

# Economía, Ley y Política en el urbanismo comercial francés (1973-2003): claves en la lectura de Tanguy, Chetochine y Mény

Luis E. ARRIBAS SADONIS

Geógrafo y Urbanista. Instituto Universitario de Urbanística: Universidad de Valladolid

**RESUMEN:** La lectura de tres autores franceses desvela las instituciones fundamentales del urbanismo comercial en Francia. Las reglas de orden legal, económico y político son exhaustivamente analizadas para definir las relaciones causales y los mecanismos reales de estas políticas sectoriales. Ni las instituciones legales o de mercado, ni las estrategias políticas modulan la distribución de las formas comerciales en la ciudad por sí solas. Al contrario, es una combinación de ellas en un momento y espacio específicos. En tanto que Tanguy disecciona los pilares legales y urbanísticos, Mény detalla las claves del juego político y Chetochine define un panorama para el futuro del comercio interior francés. El porcentaje del sistema urbanístico-económico teórico que se materializa en la práctica será investigado con detenimiento usando estos tres enfoques teóricos.

**Descriptor:** Urbanismo comercial. Francia. Grandes superficies.

*«El derecho administrativo obedece a lógicas que no siempre son totalmente explícitas. [...] Se imponen ellas mismas, subrepticia pero irresistiblemente, como las leyes de la gravitación universal a los cuerpos del universo. Así las leyes del dinero dominan por encima de la rigurosa lógica del enunciado legislativo o de la sobriedad virtuosa de la exposición de motivos, hasta el punto de esconder sus principios excelentes»*

TANGUY (1988): *Quand l'argent fait la Loi*

## I. INTRODUCCIÓN. EL ENFRENTAMIENTO ENTRE FORMATOS COMERCIALES

§1 La madurez de la regulación territorial del comercio por parte de las administraciones españolas (gobiernos central y autonómicos) y las medidas específicas insertadas en el urbanismo, hacen necesario analizar las fuentes de las que bebe y comprobar el grado de materialización de sus principios rectores. Nunca ha sido tan pertinente como ahora volver sobre los pasos de quienes posibilitaron que la política sectorial y el urbanismo españoles regularan

las últimas formas del comercio metropolitano. El término «urbanismo comercial», que ahora está plenamente incorporado a la jerga técnico-política, fue creado por el legislador francés tras la necesidad de enmarcar dentro del urbanismo el relevante desarrollo de los formatos comerciales de la década de los 50 y 60. Su significado profundo, «ordenar el comercio de la ciudad», le ha producido quebraderos de cabeza sin fin tras 30 años de reformas y ajustes legislativos. Sin ir más lejos, el proceso de la trasposición legislativa importada al efecto en España, de la que ya hemos tenido ocasión de hablar en esta publicación (*cfr.* ARRIBAS, 2002a).

El urbanismo comercial aparece por primera vez como una *reforma sectorial* con

Recibido: 01.05.03; Revisado: 09.07.03  
e-mail: l\_e\_arribas@yahoo.es

voluntad holista: un sistema de comisiones evaluaría las implantaciones y ampliación de locales comerciales a gran escala, aplicando dicha evaluación a partir de una superficie mínima. El ministro de Comercio Jean Royer, anteriormente alcalde de Tours, atajó con finura reguladora una situación surgida de la incomodidad social: los recién creados hipermercados<sup>1</sup> habían soliviantado los comerciantes de los centros urbanos, y éstos defendían su cuota de mercado frente a los grandes distribuidores. El Ministerio de Comercio y Artesanía puso así la primera piedra en la historia de la regulación pública de estas hoy familiares piezas del continuo urbano. Sería inmediatamente adoptada como esquema válido para acomodar las nuevas superficies en un continuo urbano sin espacios comerciales en el centro, y que se encontraba infradotado en las periferias. Este artículo muestra, a través de la lectura de las obras de especialistas franceses, cómo las instituciones que rigen el crecimiento urbano y el sector comercial han sobrepasado el espíritu de la reforma jurídica inicial. Como punto de partida, hay acuerdo generalizado entre los especialistas en urbanismo comercial francés alrededor de una afirmación: los juegos de intereses de la política diaria han prevalecido sobre el planteamiento de ordenación (cfr. CHETOCHINE, 1998; DESSE, 2001; GRABOY-GROBESCO, 1999; MÉNY, 1992; TANGUY, 1997). Tanto el promotor del espacio comercial como el regulador han ido encontrando múltiples fracturas que cada uno ha suturado con sus propias herramientas. La evolución astuta y evasiva de los nuevos formatos, la fragmentación de las estructuras de poder francesas y su pertenencia a maquinarias de partidos políticos en crisis, o la poca adecuación de la ley a la realidad aparecen en este trabajo con indeseada frecuencia. El trabajo de estos tres autores permite observar los puntos de partida y llegada de medidas legislativas, económicas y de coordinación en el gobierno del territorio. Finalmente estudiaremos causas profundas que hacen desviar la práctica urbanística y legislativa de los principios enunciados en la ley. El análisis de

las denominadas instituciones servirá como marco explicativo.

§2 Las *grandes superficies comerciales* (GS) fueron marginando a los pequeños comerciantes tradicionales en Francia desde una cuota de mercado del 80% al 30% durante los últimos 20 años (M.E.F.I., 2000). Los hipermercados (FIG. 1) sirvieron a una población francesa creciente que habitaba unos *grandes ensembles* de la periferia sin dotaciones comerciales adecuadas. El crecimiento demográfico de los años 1940 y 1950, el éxodo de la posguerra hacia las áreas urbanas y la modernización de la industria francesa ayudaron a que hipermercados y supermercados<sup>2</sup> fueran un éxito inmediato. Estos formatos se beneficiaron del crecimiento económico general, consumo y natalidad franceses de finales de los años 60, que favorecieron las oleadas de construcción de vivienda pública (como en 1951, año de la creación de los *établissements publiques* y el establecimiento de las sociedades de economía mixta). En contra de esa expansión del comercio de escala por los *arrondissements* no había regulación urbanística alguna sobre GS salvo normas puntuales sobre sistemas de precios —dictadas en 1935—.

Entre tanto, el formato del hipermercado fue incrementando su superficie media de los 2.500 a los 23.000m<sup>2</sup> en la década de los 70,

**FIG. 1. Evolución de los hipermercados en Francia**

Hipermercados: unidades	
1963	1
1966	17
1971	157
1976	385
1981	597
1986	853
1991	1.022
1996	1.110
2000	1.142
2002	1.214

Fuente: Elaboración propia a partir de CLIQUET (2000); *Points de Vente*.

<sup>1</sup> Superficies de venta en autoservicio mayores de 2.500 m<sup>2</sup>, según la legislación francesa. En origen eran grandes superficies entre 2.000 y 10.000 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Idem* entre 400 y 2.500 m<sup>2</sup>.

llevados por un éxito lógico y una regulación urbanística tangencial. Generados por el impulso empresarial local de unos pocos pioneros que asimilaron el concepto de los supermercados de libre servicio estadounidenses (en esencia se puede ceñir a las familias Fournier y Leclerc), inscribieron en las ciudades francesas los cuatro 'puntos cardinales' del nuevo comercio: aparcamientos, dramatización de la compra, autoservicio y bajos precios de venta. Todo ello bajo el paraguas de la gran escala, que permitiría establecer relaciones totalmente nuevas con la producción y el consumo. Esta escala, además, lograría modificar las prescripciones de las políticas públicas francesas a todos los niveles. Ahora bien, ¿con qué resultado?. ¿Cuál fue la estrategia del legislador francés para atajar el impacto de estos nuevos actores sobre el territorio? Veamos primero la solución jurídico-sectorial.

## 2. LAS INSTITUCIONES URBANÍSTICAS Y LEGISLATIVAS DE UNA REFORMA INCONCLUSA. YANN TANGUY: QUAND L'ARGENT FAIT LA LOI. LE CAS DE L'URBANISME COMMERCIAL

Yann Tanguy<sup>3</sup>, reconocido autor de obras sobre derecho público y el impacto de la regulación del comercio en determinados conceptos jurídicos territoriales (ver bibliografía), alumbró en 1988 un artículo muy crítico con respecto de las primeras consecuencias de la reforma Royer, la primera regulación completa de las GS en Francia. Su artículo en la revista *Pouvoirs (Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques)* sobre la reforma de la regulación de superficies comerciales francesas merece sin duda un lugar preminente en este análisis.

### 2.1. La escala como baremo urbanístico

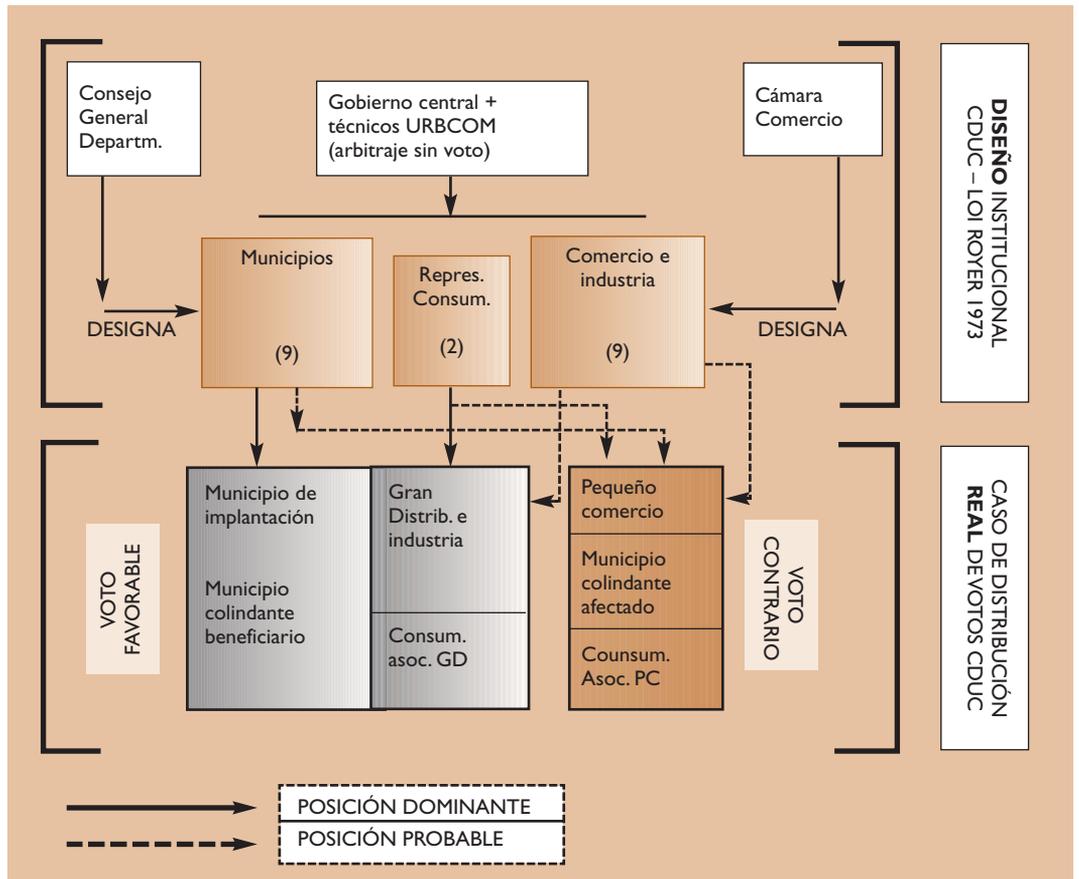
§3 El pánico contra la GS se convirtió en el arma de protesta social contra la política

económica del gobierno francés. Por lo tanto, la mencionada *Loi Royer* (1973) estableció comisiones departamentales de urbanismo comercial (CDUC, nivel subregional) que controlarían, mediante la concesión administrativa de una segunda licencia, cualquier ampliación o establecimiento mayor de una superficie límite (1.500 o 1.000m<sup>2</sup> si la población es menor de 40.000 habitantes). Dicho permiso, hoy familiar en nuestro país, pretendía resolver las disputas ocasionadas dentro del sector del comercio minorista entre los establecidos pequeños comerciantes y los nuevos formatos. Esta ley pretendía tener consecuencias decisivas para los usos del suelo en Francia, a pesar de haber nacido al abrigo de luchas corporativas. Este carácter geográfico, a pesar de todo, ha sido olvidado por muchos analistas y hoy aparece diluido entre líneas de política sectorial comercial y la propia gestión urbanística francesa.

Los permisos para establecer una nueva superficie comercial consistían en la mera regulación del tamaño de la GS. La localización quedaba, por tanto, como una connotación oculta derivada de ese baremo. Se daba por hecho que las propias limitaciones del formato iban a ceñir el desarrollo a las periferias. En concreto, si el proyecto superaba los 1.000 m<sup>2</sup>, una comisión departamental de urbanismo comercial estudiaría el caso para aprobar o rechazar el proyecto. ¿Se elaboraba, entonces, un estudio de impacto relativo al comercio existente? El procedimiento era, al contrario, más sencillo: la comisión estaba sustentada por un número de actores electos, a repartir proporcionalmente (en principio) entre entidades localidades afectadas, cámaras de comercio, especialistas en el sector y comerciantes y consumidores (FIG. 2). La misión de coordinación la sostenía el delegado del gobierno central, el *préfet*, labor de arbitraje heredada de las décadas proteccionistas o de la *Reconstruction* (1940-50). Asimismo, nueve comisionados pertenecían a los municipios afectados por el proyecto (el que recibía el requerimiento y los principales afectados por

<sup>3</sup> Yann Tanguy ha sido rector-presidente de la Universidad de Nantes de 1997 a 2002. Anteriormente se ha dedicado a la investigación y la docencia en la Facultad de Derecho Público de dicha universidad. En la actualidad ha retomado su puesto en el

instituto de investigación CRUARAP (*Centre de recherche sur l'urbanisme, l'aménagement régional et l'administration publique*), especialidad de «Derecho del urbanismo y de la gestión del territorio».



**FIG. 2. Diseño y práctica en las Comisiones Departamentales de Urbanismo Comercial - Loi Royer 1973**

Fuente: Elaboración propia.

su situación limítrofe) según el criterio de la autoridad departamental, y otros nueve para grandes y pequeños comerciantes, cámaras de comercio, y consumidores. De partida, los proyectos de las GS afectaban a los pequeños comerciantes. Para equilibrar esta situación, las cámaras de comercio tenían la potestad de elegir los 9 comisionados que representasen los intereses locales del comercio y la industria. Pero éstas podían estar fácilmente dominadas por los grandes comerciantes del departamento (no olvidemos que el origen de los actuales gigantes de la distribución francesa como Carrefour, Auchan o Leclerc es el comercio familiar regional). El equilibrio, pues, quedaba en la valoración inicial del diseño institucional de las CDUC por parte del legislador.

## 2.2. Práctica contra aritmética política

§4 ¿Cómo se desarrollaron los acontecimientos con este panorama indicativo-restrictivo? En algunos casos, los proyectos fueron meramente troceados o presentados como unidades de 990m<sup>2</sup>, sin mencionar el número de desarrollos que se construyeron sin pasar por las CDUC. Esta segunda versión conecta con las instituciones políticas que posteriormente mencionará Mény: los comisionados locales que debían admitir a trámite dichos proyectos mostraban un complaciente relajamiento a favor de las nuevas GS. En primer lugar, Tanguy hace hincapié en que las razones hay que buscarlas en la naturaleza de este desarrollo dentro de los sectores económicos: la ley determina que el comercio de detalle

será el objeto de la reforma legislativa y, por tanto, el sujeto que ha de ser equilibrado en la ciudad, no tanto el comercio mayorista. Nos detendremos en este punto dado que la noción de formato es clave. Tanto las circulares 2651 de 1976 como 80-82 de 1981 del Ministerio de Comercio muestran un vacío que sería aprovechado por los promotores, al referirse respectivamente al objeto regulable como:

«comercio de detalle... abierto al público donde se efectúa la venta de mercancías en cantidad correspondiente a las necesidades de un consumidor ordinario»

y excluyendo:

«Las superficies reservadas a las actividades de servicios, a la venta al mayor y por correspondencia» [TANGUY, 1989: 33]

Según Tanguy, los nuevos formatos de exposición y venta (jardinería, gasolineras, bricolaje) y los almacenes satélite en los centros comerciales fueron la manera de presentar unidades aisladas que pertenecían, sin tener que ser sometidas a la regulación de gran superficie, a estos nuevos formatos. En Francia, estas GS especializadas fueron apareciendo en todas las grandes áreas urbanas hasta que, en 1997, ya englobaban 955 superficies dedicadas a electrodomésticos, 2.489 al bricolaje (ambos formatos con una superficie media de 1.870 m<sup>2</sup>), 1.090 a la venta de textiles (superficie media de 2.500m<sup>2</sup>) y 161 grandes tiendas de jardinería con una superficie media cercana a los 6.000 m<sup>2</sup>. Aún así, es precipitado admitir el supuesto de Tanguy sin tener en cuenta las instituciones de tipo político que favorecían la falta de control, así como la propia dinámica evolutiva del comercio en gran superficie, sin duda muy por delante de las más estáticas medidas del planeamiento.

§5 Complementario es el aspecto relativo a las «unidades económicas», unidades que tampoco fueron previstas en la reforma de 1973. Un ejemplo son los conocidos como parques comerciales, *factories* o complejos comerciales que se promueven, en muchos casos, por el mismo grupo comercial. El legislador francés no fue capaz de asesorarse en su momento sobre el ritmo de crecimiento de los operadores franceses y no concibió que

las fórmulas de diversificación de los hipermercados y supermercados pudieran salir del estatismo del comercio-almacén y adoptar los conocidos comercios-complejo. Empero, en 1975, los estudios ministeriales preparatorios de una circular ya introdujeron la noción de unidad económica que no ha cesado de crear jurisprudencia relativa al comercio de gran superficie. El Consejo de Estado recomendó encarecidamente que se tuviera en cuenta algo que era conocido por todos los expertos, y que no fue incorporado hasta Marzo de 1976. De nuevo el territorio sufriría retrasos en la aplicación de las medidas inicialmente ideadas desde el planeamiento ante un fenómeno sectorial. Es esta una constante en las tensiones entre la política del territorio tanto francesa como española y la evolución de comercio minorista.

### 2.3. Jerarquía territorial y dependencia fiscal

§6 Tanguy eleva una importante cuestión en la respuesta de las ciudades a las posibilidades de la regulación. Las *finanzas locales* se ven altamente beneficiadas con la llegada de nuevas actividades comerciales (un caso similar al de otros sistemas entre los que se encuentra la financiación local española). Esta *tasa de actividad* supone, según autores, hasta el 50% de la fiscalidad local. Es la carga que se impone a cualquier actividad económica y, cuando se cuantifica la carga generada por un nuevo centro comercial, resulta suficientemente enriquecedora para refrescar las arcas locales. La fiscalidad local francesa está llena de contradicciones que subsisten con el guión territorial de la nación y la distribución de sus competencias. Los municipios franceses, que cuentan con un gran poder fiscal, sobretasan las empresas con impuestos de actividades que generan el 80% de las desigualdades presupuestarias entre municipios franceses (GILBERT, 2000).

Las otras dos importantes fuentes de ingreso fiscal de los municipios son el impuesto sobre la propiedad del suelo y el impuesto sobre la propiedad inmueble. Tras el periodo de descentralización (1982-83) muchos municipios se lanzaron a elaborar directrices de planeamiento usando

previsiones de crecimiento eufóricas (LACAVE, 2001) y la cooperación entre ciudades y el gobierno central fue sustituida gradualmente por una confianza entre actores públicos y privados. Es necesario volver a la segunda parte de la Figura 2. Las líneas de fuerza reales desequilibraban sin remisión el reparto estático de las comisiones. ¿Es la atracción de nuevas empresas —peradores comerciales, en nuestro caso— un remedio para impulsar la actividad económica local?

§7 Al respecto, las reformas sucesivas de la legislación sobre gestión urbanística (la última, en 1999) han tendido hacia la cooperación intermunicipal para evitar que la dependencia monetaria de proyectos privados eche por tierra el equilibrio territorial. Sirvan como ejemplo la elaboración de *Contrats de Plan* para el periodo 2000-2004 entre el estado y los municipios con el objetivo de reforzar las políticas públicas de renovación urbana (casi 300 áreas de reforma interior). Por otro lado, estas políticas tienden a disminuir la cuasi-soberanía de las ciudades en términos fiscales y traspasar a un escalón intermedio (región) cierta coordinación de las implantaciones de espacios de actividad. La necesidad de modificar las reglas fiscales es también reconocida por el gobierno central (cfr. ASSAMBLÉE NATIONALE, 2000) Existen desigualdades derivadas de la baja densidad demográfica del centro ciudad francés. Los comerciantes de los centros urbanos pagan, proporcionalmente, más impuestos. Los precios del suelo comercial siguen siendo altos. El gobierno central estimó indispensable introducir un impuesto de equilibrio territorial (*taxe professionnelle d'agglomération*, perecuación para toda una mancomunidad de municipios) u otras medidas de amortización fiscal y reforma de los impuestos de la propiedad del suelo (*plafond des taxes foncières*) o específicos del formato comercial, tales como el sempiterno debate sobre cómo equilibrar los horarios de apertura.

La relativa inestabilidad en la evolución de las llamadas 'colectividades territoriales' francesas, ya iniciada con el proceso de modernización del Estado francés en la década de los 60, ha pasado por periodos de avance y estancamiento. Los años de la descentralización y del proyecto Gaston

Defferre (Ministro del Interior y de la Descentralización en el gobierno socialista de 1981) generaron diferentes reformas tendentes a estabilizar la región como entidad administrativa y territorial, así como el reparto de competencias entre departamentos, municipios y regiones o las finanzas locales. DREYFUS & al. (1993: 283-6) afirman que la descentralización ha tenido como objetivo terminar con los solapamientos acumulados por diversas administraciones en el ejercicio de competencias, pero que en la práctica muchas políticas muestran la dificultad de separar estrictamente esas competencias. El gobierno francés intentó asimismo dar una solución a las finanzas locales, articulada por la Ley de 2 de Marzo de 1982, que estructuraba los ingresos municipales en 4 bloques: el impuesto de actividades profesionales, impuesto de bienes inmuebles, y la tasa sobre las propiedades del suelo edificado y no edificado. En realidad los dos primeros siguen superando en cuantía las demás tasas y subvenciones del Estado, tales como la *dotation globale de fonctionnement* (DGF) o la *dotation globale de décentralisation* (DGD). Los equipamientos comerciales son una inyección presupuestaria importante, como los autores que analizamos reconocen.

§8 Pero hay otras formas de acomodar los proyectos a las necesidades financieras locales que, sin dudar un instante, ven beneficios sin fin a la aparición de estos promotores de GS. Si un municipio necesitase acondicionar una avenida o equipamientos públicos, el hipermercado solicitante de un permiso en la comisión podía fácilmente obtenerlo apoyando con su financiación esa obra pública. Técnica admitida por el Código del Urbanismo francés<sup>4</sup> como compensación de las cargas sufridas por la colectividad (en este caso, los pequeños comerciantes) por la implantación, ha sido sin embargo utilizado banalmente. Tanguy lo ejemplifica con un caso de los años 1980: Osny-sur-Oise recibió un proyecto de ampliación de hipermercado por cuantía de 3.000m<sup>2</sup>. La ciudad concedería el permiso si se depositaban 700,000€ (6 millones de francos) para facilitar las obras de ampliación del Consistorio y el mobiliario de una avenida comercial distante 3 km del proyecto. En breve plazo el promotor ofreció

<sup>4</sup> CU. Art L.421-5.

570,000 € para las infraestructuras. Pero el municipio estimó denegar el permiso alegando que un nuevo competidor había aparecido. La diferencia de 1 millón de francos había sido abonada por otro promotor. Las cuentas más cínicas dedujeron que costarían, entonces, unos 1.500 francos por metro cuadrado para convencer los votos indecisos de las CDUC. Difíciles entresijos para sostener las políticas que predicaban el equilibrio en el sector del comercio minorista.

#### 2.4. Reajustes y lógica de escala

§9 El enfoque administrativo como solución a los problemas del nuevo comercio francés no varió con las sucesivas modificaciones normativas. El trabajo de Tanguy sobre la Ley de reforma de 1996, llamada *Loi Raffarin*<sup>5</sup> insiste en la falta de energía del legislador francés a la hora de detectar los mecanismos fundamentales del urbanismo comercial. La reforma legislativa de 1996 introdujo *de facto* un tercer nivel de comisiones («comisiones nacionales de equipamiento comercial», CNEC) y redujo el

número de comisionados a escala departamental (FIG. 3), bajo la denominación de «comisiones departamentales de equipamientos comerciales – CDEC). Los artículos 36 y 37 de la Ley 1993 (y la posterior reforma de 1996) establecieron comisiones que disminuían la significativa autonomía de los gobiernos locales (FIG. 3). Así pues, fue introducido un escalón regional que debería coordinar las líneas de actuación de las CDEC. La descentralización administrativa iniciada en 1982 sufría un reflujo hacia las instancias superiores. Se volvía a intentar que no hubiera más negociaciones bajo cuerda ni más desvíos de la filosofía de igualdad que prevalecía en el ideario Royer/Sapin.

Las valoraciones, en cambio, no daban lugar a las alegrías. El ejecutivo francés, a través de los trabajos de la *Comisión de Expertos* de 2000, declaraba que los tres principios que ordenaban la reforma de 1996 estaban siendo obviados sistemáticamente: estimular la *libre competencia* independientemente el tamaño del comercio, la *libre elección del consumidor* al que se le ofrece condiciones de mercado e innovación y el deber de los poderes públicos de *fixar las*

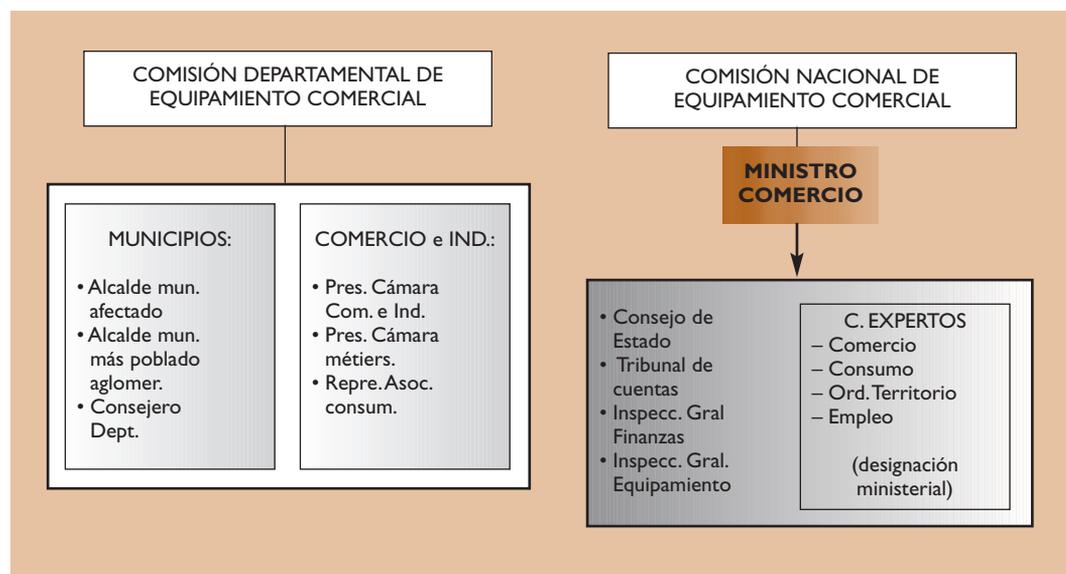


FIG. 3. Loi Raffarin 1996: Introducción de CDEC + CNEC

Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> Jean-Pierre Raffarin era entonces ministro de Pequeña y Mediana Empresa y Artesanado francés

y hoy Primer Ministro del segundo mandato conservador Chirac.

*reglas del juego.* En primer lugar, los consumidores costeaban el valor añadido cargado por las técnicas de negociación y venta de las GS y la libre competencia quedaba subducida a un mero principio. Tampoco se estaban respetando los principios de equidad en precios entre productor y distribuidor. Al respecto, se mantenían las conocidas técnicas de negociación comercial como la ‘referencia’ de un producto: Para situar determinado artículo en un lugar preferente del hipermercado, el productor ha de pagar un peaje al que se someterá, sin duda, salvo que quiera ser fulminado en la negociación —siempre a la baja— con el gran distribuidor (COURAGE, 1999). Solo los grandes productores resisten este proceso mediante cambios en el sistema de producción como la delocalización o disminuyendo los costes de transporte. Las economías de escala permiten a las cadenas de grandes superficies, en segundo lugar, competir frente a los mayoristas<sup>6</sup>. Los volúmenes de compra son enormes: la mayor central de compra de Francia, Carrefour-Promodès, comercializa el 28,3% de la alimentación francesa. Lucie, la central de los hipermercados Leclerc y Système U, el 19,4%. La concentración de las empresas en centrales de compra hace que solo haya 5 grupos de este tipo en Francia. El impacto, tercero, afecta con especial virulencia a los comerciantes que han de cerrar sus tiendas en los centros urbanos. Por tanto, la competencia en el comercio minorista se convierte en un elemento importante de la ordenación del territorio (ASSAMBLÉE NATIONALE, 2000).

Conclusión (I): El urbanismo comercial francés fraguó un diseño institucional desde la legislación sectorial que debía ser trasladado al equilibrio de poder local mediante las herramientas de la gestión urbanística. Los desequilibrios de gobierno del territorio, la desconexión entre administraciones y las necesidades financieras de las entidades locales le restaron eficacia.

<sup>6</sup> Para una explicación detallada de estas técnicas de distribución, asociadas al grandioso poder de las *centrales d'achat* (centrales de compra), consultar el trabajo de COURAGE (1999) o la teoría de Arruñada sobre el papel dominante cuasi-judicial de los contratos de compra.

<sup>7</sup> Georges Chetochine es desde 1967 Director General de *Georges Chetochine Conseil*, consultor especializado en temas de distribución y alcalde de Saint Nom le Breteche. Ha escrito libros clave en la evolución del comercio interior francés

### 3. SECTOR DEL COMERCIO INTERIOR Y RESTRICCIONES DEL MERCADO. GEORGES CHETOCHINE: QUELLE DISTRIBUTION POUR 2020?

§10 Georges Chetochine<sup>7</sup> es uno de los grandes hombres del marketing y la distribución comercial francesa. Al margen de las emblemáticas figuras de los imperios Carrefour (la familia Fournier, Daniel Bernard) o el pintoresco paladín presidente de Leclerc Centres (Jean Marie Leclerc<sup>8</sup>), Chetochine ha intentado sistematizar la evolución de dicho sector desde su cátedra de Marketing. Con una pregunta lanzada para el futuro, «¿Qué distribución nos espera en 2020?», Chetochine evalúa la imposición de los hipermercados en los últimos años, el aumento en el consumo privado y las buenas perspectivas de los industriales de sacar al mercado sus innovaciones. Desgranaremos en esta sección los mecanismos relacionados con el formato que mencionamos en la sección anterior.

Esquemáticamente, dibuja la geografía del comercio: hay *sociedades de flujos* y *sociedades de tráfico*. Las primeras responden al patrón de ciudad anglosajona, donde las funciones comerciales en los inicios de la ‘era moderna’ (la debilidad del trabajo de Chetochine es el uso foucaultiano del lenguaje postmoderno del marketing) impulsan a los consumidores a desplazarse un metro o cinco kilómetros; *corner shops* o GS periféricas. Responde a mundos donde el comercio de los centros de las ciudades no está tan evolucionado como las sociedades de tráfico, donde el consumidor sostiene una relación menos tenue con su comercio tradicional. En las primeras, los formatos de hipermercado, GS especializadas, *factory outlets*, cuentan con condiciones urbanas y de mercado más favorables. Al contrario, éstas tendrán más

(ver bibliografía). Ha sido director de estudios y responsable de Marketing en la Universidad Paris IX Dauphine de 1969 a 1981. Es presidente *L'Institut International de Communication, de Marketing et de Distribution*.

<sup>8</sup> Con todos los honores, participante continuo en los foros donde se debaten cuestiones de política territorial, comercio, etc. Solo un ejemplo: *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des espaces périurbains* (Senado Francés, 10-2-1999).

oposición en las sociedades de tráfico, donde quizá sea más aceptado el hipermercado a la francesa (CHETOCHINE, 1998: 98-101). El fondo de su análisis es el establecimiento de nichos en el comercio urbano francés, analizar si es posible la coexistencia entre las grandes superficies y el pequeño comercio tradicional.

### 3.1. Macroeconomía y políticas de comercio interior en Francia

§11 Para este autor, uno de los principios rectores básicos en la política francesa sobre comercio minorista ha sido el empeño por controlar del índice de precios de consumo. Desde el plan del gobierno De Gaulle sobre la rebaja de precios de alimentación en 1963 (*les cent mille points de vente*), esta

política viene siendo una constante en la regulación gubernamental: los formatos de autoservicio facilitan el acceso al consumo a las clases medias y bajas. Los gobiernos centrales franceses entre 1960 y 1996 han interpretado las políticas de precios de manera diferente desde ambos lados del espectro político (esta contraposición aparece gráficamente enunciada en los discursos de la FIG 4). Los gobiernos socialistas franceses pretendieron utilizar las características de los nuevos formatos (hipermercados, descuento, etc) para 'acercar el acceso al consumo' durante los periodos inflacionistas (años 1980). Por el contrario, el gobierno conservador francés establecía legislaciones restrictivas en defensa de las capas sociales perjudicadas (pequeños comerciantes). En cambio, los últimos debates parlamentarios en España (Junio 2000) reflejaron la disparidad entre

FIG. 4. Discursos del Ministro de Comercio Francés

	<b>J. P. Raffarin, gobierno conservador Juppé (1996)</b>	<b>M. Lebranchu, gobierno socialista Jospin (1997)</b>
<b>La gran distribución</b>	«Las grandes superficies son un fenómeno grave por que su lógica destructiva conduce a vender cada vez más productos extranjeros en almacenes más y más grandes» ( <i>Le Monde</i> , 28-11-96)  «La gran distribución, fenómeno puramente francés que no existe en otro lado puede estar asociado a un fenómeno extraordinariamente negativo, se hable de la distribución comercial, del equilibrio del territorio y de la convivencia» (J. Chirac, <i>Consejo de Ministros</i> , 1-05-96)	«La gran distribución permite al consumidor de acceder a productos a los cuales no habría podido acceder de otro modo. Los servicios prestados son reales y positivos. A la vez, lo son para los productores, consumidores y para el índice de precios» ( <i>LSA</i> , 28-08-97)
<b>El papel del Estado</b>	«Me identifico con los liberales que hacen uso del derecho para que la igualdad de oportunidades pueda ser protegida, para que las disfunciones del liberalismo deban ser corregidas» ( <i>LSA</i> , 28-10-99)	«El Estado debe regular el comercio antes que, simplemente, reglamentarlo» (07-01-99)
<b>Regulación de la gran distribución</b>	«Propongo a la gran distribución que se reforme. Nosotros colaboraremos utilizando el Derecho para proteger al más débil contra el fuerte» ( <i>Le Monde</i> , 28-11-96)	«Sostengo la necesidad de un equilibrio entre todas las formas de comercio... Deseo que se salga de esas posiciones tan rígidas» (Coloquio <i>Commerce et Ville</i> , 02-11-98)
<b>Esquemas de desarrollo comercial</b>	«Proponemos al horizonte 1997/98 reemplazar el actual dispositivo de la Ley Royer, por los esquemas territoriales de urbanismo comercial» (Jornadas de la FNC, 29-04-1996)	«Un esquema de equipamiento comercial no es un plan general de ordenación urbana. No es cuestión de localizar de antemano las implantaciones comerciales. Deseo que las CDEC, apoyadas en los esquemas, recreen un equilibrio» ( <i>LSA</i> , 28-08-97)

Fuente: DESSE (2001).

los argumentos sostenidos a favor y en contra de la regulación respecto de Francia<sup>9</sup>.

En consecuencia, el urbanismo comercial se convierte en una necesidad política (CHETOCHINE, 1998: 18). El apoyo de los sindicatos a los nuevos formatos y las tensiones que agruparon a pequeños comerciantes en su contra en los 60 dieron paso a dos bloques enfrentados en [a] la defensa del sector y [b] lo electoral. Los sindicatos tales como CGT, CFTC, FO y FEN afirmaban que era momento de que el consumidor dejase de pagar las externalidades de los canales de distribución. Las asociaciones de consumidores cercanas a partidos políticos de izquierda (ASSECO-CFDT o INDECOSA-CGFT) también jugaron un papel importante en apoyar la gran distribución. En consecuencia, el líder de la UDCA (Pierre Pujade) y aglutinador de los pensamientos de las agrupaciones de pequeños comerciantes, reaccionaría cargando contra los establecimientos de descuento. El *Sindicat des Épiciers* subrayaría la no-admisibilidad de los precios excesivamente bajos que practicaban éstos.

Es necesario analizar la fragmentación de los dos grupos de actores. El sector del comercio aglutina tanto pequeños comerciantes como antiguos comerciantes que han evolucionado hacia las cadenas de distribución a gran escala. El bloque de actuales gigantes de hipermercados proviene de los *épiciers* locales que apostaron por el formato de autoservicio tras unos seminarios de la *National Cash Register* en 1962. Por el contrario, el sector público que regula las GS en Francia está compuesto por técnicos y políticos provenientes de las escalas administrativas *per se*, pero también —especialmente a escala local— por hombres de negocios atraídos por el poder. Como vimos anteriormente, un porcentaje de los políticos que intervinieron en las comisiones

de decisión pertenecían asimismo al sector comercial (*vid* §3).

## 5.2. Consumidor, vendedor, gran distribuidor

§12 La conexión analítica de Chetochine entre los mundos de flujo y tráfico, y los grupos homogéneos corporativos enlaza con los discursos defendidos por los legisladores y distribuidores franceses (y, recientemente, españoles<sup>10</sup>) al respecto de los nichos compatibles de mercado. Para estos, el pequeño supermercado y el comercio tradicional en menor medida tienen grandes posibilidades de reconquistar una importante cuota de mercado minorista. Como justificación de los esfuerzos ‘de equilibrar el sector comercial’, ‘modernizar las estructuras comerciales de la ciudad’ —asunciones repetidas en los prefacios de las leyes aprobadas en Francia sobre ciudad y comercio— Chetochine ejemplifica el éxito de los comerciantes de proximidad en las *sociedades de tráfico*, las que poseen un tejido asentado aunque pueda estar en crisis. En Francia,

«El distribuidor con más volumen de ventas no es una cadena de hipermercados, sino la agrupación de comercios de proximidad Intermarché» (1998:101).

Item:

«En las *sociedades de tráfico*, si los pequeños supermercados de proximidad resisten a los envites de los hipermercados y están suficientemente organizados para constituir cadenas de puntos de venta ofreciendo la oportunidad, precios y una comunicación moderna, [...] y no hace pagar al consumidor las ventajas de la proximidad, tienen [...] la oportunidad de reconquistar una clientela que anteriormente les acusara de falta de precios y de modernidad» (*cit supra, la cursiva es nuestra*)

<sup>9</sup> A favor de la desregulación, el gobierno conservador del PP. En contra, la oposición socialista (coyunturalmente defendiendo el comercio tradicional), o partidos nacionalistas conservadores (en el caso de CiU, más enraizado aun por pertenecer tradicionalmente sus bases a la burguesía mercantil catalana). Cases & Pons argumentan que, en cualquier caso, el urbanismo comercial español está fundamentado sobre un alto grado de regulación (1998: 20), contra lo que denominan «un proceso general de desregulación en otros campos».

En efecto, esta tendencia liberalizadora fue iniciada por en la segunda mitad de la década de los 80.

<sup>10</sup> En una entrevista con un responsable de Carrefour, declaraba que «Creemos [...] que sin los m<sup>2</sup> por cada 1000 habitantes que hay hoy en Europa sería imposible que la evolución del IPC tuviera la estabilidad actual. El hipermercado es una fórmula que incide sobre todo (hecho desde luego real y medible) en la estabilidad de los bienes de consumo más importantes. El hiper en sí mismo traslada directamente toda la negociación del precio de compra con el proveedor». (Dpto. Activos y Expansión Carrefour España, 16 Mayo 2000)

Conocemos que la modernización paulatina de las estructuras comerciales urbanas hacia la especialización y el aumento de escala en los formatos comerciales y de ocio afectan a las fórmulas establecidas en los centros de las ciudades. En otras palabras, siguiendo la nomenclatura de Chetochine, el gradual debilitamiento de las sociedades tráfico afecta especialmente a los hipermercados. Elementos de consumo por un lado (fidelización de clientes, aumento del comercio electrónico, reparto a domicilio) y de regulación administrativa por otro hacen pensar rápido a los distribuidores. El autor cita un elemento que ha sido fundamental en el lanzamiento de normas reguladoras: en los países donde los sistemas político-económicos sean capaces de acomodar el empleo parcial a las necesidades del comercio moderno, las consecuencias serán menos traumáticas para la evolución de los grandes formatos de la distribución. Por contra, donde los sistemas de protección social estén mucho más enraizados (p. ej. Francia), el consumidor no percibirá las ventajas de calidad de estos avances. Siendo un error frecuente en el análisis del marketing, Chetochine considera aquí al consumidor como elemento de una relación unívoca: el consumidor, consume:

«Que el almacén sea grande o pequeño, alimentario o especializado, el consumidor no pide nada al respecto. Solo pide que las marcas estén ahí. Se enfada cuando le cambian los productos de lugar. Exige de la misma manera que los precios estén ajustados y marcados, que los pasillos no sean escombreras y que los vendedores sean vendedores y no discos.» (cit *supra*, 1998:108)

El *homo aeconomicus* queda reducido por el autor al *homo erectus mercator*. Nuestro punto de vista es diferente. El urbanismo comercial, sin embargo, como conjunto de normas sean surgidas de consenso o de presión política y social, ha tenido en cuenta las consecuencias en el equilibrio en el empleo y, al menos esa era su intención, el impacto que el sector comercial introdujera con esos cambios en las ciudades —derechos de los consumidores incluidos. Pero el equilibrio entre mercado de GS y control administrativo tiene fisuras. Veamos el tercero de los pilares de nuestro análisis.

Conclusión (I-II): Al desequilibrio de la nueva geografía del consumo se añaden los enfrentamientos entre formatos del sector. El argumento macroeconómico de los precios del consumo en relación con determinados formatos comerciales en alza chocó con los requerimientos de mantener derechos adquiridos por una parte del sector. Al programa regulativo jurídico y urbanístico del fenómeno de las GS en Francia le superó la división de un sector comercial fragmentado.

#### 4. JUEGO POLÍTICO Y CRECIMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS. YVES MÉNY: LA CORRUPTION DE LA REPUBLIQUE

§13 Cuando FRIEDEN & *al* (1991) escribieron el fundamental *Downtown Inc.: How America rebuilds cities*, citaban las múltiples y exitosas maneras de alcanzar acuerdos de renovación de los cascos antiguos norteamericanos (Horton Plaza, San Diego CA; Pikes Place, Seattle WA; Faneuill Hall, Boston MA) mediante acuerdos particulares entre promotores de centros comerciales y políticos locales y urbanistas asociados a citadas entidades. Sus ejemplos eran la vívida fotografía del día a día frente a los planes estructurales y programas federales de renovación urbana, tales como los planes de autopistas urbanas (*federal aid highway programs*). La flexibilidad y capacidad de negociación de los políticos locales y los experimentados promotores de *shopping malls* de la periferia norteamericana, capaces de levantar un mega espacio comercial de medio millón de metros cuadrados, tuvieron un éxito sustancialmente menor en Francia. La intervención política en busca de fondos subsumió la negociación en resultados totalmente desviados de la filosofía del planeamiento. Al conocer una versión previa de este artículo, Lynne Sagalyn reaccionaba recientemente: «en efecto, hay que seguir la pista del dinero para ver dónde recae el poder<sup>11</sup>».

Como nos hemos referido previamente (*vid* §7) Francia llegó a un momento en el que el papel escandaloso de determinados políticos locales estaba convirtiéndose en una lacra para las reformas dictadas en 1973. Demasiadas voces clamaban contra la

<sup>11</sup> *SLIM Conference follow-up*, Amsterdam, Abril 2003.

interpretación feudalista de las comisiones de urbanismo comercial. Se estaban dando suficientes casos de corrupción como para detener el funcionamiento de las CDUC. Y en 1992 Yves Mény<sup>12</sup> escribió una obra esencial: se trata de un compendio desgranando las raíces teóricas de diversos comportamientos desviados en la política francesa: *La Corruption de la République*. Tal fue la respuesta a esta obra que obligó a los legisladores franceses a lavar el rostro al comportamiento político. Había nacido la llamada *Loi Sapin*. Todo un título para la historia política francesa: «ley relativa a la prevención de la corrupción y la transparencia en los procedimientos de

economía pública<sup>13</sup>». La situación de desviación de principios del urbanismo comercial estaba siendo tan grave que el capítulo 3 de dicha ley fue específicamente escrito para el control de las comisiones. Como enuncia Mény en su libro, un 20% de los comisionados en 1974 pertenecían al sector comercial así como a los poderes públicos municipales. No fue extraño constatar como, entre las décadas de 1980 y 1990, hubo una permisividad espectacular de los proyectos de GS que solicitaban esa segunda licencia (FIG 5). Una cantidad convenida era suficiente para cambiar la opinión de uno de los comisionistas, con el objetivo de conseguir el permiso para la

**FIG. 5. Superficie anual aprobada por las diversas comisiones de equipamiento comercial (m<sup>2</sup>)**

Año	Superficie de venta autorizada por las comisiones departamentales (m <sup>2</sup> )	Superficie total autorizada tras recurso
1981	463.694	370.628
1982	439.191	468.391
1983	410.679	504.372
1984	400.619	546.817
1985	561.146	786.073
1986	536.004	627.785
1987	1.163.156	1.119.271
1988	1.387.277	1.383.803
1989	1.174.744	1.151.121
1990	1.677.303	1.702.598
1991	1.954.903	1.852.281
1992	1.908.316	Ministro : 1 925.571
+ CNEC		CNEC : 69.191
1993	295.624	206.915
1994	1 401.112	969.834
1995	928.393	815.494
1996	711.583	576.661
1997	1 098.494	1.241.249
1998	1 695.567	1.854.183
1999 (1 <sup>er</sup> semestre)	1 392.841	1.351.955

Fuente: Secrétariat d'Etat aux PME, au Commerce et à l'Artisanat.

<sup>12</sup> Yves Mény es profesor de Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos (París). En la actualidad es director del Centro Robert Schuman del Instituto Europeo Universitario, (Florencia). Sus estudios han tratado sobre la reforma de la administración,

cuestiones regionales y política comparada sobre el sistema político francés.

<sup>13</sup> *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, (Journal Officiel du 30 janvier 1993).

localización de ese centro comercial, la ampliación bajo cuerda de una superficie, etc. (TANGUY, 1996). Y eso quedaba fuera de los principios rectores del urbanismo comercial que había sido propugnado en la reforma Royer. Añadimos, entonces, el último mecanismo conductor de la historia de los desarrollos de GS en Francia: el juego político jerarquizado.

#### 4.1. Estructuración de la crisis: jerarquía política

§14 ¿Eran las esferas departamentales las únicas fuentes de comportamiento desviado del planeamiento territorial? Hay indicios de que esto no es todo. Aparte de la necesidad de los municipios de atraer estos auténticos dinamizadores económicos, Francia contaba con varios agujeros en la práctica política, como una tambaleante financiación de los partidos políticos. Según Mény, el ministro socialista Mauroy bloqueó cualquier nueva gran superficie en 1981 porque su predecesor en el cargo había resuelto procesos de apelación en las comisiones nacionales con demasiada premura. En meses había agotado el cupo de superficie de venta acordada para todo el año (la cifra de metros cuadrados de venta permitidos durante la campaña electoral de 1981 superaba el total de los 8 meses anteriores).

Complementariamente, en 1985 el Ministro de Comercio Jean-Marie Bockel había dado paso a nuevas localizaciones comerciales por un total de 150.000m<sup>2</sup> en una semana. Por lo tanto, el comportamiento desviado de las directrices del urbanismo comercial había alcanzado varios niveles gubernamentales. Para Mény, a más niveles de decisión en urbanismo comercial, más problemas hacia el final del periodo 1973-1993. Según este autor, la firma extra de cada alto funcionariado conllevaría la desviación de más dinero de dudosa procedencia. Este punto de vista, hoy día discutible al no poder conocer las decisiones personales de cada ministro o secretario de estado, ha de ser tenido en cuenta al haber unanimidad en los autores. Robert & Harel (1998, citados en COURAGE, 1999) detallan como un hipermercado de 10 a 15.000m<sup>2</sup> significaba el pago de medio millón de euros

con el objeto de conseguir el permiso pertinente. Estos pagos irían directamente a engrosar las arcas de unos partidos políticos sin una financiación regulada.

§15 ¿Cual es el análisis de Mény sobre las razones que han ligado dicha corrupción política a, especialmente, las comisiones de urbanismo comercial francesas? Por un lado, la descentralización reforzó la *personificación del poder* en manos de los dirigentes municipales. Urbanismo y comercio tenían la llave para generar el impulso necesario en las arcas de una ciudad. Y es que las competencias de los municipios franceses en gestión urbanística son muy amplias. Según Mény, como vimos anteriormente, los encargados de tomar las decisiones sobre la promoción económica de un municipio eran políticos educados desde y para el poder. Las elites políticas francesas actuaron como un auténtico cuerpo profesional conectado a los partidos políticos nacionales. Los círculos de la política francesa son si cabe más cerrados que en la mayoría de países europeos. Las *Grandes Ecoles* de administración filtraban cuidadosamente el acceso a una carrera funcional y administrativa de alta calidad, con el objetivo (político) de crear una clase profesional política sin fisuras. La sociología del poder francés reinstaura con la llegada de De Gaulle el 'amor al gran hombre'. Rompe con la tradición de las repúblicas precedentes y renueva la patología monárquica francesa. Es una tradición que deriva del siglo XIX, en el que toma impulso el afecto popular por el político o notable local. Y de las 36.000 comunas, 22.500 no sobrepasan los 580 habitantes (CHAUDONNERET, 1996), lo que convierte al escalón local en una estructura muy fragmentada. La V República reinstaura el voto uninominal en pequeñas circunscripciones electorales.

Por otro lado, el proceso de descentralización introdujo herramientas para la cooperación intercomunal y la elaboración de planeamiento estratégico supramunicipal (los denominados

*Schémas Directeurs*). Pero aumenta las competencias de los municipios en gran medida relacionadas con los derechos de construcción y la extensión de permisos de edificación (*cit supra*, 1996). Por lo tanto, para Mény esta devolución de poder al municipio no decelera este permiso total para el político como nombre:

«Este sistema de *leadership* está perfeccionado a todos los niveles: la comuna, el departamento, la región, las asambleas parlamentarias, el jefe de Estado, el poder se identifica con un hombre que dispone a su vez de una influencia extraordinaria. La unción del sufragio universal dota de un aura democrática a estos líderes, grandes o pequeños que rigen los asuntos locales o nacionales» (Mény, 1999:39)

Este oligopolio social ayuda a comprender cierto comportamiento patológico contra las líneas de control y equilibrio del urbanismo comercial (MÉNY, 1992:61-62). La acumulación de funciones y cargos ayudaron asimismo a sostener una tendencia muy francesa: la concentración de poder en manos de unos pocos. No sin cierta lógica sempiterna, el Ministro del gobierno Gaullista Jean Royer, promotor de estas comisiones de personificación local y alto grado de toma de decisiones, fue alcalde de la ciudad de Tours desde 1959 a 1995.

Además, a pesar de ser un competidor directo del gobierno central en el equilibrio contable y político, el poder local francés ha mantenido buenas relaciones con París. En parte, por ser el eterno destino de las élites locales; se forman en las grandes escuelas y desean perpetuar sus carreras cerca de ellas. La corrupción política se ha convertido, en este caso y según Mény, en algo definible como un meta-sistema enraizado estructuralmente en la política de partidos. Añadamos a esto una contradicción consecuencia de este juego de élites políticas: a pesar de la división académica y teórica entre *público* y *privado* (comportamientos y códigos éticos incluidos), la separación práctica es menos clara. Hay un flujo continuo de información y directivos del sector público a las compañías privadas. Un 25% de los 3.500 graduados en la prestigiosa ENA (*Ecole National d'Administration*) están trabajando fuera del sector público. Caso opuesto, por ejemplo, a los Estados Unidos donde las cabezas rectoras de las compañías pasan un tiempo determinado en el sector público y en departamentos de planeamiento.

#### 4.2. Últimos esfuerzos: herramientas de coordinación territorial contra las grandes superficies

§16 Las reformas destinadas a introducir elementos de coordinación (vid §9), como

reconocen los autores citados, no han añadido sino procedimientos y trabas. En medio de una clima de regulación indicativa como la Ley Royer, así como con la reforma de hábitos públicos de 1993 y la Ley Raffarin de 1996 que modificaba y perfeccionaba la primera, el parque de superficies comerciales ha crecido sin apenas detenimiento. El total de supermercados pasó de 5.940.000 m<sup>2</sup> en 1986 a los 6.641.000 m<sup>2</sup> en 1998.

Simultáneamente, la superficie de hipermercados aumentó de 3.667.000 m<sup>2</sup> a 6.491.000 m<sup>2</sup> (INSEE, 2000). ¿Y la labor de control coordinador de las regiones? Los esquemas regionales de equipamientos comerciales han producido poco más que algunas líneas indicativas y reacciones puntuales a proyectos de comercio a gran escala en los últimos 30 años. Salvando los más complejos de la región *Ile de France*, los esquemas (Lille, Nantes, Grenoble, Lyon) no diseñan diferentes enfoques *pro futuro* de los que los departamentos correspondientes han enunciado. Los esquemas regionales debían ser un paso intermedio para la medida de detalle, para la auténtica regulación urbanística de esa política sectorial: las 'cartas' o *planes* de urbanismo comercial. La introducción práctica de esta herramienta ha sido descorazonadora aunque abundante: Desse (2001) afirma que en la década de los 90 se han firmado docenas de planes aunque pertenecen a categorías diferentes. Así define 4 casos. En primer lugar, aglomeraciones sin plan de equipamientos comerciales, que son la mayor parte. Las fricciones entre actores la hacen casi imposible de articular (los casos de Grenoble o Tours). Segundo, las *chartes* de carácter minimalista: unas pocas que evolucionan de una generación a otra (Nantes, Dunkerque) con el objetivo detallado de proteger el centro de la ciudad y barrios determinados, así como evitar la dispersión de los nuevos formatos. En tercer lugar, el plan de coordinación local (*charte partenarial*) de carácter solamente consultivo, como elemento de discusión asociado a los observatorios comerciales. Por último los casos de Lyon o Brest, donde se ha pasado a implementar las indicaciones de estos planes sectoriales en los planes de ordenación urbana (POS). En este caso se llega a detallar la zonación de los usos del suelo de acuerdo con esas directrices (DESSE, 2001:170).

Nos encontramos ante críticas similares a las vertidas sobre casos españoles, tales como la fragmentación excesiva del Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales de Cataluña. En este caso, el doble objetivo de evaluar la oferta comercial disponible (número de establecimientos y superficie total) y desglosarla por comarcas o ámbitos territoriales y por sectores de actividad, sería una adición de evaluaciones sobre unidades territoriales menores, de dudoso contenido analítico *territorial* (PAREJA, 2000: 40-48). Similares críticas han apuntado a casos franceses. La consecuencia de no tener competencias para ordenar las cargas y beneficios sobre la propiedad del suelo está sobre la mayoría de los propósitos indicativos. En el caso de Toulouse, el esquema regional de equipamientos no había previsto nada parecido a una GS de 14.000m<sup>2</sup> en la periferia oeste. Pero el planeamiento local, ante la oportunidad, había modificado sucesivamente el uso de «espacio natural» a «parque tecnológico», y finalmente a «zona con vocación comercial». El resultado fue la instalación de Leroy Merlin en la ciudad (GASQUET & TAUTELLE, 1995, citados en MONEDIAIRE, 1996). Además, la definición de esquemas regionales de equipamiento comercial es suficientemente laxa como para absorber desviaciones a lo largo de la práctica política:

La posición oficial es que «estos documentos deben convertirse en verdaderas normas de orientación en materia de equipamientos comerciales, integrando los diferentes documentos de urbanismo [...]. Es determinante que los esquemas de desarrollo comercial conecten las diferentes autoridades encargadas de dar las autorizaciones para la instalación o ampliación de comercios, y puedan contrastar las decisiones de apelación sobre un equipamiento» (ASSAMBLEE NATIONALE, 2000)

Es una prueba de que, no en vano, el parlamento francés ha sido acusado durante dos décadas de no poner especial hincapié en el papel de las regiones en la gestión del territorio (cfr. MONEDIAIRE, 1994).

Conclusión (I-II-III): La Gestión Urbanística y la ordenación sectorial de un mercado fragmentado han pasado de grandes soluciones a meras comparsas de procesos y relaciones, en casos ocultas, pero que se dan a diario y sometidas a la crítica pública hasta el hartazgo. ¿Cuales son las razones de esta desviación de los principios del urbanismo comercial francés?

## 5. LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA Y DEL COMERCIO INTERIOR FRANCÉS. EXPLANANDUM DE LAS DIVERGENCIAS ENTRE TEORÍA Y REALIDAD

§17 El diseño de las políticas específicas se intentó acomodar a la existente balanza de poder entre el estado y las entidades locales. Al acumular éstas demasiada capacidad de decisión, se introdujeron filtros como la ordenación regional del territorio y la coordinación del Ministerio de Comercio en aspectos puntuales pero decisivos. Lo cierto es que, en pocas ocasiones ha habido alusiones al éxito de este sistema, y muchas al poder de los mecanismos ocultos. ¿Qué instituciones articulan en realidad estas tomas de decisión? ¿Qué marco de análisis debemos aplicar para identificar estas divergencias entre las líneas de política sectorial y el resultado actual? ¿Por qué es tan difícil determinar las causas fundamentales que llevan al urbanismo a modificar sus principios legislativos mediante la práctica política y, a la vez, tan fácil que esto suceda? Tenemos que ahondar en los mecanismos profundos que rigen la práctica urbanística y política. Para ello, ahondaremos en la ontología de esas relaciones profundas.

La historia de las *instituciones* legales da una explicación a estas reglas del juego supremas: las normas son una *reciprocidad tácita* determinada por grupos sociales para no aplastarse unos a otros con la acción del poder (tal como lo describe Simmel en 1908 en *Soziologie; Untersuchungen über die Formen der Gesellschaftung* –investigando las formas de la sociedad). O sea, un acuerdo elegante entre los ciudadanos y el Estado. Salet (2002) añade la acepción habermasiana del *punto medio deliberado*, el equilibrio más allá de la posición de dominio ejercido por una coalición gobernante. El poder judicial ha modulado el procedimiento a lo largo de la historia con diferentes enfoques: en unos casos, ha delegado ciertas parcelas hacia los cuerpos administrativos; en otros, ha impregnado de rigidez y detalle la intervención legal. Las conclusiones de Fuller en 1964 (de su trabajo pionero en filosofía del derecho *The morality of Law*) son recogidas por Salet:

«el uso instrumental de la legislación ha comenzado a amenazar el propio significado institucional de la ley. En otras palabras, no solo la 'ley somera' sino que también el excesivo 'legalismo' socava el significado de las instituciones » (2002:30)

El exceso regulador es aplicable sin temor al urbanismo comercial francés: las aspiraciones instrumentales de los gobiernos en materia de urbanismo comercial fueron llevadas a rango de ley. La mezcla de estructura legal del comercio y territorio con el proceder político y el procedimiento administrativo vigentes fue un error de diseño. La Loi Royer, así como sus sucesivas reformas, determinaba qué quedaba sometido a decisiones políticas pero también cómo se deberían tomar esas decisiones, confrontando el cuerpo legal con las instituciones que gobiernan las complejas decisiones políticas. Esta constante aparece en otras muchas leyes elevadas a instancias constitucionales por determinar en exceso el *qué y cómo* así como *qué decisiones y quienes las toman* de la ley, caso de la legislación de suelo y valoraciones española. El excesivo rigor de la legislación que analizamos es una causa del desequilibrio entre propuesta y resultado.

§18 Los *costes ocultos*, la incertidumbre y los conflictos potenciales facilitan el acomodo institucional. Reducen la atracción de las alternativas políticas y actúan como barrera contra el cambio institucional. Con el tiempo estas barreras pueden crecer tanto que es difícil escapar de ellas. Los actores implicados se ven 'encadenados' (según el acertado análisis de Genschel) a sus viejas normas y estas se convierten en la 'segunda naturaleza' helegiana. A pesar de ser construidas por el hombre, se asumen como exógenas y extremadamente resistentes a un cambio voluntario (OFFE, 1992: 15-16). El discurso de un ministro del sector es el reflejo fiel a una política de partidos y de bloques independiente de las evoluciones del sector comercial. Como pudimos comprobar en la FIG. 3, en los años de la reforma del sistema (1995-96) las premisas institucionales de ambos partidos, socialista y gaullista-conservador, retoman el recurrente patrón de la intervención detallada del urbanismo comercial frente a la necesidad de controlar los precios del consumo de bienes de primera necesidad. Esta hipótesis está consolidada

desde los turbulentos años 60, y se recurre a ella en los debates políticos de décadas posteriores. Ya aparecía en una circular interministerial de 1969 (DESSE, 2001:159) y es un ejemplo de los discursos no sólo relativos al papel del comercio en la sociedad francesa sino del papel regulador del Estado en la política económica. ¿Cuales son las causas de este estatismo? ¿Qué provoca esos cambios políticos o, en su defecto, qué provocan éstos?

### 5.1. ¿Las instituciones modelan la política o la política modela las instituciones?

§19 Completando el esquema de los tres autores analizados en este trabajo, ahondemos en las *relaciones causales* entre los comportamientos reales y los principios rectores del urbanismo comercial. Para los institucionalistas que analizan el proceso de cambio de las reglas del juego de la sociedad es necesario encontrar a qué tipo de normas nos estamos refiriendo: a normas estáticas o a un caso de cambio institucional (GENSCHEL, 1995). Esta línea de investigación (tal como sugieren KISER & al, 1982; OSTROM, 1986 o MARCH & al, 1989) se centra en los modelos dinámicos de las interacciones entre el Estado y la sociedad, con especial énfasis en la naturaleza cambiante de las instituciones políticas. El cambio institucional refleja los cambios en la relación citada analizando las instituciones como «respuesta a intervenciones temporales que afectan el curso de la historia, y son susceptibles de provocar esfuerzos para mejorar la adaptabilidad institucional» (MARCH & al, 1989:28). El nuevo institucionalismo económico trata las instituciones fundamentales como sinónimo de no-cambio.

El cambio de una política como la de la regulación de equipamientos comerciales, según este esquema, sería únicamente posible tras un cambio radical con el pasado, abandonando las viejas rutinas (legislativas, políticas). La historia del urbanismo comercial francés, entonces, aparecería como una sucesión de fases de inercia y cambio. Pero hemos diseccionado unas instituciones que son relativamente estables. Estas enmarcan la política y los resultados de las políticas sectoriales. Durante un breve momento en la

lógica del urbanismo comercial, por ejemplo, maremotos políticos (periodos de *drama*) sobrepasarían la inercia institucional. En este enfoque, las instituciones modelarían la política hasta el momento en que, a la inversa, la política provocara determinados cambios institucionales. En nuestro caso de estudio, ¿qué predomina?

§20 Para evaluar *qué cantidad de cambio institucional* hay en cada caso, autores como HALL (1986) y MARCH & al (1989) han desarrollado trabajos sobre la 'estabilidad puntual' (*punctuated equilibrium* o 'punto medio deliberado' definido por Salet). Para estos últimos,

«las instituciones políticas... permiten un *incrementalismo*, pero restringen ese *incrementalismo* de modo que tiende a producir periodos de considerable estabilidad puntualizados por cambios considerablemente abruptos y substanciales» (1989:170)

El urbanismo comercial francés posee más ejemplos de estabilidad institucional política que casos de cambio legislativo que puedan denominarse como 'terremoto institucional' —en el original, *institutional breakdown*— (GENSCHEL, 1995:7). Está sistemáticamente orientado a acumular recursos para unos cuantos actores, mejorar la contabilidad local o la voluntad de continuar con un modelo de consumo en GS con precios favorables. Recordemos de nuevo las medidas introducidas para el equilibrio entre los actores del comercio interior y las reformas procedimentales y administrativas (comisiones, esquemas regionales, etc.).

Se podría añadir la siguiente pregunta: ¿qué causa esta estabilidad basal en el urbanismo comercial?, ¿Por qué los episodios de crisis no ocurren con más frecuencia? En las sociedades contemporáneas, las variables culturales y económicas así como los cambios tecnológicos parecen evolucionar turbulenta y velozmente, y son raros los casos donde las instituciones son «llevadas más allá de su capacidad de resistencia y absorción». Es más, incluso los cambios ambientales súbitos no desembocan en un shock institucional. No podemos ceñirnos a un modelo teórico que sólo se ajusta a eventos como la revolución francesa. GENSCHEL (1995) muestra dos casos (relacionados con las comunicaciones y el sistema sanitario alemanes) en los que la adaptación y complementariedad institucional

son suficientes para obviar la supresión o substitución total de instituciones.

## 5.2. Finalmente, las instituciones modelaron las políticas

Parece plausible afirmar que los cambios introducidos en la legislación urbanística y sectorial francesa durante 20 años, para confirmar el punto de vista de este trabajo, complementaron las enraizadas estructuras políticas y jurídico-económicas existentes en vez de facilitar la substitución de las mismas. La comprobación de la voluntad explícita substitutiva o acomodaticia de los legisladores y políticos queda, lamentablemente, fuera del alcance de nuestro artículo. Pero sí se pueden seguir los comunes casos de trasposición y parcheo institucionales. En esta misma publicación hemos desgranado un caso de transplante (ARRIBAS, 2002a) de herramientas de urbanismo comercial, cuyo repaso que queda completado con este artículo.

## 6. CONCLUSIONES

§22 Los defectos y virtudes de una regulación sectorial indicativa quedan al descubierto cuando analizamos el esfuerzo francés por controlar la evolución de las grandes superficies comerciales en el territorio. A pesar de ser un *modus operandi* todavía vigente (la concesión administrativa de una doble licencia tras la superación de una determinada escala), ha quedado demostrado que la familia del urbanismo comercial francés carece de capacidad de imponerse cuando las instituciones políticas fuerzan el espíritu de la ley hasta los límites de intereses particulares.

Los fundamentos económicos que fueron insertados en la medida jurídica, según los autores analizados, pasaron por alto determinadas características propias del sector comercial: la rapidez de la evolución, la flexibilidad del nuevo comercio o la capacidad del gestor económico para encontrar fisuras en el comportamiento recto de la clase política. Igualmente, las necesidades fiscales locales quedaron sin aparecer en la acción administrativa: el intento legislador por equilibrar y limitar la

entrada de nuevos actores en el sector del comercio minorista era una traba a la búsqueda local de nueva actividad económica. La dependencia de los municipios de la tasa de actividad y las licencias de construcción no quedó resuelto en las medidas de urbanismo comercial. Sea por fragmentación competencial, sea por impericia legislativa, no se plasmaron las medidas que podían haber sido fundamentales en atajar comportamientos en las comisiones de urbanismo comercial.

Es difícil cuantificar la medida de desviación de actos administrativos puntuales respecto del diseño institucional, legal y político, propuesto por el legislador.

En cualquier caso, existieron prácticas que omitían los preceptos de defensa del pequeño comerciante así como la dispersión de los equipamientos. Los comportamientos corruptos, según los autores consultados, no hicieron sino ahondar en las fisuras del control formal. Queda demostrado, en este caso, que hay normas sociales suficientemente enraizadas como para impedir determinado cambio institucional que hoy cumple 3 décadas. En concreto, las reglas del juego político y económico impidieron que el nuevo diseño del urbanismo comercial francés pudiera imponerse al desarrollo urbanístico real de los grandes operadores de la distribución.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBAS, L.E. (2002a): «La Regulación de Grandes Superficies Comerciales en España: Transplantes y políticas territoriales inexistentes», *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, nº 130, 93-112.
- (2002b): «Importing the French retail planning model to Spain», 87-102 en De JONG, M., K. LALENIS & V. MAMADOUH (eds.) *Institutional Transplantation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE (2000): *Rapport 2072 sur l'évolution de la distribution*.
- CHAUDONNET, J. (1996) Participants in the French commissioning process, Documento de trabajo, Centre de Documentation de l'Urbanisme, URL: <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/gab2/acteurs/actsomgb.htm>.
- CHETOCHINE, G. (1998): *Quelle distribution pour 2020?* Liaisons, Rueil.
- (1997): «Mon expérience et mes observations dans le domaine du Trade Marketing», *Revue Française de Gestion*, nº 165, 23-28.
- (1995): *La dérouté des marques, comment l'arrêter*, Liaisons, Rueil.
- (1992): *Marketing stratégique de la distribution*, Liaisons, Rueil.
- CLIQUET, G. (2001): «The Megamerger: Carrefour-Promodès», *European Retail Digest*, nº 30, 32-35.
- COURAGE, S. (1999): *La vérité sur Carrefour : L'Épicier planétaire aux 2 millions de clients par jour*, Editions Assouline, París.
- DELLA PORTA D. & Y. MÉNY (1995): *Démocratie et corruption en Europe*, La Découverte, París.
- DESSE, R. (2001): *Le nouveau commerce urbain: dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Université Bretagne Occidentale, Brest.
- DREYFUS, F. & F. D'ARCY (1993): *Les institutions politiques et administratives de la France*, Economica, París.
- GENSCHEL, P. (1995): *The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Institutional Change in Telecommunications and Health Care*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 95/3.
- GILBERT, G. (2000): «Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence?», *Annuaire 2000 des collectivités locales: La réforme de l'intercommunalité*, CNRS Editions, París.
- HALL, P. (1986): *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press, Cambridge.
- INSEE (2000): *Comptes commerciaux de la Nation*
- KISER, L. & E. OSTROM (1982): «The Three Worlds of Action: A metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches», 179-222 en OSTROM, E. (ed.). *Strategies of Political Inquiry*. Sage Publications. USA.
- KNIGHT, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, USA.
- LACAVE (2001): «The contrats de plan état-région in France: a pragmatic experience of negotiations between levels of governance», documento de trabajo, Presidencia Griega UE, URL= [http://europa.eu.int/hellas/5news/sinedria\\_attach/1/1-michel\\_lacave1.doc](http://europa.eu.int/hellas/5news/sinedria_attach/1/1-michel_lacave1.doc).
- MARCH, J. & J. OLSEN (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, Nueva York.
- MÉNY, Y. (1999): *Le système politique Français*, Montchrestien, París.
- (1982): *Dix ans de régionalisation en Europe: Bilans et Perspectives 1970-1980*, Cujas, París.

- (1983): *Centre et périphéries: le partage du pouvoir*, Economica, Paris.
- MÉNY, Y. & Y. SUREL (2001): *Politique comparée*, Montchrestien, Paris.
- MEFI (2000): *Les chiffres-clefs du commerce*, Ministère de L'Economie, des Finances et de L'Industrie, Etudes et Statistiques.
- MONEDIAIRE, G. (1996): «Principes et regimes de l'aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'environnement et de l'urbanisme commercial», *Droit et Ville*, n° 41, 198-208.
- (1994): *Urbanisme commercial*, PUF, Paris.
- NORTH, D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, USA.
- OFFE, C. (1992): «Designing Institutions for East European Transitions», borrador presentado en la *Institutional Design Conference*, The Australian National University, Research School of Social Science.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, USA.
- SALET, W. (2002): «Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law», *Journal of Planning Education and Research*, n° 22, 26-35.
- TANGUY, Y. (1997): «La réforme de la loi Royer du 5 juillet 1996: troisième ou dernier acte?», *Revue de droit immobilier*, n° 1, 1-28.
- (1992): «Domaine Public, Usages Privés: La Place du Commerce à Nantes», *Annales de Recherche Urbaine*, n° 57-58, 24-47.
- (1989): «Le champ d'application de l'autorisation d'urbanisme commercial : la notion d'unité économique», *Droit et Ville*, n° 28, 31-46.
- Id. (1988): «Quand l'argent fait la Loi. Le cas de l'urbanisme comercial», *Pouvoirs*, n° 46, 97-112.