

Consecuencias sobre la planificación urbano-territorial del Decreto Ley 3/09. Las grandes superficies comerciales: El caso del área metropolitana de Sevilla.

Francisco Martínez Pérez

1. ANTECEDENTES

1.1. Evolución de la actividad comercial.

El comercio está en el origen de la mayoría de las ciudades, desarrollándose la actividad comercial en compatibilidad con el uso de la vivienda y ocupando principalmente las plantas bajas de los edificios. Posteriormente aparecen los elementos comerciales exentos.

Hay que subrayar en estos elementos su **vocación urbana y su integración en el tejido construido de la ciudad.**

A comienzos de los años 70, surge en nuestro país la aparición de las grandes superficies de clara vocación suburbana, lo que ha supuesto un duro golpe al modelo comercial urbano del que disfrutábamos.

De los primeros hiper de alimentación, pasamos a la gran superficie (GS) y actualmente a los “factory-outlets”, que constituyen la cuarta generación de centros comerciales. Éstos se instalan en museos, espacios deportivos, aeropuertos, estaciones ferroviarias, aprovechando en estos casos su óptima conexión con las infraestructuras de transporte de alta capacidad y en algunos casos “low cost”.

En la transformación de los centros urbanos, lo que sale de la ciudad española son:

- 1º Los hipermercados
- 2º El terciario y
- 3º Las familias

Lo que va provocando el vaciamiento del centro urbano.



En esta evolución del comercio urbano al suburbano, vemos principalmente el cambio de modelo de ciudad compacta a ciudad dispersa, apoyada en el automóvil como paradigma de la autonomía individual, que engancha perfectamente con la idea metropolitana.

1.2. Ciudad compacta/ciudad dispersa: comercio tradicional vs periférico.

Existe por tanto un paralelismo innegable entre ciudad compacta y comercio tradicional y ciudad difusa y GS periférica.

En cuanto a las tendencias en la acción de los poderes públicos con respecto al comercio, tendríamos:

- Urbanismo comercial para dotar de E.C. a zonas residenciales, cuyo protagonista principal es la administración autonómica.
- Y el urbanismo comercial para revitalizar los CH de las

ciudades y favorecer el comercio tradicional, con protagonista principal en la administración local.

Con la primera acción (instalación de GS), se condiciona el desarrollo de la ciudad y el territorio principalmente. Y con la segunda se busca revitalizar y recualificar la ciudad consolidada.

1.3. Crisis del modelo actual de implantación de las Grandes Superficies.

En el Preámbulo de la ley 10/2003, reguladora de la Licencia Comercial Específica, se pone de relieve de forma clara y concisa las consecuencias sobre la falta de control en la ubicación de GSM:

*“Se ha producido la implantación de numerosos CC y GEC, lo que ha provocado efectos negativos, entre ellos la **desaparición de numerosos pequeños y medianos comerciantes**, afectando a los núcleos urbanos por la destrucción de gran parte del comercio tradicional.*

*Con la ubicación de éstas GS fuera de los núcleos urbanos se ha podido constatar además, que éstas **tienden a concentrarse en espacios reducidos alejados de la población**, lo que implica una serie de efectos negativos:*

- *Mayores desplazamientos de la población que los que pudiera generar una estructura comercial menos concentrada espacialmente, y por tanto un mayor uso de infraestructuras públicas, con los costes de inversión que ello origina para la Administración autonómica.*
- *El mayor uso de los transportes privados para el desplazamiento de los mismos y en consecuencia una degradación ambiental y el aumento de la densidad vial”*

Podemos decir que el **modelo actual de GS en su forma de implantarse en el territorio a escala metropolitana está en crisis** por distintas razones:

- Por la necesidad de uso del transporte motorizado, con la ausencia de alternativas al vehículo privado, como puedan ser las plataformas reservadas de transporte público (metro, carril bus, carril bici,...) así como los intercambiadores de transporte para facilitar el trasbordo entre modos.
- Por la casi inexistencia de infraestructuras de alta capacidad (metro, tranvía, viarios metropolitanos...) en su mayoría deficitarias para las nuevas demandas a que son sometidas por éstos grandes dispositivos.
- Por la **descontextualización total de los CC respecto a los núcleos de población existentes**, llegándose a convertir en auténticos desiertos de alimentación, bricolaje,...mal articulados con los núcleos.
- **A nivel de sostenibilidad**, representan las GS un modelo de implantación absolutamente insostenible a los siguientes niveles: **de movilidad** (centros fragmentados de los N.P.), **social** (por imposible accesibilidad para una parte de la población como no sea en vehículo privado) y **medioambiental** (por la polución provocada por la dependencia casi exclusiva de los medios de transporte empleados, casi siempre motorizados).
- **Y a nivel urbanístico**, por las siguientes razones:
 - Por apoyarse en **planteamientos monofuncionales**, en donde el uso de GS no complementa a otros usos, como puede ser el residencial, con la repercusión correspondiente sobre los desplazamientos motorizados.

- Por la ausencia de estudios de movilidad que prevean las demandas existentes y las futuras tras la implantación de estos dispositivos.
- Por la inexistencia hasta la aparición del D.L. 3/09 de un marco que regulara la implantación de los CC con criterios de OT y no sólo comerciales como hasta ahora, provocando un modelo de implantación sobre el territorio absolutamente insostenible.
- Por la presencia importante de grandes superficies para aparcamientos en estos centros como consecuencia del tamaño de la actuación, en vez de desincentivar el uso del mismo, como ocurre en el caso del Reino Unido.
- Por **colapso de las principales infraestructuras por el parasitismo de los CC y de ocio respecto a los nodos viarios principales**, con las graves consecuencias sobre la propia movilidad en los accesos/salidas de la ciudad ¹, ajena en la mayoría de los casos a estos dispositivos.
- Por la ausencia de modelos distintos en cuanto a escala, más alejados del gigantismo y que puedan identificarse más con el pequeño y mediano comercio ².
- Y por la **inexistencia de un modelo de financiación alternativa a la pública** para las infraestructuras de alta capacidad necesarias para una correcta implantación de estos dispositivos.

1. Se remite al plano de implantación de GS en A.M. de Sevilla (de elaboración propia)

2. Se remite al área de oportunidad TS-5 de Espartinas, recogida en el POTAUS.

2. ENCUADRE TERRITORIAL.

2.1. El caso del País Vasco

El PTS del País Vasco, constituye un ejemplo previo a la entrada en vigor de la DS europea. El PTS en primer lugar clasifica los municipios de la región para el dimensionamiento máximo de los GEC, según el siguiente cuadro:

Tipo de municipio	Superficie máxima Plataforma ¹ (m2)	Techo máximo ² (m2)
DE MAXIMA CENTRALIDAD	75.000	25.000
DE CENTRALIDAD COMARCAL	40.000	13.000
RESTO DE MUNICIPIOS	15.000	5.000

1. En la superficie de plataforma explanada computarán: el suelo edificado, las áreas de aparcamiento, la red interna de accesos, los espacios de servicio y las zonas verdes.

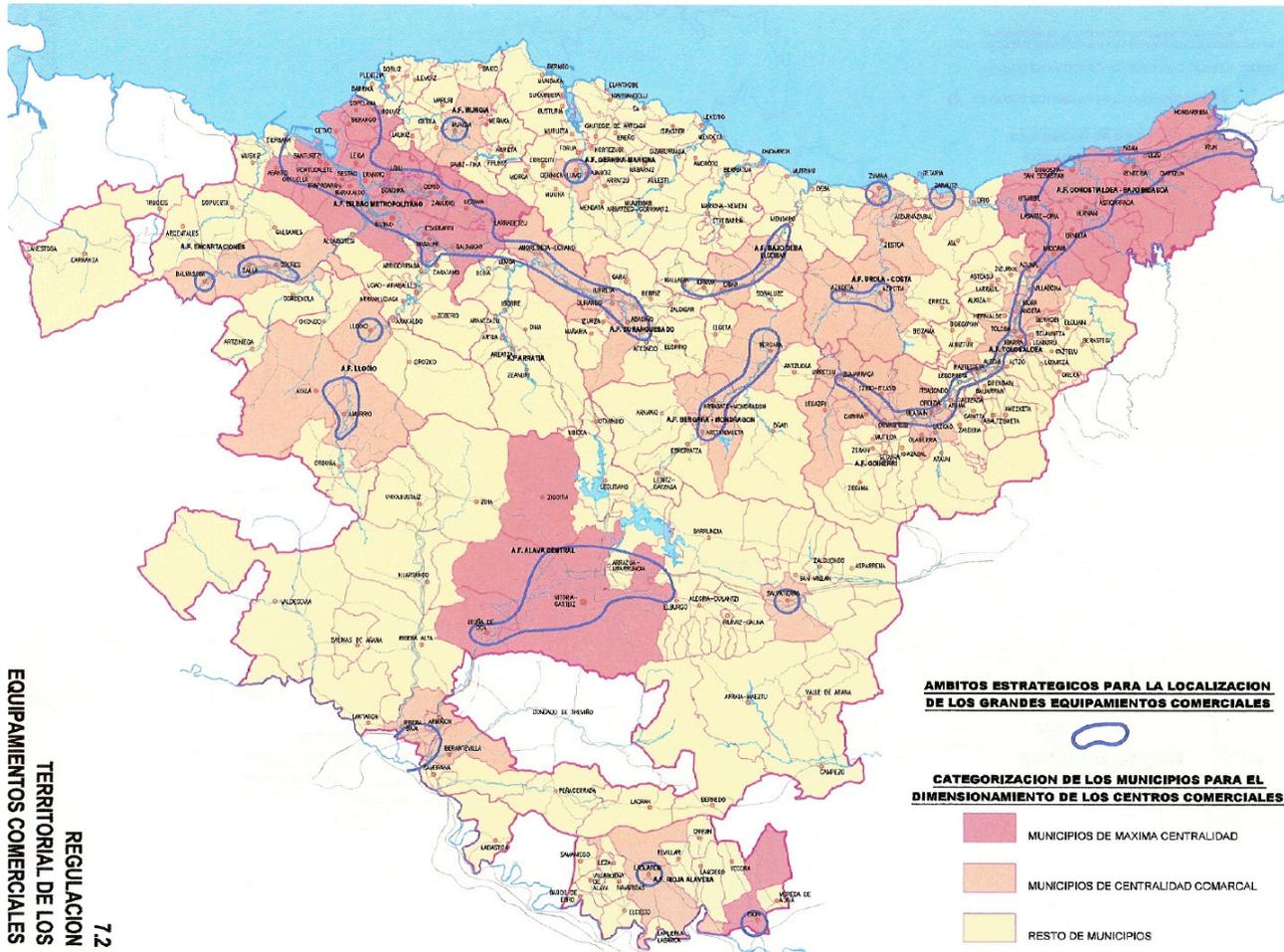
2. Y en el techo edificatorio, computarán todas las superficies construidas (sobre y bajo rasante), salvo las destinadas a aparcamiento.

Seguidamente, se fija una **dotación mínima de aparcamientos** (5 plazas/ 100 m2c) para permitir el acceso a las GS en vehículo privado, y siempre buscando desincentivar su uso más que incentivarlo.

En cuanto a la posibilidad de incluir **estaciones de servicio, sólo se permiten en E.C. territorialmente grandes**, excluyéndose principalmente los enclavados en áreas centrales de núcleos urbanos.

Se establecen asimismo **ámbitos estratégicos para la localización de GEC**, equivalentes a los ámbitos aptos del DL 3/09.

Finalmente, se **incardina el PTS sin exigir modificaciones específicas en la P.T. vigente**, facilitándose por tanto la gestión del planeamiento, pero eso sí, marcándose sobre los PGOU una serie de normas vinculantes para sus futuras revisiones.



2.2. El caso del área metropolitana de Sevilla.

Se ha tomado como marco territorial de la investigación el A.M. de Sevilla. Centraremos por ello nuestro análisis en el POT AUS, sin dejar de lado, aunque sea de forma no explícita por la extensión del trabajo, ni el PTMAS ni el POT A.

El plan territorial “parte de la abundante oferta de GSC en la aglomeración urbana” siendo sus principales apuestas *“por su reorientación hacia implantaciones de menor tamaño, que permitan una mejor integración con las tramas urbanas...asegurándose la disponibilidad de servicios de transporte público...y por la localización de los usos terciarios próximos a zonas residenciales”*.

Y como prueba de ello, en una de las tres áreas de oportunidad de carácter terciario que se establecen desde el propio plan (TS5 Centro Comercial Aprocom), **“se plantea una oferta de pequeño y mediano comercio, huyendo de las G.S. convencionales”** en un ámbito dominado por los usos residenciales y junto a una infraestructura viaria supramunicipal de primer orden.

Se acompañan planos de elaboración propia ³ con la ubicación de los principales CC y GS del A.M. de Sevilla implantados desde los 60 hasta nuestros días y su doble relación:

- Con la red viaria existente (SE-30, A-49, ...) y en fase de ejecución (SE-40)
- La red de transporte público ejecutada (línea 1 de metro, cercanías...) y en fase de proyecto (líneas 2, 3 y 4)

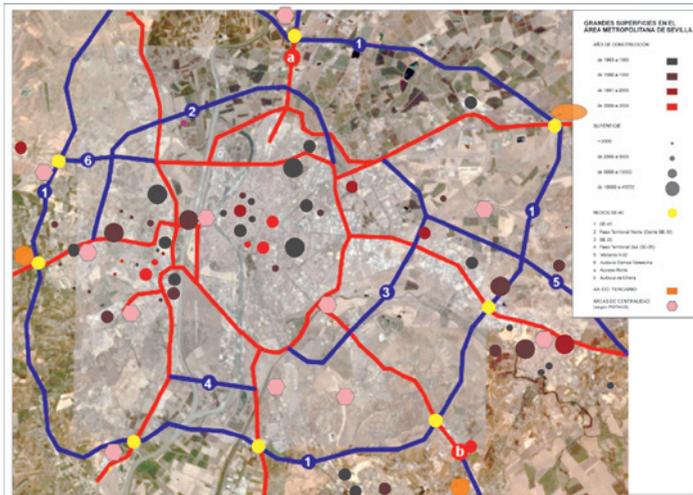
3. Tomando como fuente de información tablas facilitadas por la Consejería de Comercio de la Junta de Andalucía.

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE SEVILLA

ÁREAS DE OPORTUNIDAD	
IDENTIFICACIÓN	TS5. Centro Comercial (APROCOM)
MUNICIPIO	Espartinas
SUPERFICIE	25 hectáreas
PLANEAMIENTO	Normas Subsidiarias. 2000. Suelo No Urbanizable.
TIPO DE ÁREA	Terciario.
JUSTIFICACIÓN	
Los terrenos se sitúan al norte de la A-49, y al sur del núcleo urbano de Espartinas. Bien situado respecto a las infraestructuras de transporte metropolitanas, pero con deficiencias actualmente en la accesibilidad. El área se inserta en un ámbito dominado por los usos residenciales y plantea una oferta diferenciada (pequeño y mediano comercio) de la existente en este sector metropolitano.	
CRITERIOS DE ACTUACIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> - El uso global de los terrenos será Terciario - Comercial, destinados a la instalación de pequeño y mediano comercio, huyendo de las grandes superficies comerciales convencionales. - El planeamiento general municipal sectorizará y programará los terrenos de forma que se garantice el crecimiento ordenado de la ciudad, acreditando la ejecución previa de las infraestructuras de conexión con la ciudad consolidada. - El planeamiento general municipal deberá justificar la viabilidad de la propuesta en relación con la infraestructura viaria supramunicipal en la que se apoya, aportando el correspondiente estudio de movilidad en marco del Plan de Transporte Metropolitano de Sevilla y la conformidad de los organismos responsables de las carreteras afectadas y de la gestión del transporte público. - Será condición previa al desarrollo de los terrenos la ejecución del nudo secundario de acceso a Espartinas desde la SE-40. 	

En el primer caso se han incluido tanto las Áreas de Oportunidad de carácter terciario por su estrecha relación con las G.S. como las áreas de centralidad del POT AUS, para comprobar su grado de verosimilitud con la realidad metropolitana. En él se puede comprobar asimismo **la relación extrema** y en la mayoría de los casos parasitaria **entre la implantación de GS y las infraestructuras viarias de primer orden y sus nudos correspondientes**.

El interés del segundo caso está en ver la **falta absoluta de relación entre la implantación de GS y la red de transporte público** y sus nodos correspondientes, principalmente por su inexistencia, si exceptuamos la línea 1 del metro de Sevilla y la red de cercanías.



Podemos concluir a nivel particular para el A.M. de Sevilla:

1. Que la situación en la periferia sevillana es caótica, con una **falta evidente de infraestructuras para transporte (público y privado) y de enlace con las de alta capacidad, con ausencia de relación entre la implantación de las GS y el transporte público** por su casi inexistencia hasta fechas muy cercanas, si exceptuamos las líneas de cercanías y la línea 1 de metro.

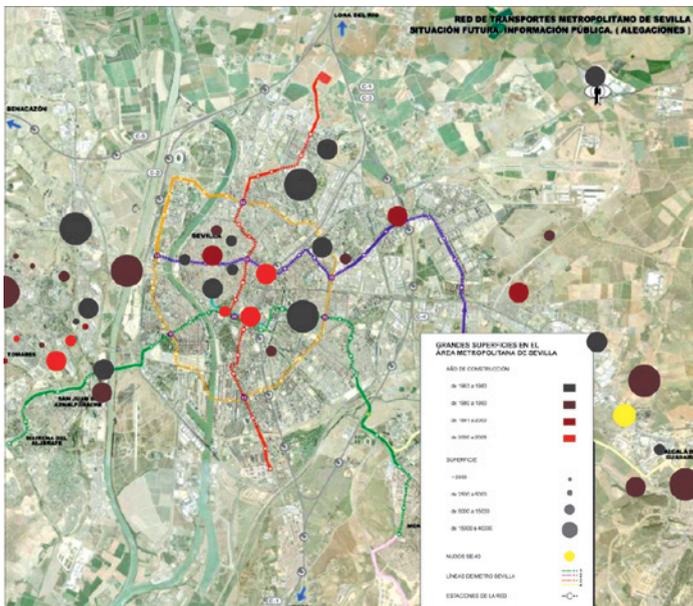
2. Falta de relación entre las áreas de centralidad marcadas en el POTAUS y las actuales implantaciones de GS y sus correspondientes núcleos generados ex novo en el territorio, si exceptuamos las centralidades de Sevilla (salida A-49), San Juan de Aznalfarache, Bormujos y Alcalá de Guadaíra.

3. Parasitismo de las GS respecto a los nodos de las principales vías de comunicación rodadas, con el colapso correspondiente.

3. CAMBIO DE MODELO.

3.1. La transposición de la directiva de servicios en la legislación andaluza: D.L. 3/09.

Según el modelo anterior a la entrada en vigor de la D.S. (ley LOCM 1996), el procedimiento consistía en primer lugar en elegir previamente la ubicación de la GS por los operadores, en ocasiones en SNU sin previsión alguna en el Plan Urbanístico y Territorial. Seguidamente mediante oportunas gestiones recalificadoras se obtenía la licencia comercial especial. Y finalmente, se procedía a la instalación



del establecimiento en una isla urbanística, que conducía indirectamente a un rediseño de la ciudad por las expectativas generadas en su entorno.

Con el nuevo modelo, que nace con la D.S. en Europa y su transposición en Andalucía con el D.L. 3/09, se busca predefinir el emplazamiento idóneo de las GSC, **abandonándose el criterio económico imperante hasta la fecha**, para adoptar un modelo cualitativo esencialmente urbanístico y territorial. La metodología de implantación de GSC se articula en 3 fases:

La 1ª fase (**de ordenación territorial**), se lleva a cabo mediante un instrumento de planeamiento de naturaleza comercial (PEC) que define los ámbitos aptos para las GSC.

En la 2ª (**de carácter urbanístico**), los municipios deben concretar en sus planes urbanísticos los suelos destinados a usos comerciales y aptos para acoger la instalación de las GS.

Y la 3ª (**de naturaleza autorizatoria**), gira alrededor de la licencia municipal de obras de GSM, en la que la consejería competente en materia de comercio interior emite un informe preceptivo y, en algunos casos, vinculante.

Tras la aprobación del D.L. 3/09, el proceso de planificación de GSM quedaría así:

1. El PEC define unos ámbitos aptos en el territorio.
2. El PGOU califica suelos con usos pormenorizados de GSM, bien dentro de los ámbitos aptos; o bien fuera, en cuyo caso el I.C. con carácter vinculante. O el PGOU permite ≥ 5000 m² de edificabilidad terciaria sin prohibir expresamente la implantación de GSM, en cuyo caso el I.C. vuelve a tener carácter vinculante.

3.2. Herramientas para la implantación de GSM a nivel metropolitano.

Y como complemento, las herramientas que podemos emplear en la actualidad para controlar la implantación de GS, agrupadas por distintos tipos según normativa:

Normativa sectorial:

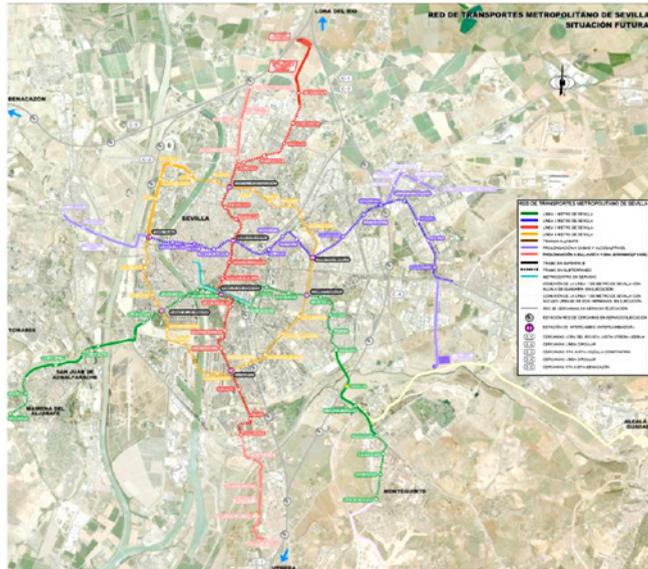
I. El Decreto Ley 3/2009 y de forma muy rigurosa los **critérios territoriales** ⁴ para la implantación de todas las GS.

II. **La exigencia de apoyo del transporte público**, por lo que es de máxima vigencia para la implantación de GS la red existente y proyectada de transporte público.

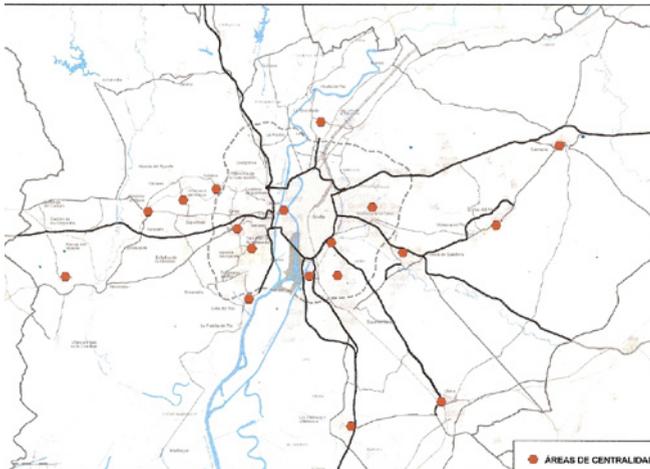
III. El Informe Comercial obligatorio para la implantación de GSM con superficies de venta $>$ a 2500 m², que será de carácter vinculante en los casos ya referidos.

4. Criterios territoriales de aplicación para la implantación de todas las GSM, (según art. 25 R.L. 3/09):

- a. Cohesión y equilibrio territorial mediante fomento de la centralidad en función de los niveles de jerarquía establecidos en el POTA.
- b. La ciudad compacta, con preferencia por los sectores limítrofes o contiguos a áreas urbanas, capaces de articular territorios fragmentados.
- c. La cercanía y el fácil acceso para los consumidores.
- d. La previsión de la capacidad de la red viaria urbana e interurbana, para soportar los flujos de tráfico.
- e. La conexión con redes de transporte público.
- f. Se apuesta por la ampliación de las instalaciones comerciales existentes frente a la instalación de establecimientos aislados.
- g. En ningún caso podrá autorizarse la implantación de GSM en suelo clasificado como no urbanizable.



■ Plano de transporte público en A.M. Sevilla, con red proyectada de metro (excepto línea 1 ya ejecutada) y red de cercanías ejecutada.



■ Plano de áreas de centralidad extraído del POTAS

Normativa territorial:

IV. El Plan de Establecimientos Comerciales (PEC) aún sin redactar.

V. Las Áreas de Centralidad marcadas (y corregidas) en POTAS, donde se deberán implantar para evitar la instalación de establecimientos aislados.

VI. Identificación de **puntos nodales principales del sistema de transporte** donde es previsible una elevada tasa de transbordo e intercambio modal y que deben ser objeto de especial protección ⁵.

Normativa urbanística:

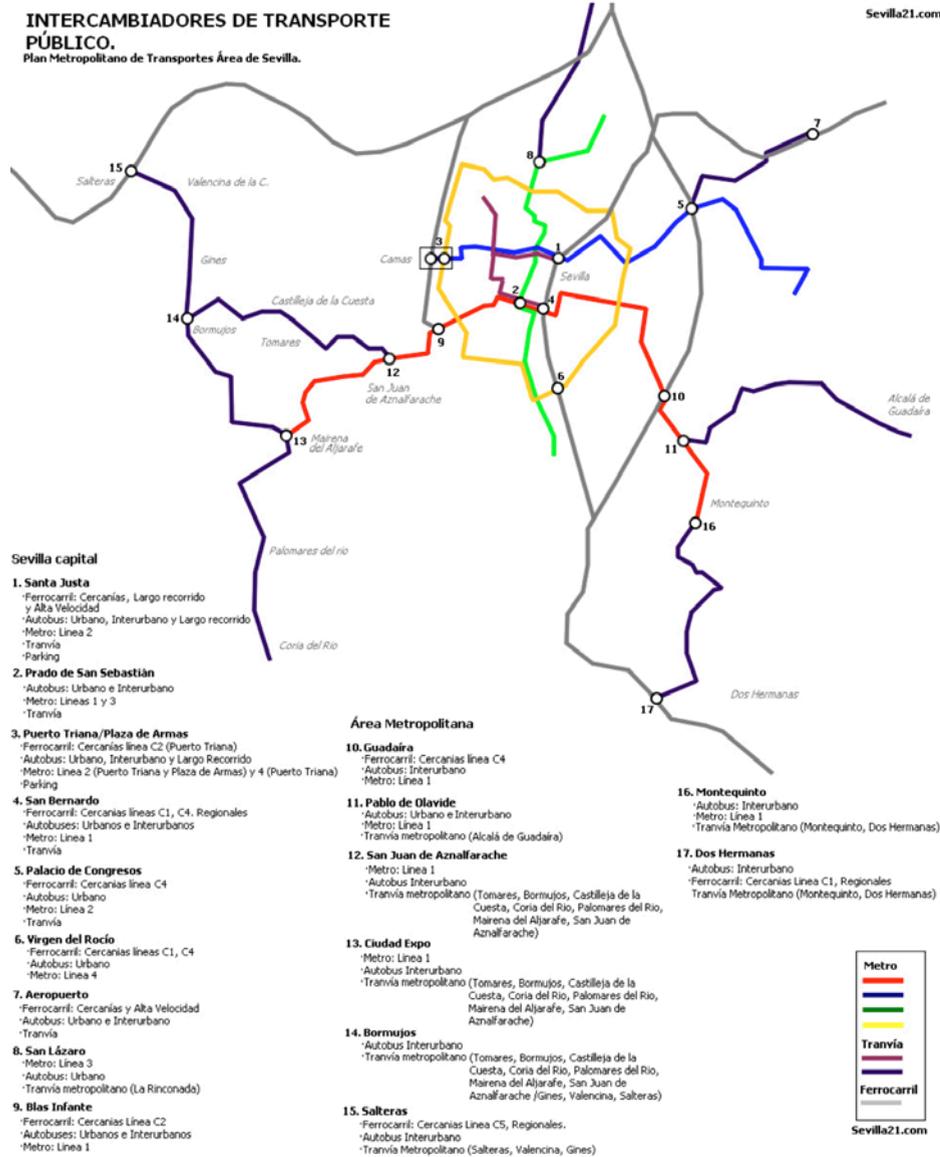
VII. La red de transporte público existente y la proyectada, con las conexiones necesarias por realizar a las infraestructuras de alta capacidad con cargo a la actuación.

VIII. Construcción de las infraestructuras de alta capacidad necesarias compartidas público-privado, por las plusvalías generadas en el residencial de reciente promoción próximo a ellas.

IX. Estudio de movilidad exigible para todo instrumento que prevea de forma detallada una GSM, para dar respuesta a la demanda existente y prevista tras la implantación de estos dispositivos ⁶

5. Se remite al plano del PTMAS "Elementos nodales principales del sistema de transporte público a efectos de la realización del estudio de viabilidad del acceso".

6. Se remite al PTMAS, capítulo 7, apartado 7.7 por su acertada definición de lo que debe incorporar un Estudio de Movilidad.



IX. Dotación mínima de aparcamientos para garantizar el acceso a los CC o de ocio en vehículo privado, desincentivando su uso limitando la superficie de los mismos como ocurre en el Reino Unido o el País Vasco.

4. CONCLUSIONES

4.1. Soluciones al modelo actual. Gestión-financiación de las infraestructuras.

Entendemos que la solución al modelo actual de implantación en la periferia, está en la aplicación rigurosa del D.L. 3/09, concretada en los siguientes puntos:

- Consideración muy acertada de *“establecimientos de carácter comercial con incidencia territorial, ...aquellos que tengan una superficie para exposición y venta al público superior a 2500 m²”*.

- **Implantación de los mismos preferentemente en los ámbitos aptos** marcados en el PEC y concretados posteriormente por los PGOU.

- Apuesta en su implantación *“con preferencia por los sectores limítrofes o contiguos a áreas urbanas capaces de articular territorios fragmentados”*, teniendo aquí una trascendencia fundamental los nuevos centros que se instalen, por su capacidad para articular territorios tan devastados como consecuencia de las últimas décadas de boom inmobiliario.

- *“Fomento de la centralidad, ...apostándose por la ampliación de las instalaciones comerciales existentes frente a la instalación de establecimientos aislados”*. Esto traerá consigo la contención a la hora de crear nuevas áreas de centralidad en el territorio, recualificando las existentes o sirviendo como elementos de articulación de espacios fragmentados.

- *“La conexión con redes de transporte público”*, que evite la dependencia casi absoluta del vehículo privado. Ejemplo de ello de rabiosa actualidad, el situar los centros comerciales en ubicaciones que aseguren el flujo peatonal, como estaciones de

ferrocarril, intercambiadores de transporte, aeropuertos,...

- *“La previsión de la capacidad de la red viaria para soportar los flujos de tráfico”* tras la implantación de los C.C., o lo que es lo mismo un auténtico estudio de movilidad.

- Medidas complementarias precisas como las de **reducir la intensidad de los usos inicialmente previstos**.

- *“Cercanía y fácil acceso a los consumidores”* fomentando la *“conexión con el suelo residencial...y la ordenación de la movilidad urbana priorizando el acceso peatonal, el transporte no motorizado (carril bici) y el transporte público”*

Y en cuanto a la **gestión y financiación de las infraestructuras de alta capacidad necesarias** (metro, conexión con redes viarias metropolitanas,...) y partiendo de las plusvalías generadas en las áreas residenciales próximas a las mismas, aquellas podían ser **compartidas entre la administración y el promotor privado** ⁷.

4.2. La tendencia: vuelta a la ciudad. El ejemplo de Mercadona.

Actualmente, lo más demandado por los ciudadanos es el comercio de proximidad, bien el tradicional, mercado de abastos o los nuevos formatos como el supermercado con superficies en torno a 1000 m², que además responde al R.D. 3/09:

7. Y es que como ya apuntaba el profesor Eduardo Gomero: “Los promotores de GEC ya no sólo influyen en los hábitos de consumo de la ciudadanía, sino que son actores fundamentales del desarrollo urbanístico de la ciudad, de su diseño y de su expansión”.

Por su *“apuesta en su implantación por la ciudad compacta, con preferencia por los sectores contiguos a áreas urbanas”*, como el caso de El Reino Unido en donde la primera opción para la implantación de GS es el centro de la ciudad y la última la periferia.

Por *“la cercanía y el fácil acceso a los consumidores”*, donde mejor que en la propia ciudad, con todas las infraestructuras a su servicio.

Y **por facilitar implícitamente la implantación de CC con superficie inferior a 2.500 m²**, al no tener incidencia territorial supramunicipal según DL 3/09, potenciándose así el pequeño y mediano comercio y los mercados de abastos, tan estancados hasta fechas bien recientes, y con grandes posibilidades para los próximos años. Además se conseguiría con este tamaño una mejor integración dentro del tejido urbano y un alejamiento del gigantismo como respuesta a la demanda del ciudadano.

Y toda esta cadena de supermercados ubicados a escala barrio-ciudad, con apoyo logístico en un gran centro situado normalmente en periferia, además de cumplir con los condicionantes referidos del DL 3/09, recoge las siguientes singularidades:

- **Modelo de movilidad sostenible**, apoyado en su integración y cercanía con la ciudad, y en la no necesidad de uso de transporte motorizado, pudiendo hacer la compra andando o con desplazamientos motorizados muy cortos.
- **La puesta en valor de la ciudad así como del pequeño y mediano comercio**, convirtiéndose en abanderado de la recualificación de los CH y zonas consolidadas de la ciudad.
- **Ausencia de colapso en las vías de acceso**, por su mejor integración en distintas zonas de la ciudad y no necesariamente junto a infraestructuras de alta capacidad.

4.3. Tendencias en el área metropolitana de Sevilla.

Y tras el análisis realizado sobre el área de estudio, se puede llegar a las siguientes conclusiones tendenciales en el A.M. de Sevilla:

1. Hacia la recualificación de estos espacios, con la incorporación de redes de transporte público:

- Implantación de los nuevos CC junto a estaciones de transporte público
- Prohibición de implantar nuevos centros sin las infraestructuras necesarias.

2. Las nuevas GS que se implanten en la periferia serán sometidas a un estricto cumplimiento de aplicación del DL 03/09

- -Y servirán para articular territorios fragmentados y no para crear nuevos centros aislados.

3. Los PGOU no podrán colocar libremente suelos para GS sino únicamente en los suelos calificados como de GSM, siguiendo los criterios del DL

4. Protagonismo que alcanzarán los estudios de movilidad exigibles para la implantación de los nuevos dispositivos.

5. La aparición de oferta alternativa a las GSM, tan presentes en el A.M.,

- Como el **pequeño y mediano comercio**
- O los **renovados mercados de abastos**, que quedan fuera del ámbito de aplicación del D.L.