

03

La ordenación sectorial, territorial y urbanística del comercio. Escenario actual.

03.1 La ordenación sectorial.

La ordenación sectorial del comercio hasta el año 2011. La Ley de la 8/86 de ordenación del comercio y superficies comerciales.

La primera normativa valenciana de comercio data del año 1986 con la Ley de la Generalitat Valenciana 8/86 de 29 de diciembre de ordenación del comercio y superficies comerciales. Una de las primeras leyes en el ámbito nacional, incluso anterior a la normativa estatal que no se elaboró hasta el año 1996 (Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista que otorga las competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Comercio Interior).

En este marco normativo, la implantación de superficies comerciales estaba condicionada atendiendo a las características del municipio de localización y las propias características del nuevo equipamiento. Según el artículo 17 de la Ley 8/86, las grandes superficies comerciales requerían de una autorización de la Conselleria de Economía, Industria y Comercio. Se consideraba una gran superficie comercial a aquellos establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 1.000 metros cuadrados y en poblaciones con población inferior a 40.000 habitantes se consideraba una gran superficie comercial los establecimientos con una sala de ventas igual o superior a 600 metros.

Tipo de municipio	Gran superficie comercial	Nº establecimientos	%	Superficie de venta	&
>= 40.000 habitantes	Establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 1.000 metros cuadrados	423	0,6	1.036.934	14,9
< 40.000 habitantes	Establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 600 metros cuadrados	937	1,4	1.294.087	18,6
	Grandes superficies según Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre	1.360	2,0	2.331.021	33,6
	Comunitat Valenciana	68.371	100,0	6.946.933	100,0

Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a los criterios establecidos en la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, se observa que las grandes superficies implantadas en la Comunitat Valenciana a 31 de diciembre de 2010 ascienden a 1.360 establecimientos y 2.331.021 metros cuadrados de superficie comercial, lo que representa el 2% de la oferta comercial minorista valenciana y el 33,6% de la superficie de venta minorista.

Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (Ley Estatal).

La trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, supuso necesaria una revisión integral del marco regulador de la actividad comercial a partir del año 2010. Si bien, la Ley 7/1996 ha sido modificada en distintas ocasiones, la Directiva de Servicios obligó al Estado a actualizar esta norma y adaptarla a sus determinaciones, fruto de lo cual es la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

En el preámbulo de la Ley se justifican los cambios normativos propuestos tanto con la referencia a la necesidad de liberalizar y adaptar el comercio a: "las nuevas demandas de los consumidores y los cambios en las pautas y hábitos de consumo de la población, fruto de un nuevo modelo sociocultural, así como las preferencias de los consumidores en relación con los distintos formatos, enseñanzas comerciales y modalidades de venta"; como con concesiones más proteccionistas del tipo: "el pequeño y mediano comercio junto con los grandes establecimientos comerciales han de desarrollarse en régimen de libre competencia para que este sector mantenga su papel fundamental como motor económico en un contexto de continuos cambios provocados por los avances tecnológicos, la mayor movilidad ciudadana y el deterioro del medio ambiente" o del tipo "el modelo comercial español se caracteriza por una elevada densidad comercial (establecimientos por habitante), característico de los países mediterráneos y de una determinada forma de estructurar los núcleos urbanos en torno al comercio".

Las modificaciones más relevantes en materia de comercio y territorio que la Ley estatal introduce son:

- **Se establece la libertad de establecimiento como principio general eliminando la obligatoriedad de la licencia comercial. Sin embargo, se pueden establecer regímenes de autorización justificándolos debidamente de acuerdo con los principios de proporcionalidad, no discriminación, razones imperiosas de interés general** relacionadas con la distribución comercial y no discriminación. Se trata pues de establecer el régimen de autorización como un procedimiento excepcional que resulte de una objetiva motivación que de ninguna manera podrán ser razones de índole económica.
- **En el régimen de autorización –siempre excepcional y motivado– se suprimen los criterios económicos**, restrictivos de la competencia, así como la intervención de los competidores en los procesos de autorización. Y se establece que los criterios de concesión de las autorizaciones deberán ser: proporcionados, no discriminatorios, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles.

- En el régimen de autorización, además de la eliminación de las motivaciones económicas se aceptan los criterios de interés general relacionados con la distribución comercial, **como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico.**
- Las CCAA deben establecer un procedimiento de autorización, autonómico o local, que integre todos los trámites necesarios a través de las llamadas “ventanillas únicas” dirigidas a garantizar la transparencia de la información disponible para los operadores, la no discriminación y el ahorro de costes. Las autorizaciones se resolverán en un plazo máximo de seis meses y en todo caso sin resolución expresa se establece el silencio positivo.
- **Se suprime expresamente la definición de gran establecimiento comercial,** evitándose un trato discriminatorio de los formatos comerciales, ya que no se hace referencia en el articulado al indicador de metros cuadrados de superficie comercial. Sin embargo, en el preámbulo de la Ley se recoge de forma indicativa la siguiente referencia: *“A la hora de someter a autorización administrativa la instalación de establecimientos comerciales, deben tomarse en consideración los estudios de la doctrina científica, según la cual **podría generar impacto ambiental y territorial la instalación y apertura de establecimientos comerciales a partir de los 2.500 metros cuadrados de superficie comercial.** En este sentido y teniendo en cuenta la información técnica disponible sobre el impacto urbanístico y medioambiental de los distintos tipos de establecimientos comerciales, se considera que, aunque en general no resulte justificado el ejercicio de la potestad autorizatoria, la ley debe prever que, una vez garantizado el principio de proporcionalidad y el cumplimiento de otros criterios de buena regulación, puedan establecerse regímenes de autorización para establecimientos comerciales”.*
- La Ley introduce cinco nuevas disposiciones adicionales. Una de las más polémicas es la que legitima que la planificación urbanística –no la política de sectorial de comercio interior- debe apoyar el modelo de comercio de proximidad como más sostenible en términos de accesibilidad y movilidad.
- En la Disposición adicional novena se fijan las condiciones de accesibilidad de los establecimientos comerciales y la no discriminación en el acceso y utilización de los mismos de acuerdo con los desarrollos de la disposición final sexta de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y, en su caso, de la normativa autonómica de aplicación.
- En la Disposición adicional octava se incorpora la posibilidad de someter determinados proyectos de implantación de equipamientos comerciales a evaluación de impacto ambiental.

La nueva Ley del Comercio de la Comunitat Valenciana (LECOVA).

Ley que tiene como objetivo principal la modernización de la regulación del comercio, liberalizando las condiciones de ejercicio de la actividad comercial, la apertura de establecimientos y la organización de las ventas fuera de establecimiento comercial y promocionales, mediante la eliminación de los obstáculos normativos a la libertad de establecimiento y al ejercicio de la actividad comercial que no se justifiquen en el interés general y que no sean necesarios y proporcionales para alcanzar dicho interés general.

**Instrumentos para la ordenación territorial del comercio.
(Artículo 30 LECOVA).**

1. La ordenación territorial de la actividad comercial corresponde a la Generalitat, a los ayuntamientos y al resto de administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias.
2. Los instrumentos para la ordenación territorial y urbanística del comercio son el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana, las normas para el tratamiento de la actividad comercial en el planeamiento urbanístico y el régimen de autorizaciones de carácter autonómico para la implantación de establecimientos comerciales que generan impacto supramunicipal.
3. La Consellería competente en comercio colaborará con otros departamentos de la Generalitat en la definición de directrices, estrategias, y objetivo de los planes, programas y proyectos sectoriales que tengan incidencia territorial, urbanística o medioambiental. De igual modo, se recabará la asistencia técnica de otros departamentos competentes en estas materias en la tramitación y aprobación de licencias comerciales de grandes establecimientos comerciales.
4. En la tramitación de los instrumentos urbanísticos de planeamiento, o de sus modificaciones, que contemplen explícitamente, o posibiliten, la reclasificación o la calificación de suelos para la implantación de actividades comerciales se requerirá el informe preceptivo de la Consellería competente en materia de comercio interior.
5. Los Ayuntamientos incorporarán, en los instrumentos de planificación urbanística, en aquello que afecta a la planificación del suelo para uso comercial, las normas establecidas en el artículo 32 de la presente Ley y los criterios, directrices y normas incluidas en el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana.

Una de las novedades más importantes de la LECOVA es la regulación contenida en el Título III que lleva por rúbrica “Comercio y Territorio” y consta de cuatro capítulos sobre generalidades, ordenación territorial del comercio, régimen de implantación de los establecimientos con impacto territorial y dinamización y mejora de entornos comerciales urbanos.

Respecto a la ordenación del territorio del comercio y régimen de implantación de establecimientos comerciales con impacto territorial, por exigencias de la Directiva 2006/123/CE la Ley suprime todos los requisitos que subordinaban la concesión de la autorización comercial a una valoración del impacto de la implantación de los nuevos establecimientos comerciales sobre la oferta comercial ya existente. Este cambio de orientación en la regulación de la implantación de establecimientos comerciales atenderá, en línea con la norma comunitaria, a razones de interés general con base en criterios de ordenación del territorio, urbanismo, medioambiente y protección del patrimonio artístico y cultural y la protección de los consumidores.

Así, con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no está sujeta a régimen de autorización comercial. Ello no obstante, el impacto supramunicipal de la implantación de determinados establecimientos obliga a conciliar la planificación urbanística con la territorial y justifica, en dichos casos, la exigencia de una autorización comercial autonómica, previa a la concesión de las licencias municipales correspondientes. **Se ha considerado que un establecimiento comercial individual o colectivo genera impacto supramunicipal cuando su superficie es igual o superior a 2.500 m².**

**Régimen de implantación de los establecimientos con impacto territorial
Autorización de establecimientos comerciales de impacto territorial
(Artículo 33 LECOVA)**

1. Con carácter general la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización comercial.
2. No obstante, para compatibilizar la planificación urbanística local con la planificación territorial, que considera la capacidad del territorio valenciano para albergar actividades comerciales que generan impactos supramunicipales, se articula un régimen excepcional de autorización autonómica de establecimientos comerciales, individuales o colectivos, cuando estos puedan generar impacto ambiental, territorial y/o en el patrimonio histórico-artístico.

3. La obtención de la autorización comercial autonómica garantizará que las implantaciones comerciales de mayor impacto territorial se ajustan a criterios de planificación supramunicipal, criterios ambientales, producen una ocupación racional de suelo, están sujetas a la existencia de infraestructuras que resuelvan adecuadamente las necesidades de movilidad previstas y no afectan a ámbitos protegidos o de especial interés por su valor histórico-artístico, urbanístico o medioambiental.
4. Será preceptiva la obtención de una autorización comercial autonómica en los siguientes casos:
 - a) La implantación de establecimientos comerciales individuales o colectivos que cuenten con una superficie comercial igual o superior a 2.500 m², en todos los casos.
 - b) La implantación de establecimientos comerciales individuales o colectivos, cuyas condiciones urbanísticas o de impacto territorial previsto 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 2.500 m².
 - e) La modificación sustancial de las características de funcionamiento de un establecimiento comercial individual o colectivo existente cuya superficie comercial alcance o supere las superficies establecidas en este punto 4.
5. La Consellería competente en materia de comercio podrá establecer reglamentariamente, en razón a sus especiales características, excepciones para determinados tipos de establecimientos comerciales que, independientemente de su grado de dimensión, puedan quedar exentos de la exigencia de autorización comercial autonómica.
6. Para calificar la dimensión del equipamiento comercial se considerará la superficie comercial prevista, de acuerdo con las bases que reglamentariamente se determinen. Cuando ésta no esté claramente definida, se considerará como tal el 60% de la superficie construida prevista del establecimiento, sin considerar accesos y espacios destinados a aparcamiento y almacenaje.
7. Cualquier actuación sujeta al régimen excepcional de autorización requerirá del correspondiente instrumento de paisaje para evaluar la incidencia de aquella sobre el mismo, salvo cuando los instrumentos urbanísticos a los que se refiere el apartado 5 del artículo 34 ya lo hubieran incorporado

Criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica (Artículo 34 LECOVA)

Los criterios que se tendrán en cuenta para conceder la autorización comercial autonómica, serán los siguientes:

- a) La adecuación del proyecto a las determinaciones y normas del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana.
- b) La compatibilidad del proyecto con los criterios de ordenación del territorio establecidos en la legislación de ordenación del territorio y urbanística vigente y en los criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
- c) La proporcionalidad y adecuación del establecimiento y de su uso comercial respecto del entorno urbano y poblacional.
- d) El nivel de integración del establecimiento comercial con el tejido urbano circundante.
- e) La existencia de la red de comunicaciones y accesos adecuados desde las zonas urbanas limítrofes, en relación a la movilidad generada por la futura implantación comercial.
- f) La suficiente dotación de aparcamiento y espacios para la gestión logística de carga y descarga de mercancías.
- g) La suficiencia de las infraestructuras y servicios públicos adecuados.
- h) La articulación del proyecto con la red de transporte público existente y las alternativas existentes previstas, en su caso.
- i) El impacto medioambiental del proyecto, en base a los informes de evaluación ambiental y declaración de impacto ambiental aportado, en su caso.
- j) El impacto, en su caso, sobre el patrimonio histórico-artístico y cultural que pueda verse afectado por el proyecto sometido a autorización.
- k) Se hará especial referencia al paisaje, que actuará como criterio condicionante de los nuevos crecimientos, especialmente en lo referente a la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana.

A diciembre de 2010, en la Comunitat Valenciana hay implantados 142 establecimientos comerciales con una superficie de venta igual o superior a 2.500 metros cuadrados. La superficie global de estos equipamientos es de 922.254 m² lo que representa el 13,28% de la superficie comercial autonómica.

Cobra especial importancia también el papel que concede la LECOVA a los ayuntamientos en la definición del modelo comercial local, ya que la Ley incorpora la obligación de que los instrumentos de planeamiento urbanístico incluyan, en la calificación del suelo, el uso comercial de forma diferenciada dentro de la calificación global de suelo terciario, así como distintos criterios para el desarrollo equilibrado del suelo comercial a escala local. Todo ello en atención a los principios de planificación urbanística de los usos comerciales contemplados en la disposición adicional décima de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, incorporada por la Ley 1/2010, de 1 de marzo.

La Ley hace también una apuesta decidida por el comercio urbano, ya que indica que la Generalitat promoverá la dinamización y mejora de los entornos comerciales urbanos, comprometiéndose a impulsar y apoyar los Planes de Acción Comercial de carácter municipal, Planes Directores de comercio de carácter supramunicipal (art. 39) y la realización de proyectos de urbanismo comercial que propicien la reconversión de espacios públicos y la revitalización de la actividad económica de las ciudades, promoviendo el comercio de proximidad que evite desplazamientos y el uso de los modos de movilidad menos sostenibles (art. 40).

La Ley (art.42) también reconoce la necesidad de actuar en determinados ámbitos urbanos que, por sus especiales condiciones urbanísticas, históricas o sociales necesitan de intervenciones coordinadas entre las administraciones, los agentes económicos y las empresas: Centros históricos comerciales, parques comerciales y corredores urbanos de carácter comercial que presenten entornos urbanísticamente deteriorados, municipios de carácter turístico, zonas rurales, mercados municipales y entornos donde se desarrollen habitualmente mercados extraordinarios y venta no sedentaria.

Además la Ley reconoce la figura de los Centros Comerciales Urbanos (art.41), como figuras que deben nacer de la concertación entre el sector público y privado para la puesta en marcha de proyectos de mejora y desarrollo comercial de aquellos ámbitos donde se produce una mayor concentración comercial.

Apoyo al comercio urbano (Artículo 38 LECOVA)

La Generalitat instrumentalizará programas de dinamización y mejora de entornos comerciales urbanos con el fin de alcanzar los siguientes objetivos, enfocados a la promoción, fomento y desarrollo del comercio urbano:

- a) Impulsar la figura de los centros comerciales urbanos en la Comunitat Valenciana, como espacios idóneos para el desarrollo comercial de las ciudades.
- b) Favorecer la cooperación interempresarial de los distintos operadores económicos y sociales que actúan en las ciudades a través del asociacionismo e integración empresarial y zonal.
- c) Regenerar los espacios urbanos donde se ubican las mayores concentraciones comerciales de las ciudades.
- d) Promover y orientar las inversiones públicas y privadas en dichos espacios urbanos.
- e) Constituir un marco de colaboración que permita formular, desarrollar y aplicar políticas dirigidas a la mejora del comercio entre la Generalitat, las entidades locales y los agentes económicos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas.

03.2 El comercio en la ordenación del territorio.

A pesar de la incidencia decisiva de las actividades comerciales sobre el territorio, su tratamiento y consideración por parte de los instrumentos de planeamiento y ordenación ha sido, y sigue siendo, muy escasa.

La legislación valenciana en materia de ordenación del territorio y urbanismo está compuesta básicamente por las leyes siguientes:

- LEY 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (DOGV N° 4788 de 2 de julio).
- LEY 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable (DOGV N° 4.900, de 10 de diciembre).
- LEY 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (DOGV N° 5.167 de 31 de diciembre).

La **Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje La Comunitat Valenciana**, plantea entre sus objetivos, recogidos en el artículo 2, la mejora del entorno urbano, la eficiencia de la movilidad urbana y fomento del transporte público, la implementación de un sistema policéntrico de ciudades y la vertebración del territorio que conlleve la superación de los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito de la Comunitat Valenciana, con el tratamiento diferenciado de las distintas zonas que lo componen desde la perspectiva de la competitividad territorial, promoviendo un desarrollo económico y social equilibrado y sostenible en todo el territorio de la Comunitat Valenciana.

Por lo que respecta a la mejora de los entornos urbanos, tal y como se exponen en el artículo 5, las actuaciones en este campo tienen por objeto la revitalización y regeneración urbana de los núcleos históricos y las áreas degradadas, la mejora de la calidad de los servicios urbanos y del medio ambiente urbano, así como la mejora de las actividades urbanas, fomentando la mezcla de usos y funciones propia de un modelo de ciudad mediterránea.

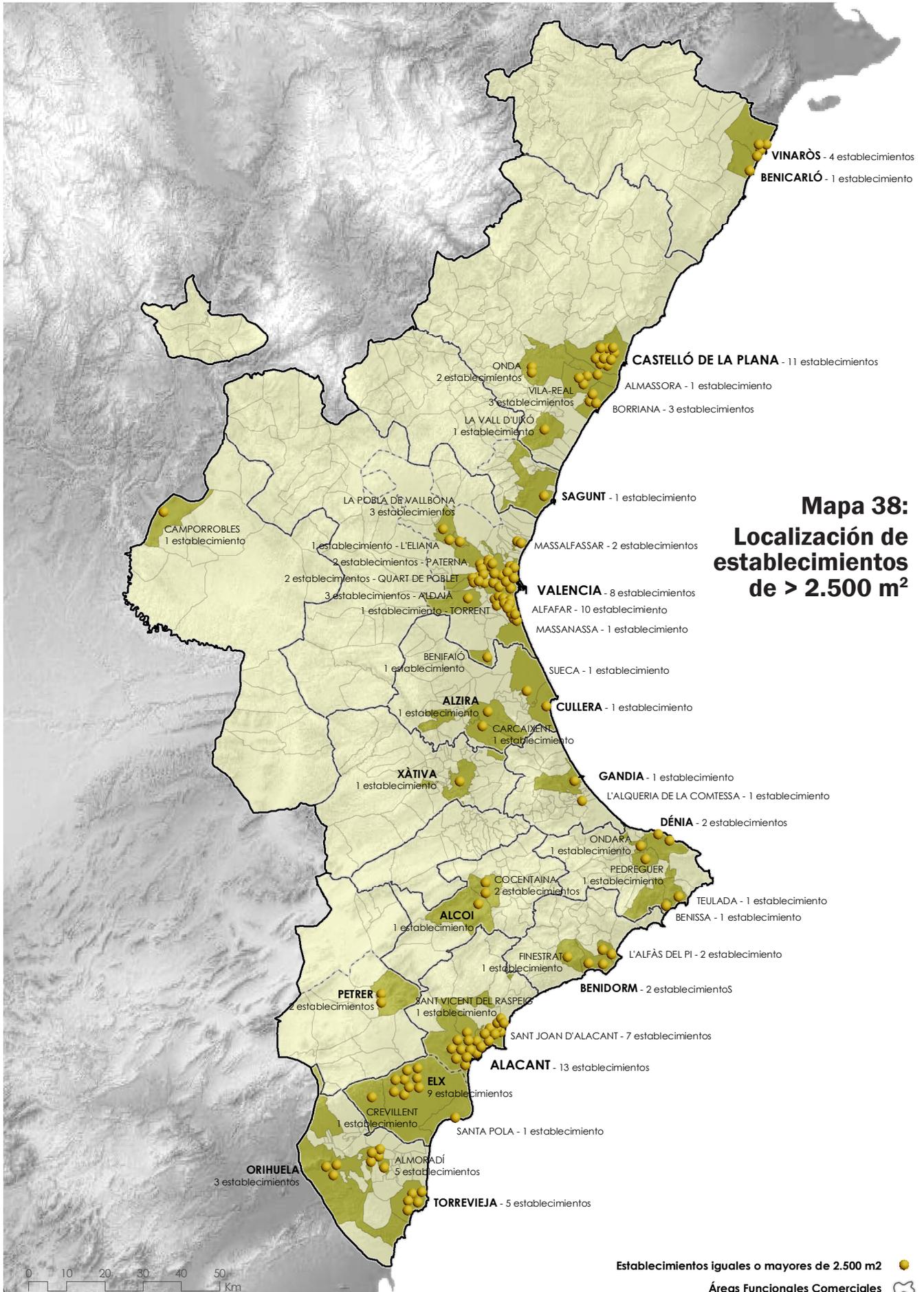
La mejora de la movilidad urbana, que es el objetivo tratado en el artículo 7, se centra en el fomento del transporte público colectivo y las redes peatonales o no motorizadas, facilitando la intermodalidad.

Todo ello teniendo presente la preservación del modelo de ciudad compacta, entendida como aquella que supone un uso más racional del suelo (artículo 13), evitando una implantación urbanística dispersa y minimizando el impacto sobre el territorio.

Entre los instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal que esta ley establece destaca la **Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana**, aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de Enero, del Consell, que contiene las directrices, orientaciones y criterios que constituyen un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento, estableciendo las pautas de armonización y de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales.

Directrices de la ETCV que tienen una mayor incidencia en la ordenación del suelo y actividades comerciales.

Principales bloques temáticos territoriales.	Ámbitos de aplicación.	Principales directrices que afectan a cada ámbito.
La infraestructura verde del territorio	El patrimonio natural.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores del patrimonio natural. » Establecer los criterios para su gestión territorial. » Definir de los conectores biológicos y territoriales y de sus usos.
	Los espacios forestales.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de los espacios forestales. » Establecer los criterios para su gestión territorial. » Desarrollo del Plan de acción territorial de los espacios forestales.
	La actividad agrícola y ganadera.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de las actividades agrícola y ganadera.
	El paisaje.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de la política sobre paisaje. » Establecer los criterios paisajísticos para la implantación de nuevas actuaciones en el territorio. » Establecer los paisajes de relevancia regional.
	El patrimonio cultural.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de planificación y gestión del Sistema Territorial del Patrimonio Cultural.
	Los recursos hídricos.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de planificación y gestión racional de los recursos hídricos.
La ocupación racional y sostenible del suelo	Los ámbitos territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> » Delimitación de la plana litoral, franja intermedia y sistema rural. » Delimitación de las áreas funcionales del territorio.
	El sistema de ciudades.	<ul style="list-style-type: none"> » Delimitación de las áreas urbanas integradas. » Delimitación del sistema nodal de referencia. » Delimitación tipológica de núcleos urbanos del litoral.
	El suelo residencial y el suelo para actividades económicas.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de la ocupación racional y sostenible de suelo para uso residencial. » Definición del índice de ocupación de suelo para uso residencial. » Establecer los criterios de crecimiento del suelo para actividades económicas. » Definir los principios directores de la ocupación racional y sostenible del suelo para actividades económicas. » Definición del índice de ocupación de suelo para actividades económicas. » Establecer los criterios de implantación de grandes superficies comerciales de impacto supramunicipal.
	Los municipios del sistema rural.	<ul style="list-style-type: none"> » Definir los criterios de crecimiento de la ocupación de suelo residencial y para actividades económicas en los municipios del sistema rural.
	Los ámbitos estratégicos del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> » Definir los ámbitos estratégicos de cualificación urbana. » Definir los ámbitos estratégicos para las actividades económicas en el territorio. » Definir los proyectos territoriales estratégicos.
	La vivienda protegida y el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> » Definir los criterios territoriales en materia de vivienda de protección pública.
	Infraestructuras y territorio	Infraestructuras de movilidad.
Infraestructuras básicas.		<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores sobre las infraestructuras básicas. » Definir los criterios para la integración paisajística y territorial de las infraestructuras de movilidad.
El litoral	Sistema de asentamientos en el litoral.	<ul style="list-style-type: none"> » Establecer los principios directores de la planificación y gestión del litoral. » Definir la Vía Litoral de la Comunitat Valenciana. » Establecer las pautas para la urbanización en el ámbito litoral.



Dentro de los criterios de crecimiento del suelo para actividades económicas definidos por la ETCV se establece la necesidad de **compatibilizar la máxima eficiencia de las actividades económicas con el respeto a los valores ambientales, culturales y paisajísticos del territorio**. En base a los principios directores de la ocupación racional y sostenible del suelo para actividades económicas, la ETCV desarrolla el **Índice de ocupación de suelo para actividades económicas industriales y terciarias**, indicando, en su Directriz 106, las condiciones para **la implantación de grandes superficies comerciales de impacto supramunicipal, definidas como aquellas implantaciones de suelo terciario de uso predominantemente comercial de más de 2.500 metros cuadrados de superficie de venta**.

Establece que, debido a su carácter vertebrador, estas superficies se deben localizar preferentemente junto a corredores o puntos centrales de los sistemas de transporte público de alta capacidad, y en municipios que constituyan centros de polaridad principal o complementaria del Sistema Nodal de Referencia de Ciudades Medias, y siempre, reforzando el modelo urbano propuesto, así como sus ámbitos estratégicos y la convivencia de todas las opciones comerciales.

Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Directriz 106: Implantación de grandes superficies comerciales de impacto supramunicipal

1. A los efectos de la estrategia territorial, se definen como grandes superficies comerciales de impacto territorial supramunicipal aquellas implantaciones de suelo terciario de uso predominantemente comercial de más de 2.500 metros cuadrados de superficie de venta o las que así considere un futuro Plan de Acción Territorial sobre la Actividad Comercial en la Comunitat Valenciana.
2. Debido a su carácter vertebrador del territorio, estas grandes superficies se deben localizar preferentemente en los municipios o áreas urbanas integradas que constituyen los sistemas urbanos metropolitanos así como los centros de polaridad principal y polaridad complementaria del Sistema Nodal de Referencia de Ciudades Medias.
3. En los sistemas urbanos metropolitanos se deberá valorar el peso de estas implantaciones comerciales en la creación de nuevos nodos de centralidad supramunicipal para reforzar el carácter polinuclear de las áreas metropolitanas de la Comunitat Valenciana.
4. Estas instalaciones, a las que en general se les aplicarán los criterios de suelo para actividades económicas, se localizarán preferentemente junto a corredores o puntos centrales de los sistemas de transporte público de alta capacidad y prestaciones.
5. La implantación de nuevas superficies comerciales con independencia de su tamaño reforzará el modelo urbano propuesto por la estrategia territorial, sus ámbitos estratégicos y en particular la convivencia de todas las opciones comerciales.
6. El Plan de Acción Territorial de la Actividad Comercial en la Comunitat Valenciana modulará estas determinaciones y criterios en función de las condiciones específicas de los distintos ámbitos territoriales de la Comunitat Valenciana.

03.3 El comercio en la ordenación urbanística.

Desde la óptica de los usos comerciales son muy escasas las referencias que este cuerpo legislativo contiene. Destacamos por su importancia las siguientes de **aplicación genérica**:

- La necesidad de elaborar por los municipios sus Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio, cuyo objetivo es asegurar la adecuación de la ordenación municipal a la política territorial de la Generalitat Valenciana e identificar los objetivos fundamentales de su planeamiento general en coherencia con la política urbanística y territorial municipal. Esto supone la necesidad de realizar un verdadero análisis DAFO del municipio, dentro del cual va a resultar necesario incluir un análisis suficiente del sector comercial local.
- La inclusión, dentro de la Red primaria de reservas de suelo, contenido necesario de la ordenación estructural, de aquellos equipamientos de titularidad privada que contribuyan a la articulación de la ciudad.

- La necesidad de incluir dentro de la ordenación estructural a las actividades susceptibles de generar tránsito intenso.
- La necesidad de incluir dentro de la ordenación estructural los usos e intensidades admisibles en cada sector.
- Las ordenanzas municipales puedan regular, en términos compatibles con el planeamiento, las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble.
- En la tramitación de los Planes Generales se someterán a dictamen de cada uno de los municipios colindantes.
- En la tramitación de los Planes Generales se someterán a informe los distintos departamentos y órganos de las administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias.

Y como referencias **específicas al uso comercial**:

- Art. 89 de la LUV: La aprobación de un PAI que incorpore un Plan que establezca como uso preponderante o compatible el de grandes superficies comerciales requerirá informe previo de la Conselleria competente en comercio interior.
- Art. 100 de la LUV: Nunca se tramitarán con carácter urgente aquellas modificaciones del Plan General que, por razón de su objeto, están sujetas a informes sectoriales exigidos por la legislación de grandes superficies comerciales.
- Según el Reglamento de Planeamiento, todos los sectores de uso residencial deben contar con un mínimo de edificabilidad terciaria. Un sector se considera terciario cuando más de la mitad de su techo edificable se destina a dicho uso, pudiendo completarse con residencial e industrial.
- En cuanto a un aspecto tan fundamental para la práctica comercial, como es la disponibilidad de aparcamiento, el Reglamento establece los siguientes mínimos:
 - Comercial y recreativo = 1 plaza/25 m² construidos.
 - Hotelero = 1 plaza/200 m² construidos.
 - Hostelero = 1 plaza/ 50 m² construidos.
 - Otros = 1 plaza/100 m² construidos.

Para paliar el escaso tratamiento del comercio en la legislación urbanística y territorial, la **Ley del Comercio de la Comunitat Valenciana** plantea sus objetivos en coherencia con los de ordenación del territorio, protección del paisaje y desarrollo urbanístico.

Esto supone una nueva concepción en la relación de la actividad comercial y la planificación territorial y urbana, en tanto que establece unos instrumentos para la ordenación urbanística del comercio que, en el ámbito local, deben emanar de las normas del planeamiento municipal y en el ámbito territorial atenderán a lo dispuesto en el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana y se regirán, además, por las autorizaciones de carácter autonómico para la implantación de establecimientos comerciales que generen impacto supramunicipal.

Por lo que respecta a las normas que definan el tratamiento de la actividad comercial en el planeamiento urbanístico, el artículo 32 de la Ley establece la necesidad de contemplar el uso comercial de forma diferenciada del resto de actividades terciarias, incluyendo una clasificación por formatos comerciales.

Normas para el tratamiento de la actividad comercial en el planeamiento urbanístico (Artículo 32 LECOVA)

1. Los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán contemplar, en la calificación del suelo, el uso comercial de forma diferenciada dentro de la calificación global de suelo terciario, incluyendo una clasificación de actividades y de formatos comerciales.
2. En la planificación urbanística del suelo destinado a usos comerciales se consideraran los siguientes criterios:
 - a) Procurar su localización preferente en tramas urbanas consolidadas y espacios anexos y su desarrollo junto a implantaciones ya consolidadas.
 - b) Evitar la proliferación de localizaciones comerciales que sean exteriores a los núcleos urbanos, favorezcan procesos de extensión discontinua o produzcan ocupaciones dispersas del suelo, sin que exista una justificación razonada.
 - c) Fomentar el desarrollo de dotaciones comerciales que satisfagan equilibradamente las necesidades de la población residente actual o prevista, potenciando la proximidad y la mezcla de usos.
 - d) Impulsar la implantación de usos comerciales que puedan favorecer la recualificación y rehabilitación de los espacios urbanos.
 - e) Coadyuvar, con las nuevas implantaciones, a la descongestión de entornos saturados, donde una alta concentración de usos terciarios produce fenómenos de aglomeración, deterioro medioambiental y urbanístico.
 - f) Procurar la limitación del crecimiento de suelo comercial en zonas industriales, salvo cuando esté justificada su implantación por la naturaleza de la actividad comercial o sea complementaria a la actividad productiva.
3. Los suelos que pueden albergar concentraciones comerciales o complejos comerciales que generen grandes flujos de usuarios e impactos supramunicipales se desarrollarán, preferentemente, junto a la red viaria principal y los grandes corredores de transporte público de altas prestaciones, favoreciendo la movilidad sostenible, la máxima accesibilidad y la racionalidad funcional en la creación de nuevas infraestructuras y prestación de servicios urbanos, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de su visibilidad. La ordenación de estos suelos tendrá la consideración de ordenación estructural a los efectos previstos en la legislación urbanística valenciana.
4. Los proyectos comerciales preverán una dotación de aparcamientos mínima adecuada a las condiciones de su entorno urbano y a los flujos de visitantes previstos. Dichos aparcamientos se destinarán exclusivamente para estacionamiento público del establecimiento comercial y se ubicarán en suelo de uso público cuyo dominio o posesión pertenezca al establecimiento comercial.
5. Los planes urbanísticos incorporarán determinaciones que promuevan el desarrollo de una arquitectura de calidad en los espacios comerciales, que mejoren el paisaje urbano y su integración con el entorno, incrementen su valor estético y minimice su impacto visual.
6. Los establecimientos comerciales y los espacios urbanos de alta concentración comercial deberán cumplir las normas y condiciones básicas que garanticen la accesibilidad y no discriminación, en el acceso y uso de los mismos, de las personas que cuenten con cualquier tipo de discapacidad, de acuerdo con lo establecido por la normativa vigente en la materia, y en particular por la Ley 1/1998, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación y disposiciones que la desarrollan.

Los criterios para la planificación urbanística del comercio deben procurar su localización preferente en tramas urbanas consolidadas, evitando la ocupación dispersa del suelo. Deben fomentar la proximidad y la mezcla de usos, coadyuvando a la descongestión de entornos saturados. Además se tendrá en cuenta la mitigación de los impactos sobre el territorio y se garantizará la accesibilidad y la no discriminación, en el acceso y en su uso.

Además de lo previsto en la LECOVA, la ordenación urbanística del comercio en la Comunitat se fundamenta en las leyes y reglamentos que se analizan a continuación.

La **Ley 16/2005 Urbanística Valenciana** se desarrolla bajo el principio del desarrollo sostenible como elemento fundamental de la planificación urbana, que se concreta en: La mejora de la calidad del medio ambiente; la protección del patrimonio urbano y el entorno cultural dentro y fuera de las ciudades, así como el fomento de la vivienda social.

Introduce directrices relativas a la sostenibilidad basadas en la utilización racional del suelo, el uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad, la protección del medio natural, la revitalización del patrimonio rural, la prevención de riesgos naturales o inducidos y la ordenación del litoral.

Respecto a la calidad de vida de los ciudadanos, las directrices se refieren a la mejora de los entornos urbanos, el transporte público, los equipamientos y dotaciones públicas y el acceso a la vivienda.

La Ley tiene un carácter generalista, y no aborda aspectos ni disposiciones concretas sobre la ordenación del territorio. Estas se derivaron al **Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística**.

Este Reglamento hace una clara apuesta por el modelo de ciudad compacta, caracterizado por factores funcionales (mezcla de usos), morfológicos (diferenciando entre el espacio público y el edificado) y de movilidad (favoreciendo el predominio del desplazamiento sin medios motorizados o en transporte público).

Con el fin de asegurar el modelo de ciudad compacta se establece la prevalencia de la gestión urbana, realizando actuaciones sobre suelo urbano consolidado antes que la reclasificación del suelo para la implantación de nuevos desarrollos urbanísticos. Implícitamente esto supone una clara apuesta por un modelo comercial de proximidad, propio de la ciudad compacta, y ello debería definirse en los estándares que son de aplicación en actuaciones de uso dominante terciario. Sin embargo, no se hace comentario alguno sobre el modelo comercial, ni sobre los formatos, sus ubicaciones, etc. Sólo regula las reservas de zonas verdes que deben hacerse en los sectores de uso dominante terciario así como las reservas de aparcamiento en función de la superficie comercial.

Desde el punto de vista del impacto sobre el territorio, la única condición que establece el reglamento a la implantación de usos terciarios, en general, es la de garantizar la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo de la actividad.

Por lo tanto, según el Reglamento, serán los planes generales desarrollados por cada Ayuntamiento los encargados de la ordenación de la actividad comercial bajo los criterios generales de racionalidad y sostenibilidad en cuanto al uso del suelo y de los recursos, atendiendo a los valores máximos de edificabilidad lucrativa que se establecen en el citado Reglamento.

Son los diferentes instrumentos de ordenación y planificación a escala local los que configuran las zonas de ordenación urbanística, fijando el sistema de ordenación, las tipologías edificatorias y los usos globales. Para ello se sigue, por norma general, lo dispuesto en el **Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunitat Valenciana**.

Por lo que respecta al uso terciario, se incluyen dentro de este uso todas las actividades relacionadas con servicios de tipo comercial, hotelero, oficinas, recreativo, residencias colectivas, aparcamientos y similares.

Dentro de la regulación de cada una de las zonas de ordenación específica, el uso terciario se establece como uso compatible con el uso residencial dominante en las zonas de Núcleo Histórico, Ampliación de Casco, Ensanche y Edificación Abierta, pudiendo establecerse limitaciones en cada una de estas zonas.

Por lo que respecta a las zonas de Viviendas aisladas y Viviendas Adosadas, de todos los usos terciarios, sólo se establece como compatible con el uso dominante residencial, el uso comercial, clasificándose el resto de usos terciarios como incompatibles.

Dentro de las zonas industriales, tanto en manzana como aislado, el uso terciario se establece como compatible con el uso dominante industrial, pudiéndose, en cualquier caso establecer otras limitaciones. Suelen ser las Normas Urbanísticas contenidas en los Planes Generales de cada municipio los que concretan los usos globales y compatibles en cada una de las zonas de ordenación urbanística en que dividen el territorio que ordenan.

En este punto, y en los casos de municipios de mayor tamaño, se llega a establecer una clasificación de los diferentes formatos comerciales atendiendo a su tamaño, o superficie de venta, siendo lo más usual lo siguiente:

Criterios de clasificación de los formatos comerciales.

Tco. 1 Comercial compatible con vivienda	Tco. 1a Superficie < 200 m ²
	Tco. 1b 200 m ² < Superficie <800 m ² Acceso desde calle de anchura >12 m
	Tco. 1c 800 m ² < Superficie <2.000 m ² Acceso desde calle de anchura >25 m ó 2 accesos desde calles de anchura > 12m.
Tco. 2 Comercial en zonas no residenciales Superficie < 12.000 m² Acceso desde calle de anchura >40 m.	
Tco. 3 Comercial en zonas de uso dominante terciario Superficie > 12.000 m² Acceso desde calle de anchura >40 m.	

Fuente: Elaboración propia

La preocupación e interés creciente por el paisaje ha supuesto el desarrollo del **Decreto 120/2006 que desarrolla las Leyes de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, del Suelo No Urbanizable y Urbanística Valenciana**, el cual condiciona los nuevos crecimientos urbanos y las áreas de actividades terciarias o de servicios mediante instrumentos que garanticen la participación pública en materia de paisaje, aumentando la transparencia de las actuaciones de la administración y haciendo partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones que afecten a los paisajes que les conciernen.

Las normas de aplicación directa que influyen sobre cualquier asentamiento sobre el territorio, incluidos por lo tanto los comerciales, se refieren a la necesidad de adaptación de las construcciones al ambiente, sin distorsionar ni romper la armonía del paisaje rural o urbano tradicionales, su topografía y su vegetación.

Aunque normalmente se asocia la actividad comercial con los espacios urbanos consolidados, debe atenderse también a los reglamentos y leyes que ordenan el suelo no urbanizable y los espacios protegidos.

La Ley que regula la actividad y gestión del suelo no urbanizable es la **Ley 10/2004 del Suelo No Urbanizable**, dentro de la cual se hace una distinción entre suelo no urbanizable protegido y suelo no urbanizable común, de donde se desprende que la actividad comercial sólo tiene cabida en el segundo grupo, pues, en principio, pueden autorizarse actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios sujetas a declaración de interés comunitario, tal y como expone el artículo 27 de la Ley.

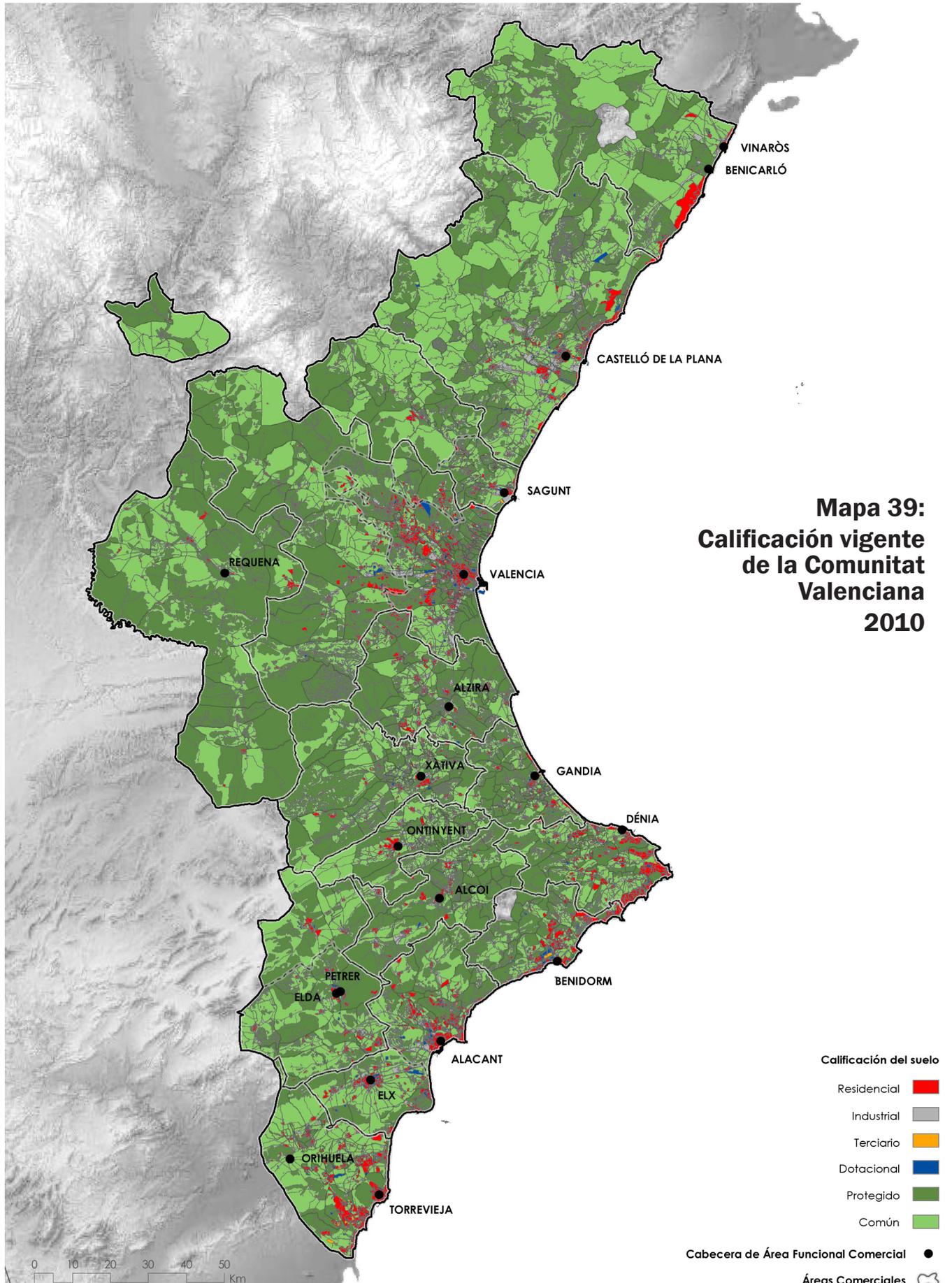
No obstante, y atendiendo al articulado, las posibilidades de desarrollo de actividades comerciales en el ámbito del suelo no urbanizable común están muy limitadas, o son casi nulas: Se permiten establecimientos de restauración y hoteleros, así como centros recreativos, deportivos y de ocio que cumplan una serie de condiciones; campamentos de turismo e instalaciones similares; actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios; plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas; y estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras cuando no estén expresamente delimitadas por el planeamiento o la ordenación de la vía.

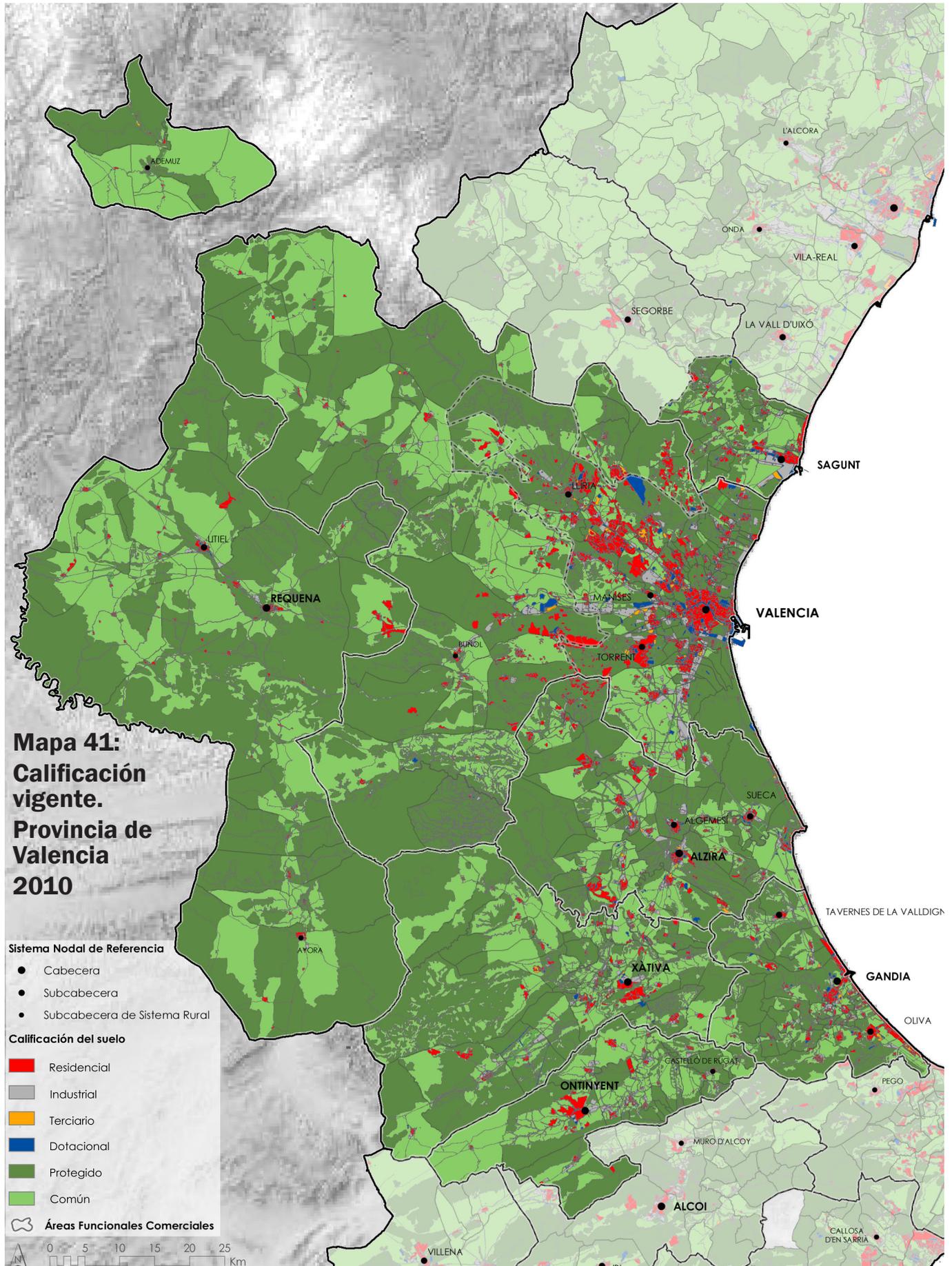
Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 33 sobre Declaraciones de interés comunitario, se pueden atribuir usos en suelo no urbanizable si se justifican en base a la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras existentes y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral de la zona, siempre y cuando se obtenga una evaluación positiva del impacto ambiental generado. Por esta vía sí tendrían cabida los usos comerciales, sin perjuicio del canon sobre uso y aprovechamiento que imponga la administración autonómica competente.

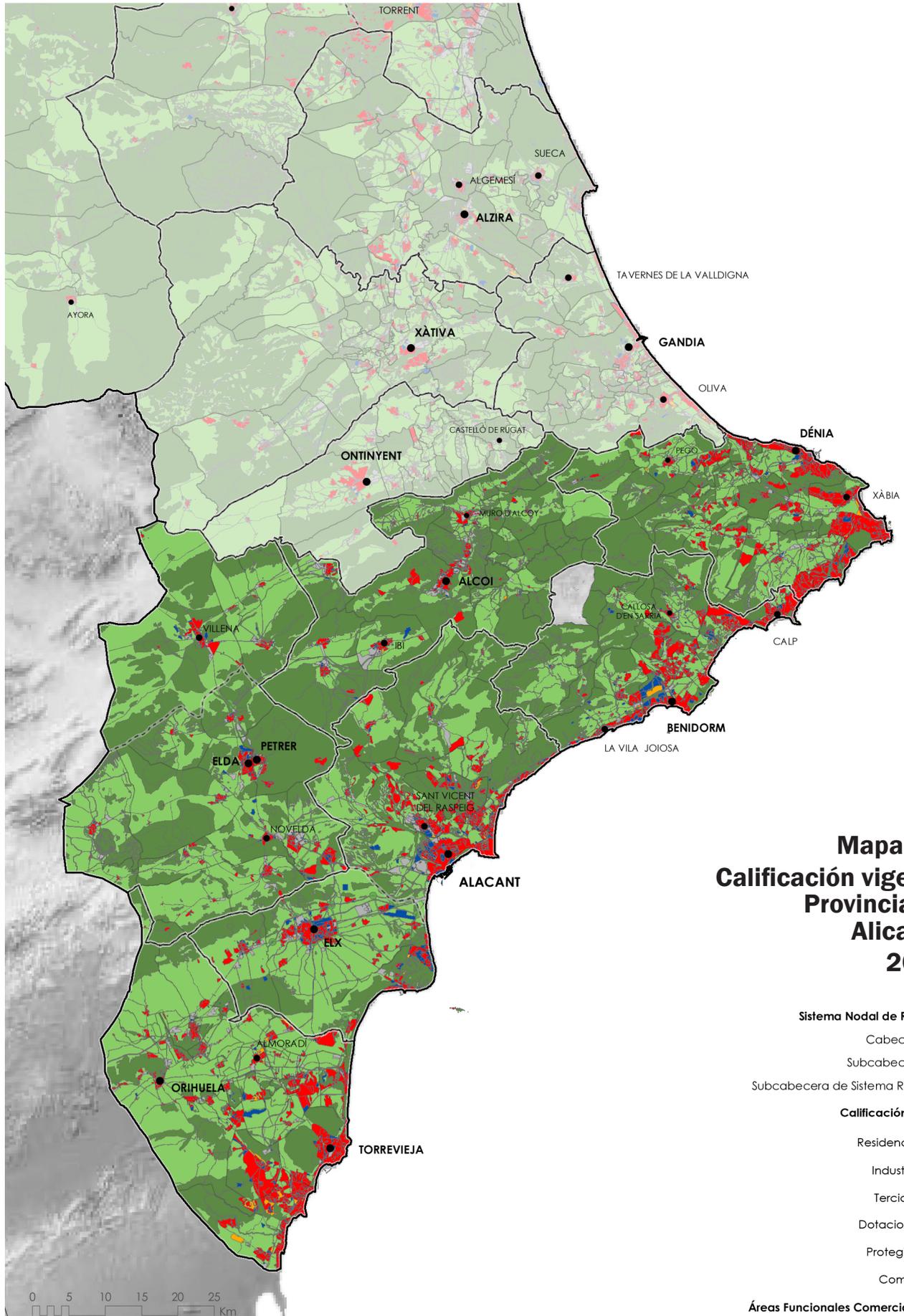
Por último, y continuando con la regulación de los suelos no urbanizables, se debe atender a lo dispuesto sobre los espacios naturales protegidos, la **Ley 11/1994 Reguladora de los Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana**.

Esta Ley define siete categorías distintas de espacio natural protegido, indicando, para cada una de ellas, las actividades que se pueden realizar, y que irán orientadas hacia los usos tradicionales agrícolas, ganaderos y silvícolas, así como al aprovechamiento de las producciones compatibles con las finalidades que motivaron la declaración, y su visita y disfrute con las limitaciones necesarias. El resto de usos podrán ser objeto de exclusión en la medida en que entren en conflicto con los valores que se pretenda proteger.

También define unas áreas de amortiguación de impactos alrededor de los espacios naturales en las que se aplicarán medidas específicas destinadas a evitar impactos negativos sobre los espacios protegidos.







Mapa 42:
Calificación vigente
Provincia de
Alicante
2010

- Sistema Nodal de Referencia**
- Cabecera ●
 - Subcabecera ●
 - Subcabecera de Sistema Rural ●
- Calificación del suelo**
- Residencial ■
 - Industrial ■
 - Terciario ■
 - Dotacional ■
 - Protegido ■
 - Común ■
- Áreas Funcionales Comerciales** ☞

03.4 Consideración general los efectos producidos por la planificación urbanística comercial en el modelo de desarrollo territorial del comercio valenciano. Las dinámicas de creación y ocupación de suelo comercial.

La generación del espacio comercial en la Comunitat, y en todo el territorio español en general, se ha calificado habitualmente de espontáneo y falto de planificación, en tanto que, tal y como ya se ha comentado, no ha existido una ordenación territorial adecuada para las funciones comerciales. Sin embargo, las dinámicas del modelo siguen unos patrones definidos por los principales cambios en el entorno socio-económico:

- a) El envejecimiento de la población ha contribuido al desequilibrio de la distribución territorial de la población como efecto de las sucesivas fases de metropolitanización y suburbanización. Esto se relaciona a su vez con los procesos de obsolescencia de las zonas urbanas tradicionales y la deslocalización de la actividad económica y comercial que antes albergaban.
- b) Incremento de la movilidad asociada a un aumento del parque de vehículos privados y a la disponibilidad de infraestructuras, lo que facilita la reorientación geográfica de las actividades económicas y contribuye a la marginación de los grupos con movilidad reducida.
- c) Movimiento de la población urbana hacia la periferia metropolitana, por la búsqueda de vivienda más asequible en el extrarradio de las grandes ciudades y por la búsqueda, en el caso de sectores de población de mayor nivel adquisitivo, de entornos residenciales de mayor calidad ambiental.
- d) Incremento de la renta familiar disponible, lo que supone un aumento del gasto comercializable.
- e) Incremento de la disponibilidad de tiempo libre, lo que supone un aumento del tiempo dedicado a la compra y a las actividades complementarias de ocio.
- f) Tendencia a una mayor selectividad en la compra producida por la elevación general del nivel educativo y formación del consumidor.
- g) Desterritorialización de parte del sector gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y el comercio electrónico.

Por lo tanto, una vez establecidas las tendencias sociales con mayor incidencia sobre la actividad comercial, y con el telón de fondo de la ausencia de regulación específica sobre el impacto del sector comercial sobre el territorio, se pueden explicar las principales dinámicas de generación de suelo comercial producido en los últimos años.

En primer lugar, cabe destacar la propia **indefinición de la normativa municipal**, que al asimilar los usos comerciales indiferenciados dentro de las actividades terciarias, y al regular estas de forma subsidiaria como usos complementarios a los característicos residencial o industrial, ha contribuido al desequilibrio actual.

Por un lado, ha supuesto la terciarización progresiva de los centros urbanos consolidados, su pérdida de identidad, funcionalidad y aptitudes, sobre todo de los cascos antiguos o históricos, donde las limitaciones impuestas por la trama urbana, las tipologías edificatorias, las normas sobre protección patrimonial, el mayor coste del suelo, las dificultades asociadas a la logística y distribución, el control sobre el ruido, etc. han llevado al abandono masivo de las actividades comerciales y a su sustitución por actividades también terciarias, pero de tipo administrativo, como oficinas, despachos, etc. que tienen mayor capacidad de adaptación de sus instalaciones a las limitaciones impuestas por la propia localización y requieren menos superficie, por lo que la inversión económica es menor que la requerida por una actividad comercial.

Este mismo fenómeno, que ha supuesto la exclusión de determinados formatos comerciales de los cascos urbanos, ha supuesto a la vez la creación de tejidos comerciales cohesionados en áreas urbanas, formados por pequeños comercios que han sabido potenciar y poner en valor aquellas características y peculiaridades propias de su localización dentro de una trama urbana consolidada, en sintonía con el modelo de ciudad compacta, multifuncional, accesible y no excluyente.

Por su parte, las actividades que han ido abandonando los centros consolidados se han localizado, en muchos casos, en polígonos industriales, aprovechando la compatibilidad de usos, el menor coste del suelo, la ausencia de condicionantes formales o estéticos que permite economizar en la ejecución de las instalaciones, de marcado carácter industrializado, las ventajas asociadas a la logística, tanto para el abastecimiento como para garantizar aparcamiento a los clientes, la mayor permisividad en cuanto a las normativas de ruido y otros impactos, etc.

Esto ha supuesto la localización comercial preferente en los bordes de los polígonos industriales, apareciendo corredores comerciales de medianas y grandes superficies especializadas a lo largo de las infraestructuras viarias que conectan estos polígonos con los cascos urbanos, llegando a situaciones de conurbación debido a la unión de suelos industriales pertenecientes a municipios limítrofes formando un continuo comercial a ambos lados de las vías de comunicación que los unen, pero que gravitan sobre un modelo de movilidad basado en el vehículo privado, ya que se trata de localizaciones, en la mayoría de los casos, fuera del ámbito de las redes de transporte público colectivo y lo suficientemente alejadas de los cascos urbanos como para no hacer viable la accesibilidad peatonal.

Este modelo ha llevado a la creación no planificada de grandes aglomeraciones comerciales y de ocio cuyas externalidades ambientales y sobre la movilidad generada no han sido evaluadas, reguladas ni limitadas. Ello se debe también a la ausencia de mecanismos efectivos de control sobre los instrumentos del planeamiento y sus determinaciones, lo que ha llevado a sobrepasar la edificabilidad terciaria compatible con los usos industriales dominantes dentro de un sector, ya que se han concedido licencias en base a la compatibilidad de usos sin prestar atención a la proporción entre usos dominantes (industriales) y complementarios (terciarios) que se fijaron en el programa o plan mediante el cual se desarrolló y urbanizó un determinado sector. Esto ha conducido a que sectores planificados como industriales hayan acabado convertidos en sectores comerciales y de ocio, quedando desatendidas las demandas de suelo industrial que motivaron la planificación original.

Indefinición de los usos comerciales diferenciados de los usos terciarios.

	Motivación	Efectos
En el tejido urbano	<ul style="list-style-type: none"> » Limitaciones impuestas por la trama urbana y las tipologías edificatorias. » Limitaciones impuestas por las normas sobre protección patrimonial. » Mayor coste del suelo. » Dificultades asociadas a la logística y distribución. » Limitación estricta de los impactos al tratarse de un entorno residencial. 	<ul style="list-style-type: none"> » Pérdida de identidad, funcionalidad y progresiva terciarización. » Abandono de actividades comerciales con mayor demanda de superficie o mayor impacto. » Aparición de tejido comercial minorista consolidado que pone en valor su singularidad frente a las grandes superficies periféricas.
En el tejido industrial	<ul style="list-style-type: none"> » Desarrollo de suelo industrial municipal en la periferia urbana. » Menor coste del suelo. » Ausencia de condicionantes formales o estéticos que permiten economizar. » Ventajas asociadas a la logística. » Mayor permisividad en cuanto a los impactos sobre el medio. 	<ul style="list-style-type: none"> » Implantación masiva de actividades comerciales en suelo industrial. » Aparición de corredores comerciales especializados y conurbaciones comerciales. » Empobrecimiento de la imagen de los accesos a los cascos urbanos. » Potenciación de modelos de ocupación difusa del territorio, dependientes de modos de transporte motorizado privado.

Esta falta de atención específica a los usos comerciales, que justifica en gran medida la dinámica de su localización y desarrollo ocasiona, además, los siguientes problemas:

- La imposibilidad de corregir efectos no deseables de acumulación de tipologías o formatos comerciales.
- La transformación de pequeñas dotaciones en concentraciones generadoras de efectos ampliados.
- La transformación de los usos asignados a sectores determinados por efectos de las tolerancias de compatibilidad.
- La incidencia indiscriminada sobre los usos comerciales de ordenanzas orientadas a otras actividades.

Esta realidad ha provocado el cambio en el eje de tensión del sector que ha pasado del conflicto entre grandes y pequeños a articularse en torno a la pugna entre comercio urbano y comercio de periferia.

La pérdida de competitividad de los espacios comerciales centrales ha comprometido la funcionalidad de los mismos, haciendo necesario el planteamiento de actuaciones que procuren a la recuperación y a la revitalización de tales espacios emblemáticos de tradición comercial.

Otras de las causas de la ausencia de un tejido comercial de proximidad en los entornos urbanos de nueva creación, que ha contribuido a la proliferación de las medianas y grandes superficies comerciales, ha sido la **falta de previsión en las ordenanzas municipales de herramientas capaces de garantizar una distribución homogénea de la actividad comercial de proximidad** que genere nuevos ejes comerciales.

En muchos casos la edificabilidad lucrativa terciaria se ha concentrado en una sola parcela dentro de un sector dominante residencial, por lo que las tipologías edificatorias que se han desarrollado carecen de bajos comerciales, destinando estos a viviendas o a zonas comunitarias de los complejos residenciales, de tal forma que las calles generadas carecen de actividad alguna, más allá de los accesos a los edificios y a los garajes. Por otra parte, al concentrarse toda la edificabilidad terciaria en una única parcela, los formatos comerciales que se han generado han excluido la posibilidad de implantación de pequeños comercios, ya que toda la superficie comercial ha sido acaparada por un único operador.

Ausencia de mecanismos que garanticen la distribución homogénea de la edificabilidad terciaria en suelos residenciales de nueva creación.

Motivación	Efectos
» La segregación de las edificabilidades lucrativas residencial y terciaria facilita su gestión y comercialización.	» La totalidad de la edificabilidad lucrativa terciaria de un sector se concentra en una sola parcela, promoviendo modelos de zonificación funcional y segregación de usos.
» Los promotores recuperan más rápidamente parte de la inversión realizada vendiendo íntegramente a un solo operador la totalidad de los suelos terciarios urbanizados que forman parte de un sector.	» La adquisición de toda la edificabilidad terciaria por un único operador excluye la posibilidad de implantación de determinados formatos comerciales pequeños y medios.
» El desarrollo de complejos residenciales con viviendas en planta baja facilita el cumplimiento de la normativa de vivienda de protección pública respecto a la reserva de viviendas accesibles, que se ubican a pie de calle.	» La inexistencia de mezcla de usos y de locales comerciales a pie de calle impide la creación nuevos ejes comerciales y reduce la calidad del espacio urbano generado, relegado a las funciones relacionadas con la movilidad.
» Los complejos residenciales han de hacer compatible la tipología de edificación abierta impuesta por las ordenanzas con la creación de una serie de espacios y servicios comunitarios privativos del complejo residencial.	» El resultado es la creación de macromananzas monofuncionales cerradas al exterior, perdiendo gran parte del atractivo del modelo de la ciudad compacta mediterránea.

En otras ocasiones, fuera del ámbito de la periferia de las grandes ciudades y sus coronas metropolitanas, la implantación comercial se ha justificado debido a su consideración de servicio público con el objetivo de garantizar y proteger el derecho de libre elección por parte de los consumidores, mejorando las opciones de elección.

Con este razonamiento se han llevado a cabo **planes especiales y declaraciones de interés comunitario**, por medio de los cuales se han creado áreas comerciales en suelo no urbanizable común para dar servicio a entornos desabastecidos o con una menor oferta comercial.

Se trata de operaciones que permiten la obtención de suelo a muy bajo coste, si bien requieren inversiones complementarias para garantizar el abastecimiento energético y el tratamiento y eliminación de los residuos generados, pero que permiten a un operador privado la creación del suelo necesario para la puesta en marcha de su actividad sin necesidad de esperar a la creación de suelo urbanizable y a su posterior desarrollo por la iniciativa pública o privada.

Esta práctica, con gran impacto ambiental, paisajístico y sobre la movilidad, tiende a generar tensiones con los municipios próximos, con otras áreas terciarias y comerciales consolidadas y da cobertura, bajo la justificación del interés común, a iniciativas empresariales privadas sobre las que no se repercuten los impactos negativos que generan.

La creación de suelo comercial mediante el desarrollo de planes especiales y Declaraciones de Interés comunitario.

Motivación	Efectos
<ul style="list-style-type: none"> » La obtención de suelo a muy bajo coste. » La posibilidad de desarrollar suelo comercial cercano a destacados nodos de circulación rodada, lo que garantiza el flujo de clientes y la facilidad de abastecimiento. » La existencia de regiones en el sistema rural carentes de grandes superficies comerciales, desabastecidas de determinados bienes de consumo y que se encuentran intercomunicadas por redes viarias secundarias no saturadas. 	<ul style="list-style-type: none"> » Aparición de zonas comerciales y de ocio en entornos naturales amparándose en la ausencia de oferta suficiente para dar servicio a los residentes de las áreas rurales. » Generación de grandes impactos paisajísticos y ambientales, así como sobre las redes de comunicación y sobre un tejido empresarial disgregado y sin grandes posibilidades de desarrollo. » Perpetuación de modelos difusos de crecimiento, insostenibles y dependientes de la movilidad motorizada privada.

Ya sea por su implantación en sectores industriales, por la aglutinación de suelo terciario en parcelas exclusivas o bien por la vía de la declaración de interés comunitario, la conclusión es que la distribución de los centros comerciales y superficies especializadas en el territorio no es equilibrada. Aparecen concentrados en la periferia de las capitales y en la corona metropolitana, apoyados en las grandes infraestructuras de transporte por carretera, alejados de los centros urbanos, donde es imposible llegar con transporte público o a pie.

Estas ubicaciones de gran accesibilidad poseen un gran radio de influencia que hace viable la inversión económica, asegurando los buenos resultados de flujos de compradores y la adquisición del suelo como inversión fácilmente amortizable, pues el suelo es más barato por estar situado fuera de las áreas urbanas consolidadas.

Esta circunstancia ha favorecido el proceso de urbanización difusa, ya que estas implantaciones han colonizado territorios que estaban fuera de la posibilidad de expansión de los principales núcleos urbanos.

En muchos casos se han constituido como nuevas centralidades que han generado en torno a sí el crecimiento de urbanizaciones de viviendas unifamiliares, agravando el proceso de urbanización dispersa iniciado por la implantación de las áreas comerciales.

Por lo tanto, la dinámica en muchos casos ha sido que las grandes empresas promotoras han fijado las localizaciones de áreas comerciales especializadas y grandes superficies comerciales en base a criterios de rentabilidad económica, ligando estas operaciones a las de transformación de suelo para la creación de zonas residenciales satélites de las zonas comerciales y próximas a destacados nodos de las redes de infraestructuras viarias.

No se ha producido un desarrollo basado en un modelo comercial planificado, sino que ha sido la iniciativa privada la que ha determinado las localizaciones y los límites al desarrollo, llegando a la saturación en algunos casos, por la falta de coordinación con otras políticas sectoriales sobre las que tiene gran repercusión.

La **falta de coordinación supramunicipal** ha llevado, como ya se ha comentado, al desarrollo de continuos comerciales a lo largo de un mismo eje viario hasta la saturación del mismo y la creación de conurbaciones comerciales, debido a la ausencia de una planificación estratégica integrada. Además, la ausencia de regulación sobre la oferta de ocio vinculada a las grandes superficies comerciales, ha supuesto que los límites sean fijados por el propio promotor de cada actividad, sin control alguno sobre la movilidad generada y sus impactos.