

La regulación de grandes superficies comerciales en España:

Transplantes y políticas territoriales inexistentes

Luis E. ARRIBAS SANDONIS

Geógrafo urbanista. Departamento de Urbanismo y Geografía. Universidad de Amsterdam

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar una parte de las políticas urbanísticas que no ha recibido gran atención teórica salvo en su vertiente legislativa. La globalización de los grandes equipamientos comerciales y su desarrollo en España (hipermercados, superficies especializadas, parques comerciales, etc.) ha ganado indudable presencia mediática. El comercio de gran escala y sus patrones de desarrollo han generado, mientras tanto, interesantes debates teóricos en las ciencias espaciales y del marketing, de los que el urbanismo español no ha dado demasiada cuenta.

Los gigantes de la distribución exportan formatos, experiencia e inversiones por todo el mundo. Las soluciones aportadas por el urbanismo han sido otro ejemplo de globalización. España, como receptora de un complejo de técnicas administrativas, sirve en este artículo como referencia. Revisaremos algunas de las condiciones de fondo que debían haberse tenido en cuenta para articular líneas acertadas de política territorial y urbanística para los grandes formatos de la distribución comercial.

Descriptores: Grandes superficies. Política territorial. España.

I. INTRODUCCIÓN

La historia de las grandes superficies comerciales ha sido descrita profusamente: cómo ha explotado desde Francia y se ha desarrollado por toda Europa de una manera específica. Desde los años 60, un formato fue ganando cuota de mercado, espacio en las áreas urbanas, y poder de atracción. El esfuerzo de empresarios franceses por dinamizar la distribución alimentaria encontró en Estados Unidos una vía abierta a la renovación. La introducción del supermercado de «libre servicio» ha sido mas que suficientemente tratada. El aumento de escala, el poder de compra, las cargas que estos grandes operadores

introdujeron en el proceso de negociación, permitieron que el comercio contemporáneo se reinventara en menos de 20 años.

La historia de los hipermercados europeos pivota sobre la contribución francesa a la evolución de la distribución de bienes de consumo. Como consecuencia, el trabajo de geógrafos franceses (cfr. DESSE 2001; METTON, 1995; METTON & DESSE, 1995) es suficientemente reconocido al intentar enlazar el proceso de desarrollo de las grandes superficies a un poderoso esfuerzo de control administrativo. René-Paul Desse muestra una visión global de las instituciones políticas, económicas y legislativas que rodean ese fenómeno urbano. En este artículo, para entender el origen y acoplamiento de herramientas utilizadas en España tales como las comisiones de

Recibido 21-11-01. Revisado 29-01-02.

regulación de equipamiento comercial, desgranaremos algunas de esas instituciones que, en origen, estuvieron íntimamente relacionadas con la descentralización administrativa francesa, su cultura de planeamiento urbanístico y su desarrollo empresarial.

Es casi una constante encontrar que competencias separadas produzcan principios territoriales inconexos. En parte de la literatura española, se reconoce críticamente (cfr. PÉREZ, 1998; IDELCO, 2001) que los casos de políticas urbanísticas infradesarrolladas y contradictorias son comunes a todos los niveles, desde el estatal al local. El desencadenante se sitúa en haber entendido el llamado urbanismo comercial como un cuerpo compuesto por dos esferas separadas: la del comercio interior y la del ordenamiento del espacio. En este sentido, diversos autores han argumentado en España y Francia (entre otros, cfr. GRABOY-GROBESCO, 1999; TANGUY, 1996, 1998; PÉREZ, 1998; DESSE, 2001; METTON & DESSE, 1995; EZQUIAGA, 1999) que el urbanismo de los espacios comerciales ha desarrollado una regulación de la localización de nuevas superficies, dejando desatendidas las consecuencias espaciales (como la accesibilidad, el impacto sobre el mercado del suelo, etc.). No es muy sorprendente leer que el urbanismo comercial tiene más de comercial que de urbanismo. Este artículo pretende arrojar nueva luz sobre los *mecanismos causales* y las *condiciones profundas* que favorecen esa supuesta división y descoordinación. Repasemos las nuevas características de la distribución y las novedades con las que el urbanismo se iba a encontrar.

2 El comercio de grandes superficies en España ha aportado cambios en 3 variables fundamentales: escala, localización y formato. El cambio de *escala* es al más impactante; situar bajo el mismo techo superficies hasta 100 veces más grandes que un almacén clásico requería nuevas necesidades en el entorno urbano. Accesos, aparcamientos, espacio de almacén, hacían imposible poder insertar esas piezas en el entorno urbano tradicional. Así, un problema que tendría que solucionar el urbanismo sería la articulación de estas formas eminentemente periféricas que,

además, precisaban de nuevas inversiones públicas en infraestructuras, accesos, etc. La escala de ventas demanda mayor capacidad logística, con lo que los canales de distribución y las formas contractuales pasaban a una escala desconocida. Así, la política económica tenía que afinar mecanismos que compensaran situaciones de desequilibrio dentro de un mercado en pleno ajuste (B. Arruñada ha llegado a hablar de la tiranía de las relaciones contractuales de estos grandes operadores). Los patrones de *localización* que requieren estos formatos se acoplaron a espacios de borde urbano. En el momento que estos hipermercados aparecieron (mediados de los años 70), las principales ciudades españolas estaban aun reformulando sus primeros planes de ordenación urbana. Madrid, Barcelona, así como los municipios que componían la primera periferia metropolitana comienzan a lidiar con formatos de 10.000 m² que, a duras penas, encajan con el continuo urbano. Con posterioridad, el fenómeno se extiende al resto de las áreas urbanas, con particular vehemencia en zonas turísticas (poseen una demanda estacional muy fuerte) y ciudades de menor tamaño (el número de habitantes requerido para rentabilizar un hipermercado ha ido descendiendo hasta menos de 20.000). Por último, la importancia de factores específicos de estos *formatos*, tales como los horarios de apertura, la especialización de la oferta, inciden en múltiples variables de la economía, el comercio y la organización del espacio urbano. El discurrir del formato en tan solo 30 años ha ido desde el comercio estrictamente alimentario de los primeros supermercados hasta los *village centres* (de los cuales ya existen dos en Madrid y Barcelona), pasando por los hipermercados de primera generación, los centros comerciales con un hipermercado como ancla, la especialización de la fórmula «bajo techo único» (incorporar tiendas y espacios tradicionales dentro de los hipermercados), los *retail parks* compuestos por medianas superficies especializadas, la variante de tiendas de saldo o *factory outlets* o los parques de ocio, en los que la función comercial queda diluida por el ocio, los cines *multiplex* u hoteles. Este dinamismo

empresarial será una de los problemas principales que afronte el urbanismo.

3 El análisis de la formación de políticas sectoriales que compensan o limitan el crecimiento de esas superficies también ha sido muy variado. TANGUY (1997) arroja luz sobre las dudas que puedan surgir sobre las múltiples implicaciones del urbanismo comercial tipo: citada regulación intenta mantener un mínimo juego concurrencial entre los comerciantes tradicionales y los grandes operadores, las políticas urbanísticas frente a las implantaciones periféricas, y el equilibrio entre el empleo autónomo tradicional y la generación de nuevas perspectivas de empleo asalariado en grandes superficies.

Francia se convierte en exportador del hipermercado (Carrefour, Auchan, Leclerc) en la década de los 80, así como en el laboratorio perfecto para variaciones especializadas como Leroy Merlin, Aki o Decathlon, que ahora son etiquetas naturales para el consumidor español. Los primeros operadores franceses abrieron sus hipermercados en España a finales de los años 70, aprovechando los huecos dejados por el desarrollo urbanístico de las décadas anteriores, o asentándose en los márgenes de las vías de comunicación. Durante los primeros años del proceso, el planeamiento no incluía grandes indicaciones para asimilar estas nuevas fórmulas. Las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid acogen los primeros operadores de entidad (Terrassa, 1973) y en 1979 ya están instalados los principales formatos de la distribución contemporánea: hipermercados (>2.500 m²), supermercados (de 500 a 2.500 m²), y descuento duro (abierto por Dia, perteneciente a la cadena Carrefour).

La legislación de comercio previa se ceñía al plano de la salud pública, las regulaciones de los mercados de abastos, limpieza, etc. Las ordenanzas municipales tenían una orientación similar, enfocadas al abasto público. El desarrollo de la gran distribución alimentaria se concentró en una década (el número de grandes almacenes se triplicó 1987 a 1994), mientras que los medianos y pequeños comerciantes aún se mantenían como los principales actores en el centro de las ciudades. En 1996, su cuota de mercado

se mantenía en un 38'3% para España, por el 6% en Francia o el 16'5% del Reino Unido. La gran distribución especializada se expandió en España la siguiente década. Con la pionera excepción de C&A, que apareció en 1983, todos los grandes operadores se instalaron en las periferias españolas en los 90: Marks & Spencer (1990), Ikea, que estableció su primer almacén en 1992 y que ya ha inaugurado 6 tiendas, Toys'R'Us (1991), Aki (1989) o Leroy Merlin (18 tiendas abiertas de 1989 to 1999). Todos los sectores están ya presentes en nuestros centros comerciales: bricolaje-hogar, textiles, libros, jardinería, muebles, etc. Las figuras del consumo medio español crecieron a pesar de la alta inflación. No se pudo resistir a un fenómeno que combinaba formulas de compra más baratas, y los consumidores pronto colapsaron los aparcamientos y llenaron sus carros: habían aparecido nuevos patrones de consumo.

Afirma MENÉNDEZ REXACH (1996:147) que el urbanismo español encará el final del siglo XX en un clima de desorientación. Pues bien, el urbanismo aplicado a las grandes formas comerciales no le anda a la zaga. Primero, ¿donde podía mirar el legislador español en busca de soluciones para estas nuevas fórmulas comerciales? Segundo, ¿podían surgir las políticas urbanísticas que insertaran esas fórmulas en el territorio de procesos endógenos? Por sí mismos, los enfoques usados para explicar la internacionalización del comercio de grandes superficies y el surgimiento de las políticas urbanísticas dan un juego limitado para comprender el complejo entramado institucional del sector. Por ejemplo, no se ha llegado a explicar con claridad cómo se adoptan determinadas políticas urbanísticas por parte de algunos países, sin haber madurado primero las propias. Más aun, ni siquiera si estos países han analizado el contexto al que van a importar esas políticas territoriales o económicas. Este artículo pretende ejemplificar un caso de este fenómeno de *transplante* de políticas en España. Para ello, quizá haya que introducir conceptos quirúrgicos que, esperamos, no desvíen la atención de los mecanismos causales profundos que conducen el urbanismo a su enfrentamiento o cohabitación con estos actores económicos.

2. APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN A LAS INSTITUCIONES DEL URBANISMO COMERCIAL

4 Urbanistas, políticos y demás actores han convenido a lo largo de los años 80 y 90 en copiar técnicas para la regulación de estas grandes superficies del modelo francés, ayudados por la simplicidad del modelo (gigantes franceses de la distribución que entran a jugar un papel dominante en las áreas urbanas españolas a partir de los últimos años de la década de los 70). Es la tarea de este artículo la de desentrañar el éxito o fracaso de las políticas urbanísticas y territoriales respecto de los operadores comerciales, mediante la mirada detallada hacia las condiciones institucionales que rodean este fenómeno espacial. Como escribió BOYER, «en las sociedades modernas no hay economía sin política ni política sin economía» (2000: 279). Si enfatizamos en este artículo la existencia de unas condiciones políticas, no económicas, contradictorias y limitadoras, ¿a qué nos referimos? GARCÍA-BELLIDO (1998, 1996, 1995) ha explicado hasta la saciedad que, por mucho que se «copien y transfieran técnicas ingenieriles, diseños, formas, soluciones [...] mensajes descontextualizados, frases hechas, información *bit a bit*, productos acabados» las estructuras de los procesos de producción y transformación del espacio son «virtualmente incopiables».

Esas estructuras profundas, las *instituciones*, han sido definidas por multitud de campos del conocimiento. Entre ellos, la teoría económica las ha interpretado como las condiciones externas, que no ajenas, modeladoras el uso racional de las opciones de un individuo. NORTH (1990) incluye las acciones que son prohibidas a los individuos, más las condiciones bajo las cuales esos individuos pueden realizar determinadas actividades. Así, quedan separadas de las denominadas *organizaciones*: los conjuntos de individuos que, bajo determinadas reglas de juego, se unen con un propósito común. Las ciencias sociales aportan una visión complementaria de las instituciones. Para investigar las relaciones entre lo normativo y su reflejo en la práctica, se las define como las reglas del juego que acotan el comportamiento individual. Según sus

teóricos (cfr. SALET, 2000; JONG, 1999) el esquema se puede dividir en instituciones *formales*, «designadas para cambiar determinadas prácticas o formalizar prácticas informales rutinarias (respectivamente, modificaciones y codificaciones donde la economía podría encajar sus fuerzas motrices)», y en instituciones *informales*, que «evolucionan orgánicamente y se convierten en rutina sin ser establecidas explícitamente». Cualquier cambio institucional está ampliamente reconocido como insertado en la sociedad. Consecuentemente, las «reglas formales» pueden ser cambiadas de la noche a la mañana, pero las instituciones informales o no escritas puede que sobrevivan a las políticas deterministas.

5 No es un plano único de materia borrosa en el que, como constructo de la sociedad, todo cabe. SALET (2000: 16) organiza los planos institucionales en tres tipos: las reglas sociales (sistemas de confianza, creencias normalmente no escritas), las reglas formales de los regímenes o dominios normativos (legal y político, de articulación de políticas y económico) y el reflejo institucional en la práctica. Por lo tanto, entender el urbanismo pasa por analizar las relaciones escritas y no escritas que pueblan estas tres esferas con diferente grado de abstracción. Para el caso que nos ocupa, las grandes superficies, este simple análisis aporta claridad metodológica: los «regímenes teóricos formales», donde las políticas urbanísticas y de comercio interior coexisten con parámetros económicos y líneas de relación interadministrativa, y la «reflexión real en el espacio». En FIG. 1 se desarrollan ejemplos de estos tres grupos o «reglas del juego» que gobiernan algunos de los mecanismos causales en el urbanismo comercial. En concreto y para el campo de la urbanística, tendríamos que entender las instituciones como las condiciones externas que guían, desencadenan o impiden fenómenos de producción y crecimiento de la ciudad. Parte del trabajo está ya sistematizado; GARCÍA-BELLIDO (1998, 1996, 1995) recoge la esencia de las instituciones fundamentales del urbanismo español: Las relaciones económico-jurídicas del plan de ordenación con la validación de los derechos de propiedad fundiarios, a su vez construidas en el tiempo por las instituciones culturales

FIG. 1. Esquema de instituciones para el análisis del urbanismo comercial

Reglas de regímenes formales	Instituciones que modulan el urbanismo de grandes superficies en España	Qué significan —Salet (2000), según modelo de Mayntz & Scharpf (1995)—
<i>Reglas del sistema legal y político</i>	Articulación de los derechos de propiedad de suelo y libertad de empresa. Fragmentación territorial y balance de poder político. Debate ideológico-económico a través de herramientas de regulación pública o del mercado.	Relaciones entre el ciudadano y el Estado, garantías constitucionales para el ejercicio de la ley, relaciones interadministrativas.
<i>Reglas del sistema de elaboración de políticas</i>	Distribución de competencias administrativas estatales. Planeamiento territorial frente a planeamiento urbanístico. Separación de los cuerpos legales urbanístico y de comercio interior. Administrativización de las localizaciones comerciales (comisiones de equipamiento)	Reglas básicas para elaborar las políticas sectoriales diversas.
<i>Reglas del sistema económico</i>	Mercado de suelo: búsqueda de la localización. Ventajas de la escala en producción-distribución-consumo. Evolución de los formatos y competencia sectorial	Normas y reglas que estructuran el mercado y sus submercados

que rigen en España esos conceptos relacionados con el ejercicio de la propiedad, o elementos telúricos como la secular envidia. La comprensión de estos filtros institucionales y de su importancia elimina la creencia en la discrecionalidad de la acción individual pero también del determinismo del mercado o de la acción pública como solución absoluta.

En conjunto, pues, podríamos elaborar un marco de reglas del juego que, escritas o implícitas en el urbanismo patrio, establecidas por un individuo o por una organización, mediatizan cada una de las políticas puntuales, desde su concepción hasta la evaluación de sus resultados. En este caso, es de capital importancia volver a la génesis de las políticas de urbanismo comercial y repensarlas como un ovillo de cuerda mejor o peor hilvanado, pero que gira sin conexión dentro de la esfera de acero en la que se la ha encerrado. Es más, este entramado de ideas y comportamientos establecidos no bulle por sí mismo sin orden ni concierto. TERHORST & VAN DE VEN (1997) afirman que podemos trazar la producción y reproducción de las formás urbanas mirando a la relación entre el estado y el proceso de acumulación o, en particular, entre la acción colectiva y a los derechos de propiedad

privada sobre el espacio. Más específicamente y para nuestro ejemplo, podemos definir un modo de desarrollo concreto de grandes superficies comerciales cuando, por un lado, la maquinaria de la industria de distribución lanza un nuevo formato a la calle (ventas, escala, localización en la ciudad) y, por otro lado, la sociedad articula el territorio y las condiciones con las que tendrá que asentarse esa superficie. Para BOYLAUD (2000) el estancamiento en el mercado doméstico hace que los distribuidores salgan buscando otro mercado más favorable. Ahí se encuentran con un número de barreras arancelarias, regulaciones urbanísticas, que hacen más fácil adquirir un grupo local que penetrar en ese mercado. Este balance, a lo largo de sucesivos casos particulares, genera en undeterminado sistema económico lo que en este artículo llamamos procesos de regulación en la distribución de grandes superficies comerciales.

6 Las teorías regulacionistas, nacidas de la escuela francesa de la «régulation», y desarrollada por economistas postmarxistas como Aglietta, Lipietz y Boyer, ofrecen una manera útil de analizar esas formas institucionales como mecanismos causales de

las dinámicas de las economías capitalistas. En este cuerpo teórico, (cfr. BOYER, 2000, 1998; GOODWIN, 2001; GOODWIN & PAINTER 1996; MACLEOD & GOODWIN, 1999, JESSOP, 2001) el desarrollo económico y espacial aparece como el resultado de la interacción entre la acción reguladora (el estado en sus diversas formas e instancias) y los modos de acumulación del sistema capitalista, siempre en un panorama cambiante y contradictorio en tiempo y espacio. Como JESSOP (2001) explica, las teorías de la regulación tratan las actividades económicas y las instituciones de las que hablamos como socialmente impregnadas, y enfatizan que es

prácticamente imposible asegurar un crecimiento continuado únicamente a través de los mecanismos de mercado.

¿Qué aplicaciones teóricas puede sacar el ordenamiento territorial de este análisis? El crecimiento de hipermercados y otras grandes superficies en España se puede leer, por lo tanto, como un proceso de acumulación del capital de la distribución comercial que, como tal, presenta crisis y reformulaciones a lo largo del tiempo, con tantas variaciones como situaciones específicas locales haya. La FIG. 2 muestra los diversos estadios (resultados del balance de regulación) en una secuencia de reajuste permanente entre la

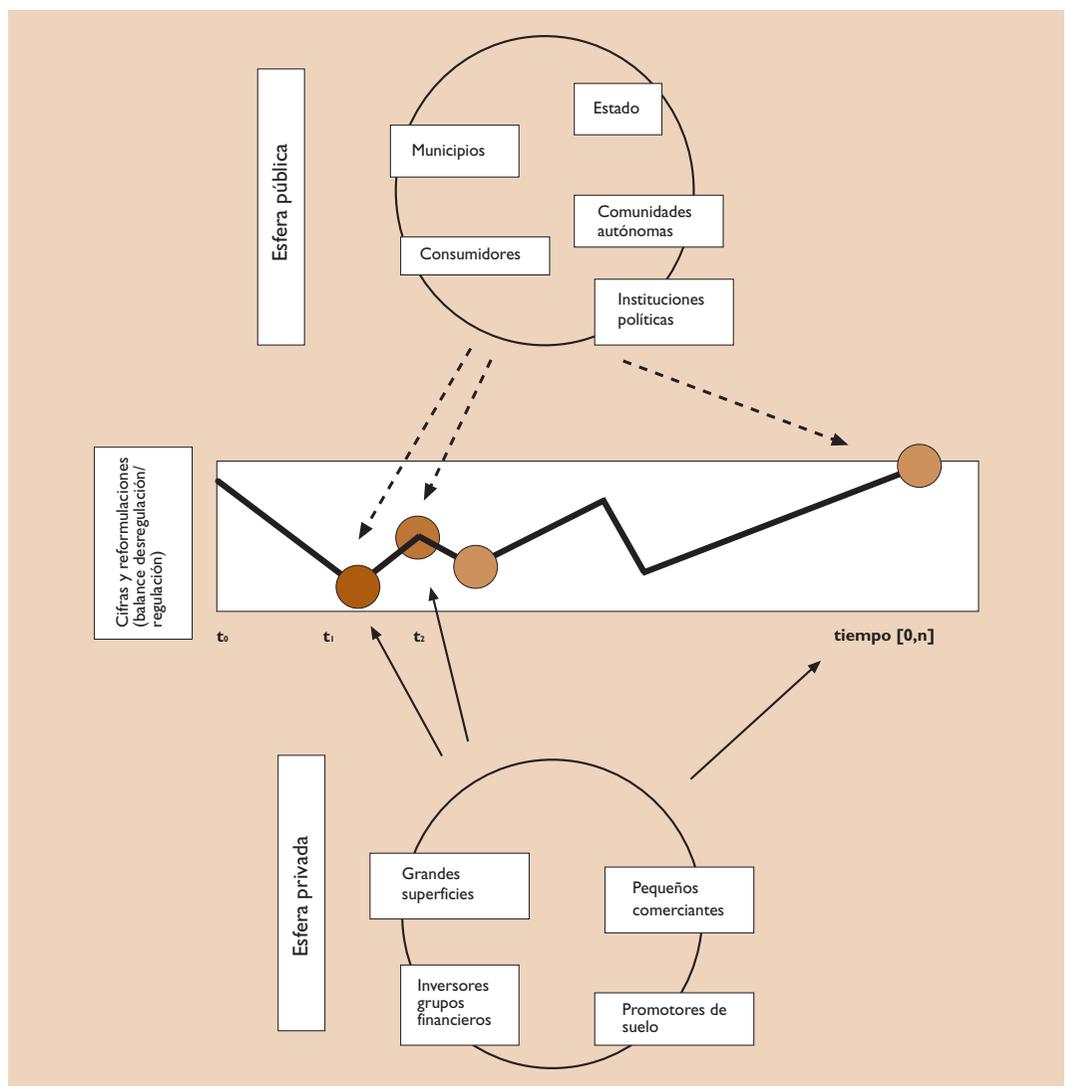


FIG. 2. Procesos de regulación en el desarrollo de grandes superficies

esfera privada y la acción pública. Estos reajustes se dan tanto en la evolución de la maquinaria y del *management* del sector (regulación propia del capital comercial, desde la tradicional lucha entre diferentes escalas de comerciantes hasta el balance de poder de las cuotas de mercado), como en la acción reguladora socio-legislativa, ya sea mediante el urbanismo, la ordenación del territorio o la política de comercio interior. Como observa GUY (1998: 654), mediante las motivaciones que el urbanismo suele presentar para intervenir en el gran comercio: mejorar la eficiencia del sector comercial, controlar externalidades negativas y proteger sectores sociales desfavorecidos con cada una de las evoluciones del mercado. Complementariamente, dicho análisis institucional puede facilitar la evaluación, si así se desea, del relativo éxito o fracaso de las políticas para la corrección la implantación de grandes superficies en España, aunque ya anuncie REBOLLO (2000:157) que estos «subcriterios» lleven comprendida una contradicción (cualquier mejora de la competencia y efectividad comercial dañará los intereses de ciertos sectores sociales). En este artículo intentaremos discernir cuales son los roles de cada compleja esfera. El desarrollo de la distribución comercial será tomado como paradigma de un modo de acumulación. Las políticas urbanísticas y territoriales, como universo múltiple donde, como JESSOP (1990) definió, se han producido procesos de «desnacionalización, destatalización e internacionalización». Esto es, el sector regulador ha reconducido su carácter hacia instancias subnacionales, mayor presencia de actores privados, e integración en corrientes internacionales de políticas públicas. POULANTZAS (1978: 15-20) insistió hace tiempo en que las relaciones son inherentes del sistema capitalista:

«No está separada del estado capitalista sino que, además, aumenta su capacidad de asegurar su revalorización una vez que el “marco externo” político e ideológico para esa acumulación queda asegurado por el estado».

Esta destatalización, en cambio, no implica necesariamente la total pérdida de capacidad regulatoria, situación ésta deseada por algunos sectores defensores de los

mecanismos de Mercado (cfr. PILAT, 1997). Por el contrario, se han descrito situaciones en las que se ha producido una re-regulación. VOGEL (1996) dirige una respuesta crítica observando los resultados de la desregulación económica, entendida ésta como la partida hacia un debilitamiento de los actores públicos. Comparando sectores de telecomunicaciones en países avanzados, el giro liberalizador de los años 80 y 90 fue contradicho por un fortalecimiento de las políticas. En el ambiente liberal que puebla el urbanismo y la política comercial en España, habrá que discernir el rol de la distribución y el consumo en masa como servicios públicos o a los que se pretende dotar de una componente estratégica territorial. Precisamente, es la cantidad de poder y capaz de decisión sobre la localización de una gran superficie la que manifiesta qué papel tiene el actor público. Pilat, en un informe para la OCDE (*cit supra*) criticaba que determinadas políticas sobre número y localización de nuevos equipamientos no deberían afectar el sector distribución incrementando sus costes, distorsionando incentivos y reduciendo las ventajas para el consumidor. Demanda un mayor papel de esa conexión entre producción y consumo, dadas las dificultades que se encuentra el sector frente a la poderosa maquinaria e ineficiente regulación pública.

3. TRANSPLANTE DE POLÍTICAS URBANÍSTICAS Y COMERCIALES

7 Se ha descrito el crecimiento de las grandes superficies como una fórmula de escala, generada en Francia, que emerge de la evolución que dan los empresarios franceses al supermercado americano de la posguerra. El análisis económico institucional da algunas claves para entender las causas de la expansión posterior de estos gigantes de la distribución: la conexión entre cambio tecnológico y la expansión multinacional. ALEXANDER (1997) usa el teorema de Linder, que explica el comercio internacional relacionado con la demanda exterior, en parte para definir la internacionalización de las fórmulas de distribución como extensión de los mercados domésticos. En este caso, las opciones para

un Carrefour, por ejemplo, pasarían por limitarse a similares mercados en tanto que cifras y patrones de consumo y niveles de desarrollo económico. De acuerdo con los mecanismos que hacen posible este salto transfronterizo, (vid FIG. 3) identifica factores de *atracción* (asociados a teorías *proactivas* de la expansión internacional) y de *rechazo* (asociados a teorías *reactivas*) de naturaleza política, económica, social, cultural, y específica del comercio (ALEXANDER 1997: 129). Añade que la economía neoclásica y teorías de inversión exterior directa (FDI) tales como la teoría del ciclo vital del producto (de la gran superficie, en este caso) han de ser integradas en la literatura del urbanismo.

Si estas grandes superficies son productos con un ciclo de vida mensurable o no, ha de evaluarse mediante la interacción con el territorio y las políticas urbanísticas. Al respecto, BURT (1985) argumenta convincentemente que hay una ausencia casi total de políticas globales coherentes, específicamente diseñadas para el comercio a escala nacional, abundando en cambio juegos de piezas inconexas que tratan sobre diferentes aspectos del mismo. Vistos los parámetros de importación de herramientas administrativo-económicas por parte de España y la congruencia de sus resultados

con las previsiones, el panorama se complica. El acertado estudio de Burt matiza los diferentes conflictos que se podían identificar, analizando los objetivos de las políticas públicas en el comercio interior: conflictos entre consumidores y comerciantes, gobiernos locales contra comerciantes (y, dentro de estos, diferenciando las relaciones con los pequeños y con los grandes comerciantes), e incluso entre los diferentes tamaños de comerciantes y distribuidores. Para el caso francés, del que bebe nuestro urbanismo comercial, considera (BURT 1985:161) que se siguieron tres objetivos principales: la disminución de los costes de transporte regulando los precios de venta, la protección de los pequeños y medianos comerciantes, y la restricción progresiva al crecimiento de las grandes superficies, siendo evaluadas con mayor o menor discrecionalidad, estas últimas, en las comisiones departamentales y nacional de equipamiento comercial.

3.1. Expansión de las políticas de urbanismo comercial

8 Aunque, como WATSON (1993) enfatiza, el préstamo de políticas ha sido utilizado

FIG. 3. Factores de la internacionalización de la distribución comercial

Ámbito	Factores de rechazo	Factores de atracción
Político	Estructuras inestables, entorno restrictivo, cultura dominante no empresarial	Estructura estable, políticas regulatorias relajadas, cultura pro-empresarial
Económico	Pobres condiciones económicas, potencial de crecimiento bajo, altos costes operativos, mercados demasiado maduros, mercado doméstico pequeño	Alto potencial de crecimiento, niveles económicos altos, mercados en desarrollo, potencial de inversiones variada, mercado amplio, ratios de cambio favorables, mercados financieros en nivel bajo
Social	Tendencias demográficas negativas, población estancada o en declive, distribución demográfica desfavorable	Entorno social positivo, crecimiento de población, mayor peso de grupos demográficos favorables
Cultural	Cultura de consumo diferente, heterogeneidad cultural	Referencias culturales similares, fondo cultural atractivo, cultura innovativa y empresarial, homogeneidad cultural
Comercial	Competencia hostil, altos niveles de concentración empresarial, saturación de formato	Nichos de oportunidad, expansión por imitación, ambiente operativo favorable

Elaborado a partir de Alexander (1997)

durante años en derecho y política (reglas, ideas, estrategias y lemas son permanentemente importados y exportados), el «*transplante institucional*» ha ganado atención en los procesos de generación de políticas específicas. DE JONG (1999:37), analizando el éxito de la adopción de ideas y políticas de transporte e infraestructuras, define este concepto como «tomar prestadas por un país las características institucionales de otro». Este transplante, para que se adecue, debe incrementar la racionalidad de los procesos del país receptor. Así, se evaluará el éxito o fracaso de transplantar políticas de acuerdo a la desviación del propósito para el que fueron copiadas. Tal simple idea esconde una elección difícil. DE JONG argumenta que la adopción de normas puede ser una práctica segura si incluye instituciones de un sistema similar. El concepto de *familias de países*, desarrollado por Therborn (cit. en CASTLES et al, 1993) y por NEWMAN & THORNLEY (1996) se convierte para De Jong en un instrumento central en la lógica del transplante. Se refiere a la semejanza de estilos entre países con estilos legislativos y construcciones sociales similares. Esto sería de utilidad si consideráramos el urbanismo comercial como un cuerpo de varias legislaciones de nivel nacional. Pero España ha conocido un proceso de redistribución territorial y administrativa durante los últimos 20 años, y el análisis de las políticas debería aportar matices dependiendo del nivel de gobierno que enfoquemos. Por tanto, preferimos usar el término de «*transplante legal*» (WATSON, 1993:21), lo que en derecho comparado equivaldría a la práctica de copiar una regla o sistema de leyes de un país a otro.

En cualquier caso, podemos ver como España sigue juicios similares a los legisladores franceses sobre la manera de regular el desarrollo de las grandes superficies comerciales. DREWRY (1996) afirma que este comportamiento no es algo nuevo, dado que muchos de los países europeos —especialmente aquellos que derivan de la tradición civilista napoleónica— articulan sus discursos urbanísticos y políticos usando vocabulario administrativo, y sus sistemas públicos son regulados por códigos legales e interpretados por tribunales administrativos. Veremos, usando el punto de vista de Watson, como España ha copiado el

urbanismo comercial como un mero acto administrativo y no como una línea propia de política territorial. ¿Por qué impresionó tanto el urbanismo comercial Francés al legislador español?

3.2. Elementos del sistema de control territorial transplantado

9 Hasta ahora, hay congruencia entre los autores en señalar la división que hay en el urbanismo comercial en dos campos separados y no siempre complementarios: la regulación del uso del espacio y del comercio interior. Como punto de consenso, se considera que esta división ha sido adoptada del modelo francés (cfr. PÉREZ, 1998; TEJEDOR, 1998a, 1998b; TORNOS, 2000) y adaptada a la distribución de competencias que establece la Constitución Española. La principal herramienta transplantada es el acto administrativo de exigir una *segunda licencia* para las grandes superficies. Supone una buena prueba del gran impacto que han tenido estos formatos comerciales, tanto como pieza en la estructura del territorio como en el comercio de detalle de las zonas circundantes. Pérez insiste en que este espejo francés suponía una solución a las mismas tensiones: la oposición entre grandes y pequeños comerciantes (1998: 101). Teniendo en cuenta la menor virulencia del fenómeno de protesta de pequeños comerciantes españoles respecto de los movimientos Pujadistas (que, desencadenados en 1969, supusieron un constante dolor de cabeza político pero una buena oportunidad de revisar el mapa electoral francés), PÉREZ insiste en que esta adopción fue una visión limitada del urbanismo y el comercio.

Sirva como comprobante el concepto de «equipamiento comercial existente» (art. 6.3 LOCM) o «zona ya dotada». Si REBOLLO (2000: 155) ya denuncia la vaguedad jurídico económica de este término, a efectos de suponerle algún conocimiento de las dinámicas territoriales —confusas incluso para los especialistas del ramo— la vaguedad es mayor. «La oferta de servicios en condiciones de calidad, variedad, servicio, precio y horarios conforme con la situación actual y con las tendencias de modernización del sector», entre otros, son parámetros que han de ser medidos con cautela, por cuanto

no se especifica si esas mediciones de calidad se despachan para el comercio en general o para sus subsectores (muebles, textil, alimentación...). Igualmente, la alusión a la «estructura de la población a medio plazo», según Rebollo, es de incierto resultado. Es posible que estemos, quizá, ante una consecuencia de falta de detalle por los mínimos que está obligada la legislación estatal a no sobrepasar. En este caso, determinar modelos, centralidades y proyecciones sería competencia de otras instancias de la administración. TORNOS (2000:26) declina responsabilidad por parte estatal al formar parte de las tareas arbitrales de su competencia. La coordinación, en este caso, sobrepasa el ámbito puramente competencial para entrar a cohonestar, según Tornos:

«los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comerciantes, de los consumidores y habitantes de las poblaciones afectadas por la apertura del establecimiento comercial, desde una planificación conjunta presidida por los criterios comerciales y del urbanismo»

10 ¿Qué conceptos de carácter «territorial» han sido implantados, entonces, en este inconexo manejo de políticas sectoriales? Si, como es de suponer, como planeamiento territorial se ha entendido en España la ordenación equilibrada de los recursos humanos, económicos y ecológicos, en una escala mayor de la local, independientemente de sí esta regulación estrangula la evolución del sector o la competencia entre actores, está claro que el concepto de equilibrio territorial que se maneja en el urbanismo comercial es discutible. El urbanismo español ha importado ufanamente la segunda licencia prestando dispar atención a la constitución de comisiones o de instancias arbitrales, con la natural variación entre diversas comunidades autónomas analizadas. Entresacando la maraña legislativa, hay escasos ejemplos en los que la implantación del modelo de urbanismo comercial haya ido más allá de una mera adaptación escrita de las competencias sectoriales. ¿Y los elementos territoriales? En toda regulación legislativa aparece la *escala* que da carácter de gran superficie (arbitrariamente construida desde los 300 m² de Baleares

hasta los 2.500 m² de la legislación general, calco de la regulación francesa). Asimismo, están presentes aspectos inherentes al *formato* como los horarios comerciales, ventas de descuento, etc. Andalucía elaboró un somero y laxo Plan Andalucía Horizonte 2000, pero combinado con una moratoria que suspende temporalmente en octubre de 2001 toda licencia para implantación de grandes superficies. El gobierno Vasco ha sido criticado desde el punto de vista de la eficiencia de mercado (IDELCO, 2001:104) por regular *dónde* se localizarían las grandes superficies, pero también *cuantos* y *quién* las componen (se definen como elementos de referencia discriminatoria el volumen de ventas y el accionariado de la empresa). Cataluña es una excepción al haber llevado el proceso hasta la elaboración de un Plan Territorial específico. PAREJA (2000: 40-48), a propósito, desgana los componentes institucionales de dicho plan (restringir de manera más o menos arbitraria futuras implantaciones y regular la oferta y la demanda), y concluye que se trata de un plan

«territorio a territorio [...] de municipio a municipio, dada la metodología empleada, consistente en establecer unos límites cuantitativos de superficie comercial en función de las dimensiones de los municipios, sin atender, en cambio, a una valoración en su conjunto de las áreas territoriales más homogéneas».

Tal variedad no puede responder a distintas culturas legislativas, casos particulares o al desarrollo fragmentado de las grandes superficies comerciales por todo el país. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000:55) argumenta que es un problema de regulación política y económica más que urbanística. Se ampara en que la planificación urbanística no tiene competencias sobre la determinación de criterios para establecer los derechos económicos de los operadores existentes. De esta manera, el razonamiento usado por la LOCM para definir si una zona tiene ya equilibrio y dotación comerciales queda en el análisis de intereses y posiciones en el balance de poder de actores, de nuevo, políticos y económicos. La mezcla de política, derechos adquiridos y ordenación del uso del suelo (en sus mil confusas interpretaciones, según vemos) nos obliga a un análisis de las

instituciones profundas (vid. §5) que vienen haciendo vereda desde el siglo XIX: cómo se ventilan los derechos de propiedad de los procesos y efectos urbanos. Entre ellos, los derechos de uso y propiedad del suelo, y los derechos de libre competencia empresarial.

4. ÉXITO O FRACASO DE LAS POLÍTICAS URBANÍSTICAS PARA GRANDES SUPERFICIES: «SPAIN IS DIFFERENT»

11 El debate teórico sobre la expansión e internacionalización de las grandes superficies ha sido suficientemente amplio como para tener diversas disciplinas poniendo su imaginación a trabajar en ello. Tal y como obliga la tan deseada multidisciplinariedad, apliquemos el análisis al caso español. El éxito o fracaso de las herramientas reguladoras implantadas por España parte, en cierta medida, de la concepción global de un cuerpo específico de relaciones entre el sector público (del francés, para la situación económica de la década de los 70 y con una distribución de las relaciones estado-municipio) y el privado (dinámicas urbanas, con actores específicos crecidos de la clase empresarial nacional y frente a un sector comercial de la pequeña burguesía urbana). Es más, el debate ya había producido conclusiones alarmantes para la licencia administrativa francesa como para lanzarse a utilizar esas herramientas: la impresión era de fracaso más o menos generalizado. ¿Estaban los cirujanos al día de las posibilidades de rechazo de un cuerpo contrastado como imperfecto en el sistema original? Si las conocían, ¿las ignoraron? Además, se ha demostrado convincentemente por WATSON (1993: 20), que una normativa transplantada de un país a otro «puede funcionar igualmente pero desencadenar diferentes efectos en distintas sociedades». Como queda definido por DE JONG (1999: 60-61), al hablar de transplante *congruente*, un «sistema familiar» ha de contrastar sus convenciones sociales no escritas o informales, especialmente aquellas relacionadas con el tratamiento de los derechos de propiedad del suelo o el papel del estado como lugar de regulación. Francia había diseñado posiblemente un modelo de urbanismo comercial acorde con sus

especificidades a lo largo del tiempo, con sus instituciones o construcciones sociales que habían evolucionado en interacciones cuasi-infinitas, y España probablemente debería haber seguido tal camino.

12 Usemos el citado análisis sobre el desarrollo de políticas públicas para el comercio. Ese desarrollo está, en la mayor parte de los países, mediatizado por el urbanismo. No hay un solo actor que coordine todas las políticas comerciales. BURT (1985: 147), afirma que las políticas, además, son más curativas que preventivas: El gobierno se da cuenta de un problema cuando ya ha ido demasiado lejos. Estas condiciones, combinadas con la falta de coordinación entre políticas sectoriales, hicieron que el urbanismo comercial francés terminara dependiendo de la percepción política del problema. Es notorio ver cómo los gobiernos conservadores apoyaron las revueltas y reivindicaciones de los pequeños comerciantes en 1973, mientras que gobiernos socialistas de los años 1980 y 90 confiaron en el éxito de la fórmula del hipermercado para controlar los precios en un periodo inflacionista (cfr. MOTTE 1995: 18-24).

Las agencias públicas francesas (cfr. MIN. COMMERCE, 2001; ASSAMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE, 2000; SÉNAT, 1999; HERMAND, 1993) detallan un hecho: el urbanismo comercial francés muestra que la ley y la política son los mecanismos a través de los cuales toman forma la regulación o desregulación, por encima de supuestos de teoría de la localización, gravitaciones, u otras. Este supuesto ha sido comprobado exhaustivamente usando los parámetros de la fundamental Ley Royer (1973) y sus sucesivas reformas (cfr. BURT 1985; METTON 1995; TANGUY 1988, 1996). Burt explica que Francia intentó al mismo tiempo proteger los pequeños comerciantes y aumentar la eficacia del sector comercial. Se consideró que el ya citado sistema de comisiones que regulasen los nuevos equipamientos podría patrimonializar esa regulación. La herramienta de la segunda licencia se estableció a partir de una escala determinada (1.000 m²), barrera que pudo ser fácilmente sorteable legalmente (un formato mínimamente inferior a esos 1.000 metros no necesitaba solicitar licencia) o ilegalmente

(no solicitarla era una manera de no ser rechazada). Así y todo, las comisiones departamentales se establecieron en el ámbito de la coordinación supramunicipal. En cualquier caso, de 1973 a 1986 se concedieron licencias por un montante superior a los 500.000 m² anuales (cfr. METTON, 1995). El dinamismo del formato, las licencias concedidas y las ampliaciones hechas sin control alguno hicieron que el número de superficie de venta en hipermercados alcanzara los 12.000.000 m² en 1992. Mi opinión es que el éxito o fracaso de estas políticas de restricción del formato se ha de evaluar a través del entorno institucional político y económico de los años 70, como fue el objetivo de atajar las consecuencias sociales y económicas de esta expansión de las grandes superficies. Los pequeños comerciantes vieron esta competencia como injusta, y clamaron una respuesta del gobierno francés. Este observó la posibilidad de perder una renta electoral, lo que confirma el poder de las decisiones políticas. Al igual que los pequeños burgueses suponían buena parte del electorado del gobierno conservador, los gobiernos socialistas posteriores entendieron que había que proteger aspectos monetarios su electorado (inflación baja, índice precios del consumo moderados) y fomentaron las nuevas formas del comercio de gran superficie.

4.1. Instituciones legales y políticas comparadas

13 La consistencia no es una de las virtudes del urbanismo comercial español. La división de competencias hacia un sistema descentralizado contrasta con la sólida respuesta de las instituciones profundas del urbanismo y el sector del comercio. Siendo la regulación de tales estructuras comerciales un asunto de amplio calado social y económico, no es extraño que, como analiza FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000), el entramado legislativo hubiese de atender a muchos intereses particulares. Por ejemplo, en ciertas esferas, tanto Francia como España comparten la impresión general de la politización de las altas estructuras de la ley (quizá sea este un punto que hizo al legislador receptor fijarse en tan

substancioso donante). Sin ir más lejos, el magnate de los hipermercados Edouard Leclerc escribió ya en 1959 una pieza magnífica que da idea de la implicación estratégica que estaba por venir. Mientras mantiene su rechazo a cualquier objetivo político, pidió al presidente del Consejo de Estado una ayuda intensa pero discreta (*dans l'ombre*) contra la ira de los productores:

«Muchos industriales descontentos promueven sabotear mis acciones mediante humillaciones de todo tipo [...] Quiero tener la certeza que mis superficies recibirán exactamente las mismas condiciones que los demás» (LECLERC, E. (1958) *Ma vie pour un combat*, citado en CHETOCHINE, 1998: 31-33)

En España, los debates sobre el reparto entre partidos políticos de instancias electas como el Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, Tribunal Constitucional, o el Tribunal de la Defensa de la Competencia acaparan buena parte del noticiario. Esto hace revisar la independencia de los poderes del Estado y de algunas concepciones particulares de sus resoluciones. Sin duda alguna, la existencia de partidos políticos de ámbito nacional facilita que dentro de los procesos de regulación dentro del sector público, el trasplante de ideas sea substituido por el calco de directrices ideológico-políticas. Esto pervierte la tendencia al conflicto entre las diferentes instancias de la administración y, como se ha podido comprobar en la legislación urbanística y podremos hacerlo en la del equipamiento comercial, las medidas se filtran en cascada desde las instituciones políticas superiores hacia las ramificaciones en la escala autonómica y local.

14 Nuestro país descentralizó funcionalmente el estado unitario, desviando la capacidad regulatoria a las comunidades autónomas, pero todavía está ajustando un proceso paralelo de descentralización financiera. AGRANOFF & RAMOS (1997) afirman que un desarrollo continuado requiere reforzar la financiación de recursos propios de los gobiernos subnacionales. Las finanzas locales han sido un tema pospuesto a pesar de la aprobación de leyes de financiación local. Pero esta

descentralización financiera no palia el déficit histórico en las arcas de la administración local española, acarreado desde la desamortización de las propiedades privilegiadas entre 1836 y 1855. Los cambios de propiedad de la tierra en el siglo XIX produjeron movimientos nominales pero no hubo cambios en la estructura económica lo suficientemente grandes como para que los municipios pudiesen hacerse con lotes de importancia. A la pervivencia de la élite agraria se les unió la nueva terratenencia que había surgido de esa desamortización de bienes. Pertenecientes a las dispersas élites financieras y políticas madrileñas, tenían una única cohesión social: no pertenecer a las clases bajas. Estos nuevos grupos contribuyeron escasamente a separar política local de comportamiento caciquil. Como cita BAHAMONDE (2000: 115), las instituciones se ven presas en el sistema.

«La restauración [...] impone una especie de dependencia clientelar horizontal y vertical. De la misma manera que para practicar el poder político necesita de pactos laterales y subordinados entre ministro, gobernador, parlamentarios, caciques y clientes, también para ejercer el poder social requiere de instituciones vinculadas al sistema».

Así, la Diputación era vehículo de transmisión del poder local, en constante tensión con el poder central y otros ayuntamientos. El ayuntamiento era el espacio donde se socializaba el poder. Según BAHAMONDE (2000:119) «los ayuntamientos fueron el espacio natural y primario del caciquismo más elemental». Los municipios, tras perder los patrimonios desamortizados, comenzaron a depender de la Hacienda estatal. Quedaba inaugurado el sistema de levas fiscales y dependencia.

En la actualidad y en la práctica, los municipios compiten usando sus planeamientos. Las autonomías pueden ajustar sus esquemas económicos y de ordenación territorial para batir esas aspiraciones municipales y a regiones competidoras, etc. En este sentido, el análisis de las coaliciones territoriales es importante. Si llega un proyecto en especial de una gran superficie o parque de ocio (la última evolución del formato, a veces camuflada en ocio pero con enormes superficies

comerciales), obviamente modifica las directrices territoriales y la estructura de la ciudad, así como las líneas y programas del planeamiento aprobado y vigente. Para recoger ese proyecto en su territorio, el empleo generado, ingresos en metálico, modificar el planeamiento urbanístico no suele ser un impedimento. Los expedientes municipales están llenos de modificaciones puntuales de plan con estos objetivos.

15 Comparativamente, los poderes para desarrollar políticas de urbanismo comercial en Francia fueron dados a los municipios, pero estos cuentan con una compensación financiera derivada de la licencia de la gran superficie. La *taxe professionnelle* (impuesto sobre las actividades económicas) se recauda por los municipios y supone la mitad de los impuestos recaudados localmente (MIN. EQUIPEMENT, 2000). Como fondo, la financiación de las entidades locales francesas sigue tutelada por el estado, a través de incentivos permanentes derivados de los «contratos de país», y de fondos asociados a los gastos que conlleva el proceso de descentralización. El traspaso de poder al nivel local en España se muestra como una herramienta incompleta para negociar, y éste utiliza el desarrollo de suelo para compensar los presupuestos. La financiación local en general es insuficiente para mantener el gasto público en servicios urbanos (aunque en la actualidad se está debatiendo en el Ministerio de Administraciones Públicas una reforma de los porcentajes de financiación), y la autonomía local queda restringida. En España, para un ayuntamiento medio, la promoción de suelo puede alcanzar el 50% de los ingresos, aumentado hasta el 70% si se incluyen las licencias correspondientes. Como, a pesar de la sugerida saturación de las formas comerciales de gran escala, los promotores pujarán en cuanto aparece un nuevo desarrollo urbanístico ofertando una pieza de 30 ó 40.000 m², la espiral de crecimiento no encuentra momentos de descanso y, hoy por hoy, se siguen demandando espacios para comercio y ocio, para solaz de los municipios con planeamiento por aprobar, sin diferencias partidistas.

Como consecuencia del uso de esta máquina de generar liquidez, las relaciones entre las ciudades importantes y los

municipios de su área metropolitana complican el panorama, dado que tienen un reflejo paralelo en la distribución espacial de grandes superficies comerciales de diversos rangos. Así, el peso del planeamiento del actor central es de importancia crucial, y no hay manera de evitar fricciones y competitividad por atraer al gran operador. ¿Dónde descansa la coordinación territorial? En principio, la comunidad autónoma ha de dibujar esas líneas de planeamiento estructurante y de cooperación interadministrativa. Su importancia es reconocida y muchos promotores han de girar sus proyectos a las agencias autonómicas. En este caso se reproduce lo que describió MENY (1999) para la descentralización francesa. Desgraciadamente, este proceso no es el foro de cambios en el nivel de nuevas políticas territoriales, sino el mero cambio de manos de esas decisiones. Así, aparece una reconcentración de poder en diferentes esferas. Para AGRANOFF & RAMOS (1997:37) este proceso ha generado, además de un gobierno descentralizado, nuevas elites políticas. La descentralización del poder ha reforzado el papel de la negociación y regateo con el poder central.

4.2. Instituciones de articulación de políticas

16 Las comisiones creadas para evaluar la implantación de nuevas superficies toman el modelo de las francesas. Analicemos por un momento cuales son las condiciones de fondo de ambos casos. Francia coordina la composición de las comisiones como un equilibrio estado-entidades locales, plasmado en la esfera del departamento. El equilibrio entre los municipios (el afectado por la implantación de un nuevo establecimiento y otros designados por el consejo general del departamento) y los profesionales del comercio y consumidores ha sufrido modificaciones. La propuesta inicial de la ley Royer (1973) daba a los municipios 9 representantes sobre 20. Adicionalmente, cita GRABOY-GROBESCO (1993:54) (según se desprendía de una encuesta en 1974) que el 20% de los representantes municipales en las comisiones eran representantes de intereses comerciales. De nuevo el balance de poder se convierte en clave y en factor explicativo de

la evolución urbanística. Del mismo modo, en 1993 y 1996 se reforma la representatividad de los municipios a 4/7 del total de vocales, introduciendo un técnico competente en planeamiento territorial con exclusiva labor de control de las políticas espaciales de cooperación intercomunal. Las cifras de superficies concedidas por licencias, en todo caso, han evolucionado siguiendo la tendencia de crecimiento, madurez y agotamiento del modelo del hipermercado y de la aparición de los *retail parks*, las grandes superficies especializadas, etc. El formato de hipermercado ha ido decreciendo su protagonismo en nuevas en Francia (según Gerard Cliquet, por una saturación natural del mercado) para dar paso a otros formatos. De hecho las aperturas descendieron de las 62 anuales en 1986 a las 3 de 1998.

¿Significa esto que Francia había llegado a un punto de «crecimiento cero»? La FIG. 4 muestra que, en efecto, la media anual de incremento de superficies en Francia es, aunque constante, menor que la media del crecimiento total de los años del «boom» del formato. El cambio de fórmulas y la aparición de nuevas superficies especializadas, por el contrario, indica un dinamismo complementario. El ministerio francés de comercio hizo públicas las cifras de las comisiones departamentales en 1998, y la media anual del país asciende a casi dos millones de metros cuadrados de superficie de venta. Un análisis detallado muestra que, si bien el hipermercado no es la estrella, las grandes superficies especializadas en deportes, ocio y cultura (clásicos como Decathlon y nuevos formatos dependientes de los mismos hipermercados) crecieron 130.000 m², 150.000 m² para el equipamiento del hogar, 200.000 m² en bricolaje o 230.000 m² para jardinería. Por un lado, la fig. 4 muestran los valores reales de crecimiento en un formato específico, el hipermercado, del que se dice que está agotando su fase de madurez (evidente si vemos el ratio de habitantes por m² de hipermercado). Complementariamente, en los años en los que se argumenta que las restricciones son cada vez mayores, las cifras de crecimiento de la superficie de hipermercados (por tanto, sometidas al proceso de regulación de comisiones y planes territoriales) no han decrecido para el total de España, sino que se mantienen por encima de la media anual de

FIG. 4. Evolución de los hipermercados en Francia y España

ESPAÑA	1973-1990	1990-1994	1995	1996	1997	1998
Número	110	204	223	236	256	267
Δ anual Superficie	+64.220*	+143.362	+168.388	+110.712	+171.663	+120.427
habs./m ² sup venta	44,92**	34,08**	22,95	21,69	19,76	18,94
FRANCIA	1963-1980	1980-1996	1997	1998	1999	2000
Número	540	1.078	1.095	1.105	1.118	1.143
Δ anual Superficie	+246.153*	+186.250	+103.435	+77.090	+112.306	+148.473
habs./m ² sup venta	16,46**	8,76**	8,73	8,88	8,73	8,81

(*) estimado

(**) media habs. período

Elaborado a partir de CLIQUET (2000), POINTS DE VENTE (2000), ANUARIO DE LA DISTRIBUCIÓN (1998)

los años de la expansión inicial del formato y de la no-regulación.

Por lo analizado previamente (vid 12, 15, 16), tanto las cifras de segundas licencias y aperturas de grandes superficies en Francia como en España, en la práctica, obedecen a relaciones institucionales más complejas pero igualmente clave. En Francia, la distribución del poder de decisión, vivamente ligado al municipio en materia de desarrollo económico y urbanismo, y reforzado con el proceso de descentralización iniciado en 1983 (cfr. MIN. EQUIPEMENT, 2000). La dificultad de encuadrar las decisiones puntuales de las comisiones en cada departamento con el debilitado rol jurídico de los esquemas de política territorial (según MONEDIAIRE, despreciado desde el Parlamento aun reconocido su valor estructurante en el equilibrio centro-periferia). Por último, institución clave en la política francesa, la corrupción que asoló el sistema de comisiones y que obligó a aprobar una ley con el espeluznante título «de la prevención de la corrupción y de la transparencia de la vida pública y procedimientos económicos». Respecto de ella, la publicación del demoledor libro *La Corruption de la République* (MENY, 1992) activó las alarmas en la esfera política. MENY, TANGUY (1988) y JACQUIAU (2000: 180) aseguran que la descentralización había llevado a un periodo de oscuridad en el que la personificación del poder local suponía la total fragmentación de las estructuras. El uso público de muchos recursos e impuestos

de los grandes distribuidores se había convertido en una cantidad fija por metro cuadrado sobre la licencia requerida. Expertos han estimado que se pagaban unos 1.500 francos/m². La institución de «la participación de la sociedad francesa en las actividades del capital» se había convertido en una manera fácil de financiar obras públicas, mediadores anónimos, sociedades consultoras y —quizá buena clave del embrollo— los partidos políticos que no contaban con una ley de financiación como la existente en España.

17 Muy común es la queja de la poca adecuación del planeamiento al carácter dinámico de las nuevas formas de comercio y ocio. El urbanismo español se sigue recuperando de su carácter procedimental, que deriva de los tiempos y cautelas que ha debido generar con los años. La construcción de un urbanismo que aporta legalidad y solidez para corregir los defectos del desarrollismo especulativo de las décadas entre 1950 y 1970, ha desembocado en la primacía de procesos jurídicos y en plazos que contrastan con la agilidad de muchos procesos de producción urbana. Entre ellos, uno de los más cambiantes es el formato de los equipamientos comerciales, en los que el *aquí y ahora* no da respiro a los planeamientos que quieren acogerlo. Complementariamente, los planes diseñados durante la oleada de planes de los 80 pusieron todo su énfasis en los estándares de

infraestructuras, equipamientos colectivos y vivienda, dejando apenas energías para el control del incipiente hipermercado.

Al contrario, un momento de lucidez técnica adecuada a los mecanismos de mercado fue observar que el agrupamiento de los usos de suelo, especialmente el comercial, agilizaría la venta y gestión de estas pastillas y, por lo tanto, serviría como ingreso de líquido para continuar con una operación urbanística saneada. Un proyecto de gran superficie podría, por lo tanto, resolver muchos problemas financieros. ¿Cuál es el límite en el que un municipio debe hacer oídos sordos a la música celestial de un promotor? Un urbanista de un municipio de tamaño medio reconocía en privado que muchas veces era necesario forzar el espíritu de un planeamiento, usar suelo público y ofrecer suelo más barato al promotor de una gran superficie. Es una queja común entre los técnicos que el urbanismo de las formas comerciales (donde existe) va muy por detrás de los ciclos económicos reales (se ha pasado de los supermercados a centros comerciales integrados, multicines y parques de ocio y *factory* en menos de 15 años).

El transplante de herramientas de urbanismo comercial, pues, se ha dado de cara con un problema de procedimientos. Por añadidura, desde 1990, cada vez que se han introducido pequeñas reformas en el urbanismo español, el proceso de apelaciones de carácter jurídico-político a un ya saturado tribunal Constitucional ha durado meses. En la práctica, los nuevos proyectos han tenido que ser ajustados a modificaciones puntuales de las limitaciones previas para el uso comercial. Los propietarios fundiarios juegan aquí un papel fundamental. Pueden apelar contra esas modificaciones al sentirse en su derecho de exprimir cuantas compensaciones económicas consideren. En estos casos, los gobiernos locales y regionales comienzan un proceso de consecuencias a veces kafkianas, donde chocan la acción administrativa municipal, cuasi-inmediata, con la jurídica, que ha de resolver en plazos no siempre cortos. Es palmario el conocido caso del municipio madrileño de San Sebastián de los Reyes, donde las grandes superficies IKEA y Leroy Merlin llevan tiempo funcionando, los aparcamientos están llenos de clientes y no hay reversión física posible, mientras que todavía está por determinar la validez legal

de una modificación puntual del plan general, convertida en caballo de batalla por los propietarios del suelo afectados por esa acción del planeamiento.

4.3. Instituciones jurídico-económicas: desregulación y competencia

18 Aunque TEJEDOR (1998b) reconoce que hay una «tercera vía pragmática» en el urbanismo español, podemos hacer una distinción clara entre dos corrientes de opinión: la que defiende que los derechos de edificación y uso del suelo son inherentes a la propiedad del mismo, y los que defienden que existe una profunda función social de la propiedad del suelo, sobre la cual solo el planeamiento urbanístico puede dar esos derechos de uso y materialización. Esta somera división no es un debate puramente académico en el urbanismo español, sino una discrepancia insertada en la historia del crecimiento urbano, los conflictos sociales y económicos de los procesos de producción urbana, y de la percepción particular del capitalismo en un país con una cultura empresarial especial en asuntos urbanísticos. Entre otros, Tejedor afirma que el urbanismo español ha sido construido históricamente sobre los propietarios. El lema «qué hacer con un planeamiento enfocado en la propiedad», por lo tanto, inunda todas las posibles esferas del debate económico, político y legal. La distribución espacial de los derechos de propiedad del suelo está buscando su posición entre conservadurismo, regulacionismo y liberalismo. Las instituciones del particular mercado del suelo español componen una serie de variables sociales y económicas que lastran su evolución por completo: las haciendas locales carecen de medios humanos y financieros, quedando sumidas en una permanente crisis fiscal; la expropiación es sistemáticamente rechazada; la recaudación de impuestos es un mecanismo odiado y defraudado; no existe un tejido industrial emprendedor y moderno; la herencia de un bloque social oligárquico de terratenientes, que confían en la renta especulativa del suelo frente a la inversión capitalista industrial (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1998). Son las claves ideológico-históricas que permiten entender esas citadas instituciones profundas (relaciones de poder

e interadministrativas, el trasplante de herramientas en lugar de desarrollo de un cuerpo propio, etc.) y que conducen la producción del planeamiento de las grandes superficies.

19 Como hemos señalado, el comercio en grandes superficies ha seguido la evolución iniciada en Francia hacia una fórmula que combina grandes unidades con alta tasa de rendimientos en ventas por metro cuadrado. El formato del hipermercado ha sido insertado y explotado con éxito por operadores bien conocidos a estas alturas: Auchan, Promodes y Carrefour, respectivamente bajo las etiquetas Alcampo, Continente y PRYCA (estos últimos unidos desde la fusión de 2000). Aunque otros operadores como Eroski o El Corte Inglés se han beneficiado de la expansión de los hipermercados, es importante retener el papel de estos tres gigantes. En términos de concentración en cuota de mercado, han forzado en gran medida la mayor parte de los procesos de regulación (horarios de apertura, liberalización del mercado, la creación y acciones del Tribunal de Defensa de la Competencia, etc.). Tenemos que hacer mención a su posición dominante en superficie de venta, con un agregado de 1,3 millones de m² en 1999. La concentración de estos gigantes en ventas de alimentación alcanzó proporciones alarmantes para el gobierno español. En 1999, Continente, PRYCA, Alcampo y Eroski concentraban el 31.89% de las ventas y el 39.40% de la superficie de venta para ese formato.

Con lo cual, entre todo el entramado de medidas regulatorias que hemos analizado (existen hasta 9 definiciones diferentes de «gran superficie comercial» y casi una docena de regulaciones distintas en cuanto a localización en 15 comunidades autónomas), restricciones competenciales e inadaptación del planeamiento a la distribución comercial contemporánea, ¿dónde se sitúa en la actualidad el balance *material* entre los procesos de regulación y los modos de acumulación del capital comercial?

Irónicamente, o quizás como marca registrada en la política territorial española, vivimos la aplicación de esa diversidad regulatoria cuando se está poniendo un cuidado especial en introducir medidas de desregulación en varias facetas de la

economía. Esto no es exactamente lo que Francia mostraba como donante y para un periodo muy específico. De hecho, en el modelo del que se copió, y sobre el que se edificara la regulación básica de 1973 (más sus sucesivas reformas), el desarrollo económico y el orden público iban unidos para continuar el espíritu de un balance entre el estado y el mercado muy específico: el mercado no es tanto un hecho económico como un constructo jurídico (HUBRECHT 1997:275). De hecho, como explican CHARLIER (1994) o HUBRECHT éste fue el punto de partida desde el que se construyó un cuerpo denominado *droit public économique* (derecho público económico). CASES & PONS aducen, que, como consecuencia de la falta de coordinación, el urbanismo comercial español camina hacia un alto grado de regulación (1998: 20), contra lo que denominan un «proceso general de desregulación en otros campos», sean los casos de las telecomunicaciones o el urbanismo. Sea esto cierto o no, es cierto que la coyuntura histórica hizo que los gobiernos socialistas de los años 80 y 90 establecieran las primeras políticas de liberalización en España.

20 Hemos analizado los pilares de la articulación de herramientas urbanísticas para el control de las grandes superficies comerciales. El juego institucional, entendido como el flujo de relaciones que filtran los procesos de desarrollo económico, da una vía de investigación sistemática que no debe ser confundida o desaprovechada. Diferenciábamos (vid. 5) los mecanismos causales del diseño institucional, y nos embarcábamos a dilucidar el proceso de recortado y pegado de herramientas administrativas como una aproximación al estudio del urbanismo comercial español. Ha quedado probado que las diferencias en las estructuras profundas de los urbanismos español y francés han limitado la eficacia de las artes transplantadas. Las instituciones políticas se han mostrado como los motores de las lógicas económicas y jurídicas, por delante de otras aproximaciones técnicas en el mundo de la distribución.

Específicamente, la concentración del mercado y la competencia del sector se discuten en comisiones de expertos, donde el balance político se manifiesta una vez más. La

Comisión de Expertos de Urbanismo repite los bandos del debate parlamentario. Este marasmo no arroja luz sobre la pregunta fundamental: ¿por qué no generar una solución propia como evolución de las experiencias propias y optar, en cambio, por el trasplante de herramientas urbanísticas *ad hoc*? Probablemente esta pregunta sea una pérdida de tiempo. Sirva como ejemplo el último requiebro perverso de esas contradicciones entre la descentralización de las funciones del estado y la oleada de desregulación económica del «menos es mejor»: cada instancia de poder apela contra cada una de las leyes sobre

planeamiento urbanístico, comercio y ordenación territorial de la instancia superior, paralela o inferior. Al mismo tiempo, se comienzan a alzar voces a favor y en contra de descentralizar el tribunal de defensa de la competencia... ¡en múltiples tribunales de carácter autonómico!. Y en medio de esta interpretación de la política territorial, Carrefour y Promodes se fusionan convirtiéndose en una (esta vez real) amenaza para el equilibrio de mercado de la distribución española, mientras expanden sus inversiones por formatos menores que amenazan al tejido pequeño burgués existente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. & J. A. RAMOS (1997): «Toward federal democracy in Spain: an examination of intergovernmental relations», *Publius*, 27:4: 1-63.
- ALEXANDER, N. (1997): *International Retailing*, Blackwell Business, Oxford.
- ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE (2000): *Rapport d'Information sur l'évolution de la distribution*, 2072.
- BAHAMONDE, A. (coord) (2000): *Historia de España: siglo XX: 1875-1939*, Cátedra, Madrid.
- BOYER, R. (2000): «The political in the Era of Globalization and Finance: Focus on some Regulation School research», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24.2, Junio: 274:322.
- (1998): «Etat, Marché et Développement: Une nouvelle synthèse pour le XXI^e siècle?», Working Paper: 9907, CEPREMAP, Paris.
- BOYLAUD, O. (2000): *Regulatory reform in road freight and retail distribution*, Working Paper num. 25, Economics Department, O.E.C.D./ECO/WKP (2000) 28.
- BURT, S. (1985): *The Loi Royer and hypermarket development in France: a study of public policy towards retailing*, tesis doctoral, sin publicar.
- CASARES, J. & A. REBOLLO (1996): *Distribución Comercial*, Civitas, Madrid.
- CASES, L. (2000): «Situación normativa y tendencias en la regulación de la implantación de grandes establecimientos comerciales»: en J., TORNOS (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*, 65-93, Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- CASES, L. & F. PONS (1998): *La implantación de grandes centros comerciales*, Marcial Pons, Madrid.
- CASTLES, F. G. (ed) (1993): *Families of nations: patterns of public policy in western democracies*, Aldershot, Dartmouth.
- CHARLIER, R. E. (1994): «Signification de l'intervention de l'état dans l'économie», en *L'Intervention économique de la puissance publique*, Etudes en honneur de D.G. Pequignot: 365-380. Univ. Montpellier I.
- CHETOCHINE, G. (1998): *Quelque distribution pour 2020?*, Liaisons, Paris.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000): *Debate sobre la liberalización de los horarios comerciales*, Diario de sesiones, 20: 816-843, 29.
- COURAGE, S. (1999): *La vérité sur Carrefour: l'épicier planétaire aux 2 millions de clients par jour*, Assouline, Paris.
- C.S.C.C. (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 stratégies des acteurs*, Université Bretagne Occidentale, Brest.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR (1998): *La distribución comercial en España*. Madrid.
- DREWRY, G. (1996): «Political Institutions: Legal perspectives», in R. GOODIN, & H.D. KLINGEMANN (eds.) *A New Handbook of Political science*, Oxford University Press, Oxford.

- EZQUIAGA, J. M. (1999): *Comercio y planeamiento urbano*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T.R. (2000): «Urbanismo y ordenación comercial» en TORNOS, J. (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*: 52-64 Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2000): «Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 61, Barcelona.
- (1998): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa*, 252-253: 11- 83.
- (1996): «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español», *CIUDAD y TERRITORIO*, 107-108: 5-13.
- (1995): «Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una inviable política de suelo en España», en *La Política del Suelo en el siglo XXI: ¿intervención o liberalización?*: 157-225, CEMCI, Granada.
- GOODWIN, M. (2001): «Regulation as a process: Regulatory and comparative Urban and Regional research», de próxima aparición.
- & PAINTER, J. (1996): «Concrete research, Urban Regimes and Regulation theory», en M. LAURIA (ed.) *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, SAGE, Londres.
- GRABOY-GROBESCO, A. (1999): *Droit de L'Urbanisme Commercial*, JGDJ, Paris.
- GUY, C. (1998): «Controlling new retail spaces: The impress of planning policies in Western Europe», *Urban Studies*, 35: 5-6: 953-979.
- HERMAND, H. (1993): *Le rôle des réseaux de distribution dans l'aménagement du territoire. Rapports Conseil Economique et Social*, CES, Paris.
- HUBRECHT, H. G. (1997): *Droit Public Economique*, Dalloz, Paris.
- I.D.E.L.C.O. (2001): *La regulación del comercio minorista en las Comunidades Autónomas de España*, IE, IEE, IDELCO, Madrid.
- JACQUIAU, C. (2000): *Les coulisses de la grande distribution*, Albin Michel, Paris.
- JONG, M. de (1999): *Institutional Transplantation*, Eburon, Delft.
- McCLEOD, M. & M. GOODWIN (1999): «Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance», *Progress in Human Geography*: 503-25.
- MENÉNDEZ, A. (1996): «Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 107-108: 127-148.
- MENY, Y. (1992): *La corruption de la République*, Fayard, Paris.
- METTON, A. (1995): «Retail Planning Policy in France», en DAVIES, R. (ed.) *Retail Planning Policies in Western Europe*: 62-77, Routledge, Londres.
- METTON, A. & DESSE, R.P. (Eds.) (1995): *Les nouveaux acteurs du commerce et leurs stratégies spatiales*. Actes du colloque européen. Université de Bretagne Occidentale, IGU/CNRS, Brest.
- MINISTERE DE COMMERCE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (2001): *Le dispositif de régulation des implantations commerciales*, en <http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr>
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (2000): *Participants in the French Commissioning Process*, Centre de Documentation de l'Urbanisme, en <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu>
- MONEDIAIRE, G. (1994): «Les etudes d'impact de l'urbanisme comercial», *Etudes Foncières*, 63, nota 10.
- MOTTE, A. (Ed.) (1995): *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*, Juris Service, Lyon.
- NEWMAN, P. & A. THORNLEY (1996): *Urban Planning in Europe*, Routledge, London.
- PAREJA, C. (2000): «La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística», en J. TORNOS (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*: 32-51, Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- PÉREZ, J.M. (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid.
- PILAT, D. (1997): *Regulation and performance in the distribution sector*, Working Paper, nº 180, Economics Department, O.E.C.D./GD (97) 145.
- REBOLLO, M. (2000): «El sometimiento de la implantación de grandes establecimientos comerciales a las licencias municipales y a la licencia comercial específica», en J. TORNOS (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*: 94-180 Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.

- SALET, W. (2000): «The institutional approach to strategic planning», en W. SALET, & A. FALUDI (eds.) *The revival of strategic spatial planning*, KNAW, Amsterdam.
- SENAT FRANÇAIS (1999): *Rapport de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des espaces périurbains*, num. 292, Annexe au procès-verbal de la séance du 31-III-1999.
- TANGUY, Y. (1988): «Quand l'argent fait la Loi. Le cas de l'urbanisme commercial», *Pouvoirs*: 46, PUF, Paris.
- (1996): «La Loi Royer et la réforme du 5 Juillet 1996: troisième ou dernier acte?» *Revue de Droit Immobilier*: 19(1): 1-29.
- TEJEDOR, J. (1998a): *Un Modelo Urbanístico Alternativo: el Derecho Francés*. CEDECS, Madrid.
- (1998b): *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo*, Aranzadi, Elcano.
- TERHORST, P. & J. VAN DE VEN (1997): *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam*, Nederlandse Geografische Studies, Amsterdam.
- VILLERMET, J. M. (1991): *Naissance de l'hypermarché*, Armand Colin, Paris.
- WATSON, A. (1993): *Legal Transplantation; an approach to comparative law*, University of Georgia Press, Atenas & Londres.