

### Comunidad de Madrid

- Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid.

### Andalucía

- Decreto Legislativo 1/2012 de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.
- Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

Al tratarse de una regulación un tanto densa, se destacaran y comentarán los apartados más importantes y característicos en relación con el objeto del trabajo.

### 4.1 COMUNIDAD DE MADRID

En este primer sub apartado se va a proceder analizar la ley mencionada anteriormente a modo de comparativa con la legislación vigente en la Comunidad Valenciana, con el fin de observar las modificaciones realizadas.

La ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid tiene como objeto activar el comercio minorista, así como la simplificar los

procedimientos administrativos y urbanísticos, y minimizar las trabas que existen para el inicio y el libre ejercicio de las actividades comerciales.

Se trata de una ley no muy extensa que trata principalmente dos aspectos, por un lado, el comercio minorista, y por otro, de la reforma del procedimiento administrativo, aunque de manera muy superficial.

Dicha ley se aplicará, y por lo tanto tendrá validez, en las actividades comerciales minoristas, según los términos pactados en los artículos 2 y 4.1 de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid.

Se entiende por comercio minorista aquel en el que se compran productos en grandes cantidades, a fabricantes o importadores, pero sin embargo, se venden unidades individuales o pequeñas cantidades al público en general en tiendas. Estas tiendas pueden estar en zonas residenciales, zonas comerciales o integradas en centros comerciales. Se puede decir que los minoristas están al final de la cadena de suministro.

La Ley regula en su capítulo II las medidas relativas al desarrollo de actuaciones urbanísticas, refiriéndose a la ejecución de una obra, y el posterior ejercicio de su actividad (artículo 3), la implantación de una actividad o la modificación de la misma (artículo 4), y por último un apartado dedicado a otros actos de naturaleza urbanística (artículo 5).

En primer lugar, en el artículo 3, la ley simplifica el procedimiento administrativo para ejecutar una obra, y realizar el ejercicio de su actividad. La documentación a presentar constará únicamente de los siguientes documentos:

- “a) Declaración responsable, en la que el interesado manifieste que cumple con la legislación vigente.
- b) Proyecto técnico que en cada caso proceda.
- c) Liquidación de la tasa, o precio, o contraprestación económica que, en su caso, corresponda.”.

En caso de implantar una actividad, o modificar una existente, la ley reduce nuevamente la documentación a presentar, siendo suficiente la declaración responsable, la documentación técnica exigible y la liquidación de la tasa, o precio, o contraprestación económica según corresponda.

En el caso de tratarse de otros actos urbanísticos, el procedimiento se iniciará con la comunicación seguida de la liquidación de la tasa, precio o contraprestación económica, según corresponda.

El capítulo IV trata el régimen sancionador, formando parte del mismo como es habitual, las infracciones y sanciones reguladas, regulándose en sus artículos 8 – 10.

Con la presente ley se realiza una modificación respecto a la anterior, para conseguir unificar la regulación en torno al comercio minorista, así como simplificar el procedimiento administrativo en general. A pesar de que se logra una simplificación del procedimiento, realmente tan solo existe una pequeña variación respecto a la anterior ley, reduciendo sobre todo los trámites en cuanto a la presentación de documentación se refiere, y unificando el procedimiento y adjudicándolos como competencia de los Ayuntamientos.

A pesar de eso, puede observarse que las leyes tanto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como de la Comunidad Valenciana, son posteriores. Por tanto, es lógico que en comparación, la presente ley de la Comunidad de Madrid presente variaciones de un modo bastante superficial, puesto que fue de las primeras en plantearse las modificaciones que actualmente están realizando el resto de comunidades.

## 4.2 ANDALUCÍA

En este sub apartado se va a proceder al análisis de una ley y un decreto legislativo que se consideran importantes por su relación con el objeto del presente trabajo, y que sirven como comparativa respecto a la Comunidad Valenciana.

En primer lugar se analizará el DECRETO LEGISLATIVO 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

Nada más comenzar el Decreto, adelanta en su apartado IV que con el presente Decreto se eliminan una serie de elementos de la legislación comercial, con el fin de cumplir los requerimientos establecidos por parte de la Directiva. Así se indica que quedan eliminados:

- “a) La licencia comercial específica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales, prevista en el título IV de la Ley 1/1996, de 10 de enero.
- b) Los límites inferiores a 2.500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista.”.

Como se muestra a continuación, en Andalucía la ley en vigor hace una distinción según el tipo de actividad comercial, la cual queda regulada en sus artículos 3 y 4:

“Artículo 3. Actividad comercial minorista.

1. Se entiende por actividad comercial de carácter minorista, a los efectos de este texto refundido, el ejercicio profesional de la actividad de adquisición de productos para su reventa a la persona consumidora final.

2. En particular, no tienen la condición de actividades comerciales de carácter minorista:

a) La venta por fabricantes, dentro del propio recinto industrial, de los residuos y subproductos obtenidos en el proceso de producción.

b) La venta directa por personas agricultoras y ganaderas de productos agropecuarios en estado natural y en su lugar de producción, o en los centros cooperativos de recogida de tal producción.

c) La venta realizada por las personas artesanas de sus productos en su propio taller.

Artículo 4. Actividad comercial mayorista.

Se entiende por actividad comercial de carácter mayorista, a los efectos de este texto refundido, el ejercicio profesional de la actividad de adquisición de productos para su reventa a:

a) Otros comerciantes minoristas o mayoristas.

b) Empresarios o empresarias industriales o personas artesanas para su transformación.”.

Una gran diferencia respecto a la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana, se muestra en las definiciones que se dan para los establecimientos comerciales, haciendo una distinción entre lo que se considera una superficie minorista, de un establecimiento comercial mayorista. Esto queda reflejado en el Título IV, capítulo I, artículo 22, y capítulo II, artículo 30.

“Artículo 22. Grandes superficies minoristas.

1. Tendrá la consideración de gran superficie minorista, con independencia de su denominación, todo establecimiento de carácter individual o colectivo, en el que se ejerza la actividad comercial minorista y tenga una superficie útil para la exposición y venta al público superior a 2.500 metros cuadrados.

2. Quedan excluidos de la consideración de grandes superficies minoristas de carácter colectivo, los mercados municipales de abastos así como las agrupaciones de comerciantes establecidas en los espacios comerciales que tengan por finalidad realizar cualquier forma de gestión en común, con independencia de la forma jurídica

que adopten. No obstante, si en alguno de los dos supuestos anteriores hubiera un establecimiento comercial individual que superase los 2.500 metros cuadrados de superficie útil para la exposición y venta al público, éste se considerará gran superficie minorista.

3. A los efectos de la aplicación de este texto refundido, las grandes superficies minoristas colectivas constituyen un único establecimiento comercial.

4. No perderá, sin embargo, la condición de gran superficie minorista, el establecimiento individual que, teniendo una superficie útil para la exposición y venta al público que supere el límite establecido en el apartado 1, forme parte, a su vez, de una gran superficie minorista de carácter colectivo.

Artículo 30. Establecimientos Comerciales mayoristas.

1. El Plan de Establecimientos Comerciales podrá determinar también criterios o ámbitos aptos para establecimientos comerciales mayoristas con incidencia territorial, de acuerdo con el criterio de máxima accesibilidad para el transporte pesado, a través de las infraestructuras que mejor garanticen dicho objetivo.

2. Se considera que la implantación de un establecimiento comercial mayorista tiene incidencia territorial cuando tenga una superficie construida total superior a 5.000 metros cuadrados.”

Como puede comprobarse, la superficie para obtener la consideración de establecimiento con impacto territorial supera en el doble en metros cuadrados al requisito que se tiene en la Comunidad Valenciana, siendo en esta 2.500m<sup>2</sup>, en lugar de los 5.000m<sup>2</sup> de Andalucía.

Puesto que en la Ley no queda regulado los tramites concretos referentes a los establecimientos comerciales mayoristas, a continuación se va a exponer siguiendo el capítulo IV sobre el régimen de las grandes superficies minoristas, las licencias y documentos que son necesarios para instalar o modificar un establecimiento comercial de este tipo.

Se divide en dos apartados:

- ✚ Sección 1ª. Licencia municipal de obras de gran superficie minorista. Se regulan las autorizaciones de grandes superficies minoristas, es decir con una superficie superior a 2.500 metros cuadrados. Se establecen los requisitos para la instalación o modificación de dichos establecimientos, y por último de detalla la tramitación y efectos de la misma. Artículos 38 al 40.
- ✚ Sección 2ª. Informe autonómico para la autorización de grandes superficies minoristas. Se presenta la memoria de idoneidad, así como se presenta la tramitación y los efectos de dicho informe. Artículos 41 al 42.

Al tratarse de artículos extensos, no se van a plasmar en el trabajo, pero puesto que ya se ha explicado y desarrollado con anterioridad el procedimiento que se sigue en la Comunidad Valenciana sobre los establecimientos comerciales de grandes superficies, se puede realizar una comparativa en la cual se llega a la conclusión de que se sigue un procedimiento similar en cuanto trámites se refiere. En ambos casos además de participar la Conselleria encargada del procedimiento, se busca un informe por parte del Ayuntamiento sobre la conformidad con el nuevo establecimiento que se pretende establecer.

Mencionar, que en el Título VI se regula el régimen sancionador. En sus artículos 83, 84 y 85 se establecen las infracciones que pueden tener lugar y se clasifican, como es habitual, en leves, graves y muy graves. Del mismo modo, se implantan las sanciones correspondientes a lo largo de los artículos 87 y 88. Puesto que se trata de infracciones y sanciones particulares consideradas por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de Andalucía, no es necesario plasmar los artículos en sí.

En segundo lugar se desarrollará la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

Esta Ley, tiene por objeto establecer una serie de medidas para cumplir 3 objetivos específicos. En primer lugar, pretende mejorar la manera en que se regulan las actividades económicas. En segundo lugar, buscar la simplificación de los procedimientos administrativos en torno a las autorizaciones. Y en tercer lugar y por último, quiere reforzar las competencias que tiene atribuidas la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, así como su funcionamiento.

Para ello, la Ley se divide en 2 Títulos:

- ✚ Título I. Simplificación de los mecanismos de intervención en la actividad económica.
- ✚ Título II. Ampliación de funciones de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

En este caso se va a proceder a explicar algunos apartados del título I por tener relación con el objeto del presente trabajo.

El primer Título de la Ley tiene como finalidad, adaptar la normativa autonómica a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Para ello, se establecen dos modos de proceder completamente contrarios (artículo 2). Por un lado, una serie de procedimientos administrativos de autorización se mantendrán vigentes, ya que se entiende

que dichos procedimientos están justificados por el cumplimiento de al menos una de las razones de interés general que establece la legislación estatal básica. Por el contrario, hay otro grupo de procedimientos administrativos relativos a las actividades económicas, que serán sustituidos por los instrumentos de declaración responsable, comunicación o libre acceso. Para conocer que procedimiento se encuentra en cada grupo, la Ley explica una a una las leyes y los procedimientos afectados.

En su artículo 3 se especifican los regímenes de autorización que afectan a las actividades económicas, disponiendo lo siguiente:

“1. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante ley, siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal.

Únicamente, cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria, tratado internacional o se derive de lo dispuesto en una ley estatal de carácter básico, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley.

2. De conformidad con lo establecido en el apartado anterior, en el Anexo I de la presente ley se relacionan los procedimientos de autorización de competencia autonómica regulados en disposiciones con rango de ley que afectan a las actividades económicas, los motivos o razones que justifican el mantenimiento del régimen de autorización, así como la legislación vigente reguladora del procedimiento. Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas con rango de ley. La realización de actividades económicas sin contar con la preceptiva autorización será constitutiva de las infracciones que se recojan en su respectivo régimen sancionador.”.

Será por tanto necesario para requerir autorización en un procedimiento, que en éste concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, y en todo caso cuando se exija por norma comunitaria, tratado internacional, o ley estatal de carácter básico. Por otro lado, y puesto que no forma parte del objeto del presente trabajo, no se especificarán los anexos que contiene la Ley, a los que hace referencia el pasado artículo.

Los siguientes artículos de la Ley hacen referencia a leyes concretas, que quedan modificadas tal y como se explicaba al principio del presente sub-apartado. Puesto que la mayoría de ellas no están relacionadas con el tema principal de este Trabajo Final de Grado, tan solo se hará mención a una parte concreta, esta es los artículos 12 y 13.

El artículo 12 trata sobre la modificación del texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía. En él se especifica y detalla, que el artículo 65 del texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, queda derogado. Este Decreto Legislativo es justamente el explicado con anterioridad en el presente sub-apartado. A pesar de que dicho artículo no hacía referencia a los

establecimientos comerciales con impacto territorial, se presume de importancia mencionarlo para demostrar la relación de unas leyes con otras, y el constante cambio que sufre dicho ámbito.

El artículo 13 trata la modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Se añade una disposición adicional en dicha Ley, quedando de la siguiente forma:

“«Disposición adicional decimocuarta. Inexigibilidad de licencia.

Para el inicio y desarrollo de las actividades económicas previstas en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, no podrá exigirse por parte de las administraciones y entidades del sector público de Andalucía la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad económica a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

Asimismo, no será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En esos casos, será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa».”.

Queda por tanto regulada de esa forma, casos concretos donde no será exigible la licencia previa de instalaciones, funcionamiento, o actividad.

Además la presente ley, muestra como el procedimiento pretende unificarse en torno a la Conselleria de comercio, siendo competencia de esta llevar a cabo todos los trámites, por recaer en su competencia.

## CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE MEJORA

En el capítulo quinto del presente Trabajo Final de Grado se va a proponer una mejora del procedimiento administrativo encargado de las autorizaciones para los establecimientos comerciales de grandes superficies.

Como se ha explicado en capítulos anteriores, para lograr la excelencia de un procedimiento, es necesario realizar en primer lugar un análisis y evaluación del mismo.

A lo largo del presente trabajo se ha llevado a cabo dicho análisis de manera exhaustiva, por lo que tras detectar los posibles fallos, o mermas, es necesario realizar una propuesta de mejora.

Cabe especificar, que si un procedimiento se encontrara ya en la fase de excelencia, no requeriría ninguna modificación.

Dado que este supuesto es bastante teórico, y no se encuentra en la práctica (ya que en la realidad entran en juego muchos factores que varían como son el entorno, la sociedad, los avances...), se sobreentiende que si se realiza un estudio en profundidad del procedimiento se observarán campos que presenten algún tipo de problema o ambigüedad susceptible de mejora.

Es por todo ello, que en este caso se ha decidido realizar una propuesta formal de mejora del procedimiento, para lograr que este sea más eficaz y esté mejor gestionado.

### 5.1 ÁMBITO DE MEJORA

Las propuestas de mejora que se van a plantear a continuación se pueden clasificar, según el ámbito de mejora al que afecta.

Por un lado se llevará a cabo una simplificación del procedimiento, o bien una modificación del mismo.

A lo largo del presente Trabajo Final de Grado, se ha explicado y desarrollado en profundidad como debe actuar la Administración y que planteamientos debe lograr para

obtener nuevas formas de actuar, que eliminen la carga administrativa que sostiene actualmente.

Para ello, se plantea una reducción de los trámites administrativos y una modificación en el planteamiento actual que debe llevarse a cabo para la obtención de la autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.

Por otro lado, se plantea una mejora del control de los procedimientos. Mediante el mismo, se logrará un seguimiento de los trámites y tiempos del procedimiento, para conocer en todo momento el estado en el que se encuentra.

## **5.2 PROPUESTA DE MEJORA**

### **5.2.1 Mejora del procedimiento**

Tras realizar un análisis de los procedimientos que se siguen en otras comunidades, se han observado diferentes modos de actuar.

En primer lugar, en la Comunidad de Madrid se divisa una perspectiva enfocada a delegar el procedimiento administrativo a los Ayuntamientos y municipios.

Por el contrario, y en segundo lugar, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se opta por que sea la propia Conselleria de comercio la encargada de tramitar el procedimiento en sí mismo.

En el caso de la Comunidad Valenciana, se puede optar por diferentes opciones a la hora de tramitar dicho procedimiento, sobre todo en lo relacionado a quien debe ser el encargado de llevarlo a cabo. Surge así la línea principal de la mejora, en torno a quien debe ser el encargado de tramitar el procedimiento de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies y en qué forma afecta este a otros órganos o instituciones.

Esta idea lleva a una serie de opciones o líneas de actuación, que se expondrán a continuación:

- 1) Dejar el procedimiento tal cual se encuentra en la actualidad. Puesto que se ha realizado un análisis del mismo, y se ha observado que la propia Administración es la que desea modificar el mismo a través de su regulación, esta primera idea queda automáticamente descartada.

- 2) Delegar todos los trámites previos, e incluso el propio procedimiento de autorización a los Ayuntamientos de cada municipio. Esta idea se plantea partiendo de la base de que en ciertos procedimientos entran en juego distintas licencias previas, como por ejemplo de medio ambiente, y que todas ellas debería concederla cada Ayuntamiento por ser el órgano que mejor conoce la zona. Se entiende así que en los distintos municipios existen peculiaridades a la hora de aplicar las normas, o incluso leyes o normas a nivel local.

Desde el punto de vista administrativo, esta opción tendría carencias, puesto que la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana perdería el control en materia de comercio, ya que esta clase de procedimientos recaería la competencia en los Ayuntamientos. Además debería dotarse a estos organismos de los recursos necesarios para poder gestionar y tramitar este tipo de procedimientos.

- 3) Encargar a la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana de tramitar todo el procedimiento de autorización para los establecimientos comerciales con impacto territorial. De este modo la Conselleria, como órgano supremo encargado del comercio en la comunidad, lograría el control en dicha materia.

Como inconvenientes a esta rama, se encuentra la falta de recursos tanto económicos, como de infraestructura que sufre la Conselleria. En principio se asume como inviable que con el número de funcionarios que actualmente se encuentran empleados en dicha Conselleria se pudiera hacer frente a la totalidad de un procedimiento con tales dimensiones. Para ello, sería necesario llevar a cabo una reforma de la misma, dedicando más esfuerzos y recursos, para lograr la eficiencia que se requiere para hacer que los procedimientos de autorización quedaran regulados de forma correcta.

- 4) Realizar una mezcla entre las dos propuestas anteriores. La propuesta de mejora sería por tanto que los estudios previos y permisos o licencias necesarias quedaran a cargo de los Ayuntamientos. En cuanto a la terminación del procedimiento, la unidad encargada sería directamente la Conselleria de comercio, concretamente la Dirección General de Comercio y Consumo. De este modo la Conselleria mantendría el control del procedimiento mediante la comprobación de que los trámites previos y las licencias pertinentes son correctas y están en orden, pero minimizando a su vez la carga administrativa que sostiene.

Puesto que la primera opción es inviable, y queda automáticamente descartada, existen 3 opciones restantes. Tras el estudio realizado la opción más viable y/o aconsejable desde el punto de vista de la administración sería delegar el procedimiento de autorización de

establecimientos comerciales de grandes superficies a los Ayuntamientos. A pesar de ser a priori la opción más recomendable, en este caso se va a plantear una mejora de manera que la Conselleria no pierda totalmente su papel en dichos procedimientos.

Para ello, la mejor opción sería la cuarta, ya que realiza un mix entre la Conselleria y los Ayuntamientos de modo que se aprovechan las ventajas de ambas opciones, minimizando al máximo las desventajas y/o dificultades que puedan surgir.

A continuación se va a desarrollar con mayor detalle en qué consistiría dicha línea de mejora:

En primer lugar detallar que los requisitos previos para obtener la autorización no varían, puesto que no cambian los supuestos que establece la Ley para los procedimientos de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.

Para iniciar el procedimiento, la persona física o jurídica encargada de gestionar la obra para construir un nuevo establecimiento comercial, considerado de grandes superficies por el área que se ve afectada por este, debe llevar a cabo y solicitar los trámites e informes previos a la solicitud de autorización para establecimientos comerciales con impacto territorial. Estos son los citados anteriormente en el capítulo 3, apartado 3.3. Estos trámites comenzarán ya en el Ayuntamiento correspondiente.

Por otro lado, dicha persona, ya sea física o jurídica, que debe solicitar la autorización de establecimientos comerciales con impacto territorial acudiría, como ya se ha nombrado, directamente al Ayuntamiento del Municipio correspondiente para realizar la entrega de la misma.

Esta entrega podría realizarse de manera presencial, como se hace actualmente, pero en el registro del Ayuntamiento correspondiente. También una nueva vía para agilizar el proceso sería la vía telemática, es decir, mediante internet. De este modo se reducirían los tiempos de entrega iniciales, gestionando y tramitando directamente el procedimiento a través de internet, entregando la solicitud de autorización, y habiéndose gestionado anteriormente el resto de licencias y acuerdos previos que son necesarios para la misma.

Estos trámites previos por tanto, empezarían a gestionarlos los Ayuntamientos.

Siguiendo la línea de mejora, el procedimiento se tramitaría del mismo modo que se hace hasta la fecha, siguiendo los mismos pasos, con la diferencia de que serían los propios Ayuntamientos los que en todo caso gestionen el procedimiento. Paralelamente, la Conselleria ejercería un papel de controlador del mismo, que se explicará en el siguiente sub-apartado.

Además, de este modo aparece una particularidad, donde los Ayuntamientos y la Conselleria de Comercio se mantendrían relacionados para estar al corriente y conocer en cada momento la situación de cada uno de los procedimientos. De esta forma la Conselleria mantendría su situación de control, delegando en los Ayuntamientos parte de la carga administrativa que tienen hoy en día.

### 5.2.2 Mejora del control

En este sub-apartado se va a explicar la posición que mantendría la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana si el procedimiento se mejorara como se acaba de explicar.

Dicha Conselleria sería la encargada de controlar el procedimiento y asegurarse que se realiza de forma correcta, rigiéndose siempre por la legislación vigente. El resto del proceso de tramitación, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, quedaría a cargo de los Ayuntamientos.

Esto se llevaría a cabo mediante una serie de mecanismos de control que la Administración posee, ya que una de sus funciones es justamente la de controlar, tal y como se explicó al comienzo del capítulo 2 del presente Trabajo Final de Grado.

Según Terry (1999), existen tres tipos de control por parte de la Administración:

- ✚ En primer lugar un control preliminar. Se trata de un control que se inicia incluso antes de que comiencen las operaciones como pueda ser creación de políticas, procedimientos o reglas. De este modo se ejerce una acción controladora que limita las actividades por adelantado.
- ✚ En segundo lugar un control concurrente. Se trata de un control mediante el cual se asegura que en plan sea llevado a cabo en el tiempo y de la forma requerida. Tiene por tanto lugar durante la ejecución de los planes.
- ✚ En tercer y último lugar, un control de retroalimentación. Se trata de emplear datos y resultados anteriores para evitar posibles errores actuales.

Además de lo explicado, para facilitar esta relación entre la Conselleria y los Ayuntamientos, se propone una mejora que estaría ubicada dentro del segundo tipo de control. Se trata de crear un registro electrónico, donde queden plasmados cada uno de los procedimientos que se estén llevando a cabo en ese momento y al cual puedan acceder tanto los funcionarios del Ayuntamiento encargado de dicho procedimiento, como los funcionarios

de la Conselleria. Así se consigue una relación conjunta entre ambos con el fin de lograr la máxima eficiencia en los procedimientos estudiados.

Para implantar dicha acción, sería necesario que existiera un software a medida donde accederían los funcionarios para tramitar los procedimientos. Eso supone que previamente un equipo informático debe desarrollar el proyecto e implantarlo, lo que supone un coste para la Administración. De esta forma, los funcionarios mediante un usuario y una clave accederían a dicho registro. Una de las características sería la capacidad de descargar dicha información desde la Conselleria (Como sede de control de dichos procedimientos) para almacenarla de forma segura, por si la red en alguna ocasión fallara.

A continuación se van a exponer las ventajas y desventajas que este medio supone:

#### Ventajas

**Bajo mantenimiento.** Se trata de un registro de datos sencillo que apenas necesitaría un mantenimiento semestral para revisar su correcto funcionamiento.

**Modo de empleo sencillo.** En dicho registro, los funcionarios tan solo deben introducir la persona física o jurídica que solicita la autorización, así como el estado en el que se encuentra según la fase del procedimiento, y finalmente si se ha aprobado o denegado la solicitud. El resto de documentos y valoraciones seguirán tramitándose como hasta ahora.

**Pocas horas de trabajo adicional.** Los datos se actualizarían solo cuando los trámites del procedimiento avanzaran en cuanto a fases se refiere, o cuando finalmente se aceptara o denegara la solicitud de autorización.

**Ampliación.** Cabe la posibilidad de ampliar dicho registro más adelante, de forma que si se adecua a las necesidades de la Administración, se empiece a emplear este medio para gestionar los procedimientos al completo.

#### Desventajas

**Desembolso inicial.** Para implantar dicho proyecto sería necesario destinar parte del presupuesto anual de la Conselleria de Comercio a realizar dicha mejora.

**Estudio previo.** Es necesario realizar un estudio por parte de un equipo informático que posteriormente implantara la mejora.

Cabe explicar que para evitar la carga administrativa, se registrarían los procedimientos que se pusieran en marcha a partir de la entrada en vigor de dicho registro y únicamente los procedimientos ya iniciados que todavía no hubieran finalizado, es decir, aquellos en los que todavía no se hubiera determinado la concesión o no de la autorización, puesto que realizar un inventario de años anteriores sería demasiado costoso para la Administración y supondría una carga adicional de trabajo.

Por otro lado, además de la posición de control, a la Conselleria se le atribuye en este supuesto la competencia para sancionar, es decir, la potestad sancionadora. Por tanto, quedaría así regulado que la inspección del procedimiento recaería en manos de la Conselleria. Esta, en cualquier momento podría llevar a cabo una inspección del mismo y en caso de no ser correcto algún trámite, o haber incurrido en alguna falta, establecer la consiguiente sanción.



**Figura 9. Relación jerárquica entre la Conselleria y los Ayuntamientos respecto a los procedimientos de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.**  
Fuente: Elaboración propia

### 5.3 DIAGRAMA DE FLUJO

En el presente apartado se va a mostrar un nuevo diagrama de flujo del procedimiento de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficie, realizado en base a las mejoras propuestas para el mismo en el capítulo anterior.

Como se puede observar, existen diferencias respecto al diagrama mostrado en el capítulo 2, apartado 6. Se han implantado, a la hora de realizar el mismo, las mejoras propuestas y comentadas, sobre la simplificación del procedimiento y los órganos encargados para realizarlo.

A continuación de muestra la figura:

Proceso de emisión de la autorización para establecimientos comerciales de grandes superficies

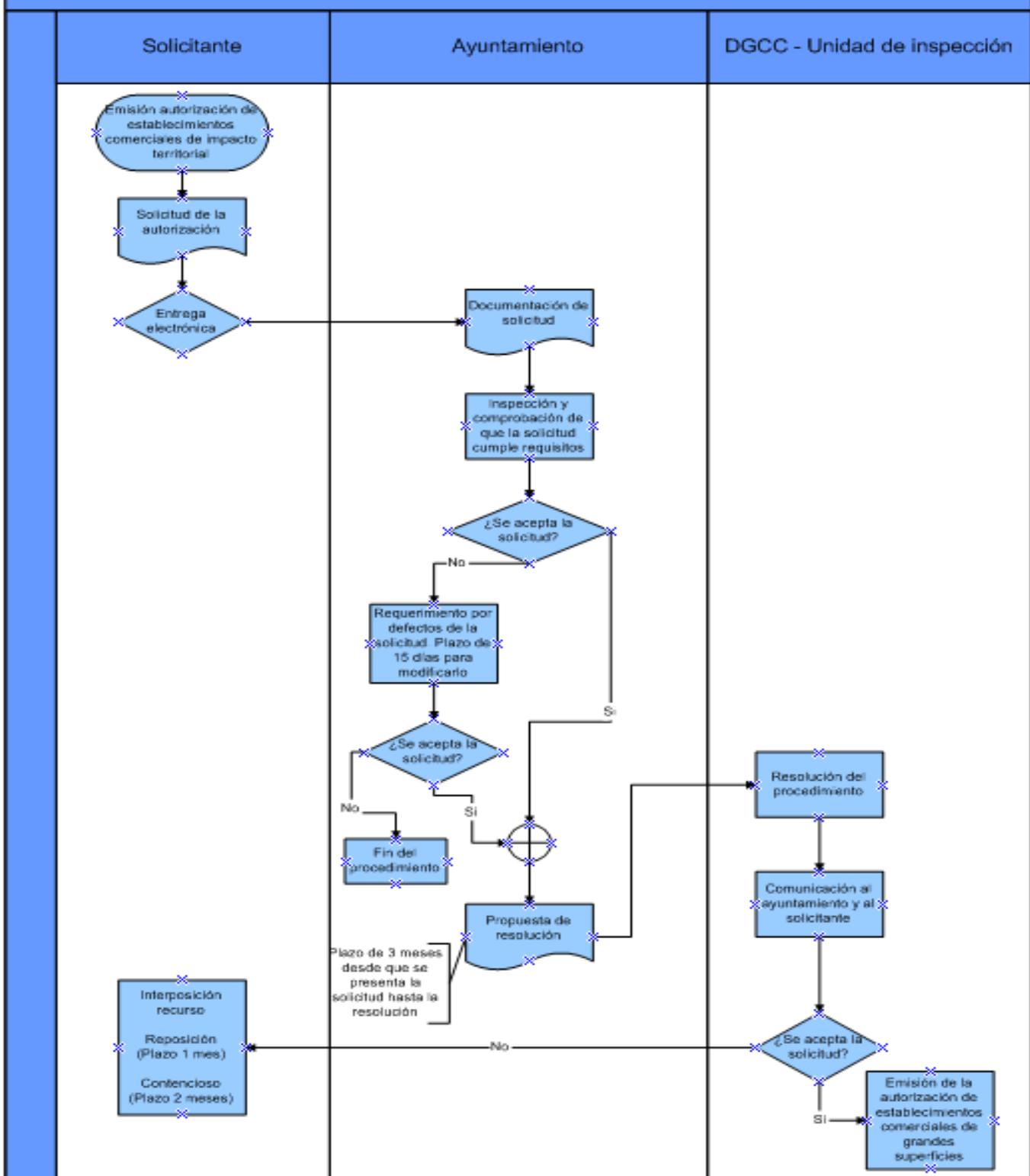


Figura 10. Diagrama de flujos del nuevo procedimiento. Fuente: Elaboración propia.

## CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

En el presente capítulo se van a exponer las conclusiones a las que se ha llegado tras realizar el Trabajo Final de Grado sobre el estudio del procedimiento de autorización de establecimientos comerciales de grandes superficies.

El objeto principal del trabajo era desarrollar una propuesta de mejora de dicho procedimiento administrativo de manera que se lograra una adaptación completa a la nueva legislación vigente.

Para lograr dicho objetivo, ha habido que apoyarse en otros objetivos más concretos como han sido:

- Estudiar los establecimientos comerciales con impacto territorial, así como la problemática que surge alrededor.
- Entender la legislación que los regula en la Comunidad Valenciana, estudiando las leyes 3/2011 y 18/2014.
- Analizar el procedimiento administrativo que siguen dichos establecimientos, así como realizar una comparación con otras Comunidades Autónomas.

Para ello se ha realizado un estudio en profundidad, partiendo del análisis de los procesos, el rediseño de los mismos, los procedimientos administrativos y la simplificación de estos. De esta forma se han obtenido conocimientos concretos de principio a fin sobre los procesos existentes, así como del planteamiento que en última instancia se pretende seguir, es decir, la reingeniería de procesos. Estos primeros conceptos ya dejan a la luz una problemática y un planteamiento de cambio respecto a los procedimientos administrativos en general, por lo que queda justificado el estudio que se ha realizado en el presente trabajo.

Cabe destacar que con el fin de conocer perfectamente el procedimiento estudiado, se ha debido empezar por el principio y analizar en profundidad la Organización Pública encargada de dicho procedimiento, al tratarse del órgano encargado, en cuanto a competencia se refiere, del mismo.

Para ello, se ha acudido a la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, más concretamente a la unidad encarga, la Dirección General de Comercio y Consumo. De esta forma, y mediante los mecanismos estudiados se han podido conocer los inconvenientes que tenía el procedimiento, así como las dificultades que encuentra la Administración para gestionar dichos trámites.

Por otro lado, también se han estudiado las fases del procedimiento administrativo, para entenderlo con más detalle, y más concretamente se ha estudiado y analizado el procedimiento administrativo de autorización de establecimientos de grandes superficies mediante la Ley 3/2011 de 23 de marzo, de Comercio de la Comunitat Valenciana, puesto que era el objeto principal del presente trabajo. En ella se establecían los casos en los que dicha autorización sería preceptiva, a través del artículo 33.4 y es ahí donde comienza este estudio:

- a. La implantación de establecimientos comerciales individuales o colectivos que cuenten con una superficie comercial igual o superior a 2.500 m<sup>2</sup>, salvo la de los establecimientos dedicados exclusivamente al comercio al por mayor y la de aquellos establecimientos que formen parte de establecimientos colectivos que hayan obtenido la autorización de la Conselleria y cuyas características básicas estuvieran previstas en el proyecto autorizado.
- b. La implantación de establecimientos comerciales individuales o colectivos, cuyas condiciones urbanísticas determine el Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana, en su caso.
- c. La ampliación de la superficie comercial de un establecimiento comercial individual o colectivo existente, cuando como consecuencia de la misma se alcancen o superen las superficies establecidas en el apartado a.
- d. La ampliación de la superficie comercial de un establecimiento comercial individual o colectivo existente, cuya superficie ya alcance o supere la establecida en el apartado a cuando la ampliación, individualmente o en conjunto con otras ampliaciones anteriores, supere el 10 % de la superficie comercial autorizada y, en todo caso, cuando la ampliación individual o en conjunto supere los 2.500 m<sup>2</sup>.

Por otro lado, se ha observado cómo se regula dicho procedimiento de manera diferente en otras comunidades autónomas, respecto a la Comunidad Valenciana y que particularidades existen en los casos planteados. Desde una regulación completa por parte de los Ayuntamientos en el caso de la Comunidad de Madrid, hasta una posición completamente contraria, donde la Conselleria es la encargada de todo el procedimiento como sucede en Andalucía.

De este modo se han estudiado las posibles alternativas y vías o caminos a seguir, como ejemplos para modificar la legislación en la Comunidad Valenciana.

Finalmente, tras realizar y estudiar todo el procedimiento administrativo y las diferentes formas de proceder, se ha realizado una propuesta de mejora del mismo, cumpliendo así con el objetivo principal del presente trabajo.

Esta ha consistido en varios aspectos:

- Por un lado, delegar el procedimiento a los Ayuntamientos, por tener la capacidad y el conocimiento que se requiere en cuanto a trámites concretos necesarios para la concesión de la autorización de establecimientos comerciales con impacto territorial. Además de realizar ciertas mejoras en cuanto a tiempos de gestión se refiere, de modo que se mejore la eficiencia del procedimiento.
- Por otro lado, la implantación de un software a medida, el cual actúa de registro de los procedimientos existentes, para que de ese modo la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana mantenga una posición de control respecto a los Ayuntamientos y a dichos procedimientos. También se le concede la potestad sancionadora respecto a los Ayuntamientos si existiera alguna falta o error a considerar.

Mediante estas mejoras queda demostrado nuevamente que el procedimiento estudiado tenía una serie de deficiencias que pueden modificarse para lograr una mayor eficiencia del mismo. Además con estas medidas se conseguirá, por un lado, que el órgano encargado del mismo conozca de primera mano los trámites y requisitos necesarios para proceder con la autorización, y por otro lado, un mayor control y seguimiento de los procedimientos por parte de la Conselleria, lo que facilitará el correcto desarrollo de los mismos.

Queda así confirmado el cumplimiento del objetivo principal del trabajo.

Además a lo largo del mismo y mediante el estudio realizado, se ha ido cumpliendo uno a uno los objetivos secundarios planteados. Se han estudiado los establecimientos con impacto territorial, así como la legislación que los regula. Se ha entendido porqué la legislación actual está siendo modificada, ya que se encuentran ciertas deficiencias y es justo por ese motivo por el cual se ha realizado una mejora del mismo para evitar y corregir dichas mermas.

Por último, cabe explicar, que a pesar de que el número de procedimientos administrativos de este tipo no es tan elevado en comparación con otros, se ha demostrado a lo largo del presente Trabajo Final de Grado que es un procedimiento importante, con un gran volumen de trámites intermedios y que afecta a grandes áreas en cuanto a superficie se refiere, por lo que es importante para la Administración corregir las deficiencias que se han encontrado tras haber realizado un estudio en profundidad, aplicando las mejoras oportunas para lograr una mayor eficacia y eficiencia del mismo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Recursos electrónicos:

CONSELLERIA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO. Área de comercio. Disponible en: <http://www.indi.gva.es/web/comercio> [Consultado el 26/03/15]

CONSELLERIA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO. Disponible en: <http://www.indi.gva.es/> [Consultado el 26/03/15]

CONSELLERIA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO. Establecimientos comerciales de impacto territorial. Disponible en: [http://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id\\_proc=505](http://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id_proc=505) [Consultado el 24/04/15]

GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Hacienda y Administración Pública, proyecto presupuestos 2015. Disponible en: <http://www.chap.gva.es/estatico/presupuestos/2015/T7/EUR/PUNTO4.pdf> [Consultado el 4/05/15]

GENERALITAT VALENCIANA. Trámites y servicios. Disponible en: [http://www.gva.es/es/inicio/atencion\\_ciudadano/buscadores/tramites\\_servicios;jsessionid=2JQDVWfXHfXX1BmvZkvL0d7dQ262yhnZTGv8KQMdpzGsZGgBLKk6!-995661289!1431707415775](http://www.gva.es/es/inicio/atencion_ciudadano/buscadores/tramites_servicios;jsessionid=2JQDVWfXHfXX1BmvZkvL0d7dQ262yhnZTGv8KQMdpzGsZGgBLKk6!-995661289!1431707415775) [Consultado el 15/05/15]

PROMO NEGOCIOS (2009). Tipos de organigramas y características de cada uno de ellos. Disponible en: <http://www.promonegocios.net/organigramas/tipos-de-organigramas.html> [Consultado el 30/04/15]

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://www.rae.es/> [Consultado 4/05/15]

WEB Y EMPRESAS. Funciones de la Administración. Disponible en: <http://www.webyempresas.com/las-5-funciones-de-la-administracion-de-henri-fayol/> [Consultado el 4/04/15]

WIKIPEDIA. Elementos administrativos. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Escuela de Administraci%C3%B3n General e Industrial](http://es.wikipedia.org/wiki/Escuela_de_Administraci%C3%B3n_General_e_Industrial)  
[Consultado el 4/04/15]

WIKIPEDIA. Organigrama. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Organigrama>  
[Consultado el 30/04/15]

 Documentos impresos:

Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. Paris: H. Dunod et E. Pinat. [Consultado el 4/04/15]

Franklin, E. (2004). *Organización de empresas*. Nueva York: Mc Graw Hill. Págs. 79 al 86.  
[Consultado el 30/04/15]

Gamero Casado, E. (2014). *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado*. Santiago de Compostela. XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. [Consultado el 4/04/15]

Halliburton, E. (2006). *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de procesos de la Administración Pública*. Buenos Aires: INAP. [Consultado el 28/03/15]

Kamel, Nadin (1994). *Reingeniería*. Ed. Métodos S.A. Bs. As. [Consultado el 4/04/15]

Ramió Matas, C. (2010). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: TECNOS S.A. [Consultado el 13/04/15]

Terry, R. (1999). *Principios de la Administración*. México: Continental. [Consultado el 1/06/15]

Zuani, E. (2003). Introducción a la Administración de Organizaciones. Maktub. Págs. 309 al 318. [Consultado 30/04/15].

#### Legislación:

ESPAÑA. Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. DOCV, 19 de enero de 2011, núm. 6441.

ESPAÑA. Decreto 159/2014, de 3 de octubre, del Consell, de modificación del Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. DOVC, 6 de octubre de 2014, núm. 7375.

ESPAÑA. Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo. DOVC, 23 de diciembre de 2013, núm. 7178.

ESPAÑA. Decreto legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía. DOCV, 30 de marzo de 2012, núm.63.

ESPAÑA. Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid. DOCV, 13 de octubre de 2012, núm. 247.

ESPAÑA. Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat de Comercio de la Comunitat Valenciana. DOCV, 25 de marzo de 2011, núm. 6488.

ESPAÑA. Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. DOCV, 21 de octubre de 2014, núm. 255.

ESPAÑA. Ley 6/2012, de 24 de octubre, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas administrativas. DOCV, 29 de octubre de 2012, núm. 6891.

ESPAÑA. Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. DOCV, 17 de octubre de 2014, núm. 252.

## ANEXO 1. SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES CON IMPACTO TERRITORIAL

 <b>SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES CON IMPACTO TERRITORIAL</b>		
<input type="checkbox"/> APERTURA	<input type="checkbox"/> AMPLIACIÓN	<input type="checkbox"/> MODIFICACIÓN
<b>A IDENTIFICACIÓN</b>		
Nombre y apellidos:		NIF:
Domicilio:		CP:
Municipio:	Provincia:	Teléfono:
En representación de:		NIF:
Domicilio:		CP:
Municipio:	Provincia:	Teléfono:
<b>B EXPOSICIÓN</b>		
<p>1. Que tiene intención de proceder a la (1) de un establecimiento comercial de (2) radicado en el municipio de , calle o plaza , núm.</p> <p>2. Que el citado establecimiento comercial ocupa una superficie total de metros cuadrados, siendo la superficie comercial de metros cuadrados, por lo que se encuentra comprendido entre los establecimientos comerciales, individuales o colectivos, cuya apertura, modificación o ampliación requieren autorización comercial autonómica, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.4 de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.</p> <p>3. Que acompaña como documentación complementaria la indicada abajo.</p> <p>Por todo ello, solicita le sea concedida la autorización en derecho necesaria para la apertura al público del establecimiento comercial citado.</p> <p>(1) Apertura, modificación o ampliación. (2) Cítese la actividad o la fórmula comercial</p>		
<b>C AUTORIZACIÓN EXPRESA PARA LA CONSULTA DE DATOS</b>		
<input type="checkbox"/> Doy mi autorización para que la Administración compruebe directamente los datos de mi documento nacional de identidad.		
<b>D DOCUMENTOS PRESENTADOS (marcar con una cruz)</b>		
<input type="checkbox"/> 1. En caso de ser persona jurídica: denominación, domicilio social y CIF, así como del representante legal, otorgamiento de poderes de representación y copia de la escritura de constitución. <input type="checkbox"/> 2. Tipo de establecimiento a implantar, modificar o ampliar, con indicación de la superficie edificada total y superficies dedicadas a los distintos usos. <input type="checkbox"/> 3. Relación de productos que se prevé comercializar o, en su caso, los que vienen comercializando. <input type="checkbox"/> 4. Propuesta de la inversión global y por capítulos, plan de financiación y cuenta de explotación prevista para los próximos 5 años. En caso de ampliación o modificación se aportará la cuenta de explotación de los tres últimos ejercicios. <input type="checkbox"/> 5. Plano de emplazamiento del establecimiento en relación con el municipio. <input type="checkbox"/> 6. Certificado municipal de calificación urbanística del suelo en que se ubicará, que acredite que los instrumentos del planeamiento urbanístico están aprobados definitivamente y publicados. <input type="checkbox"/> 7. Proyecto de la realización que comprenda planos de planta, alzados y secciones. <input type="checkbox"/> 8. En caso de modificación o reforma del establecimiento preexistente, memoria que defina las condiciones iniciales y finales de la instalación y planos correspondientes a la situación actual del establecimiento. <input type="checkbox"/> 9. Número, denominación y cualificación profesional de los puestos de trabajo previstos para el desarrollo de la actividad. <input type="checkbox"/> 10. En caso de ampliación o modificación, se aportarán de forma diferenciada datos de los puestos que se crean. <input type="checkbox"/> 11. Estudio del impacto espacial del proyecto, incluyendo un estudio de impacto sobre el tráfico, análisis de la accesibilidad, tratamiento de residuos y repercusiones medioambientales <input type="checkbox"/> 12. Calendario previsto para la realización del proyecto.		
<b>E SOLICITUD</b>		
El solicitante o su representante declara, bajo su responsabilidad, la exactitud de los datos reseñados en la presente solicitud y su conformidad con lo establecido en la legislación vigente.  , de de		REGISTRO DE ENTRADA
Firma: PROTECCIÓN DE DATOS: Los datos de carácter personal consignados en la presente comunicación serán tratados confidencialmente, garantizándose los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los mismos, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.		