

## Centros comerciales y planeamiento

Juan Aguirre Vila-Coro





## Introducción

El texto que se desarrolla a continuación pretende ofrecer una somera descripción de cómo se han producido las principales implantaciones comerciales que en la actualidad y por su tamaño estructuran el medio urbano, desde el punto de vista de la planificación. Señalar, además, una opción de cómo debería producirse, desde la lógica de la legislación urbanística y el planeamiento, la instalación de las grandes superficies comerciales. El ámbito de las estudiadas se reduce a lo que normalmente se denomina hipermercados y/o centros comerciales. Como la denominación puede tener una cierta ambigüedad, aclaro que me estoy refiriendo a establecimientos de venta detallista constituidos normalmente por un conjunto que cuenta con una gran superficie comercial, con área de ventas de más de 6.000 m<sup>2</sup> y una serie de medianos y pequeños establecimientos de superficies muy diversas pero agrupados en torno a una vía peatonal interior o "mall", que sirve de acceso a todas ellas. Bajo esta fórmula y con otras características complementarias (unidad de ubicación en una o varias edificaciones que forman una composición unitaria, unidad de gestión compartiendo infraestructuras y servicios como aparcamientos, servicios sanitarios, ajardinamiento, vigilancia, etc.), se encuentran en funcionamiento unos ochenta establecimientos en España.

Los principales promotores de estos centros han sido normalmente las grandes cadenas de distribución que operan en nuestro país y, más en concreto, Pryca, Continente, Alcampo e Hipercor, que, además de ocuparse de una primera etapa de la promoción del centro, explotan directamente la gran superficie y gestionan, en la mayoría de los casos, el propio centro comercial.

Sirven a una población potencial de un mínimo de unos 75.000 habitantes, que, como característica fundamental, acude en vehículo privado al centro. La zona de atracción viene determinada por el tiempo empleado por el consumidor para acceder al centro. Al menos un 75 % de los usuarios emplean menos de 20 minutos y un 90 %, menos de 30 minutos.

Dada la importancia que tiene el acceso en vehículo privado, los accesos y la dotación de aparcamientos que ofrecen son necesarios para optimizar el poder de atracción en su zona de influencia. El ratio de aparcamiento es de alrededor de una plaza cada 5 m<sup>2</sup> de superficie de venta de la gran superficie. De acuerdo con las características de la edificación y su posición en la ciudad, cabría distinguir dos modelos diferenciados: el centro comercial "de carretera" y el "urbano", pero el hecho de que

existan numerosas implantaciones que, con tipología edificatoria "urbana", tienen una posición periurbana y centros implantados en el medio urbano con tipología edificatoria "de carretera", hace preferible evitar esta clasificación. Ya que el reparto del porcentaje de superficie destinada a ventas, almacenamiento, circulación y aparcamiento varía poco, en general, la edificabilidad sobre parcela neta es más función de la disponibilidad de suelo en el momento de la implantación, que de la posición en la trama urbana, aunque, evidentemente y de forma fundamental, la rentabilidad, función directa de la capacidad de atracción, condiciona el modelo edificatorio. Así, se renuncia a implantaciones que serían rentables con gran disponibilidad de suelo, por el aumento significativo que representa el hecho de tener que desarrollar el aparcamiento bajo el propio centro comercial.

En resumen, el modelo más extendido podría definirse con las siguientes características edificatorias:

- Parcela neta de 75.000 m<sup>2</sup> de suelo.
- Edificación en una sola planta (y un 10 % de la superficie en entreplantas) de unos 20.000 m<sup>2</sup>, equivalente a 0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de edificabilidad.
- Área de ventas en torno a los 8.500 m<sup>2</sup> para la gran superficie.
- 4.000 m<sup>2</sup> de superficie para zonas comunes y locales comerciales, en una amplia gama de tamaños.
- Aproximadamente, 1.700 plazas de aparcamiento.

En cuanto a su posición, respecto a la ciudad, se cumplen los siguientes "mínimos":

- Existen unos 50.000 habitantes en un radio de 20 minutos en vehículo privado y no menos de 70.000 en un radio de 30 minutos.
- Posición relativamente difícil de "vulnerar" con una futura instalación (aunque, de hecho, esta circunstancia se produce a pesar de la aparente dificultad inicial).

Ninguna circunstancia urbanística (calificación, clasificación, etc.) es siquiera predominante en el conjunto de las instalaciones estudiadas, lo que hace que cualquier terreno con las características enunciadas en segundo lugar se convierta en objetivo inmediato de promotores, si el valor del suelo hace viable la operación. La viabilidad económica "inicial" no es fácil que exista. El bajo índice de edificabilidad necesario (0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> sobre parcela neta), unido a que, normalmente existen niveles de edificabilidad más altos, se traduce en un desplazamiento de los usos comerciales por otros, que pueden aprovechar toda la edificabilidad disponible.

## Commercial centres and planning

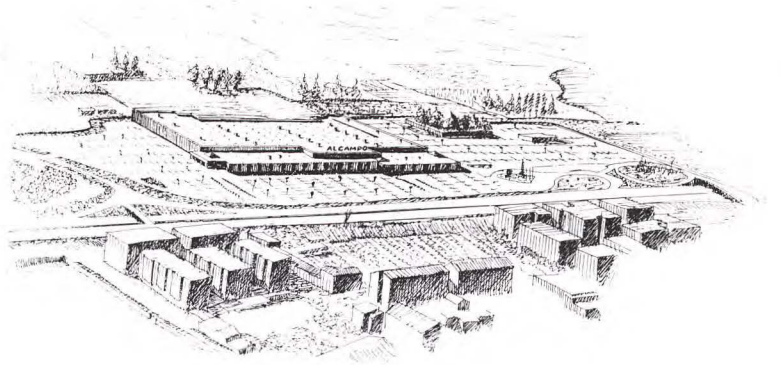
There follows a brief description of the growth patterns of the main commercial installations which, on account of their size, give a structure to the urban environment, and also an opinion as to how such installations ought to

arise.

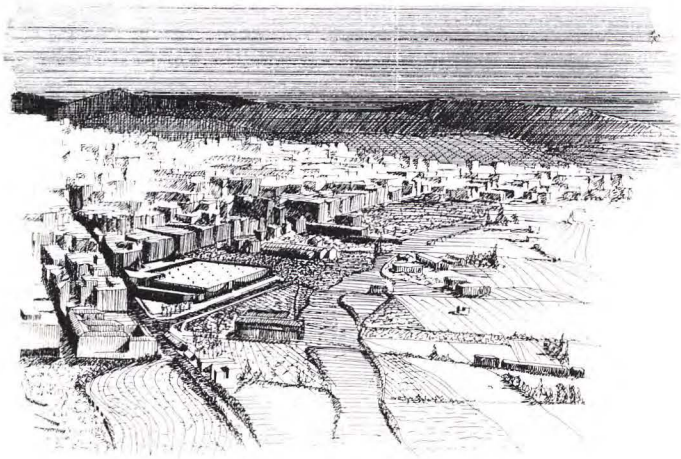
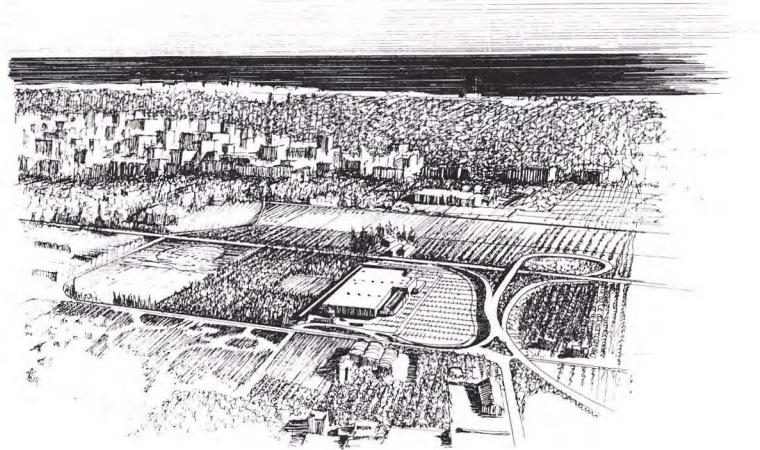
The analysis refers to retail establishments made up of a whole with a large trading area, unified location and management, and with shared infrastructures and services.



Centro comercial Alcampo, Utebo  
(Zaragoza).



Centro comercial Alcampo, Castellón.



Centro comercial Hipercor, Granada.

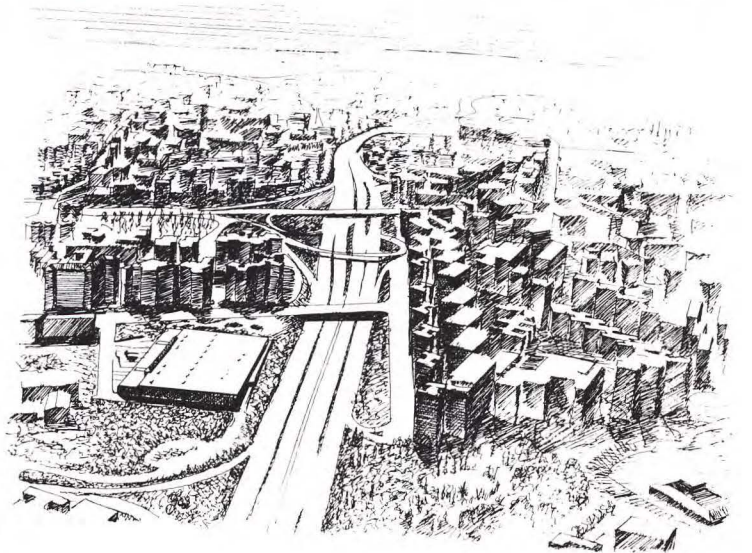
Centro comercial Continente, La Coruña.



Centro comercial Pryca, Salamanca.



Centro comercial Alcampo, Moratalaz  
(Madrid).





Por otra parte, en el interior de la trama urbana, donde la zona de atracción es de mayor densidad y la edificabilidad de las instalaciones puede aumentarse por parte de los promotores sin renunciar a la rentabilidad, hasta valores superiores a 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, no existen normalmente parcelas de las dimensiones requeridas con las condiciones de accesibilidad adecuadas. O bien la trama viaria hace imposible una instalación tan singular, o bien la accesibilidad real está superada por alguna circunstancia (existencia de otra implantación, marginalidad urbana, etc.).

### Clasificación del suelo y localización

Como se ha señalado con anterioridad, la clasificación o calificación del suelo no ha sido obstáculo insalvable para este tipo de instalaciones. De hecho, una gran parte de ellas han sido posibles aprovechando procesos de revisión de planes.

- En suelo no urbanizable, existen numerosos ejemplos (Alcampo-Utebo, Pryca-Jaén, Alcampo-Castellón). Han sido posibles de acuerdo a lo establecido en el artículo 43.3 de la Ley del Suelo (Instalaciones de utilidad pública e interés social en suelo no urbanizable). Cuando en el procedimiento administrativo se ha puesto en duda, vía alegaciones o recursos, el carácter de utilidad pública, ha sido el propio Tribunal Supremo el que ha corroborado esta circunstancia (Sentencias de 13 de julio de 1984 y 25 de febrero de 1985 entre otras).

- En suelo urbanizable no programado es posible idéntico procedimiento, con la condición adicional de tener que respetar los usos establecidos como incompatibles por el Plan General de Ordenación Urbana correspondiente.

Para ambas situaciones ha llegado a plantearse por algún Ayuntamiento, operaciones de urbanismo concertado en las que, mediante un procedimiento de concurso más o menos "reglado", se han establecido convenios urbanísticos en los que, como contrapartida a prestaciones económicas o cesiones por parte de los promotores, el Ayuntamiento se compromete a informar favorablemente la solicitud de instalación y a impulsar el expediente administrativo.

- En el suelo urbanizable programado (me estoy refiriendo a clasificaciones de suelo en el inicio de la actividad de promoción), se producen diferentes tipos de implantaciones. En primer lugar, están aquellas que se sitúan en zonas expresamente calificadas como terciario por el Plan General (Continente e Hipercor en Granada y Continente-Coruña, por ejemplo). Nos encontramos en

este caso con áreas de la ciudad cuya estructura está preparada para el asentamiento que se va a producir y en consonancia con las previsiones del PGOU y, lamentablemente, sujeta a fenómenos de especulación inmobiliaria.

Otras veces son los suelos calificados como industriales, y en los que el uso comercial aparece como compatible, los que son objeto de desarrollo. Es el caso de Continente-León (Industria escaparate y servicios) y Alcampo-San Quirce. Se utilizan aquellas zonas calificadas que ofrecen una mejor accesibilidad y que menos incidencia van a presentar en una red viaria prevista para otros usos.

Un tercer tipo aparece cuando a la tramitación del Plan Parcial se une una modificación puntual del PGOU para el cambio de las condiciones de uso: el caso de Hipercor en San José de Valderas —o se aprovecha alguna indeterminación del PGOU para transformar desarrollos inicialmente previstos como residenciales, sin necesidad de modificación de Plan—. Es el caso de Alcampo-Alboraya o Pryca-Salamanca. Situación límite se produce en Albacete, donde ha sido posible que Pryca se instalara por una auténtica errata de la normativa de compatibilidad de usos del Plan General.

- En el suelo urbano la situación es de mayor complejidad, y merecería un análisis más detallado, pero, sin duda, la tipología edificatoria en las implantaciones en este suelo ofrece una mayor diversidad. A una mayor clientela potencial corresponde una mayor disponibilidad de recursos, que da lugar a tipologías edificatorias que se apartan del modelo señalado como más frecuente. (La isocrona de 30 minutos del centro comercial "Madrid-2", puede albergar millón y medio de habitantes, frente a los 75.000 que se establecían anteriormente como "mínimos"). Por otra parte, el aumento de visitantes del centro, se traduce normalmente en un incremento de la superficie de venta, especialmente en los locales de la galería comercial.

Sin embargo, este hecho se amortigua cuando se trata de una localización similar en cuanto a posición de centralidad, pero el tamaño de la ciudad es menor. Ciudades de tipo medio quedan englobadas en su totalidad en una isocrona de 30 minutos y la población potencialmente atraída, tiene como límite superior el de los propios habitantes de la ciudad. En este tipo de ciudades (en el entorno de los 150.000 habitantes), una posición relativamente "central", sin mejoras sustanciales en la accesibilidad, puede no ser significativamente mejor que una ubicación periférica con buenos accesos, que aumenten el atractivo para los consumidores exteriores al núcleo urbano.

The major promoters have been the big distribution chains (Pryca, Continente, Alcampo and Hipercor).

The most extensive model takes up around 75.000 sq m of land and 20.000 sq m of ceiling, with a sales

area of about 8.500 sq m and 4.000 sq m for common areas and commercial premises, in addition to 1.700 parking spaces.

There exist numerous installations on non-developable land, and which have

been possible in accordance with article 43.3 of the Land Act. Many Supreme Court decisions have corroborated the fact of the hypermarkets being of public use and social interest.

Different types of installations are

present on planned developable land: those which are located in areas expressly described as tertiary, those situated on industrial land where commercial activity is compatible, while a third type appears when an amendment



Así se producen implantaciones tan dispares como Alcampo-Logroño, tipo "carretera", o Alcampo-Mortalaz, tipo "urbano", o los grandes centros comerciales "Madrid-2", Nuevo Centro, Baricentro, etc.

En este tipo de suelo opera tanto la iniciativa privada, como la puesta en servicio de suelo por parte de la Administración Local o Autonómica. La fórmula intermedia sería el Convenio Urbanístico Promotor-Administración. El caso del centro comercial "Las Arenas", en Las Palmas, actualmente en construcción, puede ilustrar muy bien esta última fórmula, que conjuga intereses de la iniciativa privada y operaciones de rehabilitación de la Administración.

### **El centro comercial Las Arenas, en Las Palmas**

Las Palmas de Gran Canaria, aprueba su anterior PGOU en 1962, con unas previsiones de crecimiento que quedan rápidamente desbordadas debido al precipitado desarrollo que sufre en esa década. En 1980, con la primera corporación municipal elegida democráticamente, es cuando se toma conciencia exacta sobre la imperiosa necesidad de contar con un nuevo planeamiento (aprobado definitivamente en 1989) que resuelva la dotación de infraestructuras, dotaciones y espacios libres de los que carece hoy la ciudad. Así, tanto la red arterial para solucionar el actual conflicto del tráfico rodado, como una equilibrada distribución de equipamientos y espacios libres en los diferentes barrios, son proyectos estrella del vigente PGOU.

Concretamente, en la zona de Guanarteme-El Rincón, rematando el Paseo de las Canteras, que se proyecta continuar hasta allí, así como la prolongación de la Avenida Mesa y López, se dispone la localización de equipamientos públicos de sólida importancia general para la ciudad, conjuntamente con otros, docentes, culturales y deportivos, de escala local o de barrio. La implantación del auditorio y del área comercial en esa zona, serán sin duda elementos cruciales para un atractivo desarrollo urbano.

El área comercial, actualmente en construcción, queda integrada en la operación de rehabilitación prevista para la zona urbana de Guanarteme-El Rincón y jugará un papel importante como foco dinamizador de la evolución de la ciudad.

### **Las previsiones en los Planes Generales.**

#### **La legislación sectorial**

En la medida que el planificador anticipa el futuro, puede reflexionar y tomar decisiones sólidas sobre aquello que perma-

nece, estable o que sufre una transformación relativamente lenta. Sin embargo, el propio planeamiento, al enfrentarse a actividades que surgen con posterioridad a su aprobación, ofrece un grado de inflexibilidad que, necesariamente, lleva a su modificación. Por otra parte, el planeamiento tarda en hacerse realidad —hoy asistimos a realizaciones planificadas hace diez años— por lo que, en general, no existe en los planes que actualmente están ultimando su fase de desarrollo, previsiones para fenómenos que han surgido con fuerza en la última década, caso de los centros comerciales como fenómeno generalizado. (De los ochenta centros en funcionamiento señalados, más de sesenta de ellos se han abierto en los últimos diez años).

Examinemos brevemente cómo se enfrentan al fenómeno de los centros comerciales, planes que, o por su fecha de aprobación o por el conocimiento de una realidad próxima, han sido capaces de prever su implantación.

- En el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976) y en los suelos calificados como equipamiento, no se determina el uso específico a que debe ser destinado éste. Las normas urbanísticas describen (artículos 214 a 216), un procedimiento atípico de asignación de suelos para equipamientos, a través de Planes Especiales. Sin embargo, la propia normativa prohíbe para los equipamientos comerciales, la titularidad privada, aspecto éste que no se aplica al resto de los equipamientos autorizables en este tipo de suelo. Ello llevó a la Generalitat de Cataluña, la Corporación Metropolitana de Barcelona y los promotores privados, a un largo litigio al que, finalmente el Tribunal Supremo, en sentencia de 13 de octubre de 1986, puso fin, concluyendo que no puede exigirse en la normativa de un PGOU que los terrenos para equipamientos sean de titularidad pública. Ahora bien, según el Tribunal Supremo, es el Plan Especial el que debe definir la titularidad y éste debe ser aprobado definitivamente por la Administración, por lo que será esta la que, en última instancia, decidirá.

El marco del planeamiento para los grandes establecimientos comerciales se complementa para la parte del Plan General Metropolitano que corresponde al Ayuntamiento de Barcelona, con el PECAB (Plan Especial del Equipamiento Comercial Alimentario de Barcelona, de abril de 1986). Entre sus objetivos, figura el de restringir los centros polivalentes tradicionales, galerías y centros privados de alimentación e hipermercados.

Al añadirse a la planificación señalada la regulación complementaria que establece la Ley de Equipamientos Comerciales de la Generalitat de Cataluña, relativa a las licencias de apertura en

---

of the P.G.O.U. is linked to a P.P. procedure, or advantage is taken of some impreciseness in the Plan.

On urban land there is a greater diversity of building types, and both private initiative and Government-

sponsored land-development schemes come into play. The intermediate formula is a compromise agreement.

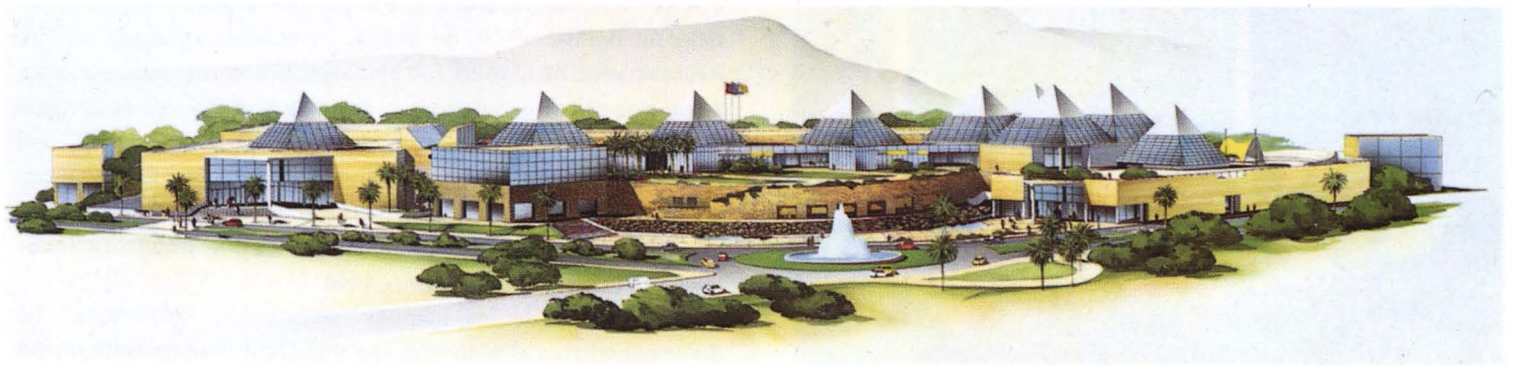
Since 1980 there has been an awareness in Las Palmas of the imperative need to solve the problem posed by

infrastructures, free spaces and facilities. Indeed, in the Guanarteme zone, the Auditorium and the Commercial Area will act as a driving force in the city's development.

The Barcelona P.G.M. does not deter-

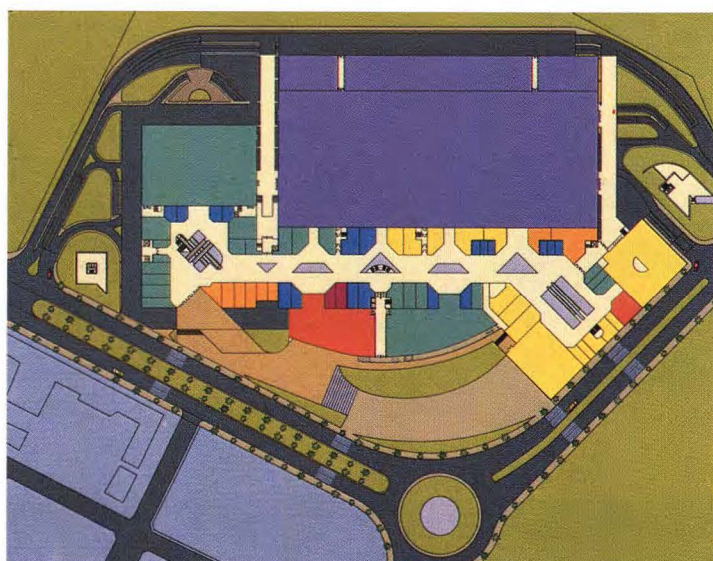
mine the specific use to which facilities land should be put, and does not allow private ownership of commercial establishments. The PECAB and the Barcelona City Council place a restriction on the appearance of big surfaces. If to





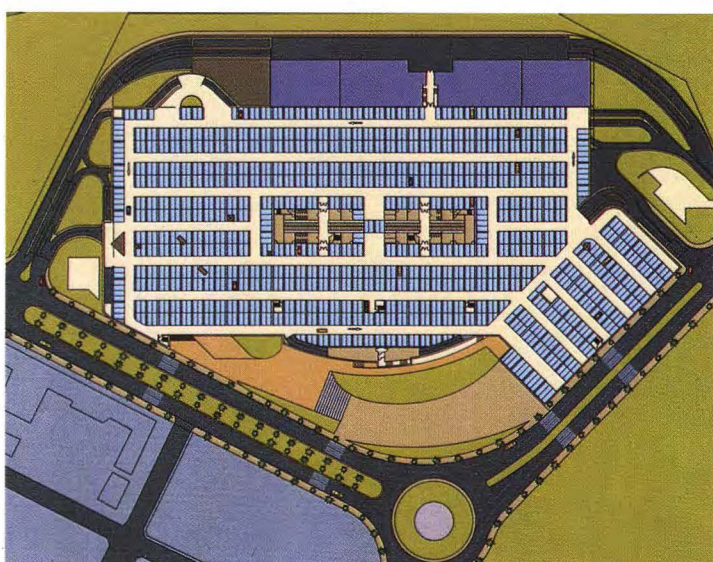
Centro comercial Las Arenas (Las Palmas de Gran Canaria).





Planta baja.

Primer sótano.



Centro comercial Las Arenas (Las Palmas de Gran Canaria).

establecimientos con superficies edificadas superiores a 3.000 m<sup>2</sup> en poblaciones de más de 25.000 habitantes (informe vinculante), nos encontramos finalmente en un contexto netamente "dirigista" del equipamiento comercial en grandes superficies, que sorprende en un ámbito geográfico caracterizado por su tradición de liberalidad en el sector económico. La justificación puede estar en la necesidad de que el pequeño comerciante "se prepare" ante un hecho inminente, y que no tiene "vuelta atrás", pero difícilmente se va a transformar la estructura comercial si se pone freno a la competencia que suponen las grandes superficies.

- El PGOU de Madrid, a diferencia del Plan General Metropolitano de Barcelona, es de ámbito municipal, exclusivo para el Ayuntamiento de Madrid. Sin embargo, el entorno metropolitano, si por algo puede caracterizarse, es por la existencia de desarrollos residenciales periféricos en núcleos que ya han adquirido una población importante y que, normalmente, se han formado con un déficit de dotaciones muy acusado. Así pues, resolver desde un único Plan la localización de dotaciones con ámbito metropolitano es poco menos que imposible.

El fenómeno de los núcleos residenciales "dormitorio" ha distorsionado los análisis que, durante el proceso de elaboración del Plan, se hicieron y es muy posible que este hecho se reproduzca en sentido contrario, al haberse localizado ya dotaciones importantes en la periferia (Alcobendas, Leganés, Alcorcón, Alcalá de Henares, Las Rozas, etc.).

Durante la formulación del Plan General de Madrid, aprobado en 1985, se formularon una serie de objetivos urbanísticos entre los que figuraba con claridad favorecer la descentralización de los usos comerciales frenando la concentración de dotaciones singulares en el centro. En este sentido, se establecen una serie de propuestas que, fundamentalmente, se traducen en la localización de elementos singulares de equipamiento comercial que, además de cubrir déficits comerciales periféricos, promueven la descentralización de la "almendra central".

En los cinco años siguientes, se produce, sin embargo, un incremento sustancial de la demanda de actividad, que guarda escasa relación con los planteamientos que, en su momento, hizo el Plan General respecto a una relativa estabilización de las actividades comerciales. No olvidemos que aún están en vías de desarrollo los grandes centros comerciales previstos por el Plan, y aun así existe una gran demanda de las cadenas de distribución para que se amplíe sustancialmente la oferta de suelo. El fenómeno puede parecerse al de la clasificación de suelo urbanizable. Si en el momento de elaboración de un Plan se opta

this one adds the complementary regulations laid down by the Catalonia Facilities Act, one clearly finds oneself in a state-controlled environment.

While Madrid's PGOU was being drawn up, the point about favouring the

decentralization of the central core was raised, and a relative stabilization of commercial activities was foreseen, but reality has outstripped the forecasts.



por restringir este tipo de suelo porque no hay expectativas de promoción, debido fundamentalmente a una crisis económica que a la aprobación del Plan está casi superada, cuando se produce la demanda de suelo se llega a la caótica situación inmobiliaria que hoy sufrimos. En la clasificación del suelo es casi preferible una sobredotación que una coyuntura de escasez, corolario que podría extenderse a las áreas susceptibles de ocupación por los equipamientos comerciales.

### Algunas reflexiones finales

Centros comerciales y planeamiento urbanístico es un fenómeno mucho más complejo de lo que a primera vista puede parecer y, desde luego, no se ha pretendido ser exhaustivo en los comentarios hasta aquí realizados. Sin embargo, si alguna conclusión se puede inferir de una experiencia que arranca en España en 1973 (Pryca-Prat de Llobregat) y que se desarrolla masivamente en la década de los ochenta, es que no se puede contemplar desde el planeamiento como una localización terciaria más, equiparable a otros centros terciarios de similares dimensiones. Y ello debido al carácter de dotación que intrínsecamente poseen por servir de centro de abastecimiento de importantes masas de población, por requerir, debido a la afluencia, una infraestructura viaria adecuada y porque, al margen de polémicas ya superadas, contribuye a modernizar el sector comercial a corto plazo y a reducir los precios finales de venta. La Ley del Suelo, no lo olvidemos, señala entre los grandes centros al servicio de la población, que debe incluirse en el sistema general de equipamiento comunitario, el uso comercial.

En lo que se refiere a la localización, los agentes promotores saben muy bien dónde deben instalarse y dónde no, por lo que parece claro que, desde el planeamiento, se deben señalar las áreas donde por circunstancias diferentes a las de rentabilidad, no deben situarse, fundamentalmente por el fenómeno de centralidad que producen, que algunas veces puede ser indeseable. Evidentemente, una buena localización en términos económicos equivale a una mayor capacidad de atracción, que debe ser inherente a todo equipamiento comunitario a gran escala, por lo que la colaboración iniciativa privada-Administración es fundamental.

Ante un inminente proceso de revisión de Planes Generales, parece claro que es durante la elaboración del planeamiento donde se puede producir con mayor facilidad un proceso de colaboración iniciativa privada-Administración, que evite a los

responsables municipales tener que señalar ubicaciones concretas que si bien pueden ser geográficamente idóneas, sin duda producen un movimiento especulativo, que, a la larga, se convierte en barrera para que lleguen a producirse las implantaciones en los lugares más adecuados.

En las ciudades de tipo medio, el procedimiento se podría instrumentar en convenios urbanísticos formulados durante el proceso de participación pública de la redacción del Plan General, permitiendo a la Administración Local efectuar operaciones de rehabilitación urbana, descentralización, obtención de dotaciones, etc., y a la iniciativa privada una posición adecuada a sus intereses comerciales, que, en este caso, coinciden con los de los usuarios.

En las grandes áreas metropolitanas, parece más adecuado, de forma previa al procedimiento señalado con anterioridad, efectuar desde la planificación territorial (directrices territoriales, estrategias, planes parciales territoriales, etc.) un proceso similar para cada uno de los núcleos que forman el conjunto metropolitano, pero con criterios de compatibilidad de localizaciones, asegurándose así lo que es axioma de la planificación territorial: igualdad de oportunidades para el acceso a los equipamientos.

**Juan Aguirre Vila Coro**  
*Arquitecto*

Ilustraciones:  
Margarita Suárez Menéndez  
y José Ignacio Valle Rodríguez,  
arquitectos.

### Conclusions

The large commercial areas are to be considered as facilities. A good location favours both customers and promoters. Collaboration between private initiative and Government is a fundamental point and would be easy to achieve during

the drawing-up of plans, by way of agreements. As far as the big metropolitan areas are concerned, it would seem more suitable to undertake a similar process in the sphere of territorial planning.