

## EL PATSECOVA EN RELACIÓN CON LAS TAREAS DE RECONSTRUCCIÓN TRAS LA DANA Y LA IMPLANTACIÓN COMERCIAL EN SUELOS INUNDABLES.

### 1. INTRODUCCIÓN.

El episodio de lluvias torrenciales consecuencia de la DANA ocurrida el 29 de octubre de 2024 ha originado unas consecuencias especialmente graves y trágicas, con unos efectos devastadores sin precedentes, tanto en pérdida de vidas humanas como en afectación de servicios básicos, destrucción de viviendas y de todo tipo de infraestructuras, tanto públicas como privadas, con la consiguiente repercusión en todos los niveles de la sociedad y la alteración de la normalidad.

La gravedad de los daños personales y materiales provocados por la DANA exige una actuación inmediata y urgente por parte de las administraciones públicas en orden a la plena recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas, y restablecer con la mayor celeridad la plena normalidad en todos los órdenes y ámbitos.

La DANA ha afectado a municipios en los que se estima que se ubican 7.359 empresas dedicadas a la actividad comercial minorista, que ejercen su actividad en 8.884 locales comerciales minoristas.

En los municipios afectados se localizan 36 mercados municipales, con un total de 736 puestos de venta. Además, en estos municipios se celebran 75 mercados de venta no sedentaria.

En las zonas afectadas también se encuentran otros 21.126 locales de otros servicios y negocios no comerciales (hostelería, peluquerías, academias, clínicas, talleres, etc.).

Se estima que 5.228 comercios minoristas con establecimiento físico podrían haber sufrido algún tipo de daño directo a causa de la DANA, que representan el 64,5% del total de locales de los municipios afectados.

Además del comercio minorista, en los municipios afectados se estima que 13.347 locales de servicios han sufrido daños de distinta consideración, un 63,2% del total de locales de servicios de estos municipios.

Si bien desde la Generalitat se están implementando las medidas extraordinarias y los cambios normativos pertinentes para disponer de los instrumentos adecuados y necesarios, también debe analizarse la aptitud, grado de flexibilidad y de resiliencia de los instrumentos y planes ya existentes, que al estar ya aprobados y en vigor, pueden llegar a dar respuestas más ágiles a problemas y situaciones concretas, dentro de su ámbito de aplicación.

Este es el caso del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA) que define criterios, directrices y orientaciones territoriales para que la ordenación comercial se desarrolle de forma coherente con la planificación territorial.

Entre los principios inspiradores del Plan destaca su voluntad de fortalecer la actividad comercial de la ciudad consolidada y fomentar la función del comercio como uno de los elementos clave en la consecución del equilibrio territorial y de cohesión social, asegurando el mantenimiento de las condiciones de proximidad, accesibilidad, diversidad, servicio y adaptación de la oferta comercial a las preferencias de las personas consumidoras y usuarias.

## **2. DECLARACIÓN DE LOS ENTORNOS COMERCIALES AFECTADOS COMO ÁREAS COMERCIALES ESTRATÉGICAS.**

El PATSECOVA contempla cinco estrategias para alcanzar sus objetivos, sobre las que se articulan las directrices, propuestas y normas del Plan. Cuatro de ellas se centran en la planificación territorial del suelo comercial, la regulación de las implantaciones comerciales, así como el impulso y fomento de la actividad comercial contemplando escenarios dinámicos y transformaciones dentro del habitual devenir de los flujos económicos y los cambiantes hábitos de consumo.

Sin embargo, la estrategia tercera se centra en la regeneración y dinamización de ámbitos comerciales de relevancia que han sufrido procesos de degradación urbanística, social o medioambiental. Sin entrar en el origen o causas de esa situación anómala de degradación, el Plan contempla fórmulas de regeneración y dinamización en ámbitos concretos delimitados donde se considera prioritaria la puesta en práctica de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

Se trata, concretamente, de las **Áreas Comerciales Estratégicas**, que se corresponden con distintos tipos de ámbitos estratégicos para las actividades económicas, entre ellos, aquellos en los que se han producido fenómenos de pérdida de funcionalidad y dinamismo comercial, como ha ocurrido en el tejido comercial de los municipios afectados por la DANA.

La declaración de área comercial estratégica puede comportar la aplicación de un régimen jurídico especial, la recepción de financiación pública preferente en el marco de las distintas convocatorias de subvenciones y ayudas públicas en materia de comercio, así como la consideración de actuaciones de interés social a los efectos de su financiación.

De los distintos tipos de áreas comerciales estratégicas contempladas por el Plan, las zonas comerciales de los distintos municipios afectados por la DANA se pueden asimilar a las denominadas **Áreas de Dinamización Comercial**.

En principio, tal y como establece el Plan, se trata de ámbitos donde existe una alta concentración de actividades comerciales y de servicios, y en las que se producen problemáticas urbanísticas, ambientales, sociales o de pérdida de su funcional económica que pueden requerir intervenciones de carácter integral de revitalización comercial y regeneración urbanística.

Entre los ámbitos preferentes que recoge el Plan para la declaración de esta figura se encuentran algunos que encajan, más o menos, en la situación en la que se encuentra el tejido comercial urbano de los municipios afectados:

- **Áreas en las que las administraciones públicas estén desarrollando una estrategia integral de regeneración o renovación urbana** cuando articulen medidas de reactivación de la actividad comercial.
- **Zonas comerciales urbanas que han perdido funcionalidad comercial por la pérdida de comercio de proximidad**, caracterizadas por la existencia de un creciente número de bajos y locales comerciales sin uso o actividad.
- **Ámbitos urbanos en los que, por motivos excepcionales, la actividad comercial puede verse afectada por circunstancias que le resten atractivo y competitividad**, como puede ser la ejecución de obras significativas en espacios públicos, construcción de viales y aparcamientos, infraestructuras de transporte, etc.
- Otros ámbitos en los que se den circunstancias especiales que así lo justifiquen.

La declaración de las Áreas de Dinamización Comercial corresponde a los ayuntamientos, según un procedimiento y unos plazos recogidos en la normativa del Plan.

La declaración de estas zonas tiene los siguientes efectos:

- Obliga a los ayuntamientos a formular proyectos de urbanismo comercial y planes de dinamización comercial.
- Insta a que la Generalitat priorice el desarrollo de planes y proyectos de regeneración y renovación urbana en estas áreas.
- Incorpora la correspondiente declaración a los efectos de recepción de financiación pública preferente en el marco de las distintas convocatorias de subvenciones y ayudas públicas en materia de comercio.
- Puede eximir del cumplimiento de determinados requisitos prestacionales de difícil adopción en locales ubicados en edificios antiguos que se pretendan destinar al uso comercial, así como el establecimiento de limitaciones para la instalación de actividades no comerciales en el ámbito.

Tal y como se ha indicado, los ayuntamientos afectados por la DANA que declaren Áreas de Dinamización Comercial deben promover y apoyar la formulación y ejecución de **Proyectos de Urbanismo Comercial** que mejoren los principales espacios urbanos donde se localizaba el comercio para su recualificación integral, embellecimiento y mejora ambiental y paisajística.

Con carácter general, las actuaciones de diseño urbano, mejora y regeneración urbana de las zonas comerciales deben tener en cuenta los siguientes aspectos enumerados en la normativa del Plan:

- a) La incorporación de medidas para la pacificación del tráfico rodado en el interior del ámbito de actuación.
- b) El diseño urbano tendente a la reasignación de funciones de la vía pública, dando prioridad a los espacios peatonales y estanciales, frente a los dedicados a la circulación de vehículos y al estacionamiento.
- c) La incorporación de medidas para asegurar la accesibilidad universal del espacio público.

- d) La incorporación de redes de carril bici segregados, conectadas con otras zonas urbanas.
- e) La dotación de zonas para la estancia, con asientos, protecciones frente al asoleamiento y el viento, y otras similares, integradas en el espacio público.
- f) La incorporación de arbolado viario en alineaciones, con un criterio similar al exigido para zonas de nueva creación.
- g) La incorporación de dispositivos de recogida selectiva de residuos sólidos urbanos integrados con el paisaje urbano.
- h) La dotación de los elementos necesarios de señalética urbano-comercial de forma coordinada con el resto de los elementos que componen la escena urbana.
- i) La renovación de equipamientos e infraestructuras urbanas básicas.
- j) La incorporación de medidas para la mejora del medio ambiente urbano.
- k) La incorporación de sistemas de medición, sensores y sistemas de vigilancia que mejoren la gestión del espacio público.
- l) La protección del patrimonio comercial, arquitectónico y decorativo.

Adicionalmente, y dadas las causas que han provocado esta situación catastrófica, además de integrar principios de sostenibilidad, perspectiva de género y protección del paisaje, estos proyectos de urbanismo comercial deberían **incorporar medidas de adaptación al cambio climático**, tal y como establece la Ley 6/2022 del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana al indicar que *“los nuevos instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunitat Valenciana deben incorporar los aspectos relacionados con el cambio climático desde la perspectiva de la reducción de los riesgos, la vulnerabilidad, el mantenimiento y el fomento de la biodiversidad, los sistemas naturales y los agrícolas, y el tráfico hacia un territorio neutro en carbono”*.

Además de mejorar las condiciones peatonales mediante la “humanización” de estos espacios, su dinamización comercial, la mejora de su atractividad comercial y de las condiciones medioambientales y de confort urbano, estos proyectos de urbanismo comercial deberían incorporar medidas específicas de protección y minimización de riesgos frente a los efectos producidos por las inundaciones, ya que los ámbitos urbanos en los que se desarrollan se caracterizan por una alta densidad de ocupación del suelo y una gran complejidad funcional.

También pueden desarrollar **Planes de Dinamización Comercial** cuyo objetivo es su dinamización económica y la promoción y fortalecimiento de su atractivo comercial.

La dinamización económica de la zona puede atraer nuevos negocios, prestar nuevos servicios a los empresarios, visitantes y residentes de la zona, desarrollar actuaciones y campañas de comunicación y animación y reactivar la ocupación de locales comerciales vacíos.

### 3. LA CONSIDERACIÓN DEL USO TERCIARIO COMERCIAL EN LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE RECONSTRUCCIÓN.

El decreto ley 20/2024, de 30 de diciembre, del Consell, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción tras los daños producidos por la DANA introduce la figura del plan especial urbanístico de reconstrucción como un instrumento de planeamiento urbanístico flexible y de tramitación urgente dirigido a facilitar la obtención de suelo finalista para la construcción de viviendas o polígonos industriales ayudando así a las tareas de reconstrucción.

En lugar de modificar los planes generales municipales se ha optado por esta figura del plan especial de tramitación y aprobación autonómica, de contenido muy flexible, que, desde una visión global, con la debida participación de los ayuntamientos, permita incluir todas las determinaciones urbanísticas de detalle que resulten necesarias en el proceso de reconstrucción.

El procedimiento de aprobación de estos planes es el previsto en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP), si bien la tramitación de estos expedientes tendrá carácter preferente y urgente en todos los departamentos autonómicos y locales.

Entre los informes sectoriales preceptivos estará el emitido por la dirección general de comercio sobre el cumplimiento de la ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana y del Decreto 215/2020, de 29 de diciembre, del Consell, de aprobación del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana.

Tal y como indica el artículo 31 de la normativa del PATSECOVA, en la formulación de estos planes **se deberá contemplar el uso destinado a comercial de forma diferenciada dentro del suelo terciario**, fijando un índice específico de edificabilidad terciaria comercial o un porcentaje mínimo de edificabilidad comercial, así como el régimen de compatibilidades con otros usos.

Además, se debe establecer una tipificación de formatos o tipologías de establecimientos, en función de su tamaño y gama de productos que comercializa, así como, de forma indicativa, los tipos de proyectos permitidos en cada subzona conforme a la tipificación de su afección territorial, indicando de forma expresa, la posibilidad de ubicar establecimientos individuales o colectivos de más de 2.500 metros cuadrados de gran superficie.

La planificación debe asegurar la creación de dotaciones comerciales equilibradas en todos los barrios, incluso previendo actuaciones dentro de la ciudad, de tal forma que no se generen zonas desabastecidas para la compra de bienes de consumo cotidiano, o fenómenos de exclusión funcional o de acceso no igualitario a la oferta comercial, especialmente cuando afecta a la población de mayor edad o con mayores dificultades para desplazarse.

Por este motivo, el artículo 34 establece que **todos los sectores que contemplen usos residenciales, aun cuando estos no sean los dominantes, deben contar con un mínimo de edificabilidad para uso terciario comercial**, fijado a través de un índice de edificabilidad (4,5

metros por cada 100 metros de techo residencial edificable o seis metros edificables por vivienda prevista) o regulado en su normativa a través de la compatibilidad con el uso residencial predominante. Además, 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.

Por su parte, los artículos 3 y 4 del decreto ley 20/2024, de 30 de diciembre, del Consell, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción tras los daños producidos por la DANA se refieren a la modificación del planeamiento municipal en suelos en situación básica urbanizado para facilitar las tareas de reconstrucción y a los proyectos de reconstrucción local, respectivamente. En ambos casos, estos procesos de implantación de viviendas deben atender a la dotación mínima de suelo comercial en sectores residenciales antes mencionada.

#### **4. RELOCALIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES EN ZONAS INUNDABLES.**

El PATSECOVA, en su documento propositivo, ya se hacía eco de la existencia de equipamientos comerciales a lo largo del territorio valenciano ubicados en entornos de gran valor paisajístico, de considerable fragilidad medioambiental, aislados y dispersos, alejados de cualquier asentamiento urbano, nodos de actividades económicas o infraestructurales, todos ellos opuestos al modelo propuesto por el Plan.

Y proponía el desarrollo de mecanismos para propiciar su relocalización, buscando ubicaciones más adecuadas, acordes a la Estrategia Territorial y a los criterios de ubicación que recoge la normativa del Plan en su artículo 33.

Este artículo indica que, en la valoración de las alternativas de localización de nuevos suelos que contemplen el predominio de uso terciario comercial, se debe priorizar el desarrollo de usos comerciales en las tramas consolidadas y zonas de expansión colindantes, así como favorecer la ocupación de espacios urbanos vacantes a través de operaciones de rehabilitación, reutilización y recuperación de espacios intersticiales, degradados, infrutilizados u obsoletos.

En todo caso, **se deben evitar zonas de riesgo, áreas frágiles o vulnerables o que pongan en peligro el mantenimiento de la integridad de la infraestructura verde del territorio y, por supuesto, considerar la normativa sectorial y las determinaciones del resto de planes urbanísticos y territoriales en relación a los riesgos para los bienes y las personas, especialmente los referidos a riesgo de inundaciones**, de deslizamientos, riesgo sísmico, riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas y riesgo por incendios forestales.

El PATSECOVA, por su propia naturaleza y el extenso ámbito territorial que abarca no entra en la identificación concreta de establecimientos, agrupaciones y enclaves comerciales obsoletos o ubicados en localizaciones inapropiadas o insostenibles. Esto lo deriva a los instrumentos de desarrollo del Plan, tales como las directrices de ordenación comercial o los planes de acción territorial de carácter integrado que, además de identificarlos, pueden **establecer directrices para eliminar, reducir o mitigar sus efectos negativos a través de su reestructuración, relocalización o recualificación.**

## 5. INSTALACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN SUELO INUNDABLE.

Los nuevos proyectos comerciales únicamente se pueden situar en suelo urbano o urbanizable, conforme a los requisitos establecidos en el TRLOTUP.

Adicionalmente, el **artículo 46 de la normativa del PATSECOVA considera una serie de localizaciones como sensibles, de tal forma que, aunque estén situadas en suelo urbano o urbanizable, precisan de una mayor atención sobre las decisiones relacionadas con la autorización comercial. Entre estas zonas sensibles se encuentran las inundables.**

Los ayuntamientos pueden autorizar directamente la implantación de establecimientos comerciales en las localizaciones con riesgo de inundación, según la cartografía del Plan de Acción Territorial de Prevención del Riesgo de Inundación de la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), sin requerir de autorización autonómica previa, siempre que en el expediente quede acreditado el cumplimiento de la normativa sectorial de referencia, en este caso las condiciones de adecuación de las edificaciones establecidas en el Anexo I del PATRICOVA.

En todo caso, los ayuntamientos pueden establecer restricciones a la instalación de establecimientos comerciales en las localizaciones sensibles, así como exigir el cumplimiento de condiciones específicas que minimicen los riesgos e impactos.

El Anexo I del PATRICOVA establece las siguientes condiciones generales de adecuación de las edificaciones en zonas sujetas a peligrosidad de inundación:

- a) En aquellas zonas donde el calado de inundación supere los ochenta centímetros (80 cm), se dispondrá de acceso a la cubierta o azotea a través de escalera desde el interior del inmueble.
- b) La disposición de las nuevas edificaciones se realizará de forma que se orienten en el sentido del flujo desbordado. Se evitará su disposición transversal para no causar efectos barrera que produzcan sobre elevación del calado alcanzado por las aguas en el entorno.
- c) El forjado correspondiente a la planta baja de las futuras construcciones se situará por encima de la rasante de la calle circundante.

Además, se prohíben los usos residenciales, industriales y comerciales, salvo la parte destinada a almacenaje, a cota inferior a la rasante del terreno o de la calle.

En las zonas de peligrosidad de niveles 3, 4 y 6. 1 no se permitirán las plantas de sótano o semisótano, salvo en uso residencial intensivo y solo para aparcamiento de vehículos.

También, en estas zonas, se atenderá a las siguientes medidas:

- a) Las acometidas a la red de alcantarillado no permitirán el flujo del agua en sentido contrario, mediante válvula automática o manual o cualquier otro mecanismo que lo impida.
- b) La cota del forjado de planta baja se situará a ochenta centímetros (80 cm) por encima de la rasante de la calle.
- c) Las puertas, ventanas y cerramientos de fachada serán estancos hasta una altura de un metro y medio (1,5 m) por encima de la rasante de la calle.

- d) Los elementos más sensibles de los locales se situarán a setenta centímetros (70 cm) por encima de la cota del forjado de planta baja.
- e) Con el fin de evitar el efecto de embalse y el consiguiente peligro de rotura brusca, las vallas y muros de cerramiento de las parcelas serán permeables al flujo del agua a partir de treinta centímetros (30 cm) de altura y en todo su perímetro.
- f) Las cimentaciones, estructuras y cerramientos de edificios deberán calcularse para soportar la presión y/o subpresión producida por una altura de agua de un metro y medio (1,5 m) y para un nivel de diseño correspondiente a 100 años de periodo de retorno. Los depósitos y elementos similares se diseñarán y anclarán al terreno de forma que se evite la posibilidad de flotación.