

Dentro del proceso de consulta pública previa en relación con el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de reforma de la Legislación Urbanística y de Ordenación del Territorio, desde la Oficina Técnica del Plan de Acción territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA) se ha considerado oportuno realizar una serie de aportaciones y comentarios.

Las aportaciones inciden en aspectos relacionados con el planeamiento y surgen, en muchos casos, como consecuencia de cuestiones y problemas observados desde la entrada en vigor del PATSECOVA, aprobado por el Decreto 215/2020, de 29 de diciembre, del Consell.

Parques comerciales no planificados en suelo de uso dominante industrial.

La consideración indiferenciada de la actividad comercial respecto al resto de actividades terciarias, y la ordenación de los usos terciarios en el territorio en base a su compatibilidad con los usos característicos residencial e industrial, ha llevado a la proliferación de actividades comerciales en sectores concebidos originalmente para usos industriales.

Implantándose en suelo industrial, los operadores comerciales se han beneficiado de un menor coste del suelo, la ausencia de condicionantes formales o estéticos que han permitido economizar la ejecución de las instalaciones, ventajas asociadas a la logística, 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.

Ello se ha debido también a la ausencia de mecanismos efectivos de control, 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.

Este fenómeno, que ha conducido a que sectores planificados como industriales hayan acabado convertidos en sectores comerciales y de ocio, genera los siguientes problemas:

- En algunos casos, pueden haber quedado desatendidas las demandas de suelo industrial que motivaron la planificación original, basadas en el desarrollo económico local y en la voluntad municipal de mejorar las condiciones de vida de los cascos consolidados que necesitaban deshacerse de las actividades productivas molestas y nocivas.
- 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.

- Se trata de actividades 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 o en bicicleta.
- El desarrollo predominante de usos comerciales bajo estándares urbanísticos industriales ha conducido a la creación de espacios que, por su oferta comercial, atraen a gran cantidad de público pero que carecen de las condiciones de calidad, habitabilidad, confort, etc. que serían las deseables en entornos comerciales.
- La entrada en vigor del PATSECOVA limita los usos comerciales en suelo industrial, permitiendo solo su implantación en casos muy específicos, recogidos en su artículo 35. Ello ha supuesto que muchas áreas comerciales surgidas sobre suelos de uso industrial en pleno proceso de desarrollo y consolidación como núcleos comerciales y de ocio no puedan dar cabida a nuevos operadores, limitadas a un uso industrial que ya no es el dominante ni característico de estas áreas, en las que las dinámicas de transformación del suelo han seguido un destino distinto al originalmente previsto.

El PATSECOVA, en su artículo 35.6 insta a las administraciones públicas a promover la transformación de los parques de actividades económicas o polígonos industriales en los que se ha producido una sustitución de las actividades productivas a favor de usos comerciales minoristas y terciarios, conforme a lo establecido en su artículo 53, bajo la declaración de parques comerciales no planificados.

Esta declaración lleva aparejada la reurbanización y adecuación del ámbito a su uso predominantemente comercial, adoptando los estándares y criterios establecidos por el Plan, incorporando medidas de pacificación del tráfico rodado, mejoras en materia de movilidad sostenible, de las condiciones de accesibilidad en transporte público, peatonal y ciclista, con medidas de adaptación al cambio climático, reasignación de funciones de la vía pública priorizando los espacios peatonales y estanciales, etc.

El TRLOTUP, en su artículo 16, indica que los Planes de Acción Territorial pueden modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de estos a sus nuevas previsiones.

Sin embargo, la excesiva rigidez de la regulación urbanística actual dificulta el despliegue de esta figura y su operatividad plena, que pasa por la modificación de los planes generales, con un cambio de la calificación del suelo que afecta a la ordenación estructural y supone gran cantidad de trámites y unos plazos muy dilatados en el tiempo.

Se propone el desarrollo y concreción de procedimientos específicos, simplificados y ágiles para que el PATSECOVA, como Plan de Acción Territorial, y juntamente con los ayuntamientos afectados, pueda modificar este tipo de disfuncionalidades detectadas en suelos industriales de la Comunitat.

El tratamiento de la actividad comercial en los instrumentos urbanísticos.

El comercio es un equipamiento y, como tal, debe ser considerado en los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

En este sentido y por razones del interés general de la población, calidad de vida, cohesión social y protección del entorno urbano y natural, resulta imprescindible establecer un control sobre los establecimientos comerciales que, por su superficie, formato, impacto supralocal o localización, pueden ser capaces de producir efectos sobre el medio ambiente y el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio.

Hasta la aprobación y entrada en vigor del PATSECOVA los Planes Generales estructurales carecían de estrategias comerciales explícitas, ya que las actividades comerciales se ordenaban como usos terciarios indiferenciados, sin atender a las sustanciales diferencias existentes entre diferentes actividades terciarias.

En la medida en la que el planeamiento urbanístico incorpore en sus instrumentos el uso comercial de forma diferenciada se podrán evitar fenómenos tales como la acumulación de tipologías o formatos comerciales, la transformación de pequeñas dotaciones en concentraciones generadoras de efectos ampliados, o la incidencia indiscriminada sobre los usos comerciales de ordenanzas orientadas a otras actividades, tal y como ocurre en la actualidad.

Por otra parte, todo Plan General Estructural, para su aprobación, debe desarrollar una Memoria de Sostenibilidad Económica que justifique la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. En esta memoria, los usos comerciales deben distinguirse del terciario global, para poder cuantificar y valorar su impacto.

Con todo ello, la planificación del modelo comercial, por lo tanto, debe contar con un análisis de la situación de partida del sector comercial en el municipio y en su entorno, y hacer una proyección de su evolución a lo largo del periodo de vigencia del Plan General, dándole al suelo comercial una dimensión suficiente para satisfacer la demanda cuantificada, basada en necesidades reales y previstas, justificada en base a parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas del municipio en su contexto supramunicipal, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

El artículo 18 de la normativa del PATSECOVA obliga a que los planes generales estructurales que se formulen en municipios con una población superior a 50.000 habitantes o estén calificados como cabeceras o subcabeceras comerciales deben tener en cuenta los resultados del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico en la determinación del modelo comercial municipal y del modelo territorial del término municipal.

Por su parte, en el resto de los municipios se debe justificar, en la memoria de sostenibilidad económica, al menos, la suficiencia y adecuación del suelo terciario comercial previsto y la justificación del cumplimiento de los criterios de desarrollo de nuevo suelo terciario comercial recogidos en el Plan de Acción Territorial.

Además, el artículo 31, sobre la consideración del uso terciario comercial en los planes urbanísticos, indica que la definición del modelo comercial en los planes urbanísticos tiene carácter estructural, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 arriba mencionado.

Continua este art3culo detallando que, en la formulaci3n, modificaci3n o revisi3n del planeamiento urban3stico se debe contemplar, en la subzonificaci3n del suelo, el uso destinado a comercial de forma diferenciada dentro del suelo terciario, diferenciando entre comercio mayorista y minorista, as3 como el r3gimen de compatibilidades con otros usos. Y, para ello, se puede fijar un 3ndice espec3fico de edificabilidad terciaria comercial o un porcentaje m3nimo de edificabilidad a destinar a usos comerciales referido a la edificabilidad terciaria.

Por 3ltimo, este art3culo expone que, en la planificaci3n y ordenaci3n de los usos terciarios comerciales contemplados en el planeamiento se debe establecer una tipificaci3n de formatos o tipolog3as de establecimientos, en funci3n de su tama1o y gama de productos que comercializa, as3 como, de forma indicativa, los tipos de proyectos permitidos en cada subzona conforme a la tipificaci3n de su afecci3n territorial, indicando de forma expresa, la posibilidad de ubicar establecimientos individuales o colectivos de m3s de 2.500 metros cuadrados de superficie.

Todos estos aspectos deber3an ser tenidos en cuenta por el legislador para incorporarlos, mencionarlos o referirlos, tal y como considere m3s oportuno y operativo, en el nuevo texto de la reforma de la ley urban3stica.

La actividad comercial como parte de la regeneraci3n urbana.

En las actuaciones de rehabilitaci3n, regeneraci3n y renovaci3n urbana, el comercio de proximidad debe ser considerado desde el propio planeamiento, atendiendo a los principios que recoge el art3culo 32 de la Ley 3/2011 de Comercio de la Comunitat Valenciana, que establece que la planificaci3n urban3stica debe fomentar el desarrollo de dotaciones comerciales que satisfagan equilibradamente las necesidades de la poblaci3n residente actual o prevista, potenciando la proximidad y la mezcla de usos.

Si se entiende que la actividad comercial en el territorio posee un car3cter estructural, que constituye una dotaci3n urbana, por garantizar el acceso a la poblaci3n a una serie de servicios b3sicos, y que tiene un valor social, por contribuir a la cohesi3n y a la creaci3n de comunidad, a incrementar la percepci3n de seguridad del espacio p3blico, etc. debe garantizarse su presencia, tanto en las zonas residenciales de nuevo desarrollo como en los entornos urbanos que sean objeto de operaciones de regeneraci3n y rehabilitaci3n urbana.

La normativa del PATSECOVA, en su art3culo 34, establece la dotaci3n m3nima de suelo comercial en sectores residenciales, de tal forma que, todos los sectores que contemplen usos residenciales, aun cuando estos no sean los dominantes, deben contar con un m3nimo de edificabilidad para uso terciario comercial.

Los planes municipales deben incorporar esta medida, bien fijando un 3ndice de edificabilidad, o bien regulando en su normativa la compatibilidad con el uso residencial predominante.

La reserva m3nima de suelo para uso terciario comercial que establece el PATSECOVA es de un m3nimo de 4,5 metros por cada 100 metros de techo residencial edificable o seis metros edificables por vivienda prevista. Adem3s, al menos un cincuenta por ciento de la edificabilidad

se debe desarrollar en la planta baja de los edificios residenciales, garantizando la creación de comercio de proximidad en las nuevas tramas urbanas.

En las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana deben considerarse estos estándares globales, que se ajustarán en cada caso en función del suelo y locales comerciales disponibles localizados en el entorno de la actuación y la dotación comercial global de la zona, siempre que pueda considerarse que se cumplen las condiciones para que esa dotación preexistente pueda considerarse de proximidad.

Protección y conservación de establecimientos comerciales históricos o emblemáticos.

Existen en la Comunitat una serie de establecimientos comerciales cuya actividad dilatada en el tiempo los convierte en lugares emblemáticos. Se trata de comercios cuya presencia ha estado estrechamente ligada al devenir de los entornos y las ciudades en que se hallan.

Los criterios generales para su protección y puesta en valor pasan por la catalogación de los establecimientos existentes de estas características, su estudio y diagnóstico, y la formulación de una serie de directrices generales en base a las cuales incorporar los comercios históricos dentro de los catálogos de bienes y edificios protegidos de los Planes Generales.

Por ello, la normativa del PATSECOVA ha incorporado, a través de su artículo 58, la catalogación, protección y conservación de establecimientos comerciales históricos o emblemáticos.

El Plan exige a los ayuntamientos la elaboración de un catálogo de los comercios emblemáticos o históricos, que determine su carácter extraordinario y singular, establezca las condiciones que aseguren su conservación y oriente las acciones para lograr la compatibilidad entre su protección y sus necesidades funcionales.

Este catálogo puede formar parte de la sección de patrimonio cultural o de la de paisaje, tanto por el valor patrimonial de los establecimientos comerciales que lo integren, como por el valor de conjunto, definitorio de un determinado paisaje comercial, que sea emblemático y merezca esta distinción.

El catálogo debe acompañar a los nuevos planes generales estructurales que se tramiten, aunque también puede formularse de forma independiente, constituyendo por sí mismo un catálogo de protección, sin perjuicio de que con posterioridad puedan incorporarse las secciones restantes.

La incorporación de los establecimientos comerciales históricos o emblemáticos a los catálogos de bienes inmuebles protegidos incrementa la riqueza y el valor de este instrumento, ya que existen locales emblemáticos que cuentan con la existencia de mobiliario, decoración pictórica, azulejería, etc. que debe protegerse, sin que necesariamente exista una relación directa con los valores del edificio al que pertenecen, pudiendo existir edificios con un nivel de catalogación bajo donde haya algún establecimiento que merezca una mayor protección.

El nuevo texto de la ley urbanística y de ordenación territorial, en su anexo explicativo sobre el desarrollo de catálogos de protecciones, debería incorporar la información relativa a la

protecci3n y conservaci3n de establecimientos comerciales hist3ricos o emblemáticos, definiendo los criterios específcos que permitan su inclusi3n, las condiciones que aseguren su conservaci3n y protecci3n y las orientaciones para lograr la compatibilidad entre su protecci3n y las actuales necesidades funcionales de la actividad comercial, así como para la puesta en valor de sus elementos característicos dignos de protecci3n.

Paisaje comercial

El PATSECOVA asigna un destacado papel al paisaje, como demuestra el completo Estudio de Paisaje que forma parte de la documentaci3n de su tramitaci3n, o la profusi3n de referencias a la protecci3n e integraci3n del paisaje que se hacen a lo largo de todo el documento normativo, que dedica un título completo de la normativa a la integraci3n paisajística.

Por este motivo, tal y como recoge la disposici3n adicional cuarta de la normativa del PATSECOVA, los Estudios de Paisaje de los Planes Generales municipales deben incluir un Catálogo de Paisajes que recoja obligatoriamente aquellos recursos paisajísticos de mayor valor asociados a la actividad comercial, que se deben incorporar regularmente al Catálogo de Paisajes Comerciales de la Comunitat Valenciana, a trav3s de su inscripci3n en el Registro Aut3nomico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.

Adicionalmente, el Plan insta a la Generalitat a elaborar el cat3logo de los establecimientos, instalaciones e infraestructuras comerciales de la Comunitat Valenciana de mayor valor ambiental, cultural, hist3rico o visual, así como de sus entornos e itinerarios de conexi3n, que conformar3n la infraestructura verde asociada a dichos espacios.

Se propone que, en los anexos que la nueva legislaci3n dedique tanto a los estudios de paisaje como a los estudios de integraci3n paisajística se tengan en cuenta o se referencien las cuestiones relativas al paisaje comercial y a la integraci3n paisajística de los proyectos comerciales.

Definici3n de “trama urbana consolidada”.

La normativa del PATSECOVA hace referencia en varias ocasiones al concepto de “trama urbana consolidada”, ya que el Plan prioriza el desarrollo de usos comerciales en las tramas consolidadas y zonas de expansi3n colindantes, frente a ubicaciones periurbanas o suburbanas que favorezcan procesos de extensi3n discontinua u ocupaciones dispersas del territorio.

Sin embargo, a pesar de ser un concepto más o menos asumido dentro de la jerga técnica, carece de referencias tanto en la legislaci3n urbanística como en la sectorial, lo que hace de este un concepto jurídicamente indeterminado, especialmente si se duda sobre su aplicaci3n en determinadas situaciones límite.

Dentro del contexto del PATSECOVA, se asimila a la definici3n que hace el decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenaci3n de los equipamientos comerciales de Cataluña en su artículo 7.

Es decir, se refiere al conjunto de los cascos históricos, las zonas de ensanche y de expansión del casco urbano, tanto las de suelo urbano como las de urbanizable programado, de uso dominante residencial y uso terciario comercial compatible. Y no necesariamente tienen que formar un único núcleo continuo, sino que pueden estar formados por varios núcleos satélites siempre que estos tengan una cierta densidad.

Se propone que el nuevo texto de la ley urbanística y de ordenación territorial incorpore el concepto de "trama urbana consolidada", bien como una simple definición que aclare a qué hace referencia y con qué límites, o bien, como ocurre en la legislación autonómica catalana, mediante el desarrollo de un procedimiento municipal de delimitación y declaración, que sirve para ordenar y regular los usos permitidos y compatibles dentro de las tramas urbanas consolidadas declaradas.