



L.E. Arribas y J. Van de Ven

“Políticas Sectoriales Adaptadas e Insuficiencia
Analítica: La Regulación del Comercio Minorista”

Quaderns de Política Econòmica.
Revista electrònica. 2^a època.
Vol. 5, Sept.- Dic. 2003

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

Políticas Sectoriales Adaptadas e Insuficiencia Analítica: La Regulación del Comercio Minorista

L. E. ARRIBAS & J. Van de VEN

L. E. Arribas, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.
l_e_arribas@yahoo.es

J. van de Ven, Departamento de Desarrollo Metropolitano, The Hague University of Professional Studies, P. Bajos.

j.l.c.vandeven@hhs.nl

Resumen

Falta por analizar la manera por la que, algunos países, decidieron implementar el urbanismo comercial como modo de control de las grandes superficies comerciales. Hay una pregunta clave: ¿políticas similares, utilizadas para amoldar las relaciones entre similares grupos de actores, producen resultados coherentes en el impacto sobre el desarrollo del comercio minorista? Tenemos un caso claro de políticas sectoriales sobre comercio minorista, copiado de otro sistema. En España, el modelo francés se tomó como un éxito y como tal fue adoptado. El periodo de políticas sectoriales generadas entre 1984 y 1996 es doblemente crítico: contiene la expansión de los grandes formatos comerciales y la adopción administrativa del modelo del urbanismo comercial francés. Analizamos en este artículo su resultado, vistas las críticas recibidas en el sistema original.

Abstract

There is still no accurate understanding of the way that some countries decided, using retail planning, to address the spread of large-scale retailing. A question concerns whether similar retail planning policies, utilized to steer relations between similar actors, produce coherent impact over retail development. We have a transparent example of retail policies here, copied from another planning system. In Spain, the French model was a successful chance and was treated like that. The period of policy formation between 1984 and 1996 is twice critical: the expansion of LSR in diverse formats and the implementation of the French retail planning system into Spain. L'urbanisme commercial was a model to follow, but it had a particular way of development.

1. Introducción

Un congreso celebrado en 2002¹ mostraba una fotografía clara de las preocupaciones del comercio minorista contemporáneo: cómo adaptarse mejor a los últimos avances de la industria y de la inversión. No se hizo mención a términos como territorio, urbanismo, instituciones o políticas sectoriales. Las sesiones paralelas trataban sobre cómo atraer a más consumidores, nuevos valores de las marcas y los canales de distribución. Nadie quiso perderse qué opinaban Ikea o AC Nielsen sobre el *marketing mix*. En cambio, lo que se cuece en relación con la política sectorial y la regulación espacial del comercio son núcleos duros de la prensa, y en las agendas de los promotores y *retailers* están marcadas con lápiz rojo. ¿Es esa percepción de que la regulación ‘altera el normal curso de los eventos económicos’ la que

¹ XVII Jornadas de Distribución Comercial – Organizadas por *Distribucion Actualidad*, Madrid 9-10 April 2002.

hace temer cuantas medidas se tomen? Aun siendo las políticas económicas en España un conjunto tendente a la evolución contradictoria y fragmentada, es necesario ver de donde viene este pavor. Este artículo desarrolla una posible explicación: las políticas sectoriales que regulan los equipamientos comerciales de las ciudades españolas fueron transplantadas del modelo político francés sin tener en cuenta las particulares instituciones jurídicas, políticas y económicas específicas del país de origen.

El notable conjunto de medidas que hoy conocemos bajo los epígrafes ‘urbanismo comercial’, ‘legislación del Comercio Minorista’, ‘regulación de los grandes equipamientos comerciales’ y similares, aparecen según nuestro punto de vista como resultado de un análisis insuficiente. Según nuestro punto de vista, es una de las consecuencias de la fragmentación administrativa de un estado en permanente evolución que busca que resultados positivos similares a los de otros sistemas. El trasplante institucional, así pues, oficializa mecanismos informales tales como comentarios de prensa, charlas durante conferencias o reuniones de negocios, cuyo nivel de efectividad e innovación intriga a políticos, legisladores y urbanistas (De Jong & Mamadouh, 2002:19) y les hace probar a introducirlo en sus sistemas locales a través de medidas comparables. Este entusiasmo es encantador pero tiene sus desventajas. Las políticas transferidas tal cual, al aterrizar en suelo extraño, encuentran tradiciones legales y culturales diferentes que tornan el proceso en inefectivo o contraproducente. Veamos cual ha sido el nacimiento y transformación de las políticas sectoriales que combinan comercio y urbanismo en España.

2. “Urbanismo comercial”: más que una traducción

Salvada la imposibilidad técnica de conocer qué pensaron cada uno de los políticos implicados en el diseño de políticas sectoriales de ciudad y distribución comercial en los últimos años 70 y primeros 80, establecemos como partida que se utilizó el siguiente razonamiento: el formato que ahora tenemos en pleno proceso de crecimiento está suficientemente consolidado en Francia, de donde procede. Por tanto, veamos qué ha aplicado Francia como políticas sectoriales, dado que:

[1] Es un sistema político administrativo similar, con un papel central para el control público de las medidas económicas

[2] El urbanismo articula planes de ordenación y un estatuto jurídico de la propiedad del suelo con bastantes similitudes

[3] Los actores de la gran distribución comercial intentarán implantar en España idénticas estrategias espaciales y de mercado

Francia no es solamente una fuente de trasplantes en cuanto a urbanismo comercial, sino que también proveyó las líneas fundamentales de la administración pública durante toda la historia contemporánea. Más recientemente, la influencia de los gobiernos franceses de la década de los 80 es grande. En concreto los gobiernos de las primeras legislaturas socialistas españolas mantenían una estrecha colaboración con sus coetáneos franceses, de lo que no es difícil deducir que habría un fluido intercambio de información, especialmente en la escala local.

No podemos sondear qué pensó o qué se comunicó entre ambas esferas –esto implicaría tentar la confidencialidad de cada uno de los actores- pero podemos rastrear el sistema original en busca de las instituciones clave que pudieran atraer el esfuerzo de importación de políticas de urbanismo y comercio. En detalle, ¿cuál ha sido la evolución de la regulación del sector?

¿Cuál ha sido la lógica de construcción de las herramientas que debían dar acomodo a las grandes superficies comerciales en España? La posición anterior a la legislación general del comercio se basa en derechos de propiedad corporativa. La *Ley de Represión de prácticas comerciales restrictivas de la competencia 110/1963*, se establece contra los cárteles de la distribución comercial, acuerdos sobre cuotas de mercado o discriminación local en control de precios. Asimismo, el Consejo de Camaras de Comercio contribuyó con un Atlas del comercio en 1963. Se definieron 9.200 municipios y 101 sectores comerciales. La descripción cuantitativa sobre baremos generales primó por encima de enfoques globales que trataran el territorio más allá de la ciudad y la provincia que la sustentaba.

Tras la descentralización de competencias a las CCAA, se comenzó a preparar un cuerpo legislativo para el comercio minorista. En 1981 se terminó el *Borrador de programa de reforma de las estructuras comerciales 1982-1984* a escala ministerial. El punto de partida era la mejora del hábitat comercial, participando de la renovación de lo urbano. Pero las comunidades autónomas pronto aceleraron el proceso y esta afirmación comenzó a perder sentido. Como Pérez (1998:87) afirma, las regiones empezaron a desarrollar sus estrategias de desarrollo, tendentes a controlar las grandes superficies comerciales que impedían florecer el comercio tradicional. El País Vasco introdujo en 1983 un primer calco: la segunda licencia a conceder al operador comercial, en caso de solicitar al gobierno autonómico la instalación de una superficie. La Comunidad Valenciana (1986) Galicia (1988), Aragón (1989) entre otras, pronto adoptaron una medida similar.

Consolidación de la tendencia. Ley de Ordenación del Comercio Minorista, 1996

Quedaba consolidada la toma de decisiones basada en licencias específicas, a partir de un plan (eminentemente numérico) que otorgara máximos para cada ámbito. Las licencias comerciales específicas, ya en funcionamiento en algunas legislaciones autonómicas, utilizaban un sencillo baremo (pero que en Francia había dado lugar a numerosas irregularidades): una gran superficie comercial era toda aquella que superase un tamaño determinado. Esto implicaba pensar en modo jerárquico-espacial. El modelo consolidado, en lugar de copiar los espacios de discusión regional, como eran las comisiones departamentales francesas en las que se debatía el impacto de cada nueva localización, optó por la estructura jerárquica de legislación y del baremo especialista de la gran superficie. El tope de máximos por cuota de territorio. Se adopta un control sobre la superficie de venta de las grandes superficies comerciales en cada uno de los esfuerzos políticos. Empero, la variedad nace de cierta arbitrariedad territorial: desde los 300 m² de Baleares a los genéricos 2.500 m² de la política general. La asociación de tamaño del comercio a población, por tanto, requería de un trabajo intensivo a escala operativa (planes o esquemas). Seguidamente veremos cómo las líneas de política económica superaron las delimitaciones de pensamiento territorial.

Los principios rectores fueron los siguientes

- [1] El objeto de regulación era el comercio minorista, excluyendo el comercio general o el mayorista
- [2] El comercio minorista debía modernizarse y adaptarse a los nuevos tiempos
- [3] La Legislación básica definiría un concepto de mínimos, generalista, sobre qué era gran superficie y qué aplicabilidad tendría la licencia comercial específica.

Hoy día se asume que la sinergia entre comercio, ordenación del territorio y urbanismo es evidente. La ordenación diseñada no abordaba las formas de implantación, la selección de los lugares, la adecuación a sus entornos o la adecuación de servicios urbanos e infraestructuras. Las políticas sectoriales determinaban más el cálculo de la ecuación que el control de los impactos derivados de la implantación de centros comerciales, que son centrales tanto en la escala de la ordenación del territorio como en la del plan urbano.

Paralelo a esta atmósfera reguladora, las cifras del sector del comercio en grandes superficies mostraron que la eficiencia era muy baja. Tras un periodo de impulso, en el momento en que se diseñaban las políticas que ahora analizamos, la generación de medianas y grandes superficies pasó por encima de las líneas de actuación de éstas. En la actualidad, Aguirre Newman ha identificado unos 140 proyectos con potencial de ser llevados a la práctica a corto plazo (periodo 2003-2004) y que equivaldrían a un 65% del valor de la superficie de venta en España. Los supermercados crecieron de 2.57 millones de metros en 1994 a 2.88 millones en dos años. A pesar de las medidas introducidas, este formato en particular no mostró debilidad alguna hasta 1998 (3.41 millones de metros de superficie de venta). Y la radiografía no cesa de mostrar signos de actividad. El Grupo Mercadona anunció un incremento de las ventas en 1999 del 21.9%, con la apertura de 32 nuevas medianas superficies para una red cuasi regional de 430 superficies solamente en Andalucía. Los establecimientos de descuento duro continúan adquiriendo fama entre los clientes (no así entre los legisladores) hasta un global de 539.000 metros de superficie de venta. Los hipermercados, formato en crisis según algunos estudios, han sobrepasado los 267 almacenes en 1998 y cuentan con otros 2.13 millones de metros de superficie de venta.

Los formatos no dejan de variar y de mostrar un dinamismo al que no se parece acomodar la política sectorial. El tamaño también ha crecido para los formatos de especialistas. En 1985, el hipermercado medio tenía 7.256 m². En 1998, la media superaba los 8.000 m² (DGCI, 1998). Y no dejan de ser los motores del desarrollo urbano moderno. Las aperturas más espectaculares de la historia se están dando desde 1994. Grancasa (Zaragoza) abrió un complejo de 78.000 m² en 1997. El Parque Astur (78.000) y Parque Principado (76.180) han dado unas dotaciones a Asturias enormes en 1999. El Parque Corredor (125.000) de Madrid opera desde 1995, Valencia Bonaire (135.000) o Barcelona La Maquinista (87.000) entraron en proyecto en 1999 y se materializaron solo dos años después. Los parques comerciales de Parque Alcorcon y Megapark suman un aproximado de medio millón de metros en venta y servicios, dando forma a la periferia madrileña solo desde 1994. ¿Podemos entender que las políticas sectoriales que basan su fuerza en la limitación de máximos están dando su fruto? Veamos un ejemplo de política sectorial regional en detalle.

3. Legislación de Comercio Minorista. Disección de un ejemplo.

Tomamos en detalle la evolución de la legislación regulatoria del comercio de la *Comunidad Autónoma de Castilla y León*. La Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, establece el desarrollo de las herramientas de ordenación de los equipamientos comerciales, dentro de sus competencias en materia de Comercio interior. Las herramientas de política sectorial fueron en cierta medida ejercicios de ajuste y renovación de los parámetros que la Ley establece dada la modificación profunda de las estructuras comerciales en las últimas décadas, así como la evolución de las formas de asentamiento de la oferta y requerimientos de la demanda. El carácter de ordenación, como define la Ley, había tenido en cuenta la realidad comercial, así como la impronta del territorio. Aun así, definidos en

diversas leyes parámetros sectoriales (definiciones de formatos comerciales), socioespaciales (estructura de la demanda comercial en Castilla y León) y operativos (políticas específicas) la integración del equipamiento comercial en el territorio quedaba en límites horizontales de equipamiento por unidad territorial (provincia).

El *dimensionado de los equipamientos comerciales* fue un elemento vertebrador de la red regional de equipamientos que se elaboró, aunque no el único. Se justifica el dimensionado “en aras a conseguir la mejor protección de la actividad comercial en los municipios, y en especial en los centros urbanos y sus cascos históricos”, objetivo principal de los Planes Generales de Equipamiento Comercial (PGEC). El error deriva de entender el conjunto de la superficie de grandes establecimientos comerciales como el baremo máximo a regular. Un ejemplo de esta rigidificación es el apartado 6.3 del anterior PGEC, en el que se opta por una estratificación limitadora basada en un polinomio con variables socioeconómicas estáticas (aun así, elaborado por un equipo de expertos en territorio). Basar la política de ordenación de los equipamientos comerciales y del sector en general en estos máximos, si bien es un indicador de la saturación de un área de mercado, tiene dos elementos clave para entender la falta de análisis territorial del fenómeno del comercio:

[a] considerar las superficies como algo rígido, que se declara objetivamente en los proyectos de licencia municipal y que, a su vez, desembocará en la solicitud de licencias comerciales específicas para los casos. Esto choca con la experiencia de años de desarrollo y conflictos derivados de la obligatoriedad de solicitud de licencias.

[b] establecer el equipamiento comercial como una cuestión de escala. Obvia la localización y el formato como variables fundamentales del comercio. En caso hipotético de orientar las políticas a baremos máximos de equipamiento, el desarrollo del sector intentará esquivar esa superficie computable mediante mecanismos de fragmentación, ocultamiento, o estrategias de compra pieza a pieza.

En concreto, el art. 6.2 del Plan General de Equipamientos Comerciales define (similarmenete a las definiciones usuales en el ordenamiento español):

Con independencia de las definiciones y características, que se desarrollan en los apartados siguientes, en Castilla y León tienen la consideración de «gran establecimiento comercial», a los efectos de aplicación del artículo 6 de la Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, los establecimientos que de forma individual o colectiva, tengan una superficie neta de venta al público, según la definición establecida en el apartado 8.1, superior a:

a) 1.000 m² en poblaciones de menos de 10.000 habitantes.

b) 1.500 m² en poblaciones con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes excepto las capitales de provincia.

c) 2.500 m² en las capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes.

La necesidad de una reforma de los cupos de grandes superficies comerciales, debido el crecimiento del sector, se soluciona de modo parcial con dos tipos de actuación: la reforma de los parámetros de dimensionado y

Así, la reforma de 2002 de este ordenamiento da como resultado el art. 22 de la nueva Ley de Ordenación:

- a) *Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público superior a 1.500 metros cuadrados en municipios de más de 50.000 habitantes.*
- b) *Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público igual o superior a 1.200 metros cuadrados en municipios con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes.*
- c) *Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público igual o superior a 500 metros cuadrados en municipios con menos de 10.000 habitantes.*

Es fundamental entender que la legislación de comercio minorista de Castilla y León prepara las bases jurídicas y de definición administrativa. Pero también se enfoca a un desarrollo de “qué hacer y cómo armonizar impactos” a partir de la definición de tipos comerciales. Sin duda la Ley 16/2002 se sirve de ese trabajo exhaustivo e incardina perfectamente los modos de operación del sector del comercio en Castilla y León. Si es, en cambio, importante que la acción de PGEC futuros establezca criterios espaciales como la referencia a claves territoriales específicas como centros históricos, centros urbanos consolidados–no históricos, la coordinación administrativa entre las diferentes instancias implicadas, o asumir que los equipamientos comerciales son unos mínimos necesarios que el mercado ha de complementar con la oferta, hechos obviados por la regulación basada en cifras unitarias.

Recordar aquí que la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, cita textualmente: “servir de cauce para la conexión e integración de materias relacionadas con el equipamiento comercial, como la normativa urbanística y la ordenación del territorio, afrontando la necesidad que la Administración Autónoma planifique una respuesta conjunta para el desarrollo de nuestra Región”. El citado principio rector sucede a la Ley 2/1996, de 18 de junio, que ya determinaba: “manteniendo un exquisito respeto por la autonomía local y las competencias que las leyes sectoriales atribuyen a los municipios, y dentro de un ámbito de cooperación mutua, se impone la necesaria intervención de la Comunidad Autónoma en la gestión de intereses concurrentes de ámbito supralocal, pues como tiene señalado el Tribunal Constitucional, en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente dominante este último”. ¿Qué grado de efectividad se consigue con este desarrollo normativo, en comparación con las líneas de las que fue diseccionado?. ¿En qué se parece al modelo de regulación francés?. ¿Alguien entendió bien el espíritu del denominado *urbanismo comercial*?

4. Efectividad comparada con el modelo original. Análisis institucional.

De partida, el balance de descentralización territorial y funcional, así como los puntos de partida presupuestarios generales fueron diferentes. ¿Creaban un entorno institucional diferente para utilizar las mismas herramientas políticas? La falta de análisis territorial (subsano por recientes esfuerzos técnicos que alumbran cierta luz) de las esferas políticas y administrativas promovió la hiper regulación: los mencionados parámetros múltiples para medir las grandes superficies, horarios de apertura cada vez más polémicos y diseñados, etc. La ausencia de planificación regional o políticas transversales abrió un importante agujero que afectó la implementación del sistema por completo. Francia contó desde el principio con un principio jerarquizador de decisiones y de comisionados. España ha copiado los parámetros y éstos se han reproducido miméticamente en las 17 comunidades autónomas. En concreto, hay 3 instituciones rectoras del fracaso:

[1] Primero, la ausencia casi total de planeamiento regional. Comparado con Francia, los legisladores y técnicos españoles han trabajado en un modelo que fue evolucionando desde el gobierno estatal a los esquemas departamentales franceses, soportados por las políticas de consenso. En su lugar, la fragmentación de funciones y competencias llevó a una multiplicación de los *transplantes*. La escala es diferente pero las herramientas siguieron siendo las mismas: un límite general de superficie comercial bajo la cual se puede operar pero sobre la que no hay análisis posible.

[2] Segundo, la base fiscal de los municipios es muy diferente. Especialmente en relación a las necesidades presupuestarias. Los municipios y ciudades españolas intentan utilizar como financiador el desarrollo de suelo y las diferentes técnicas de ingeniería urbanística. La consecución de una superficie comercio o de ocio es, incluso, la llave que permite equilibrar la operación contable de un desarrollo urbano.

La facilidad práctica de desarrollos comerciales permite, en este punto, reconocer que incluidas la falta de políticas coordinadas de carácter económico y territorial, los desarrollos de superficies comerciales atractivas permiten financiar el resto de los puntos de un programa de política económica local. Si un operador logra insertar un espacio comercial y esa promoción se completa con rapidez, permite inyectar liquidez en la construcción de infraestructuras y preparación de la edificación.

Además, hay que contar con tres pivotes sobre los que se apoya este género de políticas sectoriales. En nuestra opinión, la política y la construcción de medidas de ordenación, y la distribución de competencias asociada al dilema municipal presupuestario.

Variables institucionales (I): Política y construcción de medidas de ordenación del comercio

Hay práctica unanimidad en la literatura especializada respecto de la prevalencia de la política sobre el planeamiento en la historia del urbanismo comercial, tanto francés (Chetochine, 1998; Dese, 2001; Graboy-Grobescio, 1999; Mény, 1992; Tanguy, 1996) como español (Arribas, 2002, Villarejo, 2003). Las reglas del sector son, en gran medida, reglas políticas. En primer lugar, a posición dominante de los partidos políticos españoles impulsa una atmósfera favorable para la reforma de las herramientas de regulación del comercio. Se reconoció que, la victoria aplastante de PP en las elecciones generales de 2000 aceleraría la deregulación de los horarios comerciales. El Ministro de Economía lo anunció tan pronto como se supo que no harían falta coaliciones de gobierno para aquella legislatura.

El apoyo o rechazo de CiU y el bloque nacionalista que normalmente representa los comerciantes tradicionales en Cataluña es también un factor parlamentario clave. Cuando los partidos nacionales necesitaron de sus votos para el debate parlamentario, no se anunció reforma sobre la ordenación del comercio sin una fiera oposición. P. Llorens, presidente de las Cámaras de Comercio de Cataluña -organización sólida que engloba 900.000 comerciantes de toda condición- afirmó en repetidas ocasiones que liderarían cualquier protesta en contra de liberalización del sector.

A escala regional la construcción de políticas sectoriales no ha mostrado mejores signos de comportamiento. La política de ordenación no se construye desde los entornos institucionales respectivos. Al contrario, la legislación regional y las reglas del sistema son adaptadas desde la legislación estatal. Hay fuerte evidencia (entre otras, en la legislación urbanística) de un control político estatal desde los partidos líderes (PP, PSOE). Cuando se diseñan las medidas

de ordenación sectorial o urbanístico, se produce un efecto en cascada y éstas son copiadas de un nivel a otro.

Claros ejemplos de esta variable son las reglas de emergencia de 1985 y 1993, destinadas a resolver parcialmente las tensiones en cuanto a horarios de apertura de comercios. En Septiembre de 1993 se llegó al acuerdo entre gobierno central y nacionalistas catalanes representando fuertes agrupaciones de comerciantes de Barcelona. Ofrecieron, a cambio, apoyo parlamentario y ayuda en las iniciativas para una Ley estatal de Comercio Minorista. Los comercios tradicionales necesitarían según este acuerdo una única licencia de apertura mientras que las grandes superficies requerirían una segunda extra. La *Confederación de Comercio* (englobando 400.000 de los 700.000 comerciantes españoles) reaccionó tiempo después al sentir que, en una similar política, el gobierno conservador había traicionado a los comerciantes. Consideraron que afectaría más de 2 millones de empleados que tendrían que trabajar los domingos a tiempo completo. Las posiciones sobre el comercio no bajaban de la esfera macroeconómica (por tanto, ningún elemento territorial ni urbano quedaba comprendido en este debate). El gobierno central arguía que hacer más flexible el comercio en general ayudaría a dinamizar el consumo privado y beneficiaría el acceso de las familias de renta más baja al consumo de masa. Irónicamente, y fruto de la escasez de análisis, la misma posición defendida por sus contrarios políticos en Francia 20 años antes.

Variables institucionales (II). Competencias en materia de comercio y el dilema municipal

Los municipios españoles compiten entre si usando sus capacidades de desarrollo urbanístico. Los gobiernos autonómicos pueden asimismo ajustar sus esquemas económicos y de planeamiento para competir con las ciudades pero también con las regiones colindantes (el caso de promoción de suelo industrial a bajo coste es una evidencia entre Madrid y Castilla La Mancha). Este balance de poder administrativo da una dimensión nueva a los esquemas de políticas sectoriales y territoriales. Por ejemplo, la demarcación política de zonas estratégicas en bordes de region (Miranda de Ebro como avanzada estratégica de Castilla y León sobre el País Vasco, o el borde vasco sobre la aglomeración de Logroño) aparece en España como factores a tener en cuenta por encima de las ecuaciones de optimización de inversiones. Los planes de ordenación urbana tienen una carga de equilibrio presupuestario pero también de fachada de consecuciones políticas emblemáticas. Y los nuevos emblemas de modernidad son los centros comerciales y de ocio. Financian los requerimientos políticos de una ciudad, siendo a menudo gran parte de la base de ingresos de la misma. Esto crea nuevas sinergias entre los actores locales de gestionar la ciudad y la variable de construcción de la misma (la propiedad del suelo).

Los promotores ofrecen nuevos espacios comerciales a las autoridades locales como motores de desarrollo general. No es imprudente considerar que están guiando el mismo desarrollo de lo urbano, persuadiendo a las autoridades sobre la facilidad de generar consumo y empleo locales. Además, por la inmersión de grupos financieros en este subsector del negocio inmobiliario, la promoción del suelo es más ágil cuando se negocia con el promotor y a la vez, ideador del proyecto. Pocos ayuntamientos resisten. Y la coordinación regional entre municipios es muchas veces tenida como un nuevo llegado que no beneficia las ambiciones de las ciudades. El estado en evolución dio a los municipios escasos controles en materia de finanzas generales, capacidad de gestión legislativa o la presencia en arenas de decisión (Bañón & Tamayo, 1998). Las políticas presupuestarias eran controladas por el gobierno ventral. El gasto público, descentralizado a las autonomías, pero no así el de los ingresos (cais un 90% del presupuesto regional proviene de los ingresos de redistribución de rentas). Pero la

ciudad fue dejada de lado en el reparto de las fuentes de ingreso. Añadido esto a la histórica carencia y crisis financiera de los municipios, el esfuerzo de exprimir la máquina de generar dinero pronto se centró en el urbanismo y el desarrollo de elementos comerciales (oficinas, comercio, ocio) frente a la vivienda o los usos industriales. Por consiguiente, se aumentaban las tasas de actividad y los impuestos sobre los inmuebles. Se corregía la carencia derivada de la escasa transferencia monetaria del Estado a los municipios.

Estas transferencias son necesarias para administrar y lograr la consecución de obras básicas, infraestructuras, etc. Para Bañon & Tamayo (1998:136) hasta un 70% (1989) del presupuesto local se convierte en autofinanciado. Hemos visto cuales son las principales fuentes de consecución. El suelo y su producto. Tal y como afirma García-Bellido (1998), la certeza jurídica económica que el planeamiento (la única herramienta legal con potencia dada a los municipios) otorga al suelo. Esa certeza jurídica sobre los derechos de propiedad se acompaña de una firmeza económica. Nunca va a disminuir ese precio dado *por ley*. Las consecuencias son fáciles de pronosticar: para conseguir recursos para el municipio, dejadnos desarrollar suelo y nuevas áreas de actividad. Son necesarias y el suelo es, hasta hoy día, abundante.

¿Otorgaba el transcurrir de los tiempos la obligación de desarrollar actividades económicas? Los mecanismos jurídicos y económicos del suelo eran, como hemos mencionado, suficientes. La distribución de obligaciones y cargas destinada a los propietarios del suelo (diseñado para arrancar la máquina) forzaban a éstos a no renunciar al desarrollo. A cambio, una generosa valoración de justiprecios. Las ciudades tampoco tenían que montar un sistema de adquisición pública de suelo, por ser además inmensamente caro. Los propietarios sólo exigían aumentar los derechos de construcción sobre su suelo (y de ello tenemos las densas ciudades que España sufre). Por tanto, la llegada de estos nuevos motores del desarrollo de las ciudades, de titularidad privada pero con un servicio al consumo de masa gigantesco, dió esa fuente de ingresos anhelada. Según se fue complicando el subsector de oficinas en los 80, las grandes superficies comerciales y de ocio entraron a desarrollar la reina de los formatos. Ninguna ciudad renunciaría a un centro comercial o un parque comercial con tal de pasar por el filtro político regional. Se había resuelto el *dilema local*.

6. Conclusiones

[1] El espacio urbano español es plenamente consciente de la importancia de los desarrollos comerciales periféricos como generadores de desarrollo económico.

[2] La limitada visión del ordenamiento de los equipamientos comerciales hace que legisladores y urbanistas se resignen a las líneas de evolución propias del sector; no parece haber nuevas ideas de cómo se conectan espacio y desarrollo económico. Más aun, el planeamiento espacial está estancado como fuente de debate.

[3] Los diseños políticos trabajan a expensas de las recomendaciones de la agenda política territorial, mientras que este subsector en concreto no se contempla como generador de tensiones suficientes como para ser atajado por la ordenación

[4] Los actores públicos son recitantes a explorar nuevas formas de política sectorial, en parte por una distribución problemática de las competencias en planeamiento, y las necesidades presupuestarias de los entes territoriales

Referencias

- Arribas, L. E. (2002) "Importing The French Retail Planning Model To Spain" pp:87-102 en W.M. de Jong, K.S Lalenis & V.D. Mamadouh (Eds.), *Institutional Transplantation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Asociación Española de Centros Comerciales (1999) *Estadísticas de Centros comerciales*. Website AEDECC.
- Molinero & Ysás, (1997) "Modernización económica e inmovilismo político 1959-75" en Martínez, J. *Historia de España siglo xx, 1939-1996*
- Bañón, R. & Tamayo, M. (1998) "The transformation of the Central Administration in Spanish intergovernmental relations", *Publius*, vol 27, 4.
- Cabrera, C. (1995) "Retail planning in Spain" en R. Davies, R. (Ed.) *Retail Planning Policies in Western Europe* (pp: 201-216). Routledge, Londres.
- Casares, J. et alii (1998). *La implantación de grandes centros comerciales*. Marcial Pons, Madrid.
- Chetochine, G. (1998). *Quelque distribution pour 2020? Liaisons*, Paris.
- Cliquet, G. (2000). "Large format retailers: a French tradition despite reactions". *Journal of Retailing and Consumer Services*, 7, 183-195.
- CSCC (1999). *Análisis general del impacto de las grandes organizaciones del Comercio*. Consejo Superior de Cámaras de Comercio: Madrid.
- Desse R.P. (2001). *Le nouveau commerce urbain: dynamiques spatiales et strategies des acteurs*, Université Bretagne Occidentale, Brest.
- Dirección General de Comercio Interior, DGCI. (1999). *La distribución comercial en España*. Madrid.
- Ezquiaga, J. M. (1999). *Comercio y planeamiento urbano*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Metton, A. (1995). "Retail Planning Policy in France" pp:62-77 en R. Davies (Ed.) *Retail Planning Policies in Western Europe*, Routledge, Londres.
- OECD (2000) *Regulatory Reform In Road Freight And Retail Distribution*, Economics Department Working Papers No. 255.
- Pareja, C. (1999) "Situación normativa y tendencias en la regulación de la implantación de grandes establecimientos comerciales", pp: 41-64 en Tornos, J. (Ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*. Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- Pérez, J.M. (1998). *Urbanismo comercial y libertad de empresa*. Madrid: Marcial Pons.
- Tanguy, Y. (1996). "La Loi Royer et la réforme du 5 Juillet 1996: troisième ou dernier acte?" *Revue de Droit Immobilier*, 19 (1), pp: 1 -29.