

# URBANISMO, COMERCIO Y CENTRO CIUDAD

## RELACIONES DIFICILES

■ JAVIER CASTRESANA



Quizá el propio título de este artículo ya caiga en la contradicción al señalar comercio y centro-ciudad como cosas distintas. Desde el conocimiento que se tiene de la sociedad urbana, de la concentración de las gentes en entornos habitados cercanos para la consecución de intereses comunes, el comercio aparece ligado directamente al centro y es incluso justificación y primera razón en la creación de muchas de nuestras ciudades; por ello no son dos cosas distintas sino partes de un todo, y resultaría muy difícil definir desde cualquier punto de vista –ya sea económico, urbanístico, ambiental o social– el centro de la ciudad sin para ello utilizar la palabra comercio.

Pero la mejor forma de poder estudiar un fenómeno quizás sea dividirlo en sus partes más elementales y analizar cada una de ellas. De ahí el establecer la dicotomía aún a sabiendas de su gran interrelación.

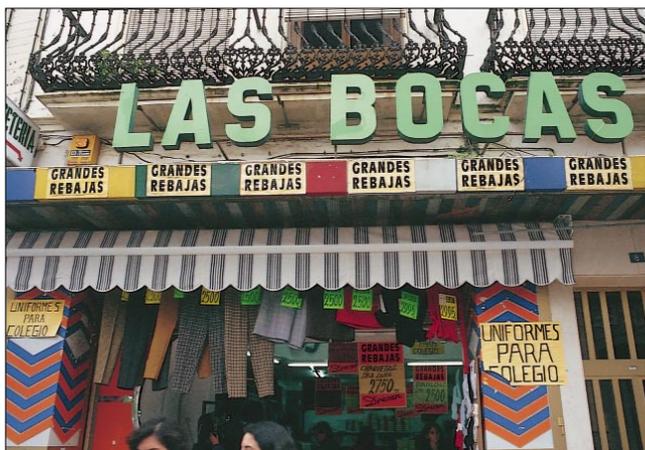
### ¿CUAL ES LA SITUACION ACTUAL?

Se dice que el comercio es un agente dinamizador de la vida social y urbana, y muy especialmente ese comercio ligado a los ámbitos centrales de la ciudad. También cada vez con mayor frecuencia se pone de manifiesto que el comercio, en todas sus categorías, es un importante medio de generación de empleo y riqueza. Sin embargo, es evidente que los centros de la ciudad han

perdido parte de su atractivo global y sin duda parte de su atractivo comercial, apareciendo fenómenos conocidos de desertización, inseguridad ciudadana, desatención municipal en el medio ambiente, en el mobiliario, en la iluminación, etcétera

Del otro lado, el centro comercial urbano, especialmente en las ciudades de tamaño medio y grande dentro de su área de influencia, constituye un referente para todo ese entorno metropolitano. Y es precisamente en ese entorno metropolitano donde ha sido afectado fundamentalmente el comercio alimentario y el gran equipamiento del hogar, obligando a situarse fuera del ámbito tradicional del centro para colocarse en la periferia.





### PERDIDA DE LA IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL

Parece pues que por todos es aceptado que el centro comercial tradicional y los distintos centros comerciales urbanos de cada una de las ciudades han empezado a competir entre sí y con los centros comerciales periféricos al continuo urbano. Y de esta competencia parece que en algunos casos, y desde luego no es aplicable al conjunto de todas las ciudades, el comercio de las áreas urbanas consolidadas está perdiendo importancia.

Podemos señalar que las razones más importantes se deben al desplazamiento de la población a la periferia (sin duda por la carestía del suelo y la dificultad de encontrar viviendas a precios razonables, especialmente para los sectores más jóvenes), pero también al crecimiento de otras fórmulas comerciales exteriores, formatos nuevos, que han venido con gran fuerza a colonizar los espacios vacíos del borde de la ciudad o periurbanos con mejor accesibilidad rodada.

Algunas políticas urbanísticas, al crear dificultades al tráfico rodado dentro del centro de la ciudad para desincentivar su acceso por este medio de transporte, se configuran también como uno de los factores de importancia para el sector y, junto a él, el deterioro físico y ambiental de muchos inmuebles que han perdido su función original de oficinas o de residencias, y que en la actualidad difícilmente sostienen la actividad comercial en bajos. Y en ese

cuadro necesariamente debemos señalar también la incapacidad de algunos pequeños comerciantes para el cambio, que desde muchas de sus asociaciones y en los distintos foros públicos se viene anunciando como una necesidad ineludible.

Indudablemente, junto a estos factores figuran todos los cambios ligados al mundo del consumidor, que, debido a muchos factores exógenos, como la importancia de los medios, de la televisión, la publicidad, etcétera, pero también a las nuevas "culturas" y nuevos "valores", aparece cada vez más evolucionado, más formado, con múltiples perfiles, desarrollando nuevos estilos de vida que afectan de forma importante a lo que quiere comprar y sobre todo a cómo lo quiere comprar y qué exige de los productos que finalmente adquiere.

No cabe duda que algunos otros puntos podrían ser citados, pero la necesaria brevedad del artículo no permite sino enunciarlos: la legislación urbanística y la de arrendamientos urbanos, la descordinación existente entre las distintas administraciones y la falta de coordinación también entre las normativas sectoriales han impedido a veces el desarrollo paralelo que hubiera sido exigible al sector en el área del centro-ciudad.

### EVOLUCION PREVISIBLE

Una vez vistos cuales son los aspectos que más directamente han influido en la pérdida de importancia de la actividad comercial en las áreas urbanas,

merecería la pena hacer una cierta prognosis y, en un vano intento quizás, prever la evolución inmediata, no sólo del sector comercial en áreas centrales, sino en la imbricación con el conjunto de las actividades de la ciudad. Podemos apuntar tres grandes líneas:

- Por un lado, los grandes centros comerciales siguen un crecimiento importante en su dimensión, tendiendo a una mayor complejidad, integrando múltiples usos junto a los comerciales y apareciendo con mayor fuerza los usos recreativos que empiezan a ocupar porcentajes de superficie cada vez más importantes.

- La empresa comercial camina en la doble senda de la mayor especialización y diversificación, en tipologías, productos y estilos de venta, que favorecen la incursión en los "nichos de mercado" aún pendientes de ocupar y también participar de la revitalización de las áreas centrales y de los edificios de carácter o emblemáticos, donde estos nuevos usos y tipologías encuentran a veces un acomodo perfecto.

- Finalmente, las tan traídas y llevadas "nuevas tecnologías" indudablemente tendrán gran importancia para configurar el mapa de actividad comercial, pues las compras por procedimientos a distancia permiten la deslocalización de la actividad comercial, no siendo necesaria su ubicación en áreas cercanas a la población, supliendo esa posición distante con eficaces medios de transporte que ponen la mercancía a disposición de los consumidores en plazos relativamente breves.





### REGULACION URBANISTICA

Es indudable que la actividad comercial ha estado influenciada también por los aspectos de regulación urbanísticos y no sólo por los estrictamente comerciales. Las normativas urbanísticas, fundamentalmente las tres leyes del suelo que se han sucedido desde finales de los años 50, han venido permitiendo la utilización intensa de las áreas periféricas, pero también la saturación del suelo urbano con cambios de usos importantes que han producido los siguientes efectos:

- Densificación edificatoria, en algunas ciudades hasta unos límites muy preocupantes.

- Saturación de las infraestructuras, tanto las propiamente urbanas (vialidad, transporte...), como las dotaciones.

- Sustitución en algunos casos de edificios de valor histórico o ambiental u otros elementos como jardines o paisajes, por nuevas edificaciones agresivas con este medio y desde luego muy poco respetuosas con el entorno o con la tradición de "hacer ciudad".

- Finalmente, la utilización de esos espacios centrales por los que disponen de mayores rentas, fundamentalmente las oficinas de las grandes corporaciones, con el consiguiente desplazamiento de los equipamientos de estas áreas consolidadas, genera a veces desiertos urbanos a partir de las tres de la tarde, o en los fines de semana.

Para reconducir la relación entre urbanismo y comercio, aquél debería plantearse un diagnóstico de la vitali-

dad comercial cuando se acerque al planeamiento global de la ciudad, y ello mediante el análisis de la diversidad de usos que conforman el centro, qué locales están vacantes y entre los que están ocupados cuál es su historia reciente de transformación de usos.

Otros aspectos que deben considerarse son los referentes a la accesibilidad, a los flujos peatonales, al análisis de mercado de los usos residenciales y no residenciales para su mejor inserción, en qué medida los distintos agentes de la ciudad pueden participar en las decisiones, no sólo en el momento del planeamiento sino en su gestión y desarrollo, y finalmente hacer una valoración de la calidad ambiental y seguridad del centro, de forma que se constituya en un lugar agradable para el desarrollo de las actividades comerciales, entre otras.

Y este diagnóstico, sin duda, debería llevar a la fijación de una estrategia de revitalización comercial que tenga como grandes objetivos la satisfacción de las necesidades de la población residente estableciendo una jerarquía de centros de entre los distintos que existen en la ciudad, asignando a cada uno de ellos funciones locales de barrio, de distrito, de ciudad o de entorno metropolitano, impulsando la integración de los usos residenciales y los comerciales con políticas activas de recuperación de los patrimonios inmobiliarios, mejorando la accesibilidad y el entorno, y finalmente estableciendo un compromiso importante para que el centro disponga de una gestión integrada en la

que la participación del municipio, los comerciantes, los consumidores y sus distintos órganos de representación como cámaras, asociaciones, etcétera, tengan de continuo un papel importante en las decisiones que les afectan de forma fundamental.

### ALGUNAS PROPUESTAS

Parece que sistemáticamente cuando se habla de problemas la primera carencia es la referente a los medios económicos. Pero en época de restricciones económicas y de ajuste, como la que nos encontramos, debemos abrir una amplia puerta al mundo de las ideas para la utilización completa de los escasos recursos económicos de la mejor forma posible.

Se identifican, por tanto, como destinatarios en estas materias las distintas administraciones –municipal, autonómica y central– con distinto grado de compromiso y de responsabilidad, pero también con especial protagonismo el propio sector.

Analizaremos a continuación algunas propuestas que desde el Observatorio de la Distribución se han venido realizando en la Comisión de Urbanismo Comercial, para los siguientes cuatro ámbitos de actuación:

#### 1. FUNCION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Así en el ámbito de la Administración municipal parece que deben plantearse las siguientes líneas de actuación:





• Potenciación de aquellos proyectos integrales de rehabilitación urbano-comercial, en los que se considere el Centro como un todo y no como distintos usos inconexos entre sí

• Considerar al uso comercial como una dotación al menos en los escalones básicos de planeamiento, en los barrios, en las áreas de borde la ciudad, en los que muchas veces no hay comercio de proximidad, obligando a desplazamientos importantes, tanto a los centros comerciales de periferia como al centro tradicional para realizar determinadas compras.

• Fomento del centro-ciudad con medidas integrales sobre la población, los servicios y el medio ambiente.

• Fijar una estrategia de revitalización comercial en línea con la declaración de las Cámaras de Comercio en Toledo, fundamentalmente en las áreas históricas y artísticas, que se centre en:

– Resolver la integración de los centros históricos con la ciudad, evitando la típica segregación actual.

– Compatibilizar la renovación urbana con la modernización y la recuperación de los valores ambientales, históricos y culturales, que pueden ser un motivo y un motor para la visita y el desarrollo de la ciudad.

– Integrar los usos turísticos con los comerciales y servicios de forma que se presten mutuo apoyo.

– Conseguir que se acepten los compromisos públicos y privados en un marco de gestión común.

– Y, sin duda, asignar recursos financieros para la renovación del comercio en áreas centrales dentro de los planes integrales a los que se han hecho referencia.

• Actualizar la normativa del planeamiento de forma que se permita y fomente un desarrollo moderno del comercio, no impidiéndolo, y señalando si fuera preciso las áreas comerciales "sensibles" en donde el uso comercial fuera prioritario.

• No prohibir la introducción de las medias superficies, del uso que sea, fundamentalmente en las áreas centrales degradadas, pues está comprobado que suponen una mejora importante en el nivel de frecuentación de las áreas cercanas.

• Elaborar catálogos de edificios de interés para su posible reutilización con usos comerciales, de forma que aplicando determinadas políticas de exención transitoria de tasas sea más fácil su recuperación y adecuación para este tipo de utilización.

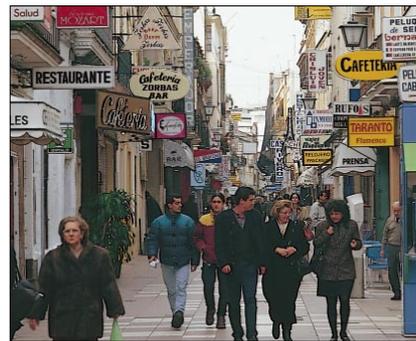
• Participar en la elaboración de los planes de ordenación territorial de la actividad comercial que están desarrollando las comunidades autónomas y fijar con ellas los ámbitos y criterios en los que puede modificarse las previsiones iniciales.

• Ayuda a las Asociaciones de Comerciantes en la gestión de aquellos equipamientos, especialmente los mercados minoristas, que puedan serles transferidas.

• En esta línea de mercados municipales, establecer programas de renovación de los mismos, dotándoles no sólo de los medios necesarios para el mejor desarrollo comercial, sino también de toda la infraestructura complementaria, como aparcamiento, zonas de ocio, guarderías, etcétera, para recuperar su atractivo, ya que son en la práctica nodos comerciales importantes dentro del territorio de la ciudad.

• Promover la creación del "Gerente de centros urbanos" que integre la capacidad y competencia administrativa de las distintas áreas del Ayuntamiento, y armonice las voluntades de los particulares, especialmente los promotores inmobiliarios, los comerciantes y los consumidores.

• Modular la aparición de los grandes y medios establecimientos, de forma que su inserción permita la



potenciación del centro con el indudable "tirón" que para determinadas áreas supone la existencia de uno de estos elementos.

• Y, finalmente, en la línea de coordinación con otras administraciones participar en la creación de la ventanilla única en colaboración con las Comunidades Autónomas y la Administración central del Estado en su caso, para facilitar la tramitación de las empresas comerciales.

## 2. COMUNIDADES AUTONOMAS

Por su parte, en el ámbito de la Administración autonómica, resulta necesario lo siguiente:

• Abordar la ordenación de los grandes establecimientos desde una óptica territorial que permita fijar, en líneas generales, el gasto comercializable en los municipios de tamaño medio, de forma que se eviten a la población desplazamientos innecesarios a otras áreas.

• Elaborar estadísticas comerciales de forma más frecuente, con criterios de homogeneidad en todo el territorio nacional.

• Garantizar la participación efectiva de los Ayuntamientos en la concepción de los planes territoriales de organización del comercio, permitiendo un cierto grado de autonomía municipal en lo referente a la concepción de la función comercial de las ciudades en el territorio.

• Participar en la ventanilla única.  
• Dotar de fondos a los programas de Urbanismo Comercial en concordancia con las especificaciones de la reforma del Plan Marco.





- Ayudas a la promoción comercial de áreas urbanas mediante el apoyo a las actividades culturales, de ocio, "mailings", creación de imagen corporativa mediante medios de pago específico, logotipos, etcétera.

- Acciones de mentalización-formación para el sector comercio, como jornadas, viajes de estudio, etcétera.

- Y, finalmente, establecer a los Ayuntamientos como posibles destinatarios de las ayudas económicas para que aborden en el ámbito de sus competencias las distintas acciones.

### 3. ADMINISTRACION CENTRAL

En relación a la Administración central, hoy con pocas competencias sobre el entorno inmediato del comercio, pero con competencias sobre la programación general de la economía y, por tanto, sobre este importante sector que supone el 15% del PIB, podrían llegar a plantearse las siguientes acciones:

- Mantener los foros de discusión y debate como el mencionado Observatorio de la Distribución y de las distintas Comisiones en las que ha venido trabajando, de forma que la información fluya de entre los distintos agentes hacia las administraciones y también en sentido contrario.

- Potenciar la creación del Gerente de centros urbanos y colaborar en su formación mediante cursos reglados a nivel nacional.

- Armonizar la acción de las distintas administraciones centrales y muy especialmente en las áreas de sus competencias el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Fomento.

- Participar en la ventanilla única junto con las otras administraciones.

- Analizar las consecuencias de la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos y la incidencia de los nuevos alquileres en la cuenta de explotación de las empresas.

- Introducir en la nueva redacción de la Ley del Suelo mecanismos más flexibles y plazos más cortos para la modificación del planeamiento y la consiguiente inserción de algunas nuevas tipologías comerciales que aparezcan a lo largo de la vida de los planes.

- Unificar la normativa dispersa sobre apertura de un establecimiento comercial, en colaboración con las Comunidades Autónomas, y unificar los criterios de "equipamiento adecuado" que señala la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (artículo 6º).

- Realizar programas de formación y difusión de la problemática comercial entre los responsables municipales, fundamentalmente del área de abastos, pero también de las áreas de la gestión urbanísticas y encargados del diseño de la misma, de forma que cuando se produzcan las renovaciones o modificaciones de los planes se pueda tener en cuenta la específica problemática comercial.

- Finalmente, redactar manuales de recomendaciones que tengan en cuenta para el comercio de las áreas centrales aspectos como el diseño, los problemas urbanísticos, de accesibilidad, de logística, de decoración, de calidad y atención al cliente, etcétera.

### 4. RESPUESTA DEL SECTOR

En relación a las acciones propias del sector, hay que decir que son quizás las más difíciles de precisar porque exigen una renovación muy importante de algunas de las premisas y comportamientos muy enraizados en el proceder cotidiano.

"Si todo me va bien, ¿para qué cambiar?" señalan algunos, cuando prácticamente ya los acontecimientos están a punto de arrollarlos. Por ello parece que el sector, de forma organizada, debe tomar en muchos casos la iniciativa, proponer acciones concretas al Ayuntamiento y a la Comunidad Autó-



noma de turno, y colaborar en la gestión de aquello que propone, pero también, para que el compromiso sea más fuerte, en su financiación. Las líneas básicas de actuación serían:

- Establecer un compromiso firme de especialización en todas sus formas.

- Mejora de la calidad y del servicio, teniendo al consumidor como primera de sus prioridades.

- Adopción de las nuevas tecnologías que no supone un menoscabo de la actividad sino una mejora positiva de la gestión.

- Participar en el diseño, en la financiación y en la gerencia de las zonas rehabilitadas.

- Participación más intensa en las Cámaras de Comercio en los fenómenos de renovación urbana.

- Apuesta decidida por la creación y mantenimiento del empleo.

- Vincular al comercio y al consumidor en acciones públicas que tengan repercusión social, como las ONG, etcétera.

- Fomentar las acciones de ocio en las tiendas.

- Animar el punto de venta.

- Dignificar el comercio tradicional promoviendo sus ventajas competitivas (entrega a domicilio, recogida de envases reciclables, trato personalizado...).

- Estimular el debate sobre las distintas estrategias activas que puede desarrollar para la mejora del colectivo.

- Y, por último, mejora del espacio físico aplicando las nuevas técnicas de escaparatismos, cierres, mercadeo, etcétera. □

JAVIER CASTRESANA  
Arquitecto

