

Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales

Helena VILLAREJO GALENDE

Doctora en Derecho, Profesora del Departamento de Derecho Público, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid.

RESUMEN: En este artículo los impactos de los nuevos formatos comerciales se abordan desde una perspectiva que trata de encarar el desafío, cada día más acuciante, de garantizar un desarrollo sostenible. Los efectos sociales, urbanísticos y medioambientales de los grandes establecimientos comerciales justifican una intervención pública destinada a paliarlos o corregirlos. Sin embargo, hasta la fecha, en el “urbanismo comercial” español ha predominado más lo estrictamente comercial que lo urbanístico o medioambiental y el resultado final ha sido, por lo general, un sofocante intervencionismo que, más que resolver los problemas planteados, ha obstaculizado la libre concurrencia sirviendo de coartada para proteger los intereses de los ya instalados en el mercado frente a sus potenciales competidores. Este artículo trata de formular nuevas propuestas para la planificación espacial del comercio —con inspiración en el sistema británico— que no se basan en criterios de naturaleza económica (como los hasta ahora utilizados), sino que defienden “razones imperiosas de interés general”, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que son las únicas que pueden ser esgrimidas para limitar la implantación de nuevos grandes centros comerciales sin vulnerar la recientemente aprobada Directiva de Servicios, que prohíbe las pruebas económicas como condición previa para acceder al mercado.

DESCRIPTORES: Desarrollo sostenible. Grandes superficies. Planificación territorial. Renovación urbana. Urbanismo.

I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué una regulación pública de la implantación de los grandes establecimientos comerciales? Como se comprenderá, hablar de las causas o razones de la regulación es hablar de las consecuencias o los efectos que se derivan de la irrupción en nuestra sociedad de los nuevos escenarios de consumo (ÁLVAREZ & VILLAREJO, 2004). Entre el amplio repertorio

de causas-efectos de naturaleza muy diversa, pueden contarse las siguientes: el impacto sobre la conformación de nuestras ciudades y sus infraestructuras, la desaparición del comercio tradicional, los intereses enfrentados (entre los diferentes formatos de la distribución comercial y, también, en lo que respecta a los consumidores y a sus opciones de consumo), las repercusiones medioambientales, la congestión del tráfico, etc. Retos y problemáticas que pueden ser

Recibido: 07.05.2007. Revisado: 20.07.2007.

e-mail: helenav@eco.uva.es

Expuse una primera versión de este artículo en el XII Congreso Iberoamericano de Urbanismo, organizado en Salamanca del 16 al 18 de octubre de 2006, sobre *Ecología y ciudad: Buscando modelos urbanos más sostenibles*.

Deseo agradecer el apoyo financiero prestado por la Universidad de Valladolid y la Junta de Castilla y León para

realizar varias estancias como *Research Fellow* en la *City and Planning Regional School* de la Universidad de Cardiff (Reino Unido) durante el curso académico 2005/2006. Allí, la ayuda proporcionada por el profesor Clifford GUY fue indispensable para el desarrollo de mi investigación, como lo fue aquí la colaboración de Santiago ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA. Asimismo, agradezco a los evaluadores anónimos de la revista las valiosas sugerencias propuestas.

completadas con otras menos tangibles como el “vaciamiento” de nuestra cultura y el deterioro del “capital social”¹, o con aspectos de difícil cuantificación como los efectos sobre la inflación, el marco de las relaciones laborales o el nivel de empleo en el sector. El fundamento de la regulación es, pues, la existencia de externalidades negativas o costes externos —sociales, infraestructurales y medioambientales— asociados al desarrollo de los grandes formatos de distribución comercial y a su transformación en escenarios de consumo. Las externalidades son manifestaciones de los fallos del mercado, ya que revelan que los precios no reflejan la estructura real de costes y, en consecuencia, su presencia ha justificado tradicionalmente una intervención pública, de cara a paliarlas y poder contribuir así a que los individuos tomen las decisiones más adecuadas, tanto desde el punto de vista personal, como desde una perspectiva social y ambiental.

En el presente trabajo, los impactos de los nuevos formatos comerciales serán abordados desde una perspectiva que encare el desafío, cada día más acuciante, de garantizar un desarrollo sostenible. La evolución y los rasgos del sector de la distribución comercial se encuentran estrechamente relacionados con los cambios acaecidos en el consumo actual, así como con las transformaciones experimentadas en las tendencias urbanizadoras. Ambos aspectos plantean dudas razonables sobre su contribución a la sostenibilidad, es más, suelen ser señalados entre las principales manifestaciones de la insostenibilidad del modelo socioeconómico actual. En este sentido, veremos como los efectos sociales y medioambientales de la emergencia de los nuevos escenarios comerciales no van a ser sino una versión acentuada de ciertas tendencias y comportamientos que comprometen la consecución del bienestar social sostenible.

Una vez examinados los retos que los grandes escenarios comerciales plantean al regulador, se examina la regulación actual desde una perspectiva crítica, tratando de evaluar en qué medida responde a los

desafíos planteados. Aquí se sostiene que, a pesar de la retórica con que se justifican, los instrumentos actuales no responden tanto a la posibilidad de afrontar las consecuencias urbanísticas o medioambientales de la implantación de los nuevos formatos comerciales, como a la voluntad de satisfacer a los grupos de interés políticamente mejor organizados.

Hasta la fecha, en el “urbanismo comercial” español ha predominado más lo estrictamente comercial que lo urbanístico o medioambiental y el resultado final —adelantando un juicio sobre el que más adelante volveremos— ha sido, por lo general, un sofocante intervencionismo que, más que resolver los problemas planteados, ha obstaculizado la libre competencia sirviendo de coartada para proteger los intereses de los ya instalados en el mercado frente a sus potenciales competidores.

La perversidad de la regulación vigente es un argumento del que no necesariamente debe extraerse como consecuencia la inutilidad de cualquier regulación. El análisis crítico de los resultados logrados y de las anomalías del sistema, puede jugar un papel correctivo importante. Ser consciente de los fracasos puede resultar una experiencia de aprendizaje para reformular e inventar nuevos métodos de intervención pública que de verdad permitan alcanzar los objetivos esperados. En cualquier intento de regulación debe prevalecer la modestia y la prudencia. Debe tenerse presente la existencia de fallos del mercado y, también, los límites de la actuación pública. Sin embargo, puede defenderse que una regulación apropiada sigue siendo necesaria. Las críticas vertidas al actual sistema demandan la formulación de propuestas alternativas que sirvan para inspirar un nuevo sistema más respetuoso con las libertades y con los bienes constitucionalmente protegidos. Por estas y otras razones, el apartado final está dedicado a sondear alternativas a una regulación que hasta el momento se ha manifestado ineficaz para abordar los problemas que la justifican y legitiman frente a la ciudadanía.

¹ PUTNAM considera que el conjunto de los vínculos informales y espontáneos entre los ciudadanos y las normas de reciprocidad y confianza derivados de ellos constituye el

«capital social». Según este autor, se está produciendo un declive del mismo y, con él, una pérdida de uno de los factores más relevantes de satisfacción social y personal (2003).

2. EL IMPACTO ESPACIAL DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

2.1. Cambio de escala, localización periférica y dinamismo de los formatos

Tratando de resumir las nuevas características del sector de la distribución comercial y las principales novedades con las que ha de enfrentarse el regulador, la evolución de las grandes superficies en España puede ser contemplada desde tres puntos de vista: el cambio de escala, la localización periférica y el dinamismo de los formatos (ARRIBAS, 2001: 688 y 689).

En cuanto a la *escala*, la superficie de los grandes establecimientos comerciales puede llegar a ser hasta cien veces superior que la de un almacén clásico, lo que requiere espacios para aparcamientos o para el almacenaje de mercancías difíciles de insertar en el entorno urbano tradicional. De ahí que estas fórmulas comerciales sean periféricas y que su implantación precise de inversiones (públicas en muchos casos) en infraestructuras, accesos, etc.

El cambio de *localización* es otro de los fenómenos que se observan en la evolución de los grandes establecimientos comerciales. Su implantación afectó, en un primer momento, a las grandes ciudades (Madrid y Barcelona) y a los municipios que componían sus respectivas áreas metropolitanas. En cualquier caso, siempre se trataba de

poblaciones que superaban los 100.000 habitantes y de ubicaciones cercanas a importantes redes de comunicación que garantizaban un fácil acceso a una extensa área de influencia. Estas transformaciones, unidas al importante crecimiento de muchas ciudades, también afectaron al funcionamiento de las áreas de centralidad comercial tradicionales de las principales ciudades españolas, dando origen a los primeros estudios de lo que –con inspiración francesa– comienza a denominarse “urbanismo comercial”².

Posteriormente, fueron extendiéndose en los espacios que bordeaban ciudades de menor tamaño (casi siempre capitales de provincia) aún por explotar, que se convierten en la cabecera de nuevas áreas de influencia comercial, en las zonas turísticas³ e, incluso, han llegado a instalarse en poblaciones de menos de 20.000 habitantes⁴. Se trata de ocupar nichos de mercado aún no satisfechos. En los últimos años, se consolida la tendencia de aumento progresivo de implantaciones comerciales en la periferia urbana.

En tercer y último lugar, uno de los principales problemas para la regulación del sector es el *dinamismo* empresarial que provoca continuos cambios en los formatos. Así, en apenas treinta años, se ha pasado de los primeros hipermercados, estrictamente alimentarios, a las grandes superficies especializadas o a los centros comerciales fundamentados en un hipermercado que actúa como locomotora; y, de ahí, a los

² A finales de los setenta, el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) publicaba varios estudios: *Nuevas formas de comercio en España*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Los hipermercados: Efectos urbanísticos y comerciales en Barcelona y su área metropolitana*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Urbanismo comercial en Gerona*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Programa de Reforma de las Estructuras Comerciales*, Ministerio de Comercio y Turismo, IRESCO, Madrid, 1978. El urbanismo comercial se desarrolla en Francia a partir de 1973, año de aprobación de la Ley 73-1193, de 27 de diciembre, *sobre la orientación del comercio y de la artesanía*, más conocida como *Loi Royer*, con la que se pretendían resolver los problemas que a las nuevas formas comerciales de gran tamaño planteaban a los comerciantes tradicionales. El modelo francés ha sido profusamente estudiado. Tempranamente se ocuparon de las relaciones entre el urbanismo y el control administrativo de la implantación de los establecimientos comerciales CHARLES (1980: 41), HOCREITERE (1989: 13) y AUBY (1989). Puesto que la bibliografía es muy extensa, no resulta fácil seleccionar, con carácter general, unas pocas obras. Sin duda, entre ellas estarían las numerosas contribuciones de Yann TANGUY (1988: 97-112, 1993: 1-21, y 1997: 1-29). Y, por su carácter monográfico, merece ser recomendada la tesis doctoral de GRABOY-GROBESCO (1999). Entre nosotros, le han dedicado

una especial atención: CASES & PONS (1998: 25-68) y PÉREZ FERNÁNDEZ (75-80 y 97-101).

³ Pretendiendo beneficiarse de dos circunstancias que concurren en estas zonas. Por una parte, del importante efecto de arrastre de la gran afluencia de tráfico de personas y de turistas, de la gran densidad de población que se produce en determinados momentos del año y del crecimiento económico potencial de las localidades turísticas. Y, por otra, del régimen de libertad de horarios comerciales que nuestra legislación ha establecido para las denominadas “zonas de gran afluencia turística” (primeramente, en la LO 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista; después, en el Real Decreto-Ley 6/2000; hoy, en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales). Los municipios turísticos precisan unos horarios comerciales flexibles para satisfacer las necesidades de aquellos que disfrutan de su tiempo de ocio y, a la vez, para beneficiarse de una de las actividades a las que el “ocio” dedica su tiempo: el consumo. Por esta razón, en España, como en otros países de nuestro entorno, se ha reconocido la libertad de horarios para las “zonas de gran afluencia turística”, cuya determinación corresponde a la Administración autonómica.

⁴ Todo ello como consecuencia del incremento de la motorización de estos núcleos de población, la mejora de la red de carreteras y la modernización de los hábitos y estilos de vida, de compra y de consumo de sus habitantes.

“parques comerciales” (compuestos por tiendas tradicionales, establecimientos franquiciados, medianas superficies especializadas, tiendas de saldo o *factory outlets*) o los “parques de ocio” (donde la oferta comercial se mezcla con actividades de ocio como cines y hostelería)⁵. Mientras que en el año 1998 era mayoritario el grupo de centros fundamentados en hipermercado (con un porcentaje del 31% de participación sobre el total de centros comerciales), los últimos datos (2002) muestran que los centros comerciales pequeños ocupan las primeras posiciones en el *ranking* (con un 28,6%), seguidos de los centros basados en un hipermercado, que descienden al 25% y los grandes centros comerciales que alcanzan el 19,5%. Es de destacar el brusco retroceso de las galerías comerciales, que pasan de un 16,15% de la participación en 1998 al 8,89% en el 2002 y la evolución positiva y al alza de los centros comerciales regionales, y, muy notablemente, los parques de actividades comerciales y los centros temáticos de fabricantes y de ocio, que llegan a cuatriplicar su participación sobre el total de los centros comerciales⁶.

2.2. Expansión urbana y auge del centro comercial

Los distintos formatos comerciales tienen estrechos vínculos con la naturaleza y características de la estructura urbana de las ciudades. Algunas de las fórmulas más exitosas de los nuevos escenarios de consumo

—como las grandes superficies, los centros comerciales y los parques de ocio y entretenimiento— están asociadas de manera clara al desplazamiento de los límites de las ciudades. El proceso de urbanización juega, en este sentido, un papel indiscutible en la proliferación y avance de determinados formatos comerciales, al tiempo que, esa misma dinámica, actúa en detrimento de otras modalidades. Pero la expansión de la ciudad no es solamente un fenómeno de orden cuantitativo. La tendencia urbanizadora provoca un salto cualitativo en la vida social. El modelo urbano determina la forma de movilidad de las personas y las exigencias de transporte de las mercancías, el grado y la eficiencia en el uso de los recursos naturales; y, además, influye, de manera destacada, sobre las fórmulas de convivencia y el estado del “capital social”.

Por otro lado, la implantación masiva de las nuevas fórmulas de comercio sirve para reforzar las mismas condiciones que desencadenan su éxito. En particular, la consolidación periférica de las grandes superficies comerciales se convierte, a su vez, en factor determinante del modelo de asentamiento y ordenación del espacio y en elemento dinamizador de la propia urbanización expansiva. Así, las grandes superficies son causa y consecuencia de la creciente transformación de las ciudades.

Las promociones del espacio comercial se han desarrollado en estrecha relación con la dinámica urbanística y el negocio inmobiliario. Los centros comerciales son “auténticas joyas inmobiliarias”⁷, un mercado

⁵ El concepto de centro comercial, a menudo, resulta equívoco. Como ha descrito CERDÁ SUÁREZ, «el concepto de centro comercial sirve para identificar tanto a las aglomeraciones comerciales no planificadas (una de las formas tradicionales en las que se manifiesta el comercio minorista), como a las agrupaciones comerciales planificadas con una imagen unitaria y gestión externa común, que conforman uno de los formatos comerciales más importantes y revolucionarios de las últimas décadas» (2002: 43). Existe gran variedad de definiciones en torno al centro comercial planificado, si bien la literatura especializada acepta como válido el concepto que ofrece la Asociación Española de Centros Comerciales (AECC): «un conjunto de establecimientos comerciales independientes, planificados y desarrollados por una o varias entidades, con criterio de unidad; cuyo tamaño, mezcla comercial, servicios comunes y actividades complementarias están relacionadas con su entorno, y que dispone permanentemente de una imagen y gestión unitaria» (<http://www.aeccc.com>). Esta definición de la AECC engloba diferentes tipos de centros comerciales existentes en nuestro país. Las clasificaciones de los centros comerciales planificados son abundantes en la literatura académica. Aunque se efectúan atendiendo a diversos criterios, todas ellas, de una u otra manera, se refieren al criterio de la

superficie o del área de influencia del centro comercial (SÁINZ DE VICUÑA, 1996; CASARES & REBOLLO, 2000; GARCÍA-DURÁN, 2001). La AECC, en el año 2006, ha establecido una tipología, adaptada al nuevo marco europeo de clasificación de Centros Comerciales acordado por el *International Council of Shopping Centers* (ICSC). En ella se distingue entre formatos tradicionales (muy grande, grande, mediano, pequeño, hipermercado, galería comercial) y formatos especializados (parque comercial, centro de fabricantes, centro de ocio).

⁶ Como ponen de relieve todos los autores que han estudiado la evolución de los centros comerciales (ZORRILLA & HARTMANN, 1998; CUESTA, 1999; FRASQUET, 2000; CERDÁ, 2002), así como el *Directorio español de centros comerciales* publicado por la Asociación Española de Centros Comerciales (AECC, 1998, 2000, 2002, 2006). Los datos más recientes, proporcionados por la AECC en 2006, confirman las tendencias apuntadas en el texto. Pueden consultarse en http://www.aeccc.com/cc_comerciales/estadisticas.asp

⁷ En estos términos se expresaban los representantes de la Asociación Española de Centros Comerciales (AECC) en declaraciones a la prensa (*EL PAÍS, Propiedades*, viernes 7 de mayo de 2004).

activo y positivo que despierta cada vez más el interés de los inversores. Los centros comerciales han crecido en nuestro país a un ritmo vertiginoso, hasta el punto de que España llegará a liderar en Europa el número de aperturas previstas en los próximos años. En el año 2000 había apenas 217 centros abiertos. En el transcurso de apenas seis ejercicios, el número se ha incrementado hasta alcanzar, en el año 2005, la cifra de 464 centros comerciales en funcionamiento, lo que ha significado que tres millones de metros cuadrados de nueva superficie bruta alquilable se hayan puesto en el mercado durante ese período de tiempo. Sólo en el año 2005, los promotores tenían previsto invertir más de 1.200 millones de euros en la construcción de nuevos complejos de comercio y ocio. La consultora Aguirre Newman asegura que durante los próximos cinco años está prevista la promoción de 149 proyectos nuevos, con una superficie comercial adicional de 4,3 millones de metros cuadrados⁸.

Como era de esperar, la apertura del mayor número de centros comerciales corresponde a las zonas del país que más intensamente han experimentado el proceso de urbanización, renovación y ampliación del parque de viviendas. Ya que la mayoría de las ciudades españolas cuentan con centros comerciales, los nuevos proyectos suelen seguir las líneas del crecimiento residencial. Madrid y Andalucía, dos Comunidades con un desarrollo económico e inmobiliario significativo, son los líderes de apertura de nuevos centros. El año pasado, las dos regiones acapararon el 44% de las inauguraciones. La mayor concentración corresponde a la Comunidad de Madrid (con el 22,8% de la superficie bruta alquilable del total del país), que ha asistido en apenas dos décadas a la apertura de 90 nuevos centros comerciales; le siguen, Andalucía (16,5%), la Comunidad Valenciana (11,9%) y Cataluña (11,40%)⁹. Vemos, pues, como la superficie comercial presente en estas cuatro Comunidades Autónomas supone el 62,6%

de la superficie total nacional, lo cual muestra el claro desequilibrio que se produce a nivel geográfico. Por consiguiente, los centros comerciales florecen allí donde más intensamente se produce la expansión urbanizadora, al tiempo que se erigen como elementos dinamizadores, a su vez, de ese mismo proceso de desarrollo urbano.

La verdad es que no hay mejor metáfora de las mutuas implicaciones entre nuevos formatos y ciudad reptante que la figura apaisada de un parque comercial de última generación. Su condición plana, de arquitectura aplastada contra el suelo, se corresponde con la expansión hacia el horizonte de una ciudad que ha dejado de serlo para convertirse en un continuo urbano.

2.3. Comercio y reestructuración urbana. Ciudades fantasma y ciudades clónicas

La actividad económica capitalista se ha desenvuelto básicamente en el escenario urbano. En la ciudad se encuentra la mano de obra necesaria y, sobre todo, los posibles consumidores: el “mercado”. La distribución en el espacio urbano de la actividad económica ha sido siempre uno de los factores más influyentes en la configuración de las ciudades. En el capitalismo de producción, la ciudad era concebida como centro industrial y campamento del ejército laboral. Buena parte de las actividades industriales y prácticamente la totalidad de los servicios se asentaban en el casco urbano, y sólo cuando la escala de la producción y los inconvenientes de la industrialización se mostraban muy evidentes se trasladaba la actividad a los polígonos de la periferia. En el capitalismo de consumo, a su vez, las ciudades crecieron perfilándose como centros de comercio y servicios. En la madurez de la sociedad de consumo de masas, constituyen el lugar donde se muestran rutilantes los objetos de consumo, erigiéndose la ciudad misma —en palabras de VÁZQUEZ MONTALBÁN— “como un inmenso mural

⁸ El sector inmobiliario y los inversores institucionales participan en la promoción de los escenarios comerciales de forma activa: en el año 2004 las operaciones de compraventa movieron un volumen de 350 millones de euros. Según la consultora Aguirre Newman, la rentabilidad de los complejos descendió ligeramente y oscila entre el 6,25 y el 6,50% anual. Casi la totalidad de los promotores y constructores de centros comerciales

son españoles, pero, sin embargo, la pujanza del mercado español ha empezado a interesar también a los inversores extranjeros (EL PAÍS, *Propiedades*, viernes 24 de junio de 2005).

⁹ El resto de Comunidades presentan porcentajes inferiores o iguales al 6%. Puede consultarse el informe de la consultora JONES LANG LASALLE, *Retail in Spain 2003*, en la siguiente dirección de Internet: <http://www.joneslanglasalle.es>

donde la persuasión comercial escribe sus mejores páginas publicitarias”. En la sociedad de masas, la ciudad se convierte en el escenario en el que por antonomasia se desarrollan los comportamientos asociados al consumo.

Desde el punto de vista particular de la actividad comercial, prácticamente hasta el último tercio del siglo XX, las relaciones entre ciudad y comercio han estado insertadas en un marco estable, o cuando menos, no disruptivo¹⁰. Durante este tiempo la actividad comercial se realizó, con carácter general, bajo condiciones de proximidad a los lugares de residencia de la población. Los establecimientos se integraban en el espacio físico de los edificios residenciales o en zonas específicas de agrupación de tiendas en continuidad con el tejido urbano consolidado. Los equipamientos comerciales se localizaban, en consecuencia, en lugares muy centrales y accesibles para la mayoría de la población, con unas altas posibilidades de concurrir a ellos andando o mediante la utilización del transporte público. La vecindad con la actividad comercial, así como la fácil accesibilidad al comercio concentrado en los centros urbanos, hicieron que el local comercial se convirtiera, simultáneamente, en un lugar de aprovisionamiento y de encuentro interpersonal, en una fuente de vínculos y relaciones sociales. Las calles no cumplían una única función especializada en el tránsito, sino que resultaban reforzadas, por mor del dinamismo que les imprimía la actividad comercial, en su carácter de espacio público de uso social.

La ruptura entre espacio público y comercio se empieza a producir con la introducción de las primeras fórmulas de grandes superficies comerciales a finales de la década de los sesenta y, algo más tarde, con determinadas políticas de ordenación urbana y de rehabilitación de los cascos históricos que van a favorecer la terciarización de los centros de las ciudades frente a su uso residencial. De esta manera, en la metrópoli actual la actividad comercial y de consumo se desgaja en dos polos bien diferenciados, por un lado, el de las grandes

superficies de la periferia, autocalificadas y reconocidas ahora también como “parques de ocio y cultura”, y, por el otro, el de los centros históricos, reconstruidos como un gran espacio comercial abierto con ribetes de parque temático, que alberga hoteles, restaurantes y tabernas, locales de copas, museos, pasajes comerciales, todo, como advierte Vicente VERDÚ, como parte de un mismo *pack* y al servicio de una población de no residentes (2003). Y entre la periferia, abigarrada de parques empresariales y comerciales, y el centro histórico, que se *musealiza* y reconvierte en escenografía teatral, los barrios, lugares de residencia, que van perdiendo, como consecuencia de lo anterior, una parte significativa de sus actividades económicas y de sus equipamientos comerciales.

La característica principal de las grandes superficies —en relación con la problemática urbanística— radica en su localización suburbana y periurbana, así como en la asociación de su desarrollo con los modelos de transporte que descansan prioritariamente en el vehículo privado. Conviene destacar los factores que van asociados a la localización suburbana y periférica del gran equipamiento comercial porque estos elementos van a resultar de la máxima relevancia a la hora de indagar en los impactos y problemas urbanísticos y medioambientales que suscitan. En primer lugar, el auge en la motorización masiva de la población. En segundo término, la adopción de nuevas formas urbanas que crecen más en expansión territorial que en población. A este avance de la superficie urbana, se une, en tercer lugar, la separación en el territorio de funciones y usos específicos que antes se solapaban. Por último, esta especialización extrema de los usos y funciones asignados a las distintas partes de la superficie urbana reforzará, a su vez, las necesidades de movilidad y de infraestructuras viarias en un proceso de causalidades que se refuerzan mutuamente.

Las consecuencias inmediatas de todo ello serán la dispersión (la “urbanización difusa”), la fragmentación del hábitat urbano (la

¹⁰ Para comprender las interrelaciones entre las ciudades y el comercio, es ineludible acudir a dos autores: el historiador belga PIRENNE (1971) y la economista norteamericana JACOBS (1959 y 1984). Una trabajada síntesis de la evolución histórica

de las relaciones entre ciudad y actividad comercial, analizando también causalidades y consecuencias a la luz de la doctrina histórica y de la sociología urbana, se puede encontrar en PÉREZ FERNÁNDEZ (1999: cap.1).

“concentración espacial en enclaves”) y un modelo de urbanización más dispendioso en términos de territorio y de uso de los recursos fósiles (“ciudades insostenibles”)¹¹. El ejemplo paradigmático se encuentra en los modos de asentamiento “en forma de ciudad jardín, de viviendas apareadas o adosadas (...) que de hecho han supuesto la desaparición de los elementos más tradicionales de lo urbano, de la calle, la fachada, la tienda. Estas nuevas urbanizaciones, que no pueden contener actividades comerciales, se encuentran obligadas a generar en sí mismas espacios comerciales de nuevo tipo. De ahí el paralelismo entre urbanización difusa y comercio concentrado, como necesidad propia de estos nuevos tiempos” (TARRAGÓ, 1992: 19). Esta fragmentación y dispersión del hábitat urbano deviene en causa y consecuencia de la extraordinaria proliferación de los nuevos escenarios de consumo. Los espacios —extremadamente parcelados y especializados— del territorio urbano, se integran sólo mediante las redes de autovías y autopistas, y en sus nodos (o en sus proximidades) se ubican estratégicamente —para tener garantizada una masiva y rápida accesibilidad mediante el automóvil— las grandes superficies comerciales. De esta manera, estos equipamientos dan lugar a enclaves o islas comerciales que, pese a su proximidad a la ciudad, dan la espalda a su tejido urbano al estar rodeados de aparcamientos de superficie y orientados en exclusiva a la red viaria de alta capacidad y rápida circulación (LÓPEZ DE LUCIO, 2002).

En la línea de todo lo que se apuntado en el presente epígrafe, conviene tener presentes dos interesantes informes de *The New Economics Foundation* (NEF) que han revelado una problemática en las ciudades británicas, que pueden ser detectada de modo paralelo en otros lugares del planeta. Por una parte, el fenómeno de las “ciudades fantasma” (*Ghost Towns*) y, unido al anterior, el de las “ciudades clónicas” (*Clone Towns*). En 2002, NEF publicó el pionero informe titulado *Ghost Town Britain*. En él se muestra como, en el transcurso de las dos últimas décadas,

la construcción de grandes centros comerciales en la periferia urbana y los cierres de las sucursales de los grandes bancos han llevado a mucha gente fuera del centro urbano comercial, con un resultado de pérdida de miles de comerciantes independientes. El informe pone de manifiesto que el modelo de comercio minorista tradicional, “incapaz de competir en un campo donde no se practica el juego limpio”, está desapareciendo en Gran Bretaña. Las estadísticas son descarnadas para el comercio local:

“Entre 1997 y 2002, las tiendas especializadas como carnicerías, panaderías o pescaderías y quioscos cerraron al ritmo de cincuenta a la semana. Las tiendas generalistas cierran a un ritmo de una al día. Veinte pubs tradicionales (no cadenas) fueron cerrados mensualmente. Entre 1992 y 2002, Gran Bretaña perdió un tercio de su red de sucursales bancarias. Más de 1000 poblaciones se quedaron sin ningún acceso a bancos” (NEF, 2002: 2-3).

Como consecuencia han aparecido “desiertos” donde hace no mucho tiempo las comunidades que allí habitaban tenían acceso a tiendas y servicios. Son las “ciudades fantasma”. Al mismo tiempo, el lugar de las tiendas locales ha sido ocupado por cadenas de tiendas “replicantes”, constituyendo ciudades idénticas las unas a las otras. Como consecuencia, el carácter individual de los centros de las ciudades se ha evaporado. Surgen así las “ciudades clónicas”. Los espacios comerciales, antes llenos con independientes carnicerías, quioscos, estancos, pubs, librerías, fruterías y, en general, negocios de propiedad familiar, han sido sustituidos por supermercados, cadenas de comida rápida y tiendas de ropa “globales”. Muchos centros urbanos han padecido una renovación que incluso ha modificado las fachadas distintivas de sus comercios, así los materiales constructivos tradicionales han sido cambiados por cristales idénticos, por el mismo acero y por similares escaparates, que ofrecen el grado de esterilidad ideal para albergar una sarta de tiendas “clones” de

¹¹ Una referencia básica sobre los problemas de habitabilidad y sostenibilidad de los diferentes modelos de ciudades y sobre líneas posibles de intervención para alcanzar aquellos objetivos en el caso español, puede encontrarse en

la obra colectiva: *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas*, Volumen primero, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996.

carácter internacional (Ralph Lauren, Zara, Starbucks, Gap, McDonald's, Blockbuster...). La homogeneización es un fenómeno que afecta a todo el mundo, rico o pobre. En el informe se señala que la pérdida de la diversidad comercial es un crimen contra la cultura y que no se trata únicamente de una "pérdida sentimental" (NEF, 2002: 6). La expansión de las ciudades clónicas supone una importante amenaza para la viabilidad de las economías y de las comunidades locales. Existe un fuerte paralelismo entre la diversidad genética en el mundo natural (tan necesaria para el mantenimiento de la salud y estabilidad de los ecosistemas) y la diversidad comercial de las calles de nuestras ciudades. Así como la pérdida de la diversidad genética amenaza la supervivencia de las especies y hace que los ecosistemas naturales fracasen, las ciudades clónicas ponen en peligro los medios de vida locales, las comunidades y la cultura a causa de la disminución de la capacidad de resistencia de las calles comerciales a las crisis económicas y debido a la disminución de las opciones de consumo (JACOBS, 1959). No puede olvidarse el "efecto multiplicador" que el consumo tiene en las economías locales: las tiendas genuinamente locales tienen mayores beneficios locales. Hay, pues, buenas razones económicas para mantener la diversidad de las calles de nuestras ciudades (NEF, 2002: 7).

Los problemas y retos que las nuevas formas de distribución comercial plantean a la vida y organización de las ciudades son, en buena medida, los mismos que suscitan las nuevas tendencias urbanizadoras. Más precisamente, el proceso urbanizador que conduce a la ciudad difusa es causa, y consecuencia a la vez, de la proliferación de los nuevos formatos comerciales y de su asentamiento como escenarios característicos del consumo en nuestros días. Las interrelaciones entre la problemática urbanística y el equipamiento comercial son cada día mayores, de suerte que cada vez sea más urgente poner de manifiesto esas conexiones para poder afrontar, con una regulación pública bien fundamentada, las consecuencias infraestructurales, urbanísticas, sociales y medioambientales que vienen asociadas a su desarrollo. En verdad, resultaría altamente incongruente que —conscientes

de que la construcción social de las ciudades no sólo atañe a su dimensión espacial y morfológica, sino también a su condición de realidad de convivencia y relación social— tratásemos de limitar la expansión urbana de una ciudad carente de límites sin reparar, al mismo tiempo, en los costes externos derivados de la implantación masiva de los grandes formatos de distribución comercial y de su transformación en contemporáneos escenarios de consumo. Así, pues, indagar en los fundamentos que justifican hoy la regulación pública de la actividad comercial nos lleva a ponernos frente al conjunto de estos retos y nos obliga a ir más allá de un enfoque meramente sectorial.

2.4. La necesaria vinculación de la regulación de los establecimientos comerciales con la ordenación del territorio y el urbanismo

La ordenación espacial del comercio obedece básicamente a dos argumentos que justifican plenamente la intervención pública en esta materia. En primer lugar, dado que el comercio desempeña una *función social*, una *función de servicio a la comunidad*, y, puesto que el mercado no responde adecuadamente a las necesidades de los consumidores, se impone que los Poderes públicos lleven a cabo una ordenación del sector que garantice la libertad de comercio y defienda los intereses de los consumidores. En esta línea, la regulación pretende un desarrollo racional y equilibrado entre las diversas formas comerciales. En segundo término, la ordenación pública aparecería justificada en la medida en que con ella puedan solventarse los graves problemas que, debido a la localización del equipamiento comercial, padecen nuestras ciudades: problemas de tráfico y accesibilidad, fenómenos de densificación, segregación espacial, crecimiento incontrolado de la ciudad, etc. (PÉREZ FERNÁNDEZ, 1998: 111 y 113). Una ordenación de este tipo —y tomamos prestada la frase de TARRAGÓ—, *no sólo es lícita, sino socialmente necesaria* (1992: 20). Por supuesto, este planteamiento, considerado como un desideratum, es muy loable. Sin embargo, apenas guarda relación con la realidad de la intervención en el sector

de la distribución comercial en España. La ordenación comercial realmente existente, la que vienen practicando las distintas Comunidades Autónomas en los últimos años, dista mucho, a nuestro juicio, de ser lícita y necesaria.

Permítasenos el juego de palabras, del derecho al hecho va un trecho. Si nos centramos en el marco jurídico español, lo que se viene llamando “urbanismo comercial” engloba una serie de regulaciones basadas en una autorización comercial específica para la instalación de los grandes establecimientos comerciales, que poco o nada tienen que ver con la ordenación del territorio y el urbanismo.

Hace algo más de diez años se aprobó en España la primera Ley de ordenación del comercio minorista. La Ley 7/1996, de 15 de enero, supuso un hito legislativo en el proceso evolutivo de la ordenación espacial del comercio: la aprobación de una ley básica estatal que generalizaba en toda España el control autonómico de la apertura de las grandes superficies comerciales mediante su sujeción a una autorización comercial de carácter específico. Este hecho ha generado múltiples legislaciones autonómicas, con diferentes definiciones en los aspectos que identifican las características de los establecimientos comerciales (concepto de gran superficie, definición de gran superficie y superficie de venta), así como en los procedimientos de tramitación de las licencias comerciales específicas. Variedad también en los criterios que han de ser valorados por las respectivas Administraciones para la concesión de las licencias. Pero, sin duda, lo más destacable de esta nueva normativa es la extensión a buena parte de las Comunidades Autónomas de mecanismos de planificación y control de las nuevas implantaciones, mediante figuras como los Planes de equipamientos comerciales u otros similares, basados en cálculos del espacio comercial potencial en función de la superficie de venta por habitante y su reparto entre la dotación comercial que se vaya a permitir. Los nuevos procedimientos están desviándose del objetivo inicial del control administrativo derivado de una licencia comercial específica, señalado en la Ley de 1996 y basado en la definición del tamaño físico del establecimiento, a otro objetivo de

planificación territorial y control férreo de los establecimientos comerciales en función, muchas veces, del tamaño empresarial, facturación o composición del capital.

Por otra parte, el nuevo marco legal no implica la desaparición del control municipal ejercido a través de las licencias de apertura y obras, sino que a éste se le añade un nuevo control que se superpone, por tanto, a los anteriores. De ahí que la nueva licencia haya sido denominada “segunda licencia”, sin que —y a pesar de que de tal denominación pueda inferirse lo contrario— deba ser solicitada con posterioridad a la obtención de las licencias municipales, sino con carácter previo a éstas. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y de las normas autonómicas que la desarrollan, se inaugura, pues, una nueva etapa en la que, como comenzaba a entreverse en el incipiente urbanismo comercial pergeñado en los ochenta por algunas Comunidades Autónomas, los criterios de política comercial prevalecen sobre cualesquiera otros en el otorgamiento de las licencias para la apertura de grandes establecimientos comerciales.

Las razones que justifican la intervención autonómica, avaladas por la jurisprudencia constitucional, radican en la dimensión *supramunicipal* o *territorial* de los intereses concernidos por la instalación de una gran superficie comercial (STC 264/1993, F.J. 6.º). Ahora bien, el cambio de la Administración competente no necesariamente implica un cambio en los modos de actuar: la discrecionalidad municipal puede ser reemplazada por la discrecionalidad de otra entidad pública, ni mejor, ni peor. La novedad de esta nueva licencia respecto de la tradicional licencia de apertura municipal es, por una parte, obvia: su carácter autonómico (TORNOS, 1991: 646-7; RAZQUIN, 2003: 1130). Y, por otra, la nueva licencia introduce criterios de política comercial, ajenos a la licencia municipal, que responden, en términos generales, a un deseo de proteger al pequeño comercio frente a las grandes empresas de distribución. Y, sin embargo, las restricciones más propiamente comerciales se refugian bajo el disfraz de instrumentos urbanísticos o de ordenación del territorio (PAREJA, 2000: 51; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2000: 53). Si bien es verdad que los cambios en la estructura comercial afectan a la vida urbana, no es menos cierto que aspectos como

la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado o los efectos sobre la estructura comercial (que son los que contempla el párrafo 2.º del art. 6 de la LOCM) obedecen más claramente a una voluntad de intervención en la ordenación de la actividad comercial que a una preocupación directa por su incidencia territorial. En definitiva, la *segunda licencia* se concede por otros motivos, de carácter comercial o económico.

El mal llamado “urbanismo comercial” no se pone al servicio de los valores constitucionales ni del medio ambiente adecuado ni de la racional utilización del suelo,

“sino indirecta e instrumentalmente al servicio de la resolución de un específico problema del régimen propio del mercado: la plena y libre competencia” (PAREJO, 1996: 137).

No es para alarmarse, así lo confiesa expresamente la propia Exposición de Motivos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM):

“La economía española precisa, para su adecuado funcionamiento, un sistema de distribución eficiente, que permita asegurar el aprovisionamiento de los consumidores con el mejor nivel de servicio posible y con el mínimo coste de distribución. Para alcanzar este objetivo, es preciso que el mercado garantice la óptima asignación de los recursos a través del *funcionamiento de la libre y leal competencia*.”

En este sentido, el establecimiento de un marco de buenas prácticas comerciales deberá producir un mejor comportamiento de todos los agentes del sector, cuyos efectos redundarán en *un mejor funcionamiento de la competencia*”.

La insistencia del legislador en la protección de la competencia es elocuente. Unos párrafos después, apostilla:

“La Ley aspira a ser la base de la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las grandes y las pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al *mantenimiento de la libre y leal competencia*”.

La autorización comercial para la instalación de grandes superficies que introduce la LOCM es una autorización de naturaleza económica, que pretende conseguir el mantenimiento de la competencia, el equilibrio entre las distintas formas comerciales. Ahora bien, con anterioridad, ya existía una dimensión territorial o urbanística de la ordenación comercial. De modo que en nuestro ordenamiento jurídico coexisten en la actualidad dos determinaciones del uso del suelo que obedecen a razones diferentes. Son evidentes las consecuencias disfuncionales que de esta superposición descoordinada pueden seguirse y que, de hecho, se siguen (PAREJO, 1996: 138). A esta confusión se suma la existente en el plano competencial. En materia de comercio interior existe un complejo entrecruzamiento de títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, que origina lo que algún autor ha denominado “situación de irracionalidad competencial” (CARRASCO, 1997: 23).

La apertura de un gran establecimiento comercial precisa de una triple autorización: la “licencia comercial específica” (de carácter autonómico); la “licencia de actividades clasificadas” o “licencia ambiental” (control medioambiental) y la “licencia de obras” (control urbanístico de la construcción y el uso del suelo). Las dos últimas pueden considerarse coordinadas entre sí y no se solapan por razón de su objeto. Pero la primera incurre en duplicidad con la urbanística¹². Por tanto, la LOCM consagra la pluralidad de regulaciones del uso del suelo. Sin embargo, si los usos del suelo se limitan, es con el fin de lograr la racionalidad de su utilización. En consecuencia, la ordenación correspondiente debe ser lógicamente única, y, en modo alguno, una suma de las ordenaciones sectoriales, es decir, plural (PAREJO, 1996: 146). A nuestro entender, esta multiplicidad de regulaciones puede estar vulnerando dos mandatos constitucionales a los Poderes públicos con respecto al suelo: el de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45 CE) y el de

¹² Como ejemplifica PAREJO (1996: 144), de resultados de semejante descoordinación legislativa, un empresario que adquiere un suelo con uso comercial (en el que no sólo es legítima, sino incluso preceptiva, la instalación de un

establecimiento comercial de acuerdo con la ordenación urbanística) puede encontrarse con la situación de inseguridad acerca de la legitimidad del ejercicio en dicho suelo de la libertad de establecimiento comercial.

regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE).

La irracionalidad de esta doble regulación de la utilización del suelo viene dada porque lo que es legítimo conforme a la normativa urbanística específica, puede no serlo a tenor de la normativa comercial. Ante estos problemas, la solución propuesta es doble y, a nuestro juicio, implica, por una parte, el establecimiento de estándares sectoriales que el planeamiento urbanístico deba de respetar; y, por otra, la integración de la perspectiva de las exigencias de la estructura comercial en el proceso mismo de ordenación territorial.

3. LOS “COSTES EXTERNOS” DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES COMO FALLO DEL MERCADO DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL

La economía especifica las condiciones bajo las cuales las decisiones independientes de los consumidores maximizadoras de su utilidad y de las empresas maximizadoras de sus beneficios, conducirán al establecimiento inevitable y espontáneo del equilibrio en todos los mercados simultáneamente. Como cabe imaginarse, es poco probable que esta condición del *equilibrio general* se alcance en el mundo real. Sin embargo, saber qué condiciones son necesarias para alcanzar el equilibrio general brinda un punto de referencia para evaluar diversos mercados y formular recomendaciones para las políticas públicas.

Fuera de los detalles, la condición esencial que conduce al equilibrio general es que todos los mercados sean perfectamente competitivos. Tradicionalmente se han estudiado los denominados *fallos del mercado* como circunstancias que justifican políticas públicas que, en teoría, pueden corregirlos (COOTER & ULEN, 1997: 60 y ss)¹³. Las externalidades, los bienes públicos, los monopolios naturales, los mercados

imperfectos, las desigualdades distributivas y los ciclos económicos constituyen el elenco de fallos del mercado que justifican la intervención pública en la economía, con el fin de tratar de corregir los defectos detectados (BATOR, 1958: 351 y ss). La Escuela de Virginia o de la *Public Choice* ha demostrado que también el Estado falla y que los fallos del mercado serían una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar la intervención pública¹⁴. Ahora bien, no se trata de argumentar que, una vez constatado que el Estado también falla y que, en consecuencia, además de los fallos del mercado existen fallos del Estado, lo mejor es concluir que no intervenga; sino que se trata de buscar alternativas institucionales y jurídicas que produzcan resultados más eficientes. La “retirada” del Estado sólo estaría justificada en el supuesto de que el mercado resultase ser una solución institucional más eficiente que el recurso a los mecanismos públicos (PUY, 1996: 55-57).

Con estas ideas como punto de referencia, vamos a realizar un examen crítico de uno de los fallos del mercado de la distribución comercial que habitualmente se alegan para justificar las políticas públicas de control de la implantación de grandes establecimientos comerciales: la existencia de efectos o costes externos de carácter medioambiental.

3.1. La “protección del medio ambiente” a través de la ordenación comercial

Las externalidades que origina la implantación de un gran establecimiento comercial son, entre otras, la saturación del tráfico en las zonas afectadas y la congestión del tráfico en la ciudad, que llevan aparejado un incremento del índice de polución atmosférica. Puesto que los grandes establecimientos comerciales se vienen ubicando en la periferia de las ciudades, otro de los efectos indeseados que se denuncian es la destrucción de la trama

¹³ La teoría de los fallos del mercado desarrollada en los años cincuenta permitió, según explica el PUY FRAGA, edificar el Estado de Bienestar, incurriendo en el error de justificar la intervención del Estado únicamente en función de que el mercado falla (1996: 23 y 55). En similares términos, para Charles WOLF, la teoría de los fallos del mercado es “el núcleo de la economía del bienestar” (1993: 21).

¹⁴ Su máximo representante, BUCHANAN, reconocido en 1986 con el Premio Nobel de Economía, afirma: “En relación con las imágenes del gobierno dominantes en los años 40, la elección pública ha creado una teoría de los fallos del gobierno” (1979: 271).

urbana consolidada, la desaparición de “pedazos” enteros de ciudad. Al mismo tiempo, la ubicación de las grandes superficies en la periferia puede originar una revaloración del precio del suelo de tipo especulativo y una fractura del hecho urbano, “pasando a convertirse en ocasiones en inductoras del modelo de urbanización, forzando a gastos en infraestructuras que, beneficiando al sector privado, gravitan sobre la comunidad; además, claro está, de contribuir al ocaso del centro urbano” (PÉREZ FERNÁNDEZ, 1998: 72-73).

El generador de la externalidad no toma en cuenta los costes que impone involuntariamente a los demás. En consecuencia, su producción le cuesta menos de lo que debería costarle en términos de los recursos sociales efectivamente usados en la producción. Por lo tanto, quien está generando costes externos produce demasiado. A fin de corregir estos costes, deberá inducirse a ese productor a “internalizarlos”, en cuyo caso, reducirá su producción al nivel social óptimo. La regulación previa puede ayudar, por tanto, a minimizar los costes sociales de las externalidades.

Las primeras regulaciones del sector comercial no establecían vinculación alguna entre la implantación de grandes superficies comerciales y el medio ambiente. Últimamente, sin embargo, la conciencia de las externalidades negativas parece sentirse en algunas Comunidades Autónomas. Quizá porque en los últimos tiempos se ha producido una verdadera eclosión de la preocupación por los problemas ambientales, que han pasado a convertirse en una de las cuestiones centrales que tiene hoy planteadas la comunidad internacional, si de verdad pretende —y no es nuestra intención ser fatalistas— que la vida humana se perpetúe en nuestro planeta. La lucha contra la degradación ambiental es una tarea colectiva y multidisciplinar en la que todos los esfuerzos son pocos. No es preciso subrayar que, entre tales esfuerzos, al Derecho y a los Poderes públicos les corresponde desempeñar un papel de primera importancia (MARTÍN MATEO, 1998: 61). El apartado 2.º del artículo

45 CE encomienda a los Poderes públicos la defensa del medio ambiente, en la que deberán velar por los siguientes principios: 1) La utilización racional de todos los recursos naturales. 2) La protección y mejora de la calidad de vida. 3) La defensa y restauración del medio ambiente y 4) La solidaridad colectiva¹⁵.

El mandato del artículo 45.2 CE está dirigido a todos los Poderes públicos en general, entre los que se encuentran las distintas instancias territoriales de poder político existentes en nuestro país. Traduciendo este planteamiento al tema que nos ocupa, defender el medio ambiente de los impactos que puedan generar las grandes superficies es tarea que, por el momento, sólo parecen atribuirse las Comunidades Autónomas. La Ley estatal de 1996 creó una “licencia comercial específica” que, como su propio nombre indica, tiene carácter exclusivamente comercial, pues para su otorgamiento se habrán de valorar especialmente aspectos como la incidencia en la estructura comercial de la zona o los efectos sobre el nivel de ocupación. Criterios que responden más claramente a una voluntad de intervención en la ordenación de la actividad comercial que a una preocupación directa por su incidencia territorial o ambiental.

Ahora bien, algunas Comunidades han introducido consideraciones medioambientales a la hora de conceder o denegar la autorización para la apertura de un gran establecimiento. La primera en hacerlo fue Castilla-La Mancha. En el artículo 9 de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista (DOCM núm. 52, de 6 de noviembre), entre los criterios de concesión de la licencia comercial específica, aparece en último lugar el “impacto urbanístico y paisajístico sobre la zona”, señalándose que se tendrán en cuenta especialmente:

“La incidencia en la red viaria, la accesibilidad al establecimiento comercial y la dotación de aparcamiento y otros servicios. Las características y la integración del establecimiento en el entorno urbano y su incidencia en el medio ambiente”.

¹⁵ Principios, todos ellos, directamente relacionados con el marco de los modelos de política económica (RUIZ ROBLEDO, 1994: 437-450). Según la mayoría de la doctrina *iuspublicista*,

la utilización racional de los recursos da entrada a las técnicas de planificación económica.

El artículo 24.1 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra (*BOE* núm. 191, de 10 de agosto) reproduce literalmente el tenor literal de la castellano-manchega. Mientras que en el artículo 12. c) de la Ley 10/1998, de 21 de diciembre, de Régimen del Comercio Minorista en la Región de Murcia (*BORM* núm. 9, de 13 de enero) aparecía una alusión escueta a un “estudio del impacto urbanístico, sobre el tráfico y la accesibilidad de la vía y sobre el medio ambiente”. Hoy, la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista y Plan de Equipamientos Comerciales en la Región de Murcia —que deroga a la anterior—, amplía las referencias a criterios de valoración tanto ambientales como territoriales (art. 12).

La Ley catalana 17/2000, de 29 de diciembre, de Equipamientos Comerciales (*DOG* núm. 3299, de 5 de enero de 2001), recogía en la letra d) de su artículo 7, entre los elementos para el otorgamiento de las licencias comerciales, los siguientes:

“Las características cualitativas y las condiciones de seguridad del proyecto, así como la integración del establecimiento en el entorno urbano y la incidencia en el medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a las medidas establecidas en el proyecto relativo al cumplimiento de la normativa vigente sobre el tratamiento de residuos, envases y embalajes”¹⁶.

Los costes medioambientales están presentes con mucha mayor entidad en la nueva Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales (*DOG* núm. 4543, de 3 de enero de 2006). Así, en la Exposición de Motivos, el legislador señala que:

“teniendo en cuenta los efectos sobre el medio ambiente, como la emisión de gases y el consumo de combustibles fósiles, y la generación de movilidad con vehículo privado generada por los grandes establecimientos comerciales, el artículo 4 de la presente ley se propone conducir las nuevas implantaciones comerciales hacia las tramas urbanas

consolidadas de las capitales de comarca o municipios de más de 25.000 habitantes o asimilables por flujos turísticos”.

Todo ello, además, queda reforzado con la inclusión, como uno de los criterios de valoración, de

“la movilidad generada por el proyecto, con una especial atención a la incidencia en la red viaria y las infraestructuras públicas, así como a la existencia o no de medios de transporte público colectivos suficientes para atender a los flujos de público previsibles y desincentivar el uso del vehículo particular”.

Por último, en la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (*BOCyL* núm. 247, de 24 de diciembre), entre los criterios para la concesión de la licencia comercial específica que se establecen en el artículo 21.2, se encuentran:

“La integración del proyecto presentado en el entorno urbano y su impacto sobre el medio ambiente y la incidencia del proyecto sobre la red viaria de la zona y los sistemas de transporte de viajeros”.

Sin embargo, en la mayor parte de las normas autonómicas, antes de entrar a valorar criterios como los que se han apuntado, se considera necesario que el proyecto de instalación del futuro centro comercial se adecúe previamente al correspondiente Plan regional de Equipamiento Comercial (véanse, *ad exemplum*, el artículo 10 de la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de Equipamientos Comerciales de Cataluña o el artículo 21 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León). En la normativa autonómica se han generalizado mecanismos de planificación y control de las nuevas implantaciones que han terminado desviándose del objetivo inicial del control administrativo derivado de la licencia comercial específica, señalado en la LOCM. Los objetivos perseguidos y el cambio en las técnicas empleadas, entre otras razones, hacen que la tradicional expresión “urbanismo comercial” resulte ambigua e

¹⁶ El legislador asturiano reprodujo textualmente esta previsión medioambiental en el artículo 23.1.e) de la Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior de la

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (*BOE* núm. 8 de 9 de enero).

impropia y que a nuestro juicio sea oportuna su sustitución por la de “planificación comercial”¹⁷.

El verdadero talón de Aquiles de la decisión administrativa es el Plan (de carácter comercial), por lo que, ciertamente, la enumeración de esa serie de criterios “medioambientales”, orientadores de la decisión de la Administración autonómica, no es más que un brindis al sol.

Más novedosa resulta la creación de impuestos que gravan a los grandes establecimientos comerciales, cuya justificación se encuentra en las potenciales externalidades negativas que su implantación produce tanto en el sector de la distribución comercial como en la ordenación territorial y en el medio ambiente (VILLAREJO: 2003 y 2008). Esta carga fiscal fue creada por primera vez en Cataluña, a través de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (en adelante, IGEC). Siguiendo el modelo catalán, hasta el momento presente, otras tres Comunidades Autónomas —Navarra, Principado de Asturias y Aragón—, han creado sus propias figuras impositivas, a través, respectivamente, de la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales y de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón. Frente a todas estas normas se han presentado recursos de inconstitucionalidad que, a día de hoy, están pendientes de resolución¹⁸.

A través de este tipo de impuestos, se pretenden unos efectos similares a los que

ocasiona la política de restricción de licencias que frena la expansión de las grandes superficies. E, igualmente, el objetivo real perseguido con estas medidas legislativas no es tanto internalizar los costes externos como proteger al comercio minorista tradicional; así lo demuestra el hecho de que los ingresos obtenidos mediante el IGEC se destinen a financiar medidas de apoyo al pequeño comercio. Si, en efecto, lo que se perjudica es el medio ambiente, los ingresos obtenidos deberían revertir en toda la sociedad que es la que se vería perjudicada, no en el comercio tradicional. En buena lógica y para ser coherentes con la finalidad del tributo, las cantidades recaudadas habrían de ser destinadas a luchar contra la “degradación ambiental” y a lograr la vertebración del tejido urbano.

Un análisis exhaustivo de la configuración de estos tributos induce a pensar que lo medioambiental opera como mera coartada ideológica para lograr una mayor legitimidad de las pretensiones reales del legislador. Los efectos externos no son los que se declaran en las exposiciones de motivos, el efecto externo que está en la mente del legislador es la desaparición del pequeño comercio y, por ende, del apoyo de un importante grupo de presión¹⁹.

No negamos la existencia de costes externos, no negamos los problemas medioambientales aparejados a los nuevos escenarios de consumo. Lo que ponemos en tela de juicio es que la preocupación por el medio ambiente del legislador “comercial” sea sincera. Entendemos que, en este caso, los costes externos pueden y deben corregirse de otra manera. No olvidemos que existen otros controles e instrumentos de intervención administrativa concebidos con la finalidad de proteger el medio ambiente.

En desarrollo y aplicación del principio de protección del medio ambiente y, en concreto,

¹⁷ Sin poder entrar ahora en mayores detalles, digamos que ésta es una expresión de cierta raigambre en el Derecho comparado. La doctrina italiana alude mayoritariamente a la *planificazione commerciale* (MAGGIORA, 1990: 34; COZZOLINO, 1992: 2003). También en Francia, cuna del urbanismo comercial, tras la reforma operada en Ley Royer de 1973 por la Ley Raffarin de 1996, comienza a hablarse de la *planification commerciale* (GRABOY-GROBESCO, 1999: 108). En la literatura anglosajona es frecuente encontrarse con el término *Retail Planning* (GUY & BENNINGSON, 2002: 431). Entre nosotros, ARIÑO (1999: 324) y, sobre todo, PÉREZ FERNÁNDEZ (2000: 2713).

¹⁸ Mediante Sentencia de 12 de enero de 2006, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias ha anulado el Decreto 191/2003,

por el que se aprobó el Reglamento del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED). El Tribunal no entra a valorar los argumentos de fondo alegados por la parte demandante, sino que anula el mencionado Decreto por no haberse seguido el trámite procedimental establecido para la aprobación de este tipo de normas.

¹⁹ No puede ignorarse el componente altamente demagógico de los fines que se invocan para crear un impuesto como éste. El político se transforma en un moderno Robin Hood que dice “quitar a los ricos (grandes superficies) para dárselo a los pobres (pequeños comerciantes)”.

del principio de prevención, se han dictado un conjunto de Directivas Comunitarias para su incorporación a los ordenamientos internos. La Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que transpone la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, incluye en su Anexo II (grupo 7, letra b), entre los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso (art. 1.2), los “proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el Anexo I)”. Además, de conformidad con el Anexo I (grupo 9, letra c), la construcción de centros comerciales estará necesariamente sometida a la evaluación de impacto ambiental cuando se desarrolle en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar.

Por otra parte, para lograr la prevención y el control integrado de la contaminación, la Directiva 96/61/CE condiciona el funcionamiento y la explotación de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de una autorización o permiso, que debe concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades con competencia en la materia. En la autorización se han de fijar las condiciones ambientales de explotación de la actividad, todo ello con una clara y patente finalidad preventiva y de protección del medio ambiente (FORTES, 2004). La Directiva ha sido incorporada en la normativa básica del Estado, mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que ha sido desarrollada en el ámbito autonómico. Así, por ejemplo, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, somete al régimen de la *licencia ambiental* a “las actividades e instalaciones susceptibles de ocasionar molestias considerables, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente y en la normativa sectorial, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente

o producir riesgos para las personas o bienes” (art. 24).

Los posibles impactos negativos de un nuevo proyecto de gran superficie comercial deben ser tomados en consideración, pero en la sede administrativa correspondiente. No tiene sentido que los órganos administrativos de ordenación comercial entren a valorar los “impactos medioambientales” del futuro establecimiento en la tramitación de la solicitud, porque no están en condiciones de hacerlo. La confusión de los distintos planos de ordenación (comercial, urbanístico, medioambiental) no es ni congruente ni adecuada para la consecución de los fines que se persiguen. Nos unimos a la petición formulada por REBOLLO PUIG:

“Al menos, debe quedar claro cuál es el sentido de cada limitación y atribuir a cada órgano y cada instrumento de intervención administrativa una determinada finalidad” (1999: 26).

Parece que a la protección del medio ambiente sólo se recurre en busca de cobertura para justificar más fácilmente las limitaciones propiamente comerciales. La preocupación ambiental no es más que un subterfugio para unos legisladores que, acomplejados por sus incisivas políticas comerciales, se escudan en los costes externos generados por los grandes establecimientos para tratar de justificarlas de algún modo más legítimo constitucionalmente y, por qué no decirlo, también más popular. Pero, desgraciadamente, la preocupación ambiental no opera como debería operar. No están siendo valorados oportunamente ni corregidos los efectos externos. Sin recurrir a una inútil, ineficaz e hipócrita regulación por motivos comerciales, las repercusiones negativas para el medio ambiente de una gran superficie, podrán ser controladas con la regulación urbanística clásica (mediante, por ejemplo, la prohibición de la implantación en determinadas clases de suelo); con el sometimiento a la legislación ambiental y a las autorizaciones correspondientes; o a través de instrumentos más flexibles, en línea con los nuevos mecanismos de protección ambiental, como el pago de contribuciones

especiales en el momento del otorgamiento de las licencias²⁰.

3.2. No se están afrontando realmente las consecuencias sociales, urbanísticas y medioambientales de los nuevos escenarios de consumo

Frente a los fallos del mercado, aquí los fallos del no mercado serían la existencia de internalidades y de externalidades derivadas, esto es, efectos secundarios no previstos, positivos o negativos, que provienen de una política pública dirigida a compensar un fallo del mercado preexistente.

Siguiendo los análisis de la Escuela de la *Public Choice*, el comportamiento de no pocos representantes políticos está presidido por el objetivo central de su reelección y por preferir las decisiones y situaciones que entrañan efectos visibles a corto plazo, a pesar de los efectos negativos menos visibles que habrán de producirse a largo (BUCHANAN & TULLOCK, 1962 y MÜELLER, 1979). El paradigma de la elección pública sobre el funcionamiento del gobierno explica este tipo de políticas proteccionistas como una consecuencia de la colusión o de la colaboración entre grupos de electores con posibilidad de beneficiarse (pequeños comerciantes o grandes ya instalados) y los partidos políticos.

El fracaso del mercado para ofrecer unos resultados distributivos considerados justos, o al menos aceptables, puede conducir a otorgar un trato preferente a un grupo particular (por ejemplo, los comerciantes ya establecidos en el mercado). Se trata de un fallo del mercado que, sin embargo, desde la perspectiva de la elección pública, termina transformándose en un fallo o deficiencia del *no mercado*, es decir, un fracaso de la política pública: la sociedad en su conjunto

está manifiestamente peor, porque los beneficios obtenidos por el grupo favorecido son menores que los costes totales que recaen sobre el resto de la sociedad (el numeroso grupo no organizado de consumidores).

Junto a esa que podríamos denominar “captura del regulador por los regulados”, lo más grave es que, al tiempo, quedan sin afrontar los verdaderos problemas que originan los nuevos escenarios de consumo: las consecuencias sociales, urbanísticas y medioambientales que inciden sobre la vida de toda la comunidad.

4. NUEVAS PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Todas las consideraciones vertidas con anterioridad deberían tenerse muy en cuenta cuando se tratan de definir y adoptar medidas políticas de regulación del sector comercial, así como en la planificación urbanística de las nuevas zonas de expansión de las ciudades. Los procesos comentados generan unos efectos de tanta trascendencia social, urbanística y medioambiental que justifican una intervención pública destinada a anticipar las consecuencias negativas y, cuando esto no sea posible, a buscar los mecanismos y las formas de paliarlas o corregirlas.

4.1. Por una política de ordenación del territorio en distancias cortas que reduzca la “huella ecológica”

Desde la debida consideración de todas las consecuencias de la implantación de las grandes superficies comerciales, se desprende

²⁰ Siguiendo el principio “quien contamina paga”, se trataría de pagar por derechos de emisión. Desde el punto de vista económico, es ineludible la cita de las dos diferentes propuestas teóricas sobre la forma más adecuada para realizar la internalización del coste medioambiental en el proceso productivo. Desde los postulados de la Economía del Bienestar, PIGOU, en los años 20, es el primero en formular la utilidad de los tributos con finalidad ambiental. Dado que se manifiestan unas economías externas negativas cuyo efecto puede evaluarse, y cuyo agente responsable se conoce, el sector público puede interiorizar el coste social medioambiental interviniendo principalmente mediante impuestos. *Quien contamina paga*, y de este modo se incentiva la reducción de

la producción hasta el límite más adecuado desde el punto de vista social. Será Ronald COASE quien, desde los años 60, realizará un planteamiento radicalmente contrario al pigouviano. Para este miembro de la Escuela de Chicago es preciso realizar una evaluación previa de los intereses contrapuestos para ver cuales son más importantes. Desde su punto de vista, podría llegar a ser aceptable la degradación medioambiental de una zona si dicha degradación sirve para sustentar la vida económica de las comunidades de la zona. Por eso, la mejor forma para ponderar estos intereses es la creación de un mercado de derechos de contaminación entre los agentes económicos contaminantes y contaminados, que conducirá a las situaciones más eficientes.

que la regulación deberá incidir especialmente en la localización de los establecimientos comerciales, restringiendo su ubicación periférica o en el extrarradio urbano. Esta es la decidida opción de la planificación comercial en el Reino Unido que se lleva a cabo mediante la aplicación por las autoridades competentes del denominado “*sequential test*” o “*sequential approach*” (método o test secuencial), introducido a través del *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, que el Ministerio de Medio Ambiente elaboró en 1996. El test secuencial implica una jerarquía de los lugares adecuados para los nuevos emplazamientos comerciales. Supone optar por el centro de la ciudad como lugar preferente; en segundo lugar, las zonas limítrofes entre el centro y la periferia o los barrios urbanos y, finalmente, la periferia de la ciudad²¹. Por otra parte, en el caso de que se concediera una autorización de establecimiento fuera del núcleo urbano, ésta tiene que acompañarse de las garantías suficientes de alternativas al transporte privado y de desincentivos a su uso (como puede ser, la limitación de la superficie de aparcamientos o de plazas de parking disponibles). Al mismo tiempo, el *Planning Policy Guidance 13* sobre Transporte (PPG13), elaborado conjuntamente por los Ministerios de Medio Ambiente y Transporte en 1994, establece una política basada en que los nuevos desarrollos sean accesibles por todos los medios de transporte y que no conlleven un incremento de los desplazamientos en vehículo privado²².

Es preciso, por consiguiente, desarrollar una *política de ordenación del territorio en distancias cortas*.

Mientras que las políticas actuales en materia de urbanismo y comercio han alargado las distancias en el tráfico diario, el propósito de una nueva regulación tiene que ser tratar de lograr precisamente todo lo contrario: reducirlas. El lugar de residencia, trabajo, estudio, las zonas comerciales, recreativas y de ocio tienen que encontrarse lo más cerca posible.

²¹ Literalmente, ésta es la recomendación gubernamental: “*Adopting a sequential approach means that first preference should be for town centre sites, where suitable sites or buildings suitable for conversion are available, followed by edge-of-centre sites, district and local centres and only then out-of-centre sites in locations that are accessible by a choice of means of*

“*En condiciones semejantes, poco a poco, una gran parte del tráfico actual podrá ser sustituido por los pies y los pedales. El tráfico no motorizado –a pie o en bicicleta– es suficiente, en una “sociedad de distancias cortas” para la mayoría de los desplazamientos cotidianos. Ciertas ciudades de Holanda y Escandinavia ya se encuentran en esa situación: hasta un 60% de esos desplazamientos cotidianos se realizan a pie o en bicicleta*” (WOLF, 1995: 105).

Se hace necesaria también la ampliación y mejora del sistema de transporte local público y las redes de trenes de cercanías metropolitanas.

Detrás de todas estas medidas se encontraría el objetivo de reducir la “huella ecológica”. La huella ecológica es un indicador que muestra la impronta que deja la actividad humana en la naturaleza (en función de la solicitud de recursos y requerimientos de absorción de residuos) desde una perspectiva territorial. Su objetivo fundamental consiste en evaluar el impacto sobre el planeta de un determinado modo o forma de vida y, consecuentemente, su grado de sostenibilidad. Los primeros desarrollos en estas líneas de investigación han permitido ya sacar la conclusión de que determinados estilos de vida no son universalizables y que, por consiguiente, sólo podrán mantenerse en el tiempo con la condición de que otros no accedan a mayores niveles de consumo (REES & WACKERNAGEL, 1995).

4.2. Renovación y regeneración urbana: lograr la inclusión social y evitar los “desiertos de alimentación”

En este mismo sentido, se deberían encaminar las nuevas políticas de revitalización urbana. Una constante presente en las políticas de renovación urbanística es la de haber ignorado las consecuencias que despliegan en el plano social y comercial, normalmente a través de procesos de expulsión y sustitución de diversos grupos sociales y agentes económicos.

transport” (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, 1996: para 1.11).

²² Textualmente: “*Local planning authorities should consider carefully the impacts on travel demand of all new development before planning permission is granted*” (DEPARTMENTS OF THE ENVIRONMENT AND TRANSPORT, 1994: para 2.12).

Las políticas de renovación y mejora de barrios y de rehabilitación de edificios de los cascos históricos puestas en marcha con el fin de frenar el proceso de degradación actúan de forma directa en el mercado de la vivienda, encareciendo los precios en discordancia con el componente social que tradicionalmente vivía en esos espacios. “De esta manera la renovación urbanística acentúa un proceso de cambio social definido por la expulsión de las clases populares y su sustitución por grupos sociales de mayor nivel cultural y poder adquisitivo” (CECS, 2001: 99). Esta transformación social desencadena una serie de cambios en el paisaje comercial urbano, que terminan desplazando, por lo general, al comercio tradicional de barrio.

Sumándose a los problemas ambientales que genera la dependencia del automóvil para poder acceder a las grandes superficies periféricas, se manifiesta también un problema de exclusión social. En efecto, las condiciones de accesibilidad a estos establecimientos restringen las opciones como consumidores de la población con menos movilidad (por razones de edad, de carencias de medios de transporte privado, etc.).

Los planes comerciales deberían tratar de evitar la “exclusión social”, o, dicho en términos positivos, deberían participar de la idea del logro de la “inclusión social”, entendida ésta, en este caso, como una garantía de que todos los individuos tengan acceso a una amplia gama de servicios y que las deficiencias en el aprovisionamiento en áreas con un acceso limitado a las prestaciones sea remediado (GUY & WRIGLEY & LOWE, 2002). Debe buscarse la accesibilidad de todos los grupos sociales al mismo tipo de servicios y prestaciones. En esta línea se posiciona el recientemente aprobado *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres* (2005a) que sustituye al anterior *Planning Policy Guidance Note 6: Town Centres and Retail Developments* (1996)²³.

Igualmente, y estrechamente relacionado con lo anterior, deben evitarse los denominados *food deserts* (“desiertos de alimentación”). De este fenómeno, muy presente en la actualidad en la literatura

británica, comenzó a debatirse en 1997. Los *food deserts* son definidos como zonas de los barrios urbanos más degradados (muchas veces en los centros urbanos) en las que resulta difícil obtener comida de buena calidad a buen precio. Los residentes carecen de coches y les resulta difícil acceder a los supermercados y centros comerciales de la periferia, dependen entonces de la “tienda de la esquina” en la que los productos de alimentación son embalados y las frutas y verduras frescas escasas o inexistentes. Una cesta de la compra “saludable” puede llegar a ser muy cara para quienes habitan esas áreas con carencias o desventajas en el abastecimiento alimentario (GUY & DAVID, 2004; GUY, 2004). Existe una relación causal entre el crecimiento de los grandes establecimientos comerciales y el aumento de los problemas de acceso a las tiendas de alimentación en las zonas urbanas y rurales más deprimidas que ha llevado a un incremento en los últimos años de los *food deserts* en las ciudades británicas. Para las personas con ingresos más bajos, los viajes con automóvil o transporte público y la media de la distancia desde sus casas a las tiendas ha aumentado, como se pone de manifiesto en el documento *Improving shopping access for people living in deprived neighbourhoods* elaborado por el Department of Health del gobierno británico (1999: 1).

Ahora bien, los problemas de exclusión social no se limitan únicamente a la cuestión de la accesibilidad a los nuevos recintos comerciales. Existe otra vertiente que resulta conveniente que sea señalada por su trascendencia social. La irrupción masiva y exitosa de los nuevos formatos no supone tanto la pérdida del pequeño comercio en general, como, más precisamente, la derrota de la tradicional tienda de barrio. Un punto de vista que supere el estrecho campo de visión de lo meramente económico obliga a tener bien presente que la vitalidad de un barrio —y su capacidad integradora— mantiene una estrecha relación con su tejido de actividades productivas. Por su ubicación habitual en los bajos de los edificios, el comercio tradicional acaba configurando el aspecto de las calles de un barrio y los

²³ Durante la corrección de pruebas hemos tenido noticia de la revisión del modelo británico. El 10 de julio de 2008 el Gobierno abrió un proceso de consulta sobre los cambios que se

propone realizar en el Planning Policy Statement 6. El documento puede verse en <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pp6consultation>.

trayectos de sus moradores. Con la paulatina desaparición de la vitalidad que proporciona la actividad del comercio y los servicios en los barrios, disminuye también el bullicio del barrio y las calles se convierten en meros lugares de tránsito, debilitándose, con ello, la interacción social y aumenta, en consecuencia, la sensación de inseguridad (JACOBS, 1961).

Por otra parte, como ya hemos señalado, la modificación de la composición social de los centros históricos o de determinados barrios no se percibe únicamente allí donde han existido iniciativas de renovación urbanística. La ciudad en su conjunto es la que está experimentando ese proceso de transformación según criterios socioeconómicos y demográficos que inciden en la modificación de todo el panorama comercial allí donde se ha producido el proceso de suburbanización o donde ahora triunfa el modelo de ciudad dispersa. Por tanto, el conjunto del planeamiento urbanístico y de las políticas de ordenación del territorio están convocadas a tener presentes todas estas circunstancias.

No nos cansamos de repetir que uno de los objetivos básicos de la regulación es contrarrestar que los beneficios privados se acrecienten a costa del deterioro público o de terceros. Por otra parte, resulta especialmente pertinente recalcar que, en sentido estricto, no existen bienes puramente privados, pues todos en alguna manera generan externalidades. Debido a todo ello, la regulación debe ser una actividad indisociable de aquella otra dedicada a la generación y consumo de los bienes y servicios privados. Y con más razón cuando el interés público de la actividad comercial desarrollada en los grandes establecimientos impide considerarla como un mero servicio privado ofrecido a la ciudadanía. Más bien podría pensarse que se trata de un “servicio privado de interés público”, esto es, una actividad que siendo de titularidad privada, satisface, no obstante, una necesidad de interés general y que, por ello, debe ser intervenida.

Por otro lado, el terreno en el que juega la regulación es también el correspondiente a

los bienes colectivos y a las expectativas que van generando los diferentes grupos sociales. Es función del Estado preservar y garantizar una oferta adecuada de bienes comunes. Desgraciadamente la regulación suele asumir una forma básicamente reactiva, es decir, tratando de enmendar *a posteriori* los problemas o los fallos que presenta la hegemonía del mercado en la organización de la realidad social. Además, el enfoque regulativo implica casi siempre una perspectiva jerárquica, vertical, impositiva de arriba a abajo favorecida por el aparente tecnicismo de los temas tratados. Por eso, la incorporación de una visión estratégica y democrática que orille el mero tratamiento *ad hoc* y la ausencia de debate y participación pública, constituye hoy uno de los retos fundamentales de la regulación.

4.3. Incorporación de una preocupación por la sostenibilidad

La incorporación de una sensibilidad preocupada por la sostenibilidad reclama, por su evidente contenido estratégico y anticipativo, esas nuevas maneras de regular. El hecho de que los impactos ambientales excedan el territorio físico y político en el que se originan obliga igualmente a definir el ámbito democrático que participa en el diseño de la regulación. No reconsiderar los ámbitos de decisión de ciertas políticas puede equivaler a silenciar la voz y los intereses de sectores de la población que quedan afectados seriamente por las consecuencias de ciertas actividades de las que no son en absoluto responsables.

Debería empezar a hablarse de la necesidad de un “desarrollo sostenible de los grandes establecimientos comerciales”. Con tal expresión se hace referencia a un equilibrio entre el desarrollo económico —en este caso, las nuevas fórmulas comerciales— y la utilización racional de los recursos naturales²⁴. Se trata de un concepto que entronca con la Constitución: la obligación de los Poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales

²⁴ El concepto ha sido acogido por la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, que sitúa entre sus principios rectores la potenciación del “crecimiento armonioso y equilibrado de actividades comerciales aspirando a un desarrollo sostenible del entorno urbano” (art. 2, letra c).

Más recientemente, la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de Equipamientos Comerciales de Cataluña declara que su objetivo es “impulsar un modelo urbanismo comercial y de ocupación y utilización racional del territorio con usos comerciales que permita un desarrollo sostenible de Cataluña” (art. 1).

con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida (art. 45.2)²⁵.

Sin embargo, pese a ser entendible en abstracto, cuando se pretende trasladar sobre un supuesto concreto surgen muchas dudas: unas, sobre los medios que pueden ser utilizados; otras, sobre los límites que deben ser respetados. Resulta más sencillo hablar de desarrollo sostenible que decidir los medios y los límites que pueden ser empleados para lograr que esa actividad económica continúe (desarrollo) sin dañar de modo irreversible los recursos naturales (sostenible) y, con ello, la calidad de vida de los ciudadanos. La causa de esta dificultad radica en la naturaleza de este concepto: el desarrollo sostenible es un resultado, el equilibrio entre la actividad económica y los recursos naturales, su realización depende de cómo funcionen las medidas que se adopten. Esta circunstancia obliga a buscar criterios o parámetros con los que medir, ponderar o apuntar hacia ese equilibrio²⁶.

Una regulación sectorial que incorpore la preocupación medioambiental en sus contenidos y objetivos ha de plantearse en coherencia con otras intervenciones que, en otros ámbitos, van encaminadas en el mismo sentido. Por ejemplo, no se puede defender un modelo sostenible de movilidad urbana y, al mismo tiempo, emprender actuaciones que, en muchos otros frentes, van en sentido contrario o, como mínimo, contradictorio. Un modelo de movilidad sostenible exige en coherencia un modelo comercial de proximidad, de la misma manera que una normativa de envases y embalajes sensible con el medioambiente requiere el replanteamiento de ciertas prácticas comerciales de estantería que únicamente responden a criterios de eficiencia económica e incremento del volumen de las ventas.

Desde mediados de la década de los 90, coincidiendo con la nueva etapa laborista, la preocupación por la “sostenibilidad” ha presidido la planificación territorial en el Reino Unido, especialmente en lo que respecta a la política de transportes y a los nuevos equipamientos comerciales. El

informe más reciente sobre la política de planificación territorial en Inglaterra lleva por título *Delivering Sustainable Development* (ODPM, 2005b) que, en el ámbito de la planificación comercial tiene su reflejo, como más arriba se explicaba, en el test secuencial que prima las implantaciones comerciales en el centro de la ciudad.

El sistema británico, basado en criterios como la sostenibilidad, la revitalización urbana o la inclusión social, puede servir de inspiración a nuevas formas de intervención pública que superen el fracasado modelo francés que sigue nuestra legislación vigente y que sean más acordes con la nueva Directiva de Servicios. Ello por tres razones: la primera, porque la evolución de los actuales medios de consumo se está aproximando, especialmente desde el último lustro, a la realidad anglosajona; la segunda razón, porque las propuestas normativas procedentes de aquel ámbito parecen querer indicar una mayor adecuación a los fundamentos que justifican la regulación pública de los nuevos grandes espacios comerciales: su impacto en el territorio y en el medio ambiente. Y, finalmente, porque está en la línea de las recomendaciones establecidas a los Estados miembros en la nueva Directiva de Servicios.

5. CONSIDERACIONES FINALES: EL RETO QUE PLANTEA LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Ante la constatación de que en realidad con los Planes de equipamientos comerciales no se está haciendo ordenación del territorio, sino, simplemente, política comercial, cabe preguntarse qué repercusión puede tener la utilización de criterios puramente comerciales, desvinculados del ejercicio de competencias derivadas del urbanismo y la ordenación del territorio, respecto del ejercicio de la libertad de empresa y de establecimiento y de las normas de la competencia (PAREJA, 2000:46). Y

²⁵ Una idea que ha servido para legitimar la limitación de derechos de propiedad privada y de libre empresa en determinados supuestos (véanse, por todas, SSTC 227/1988, FJ 7.º, sobre el agua; 66/1991, FJ 3.º, sobre animales en peligro de extinción; y 243/1993, FJ 4.º, sobre los ecosistemas fluviales).

²⁶ En el caso del turismo, por ejemplo, se ha recurrido a un concepto de tan difícil concreción como “capacidad de carga”: el desarrollo turístico será razonable mientras no supere la capacidad de carga del territorio, su aptitud para dar cobertura a nuevas plazas alojativas sin un deterioro irreversible de sus recursos (VILLAR, 2003).

especialmente, a día de hoy, cabe preguntarse qué impacto puede tener la controvertida Directiva de Servicios, más conocida como *Directiva Bolkestein*, aprobada el 12 de diciembre de 2006. Como es sabido, la Directiva Bolkestein ha originado una fuerte polémica por sus repercusiones en varios sectores. En el sector de la distribución comercial, la Directiva afecta a las normativas proteccionistas de distintos Estados miembros que, desde hace años, han establecido una autorización específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, con la que las diferentes Administraciones públicas han venido pretendiendo limitar las consecuencias económicas de las nuevas implantaciones sobre la red comercial preexistente.

La nueva Directiva influirá, sin duda, en las legislaciones comerciales de los Estados miembros, especialmente en dos ámbitos. En primer lugar, la Directiva elimina trabas que ahora encuentran las empresas cuando pretenden instalarse en otro Estado miembro. Así, los Estados miembros tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, éstos no sean “*lo suficientemente simples*” (art. 5). También se incluye el establecimiento de ventanillas únicas para simplificar los trámites y para que el prestador pueda resolver todas las gestiones a través de un único punto de contacto, en lugar de tener que ir de una ventanilla a otra (art. 6). La posibilidad de realizar los procedimientos por vía electrónica es otro de los elementos de la Directiva (art. 8).

En segundo lugar, desde el punto de vista de la libertad de establecimiento, la Directiva persigue que el establecimiento en otro Estado miembro sea lo más fácil posible. Si las nuevas aperturas se someten a un régimen de autorización, el Estado miembro debe justificarlo invocando razones de interés general y no debe discriminar entre operadores nacionales o de otros Estados miembros (art. 9). Los criterios deben ser claros, objetivos y no discriminatorios (art. 10). El texto precisa los requisitos que estarán prohibidos. Por ejemplo, los países no podrán usar la nacionalidad o residencia para supeditar el ejercicio de un servicio (art. 14). Una serie de requisitos estarán permitidos, pero el Estado miembro deberá

someterlos a evaluación para acreditar que sean necesarios, proporcionales y no discriminatorios. Entre este tipo de requisitos figuran, por ejemplo, las restricciones vinculadas a la población o a una distancia mínima.

Las limitaciones o la apertura de centros comerciales podrán mantenerse siempre que sean no discriminatorias y estén justificadas (art. 15). A tenor de la Directiva, los requisitos que se establezcan en el análisis previo de las autorizaciones de nuevos establecimientos comerciales deberán estar objetivamente justificados por una “*razón imperiosa de interés general*”, como, por ejemplo, la protección de los trabajadores, la salud pública, la protección del medio ambiente y el entorno urbano o la protección de los consumidores.

La transposición de las normas contenidas en la Directiva de Servicios va a exigir una revisión a fondo del modelo vigente actualmente en nuestro país. Y esa revisión, habrá de suponer un acercamiento al modelo anglosajón, en el sentido de adoptar criterios como el de la sostenibilidad o la revitalización urbana para autorizar las nuevas implantaciones comerciales y no los de carácter marcadamente socioeconómico que hasta ahora se han venido utilizando. En este sentido, puede consultarse la propuesta de reforma del urbanismo comercial francés, elaborada por la Commission de Modernisation de l'Urbanisme Commercial (CMUC), para encarar el reto de la transposición de la DS en la web <http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr/chantiers/equip/proposit/Commission150207.pdf>

La planificación espacial del comercio desarrollada a partir de las previsiones de la LOCM por las Comunidades Autónomas ha incorporado los elementos necesarios de lo que, en palabras de la Directiva de Servicios, constituye una “*prueba económica*” (SALVADOR & VILLAREJO, 2007). Esto es, un requisito consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, o bien a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente (art. 14.5).

La llamada “prueba o test económico” tiene una importancia nada despreciable en la mayoría de los sistemas autonómicos que regulan la licencia de apertura de grandes establecimientos. Pues bien, la Directiva prohíbe la aplicación, caso por caso, de una prueba económica. Con todo, la prohibición de incluir este tipo de requisitos de marcado carácter intervencionista queda ponderada en la Directiva en el último aserto del artículo 14.5, que deja al margen de la prohibición la concurrencia de requisitos de planificación que no sean de

naturaleza económica, sino que defiendan “razones imperiosas de interés general”. En esta referencia tienen cabida las previsiones propias de las políticas de protección del medio ambiente y del medio urbano²⁷.

En definitiva, la Directiva muestra un nuevo camino a las políticas públicas relacionadas con el comercio minorista, que habrán de seguir a partir de ahora la senda de la sostenibilidad y la revitalización urbana en los términos que en este artículo han sido expuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, S. & H. VILLAREJO GALENDE (2004): “Causas y consecuencias de la intervención pública en los grandes escenarios del consumo”, *Estudios sobre Consumo*, 69, Instituto Nacional de Consumo, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1999): *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación económica*, Comares, Granada.
- ARRIBAS SANDONIS, L. (2001): “La regulación de grandes superficies en España: trasplantes y políticas territoriales inexistentes”, *CyTET*, XXXIII, 130.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CENTROS COMERCIALES (1998, 2000, 2002, 2006): *Directorio español de centros comerciales*, Madrid.
- AUBY, J.-B. (1989): “La statut de l’activité commerciale en droit de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 28.
- BATOR, F. M. (1958): “The anatomy of market failure”, *Quarterly Journal of Economics*, 72.
- BUCHANAN, J. M. & G. TULLOCK (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUCHANAN, J. M. (1979): *What should economists do?* Liberty Press, Indianapolis.
- CARRASCO PERERA, Á. (1997): “El TSJ de Castilla-La Mancha anula el Decreto de horarios. Crítica de la sentencia y construcción del título competencial”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 22, marzo.
- CASARES RIPOL, J. & A. REBOLLO ARÉVALO (2000): *Distribución comercial*, 2.ª ed., Civitas, Madrid.
- CASES PALLARÉS, L. & F. PONS CÁNOVAS (1998): *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Marcial Pons, Madrid.
- CECS/FUNDACIÓN ENCUESTRO (2001): *Informe España 2001*, Madrid.
- CERDÁ SUÁREZ, L. M. (2002): “Tipología y evolución de los centros comerciales”, *Distribución y Consumo*, 66, noviembre-diciembre.
- CHARLES, H. (1980): “La réglementation de l’urbanisme commercial”, *Droit et Ville*, 9.
- COASE, R. H. (1960): “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics* (trad. cast., “El problema del coste social”, *Hacienda Pública Española*, 68, 1981).
- COOTER, R. & T. ULEN (1997): *Law and Economics*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1997 (trad. cast., E. L. SUÁREZ, *Derecho y Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998).
- CUESTA VALIÑO, P. (1999): “Centros comerciales en España: concepto, tipología y evolución”, *Distribución y Consumo*, 48.
- DEPARTMENT OF HEALTH (1991): “Improving shopping access for people living in deprived neighbourhoods”, Discussion Paper of Policy Action Team 13 of the National Strategy for Neighbourhoods Renewal.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1996): *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, HMSO, Londres.
- DEPARTMENTS OF THE ENVIRONMENT AND TRANSPORT (2005): *Planning Policy Guidance 13 on Transport (PPG13)*, HMSO, Londres.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2000): “Urbanismo y ordenación comercial”, en *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación* (coord. J. TORNOS MAS), Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.

²⁷ Conviene hacer notar que esta adaptación de la normativa española al sentido de la Directiva tiene ya en nuestro país un precedente. Se trata de la Ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales. En la Exposición de Motivos de dicha norma se dice expresamente: “En cuanto a los elementos de valoración para el otorgamiento de licencias, el artículo 10 excluye cualquier referencia que pueda confundirse con el concepto de test económico, es decir, con la prueba económica de la idoneidad de la implantación comercial caso por caso, en concordancia con las pautas indicadas por la

jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas en cuanto a la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 43 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica de los solicitantes, se excluye cualquier criterio de valoración que pueda considerarse falto de la determinación suficiente”. Y, en efecto, la lectura del citado artículo 10 de la Ley catalana 18/2005 pone de manifiesto que se ha querido eliminar cualquier referencia a la denominada prueba económica, presente, sin embargo, en la legislación anterior.

- FORTES MARTÍN, A. (2004): *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, ECOIURIS, 2004.
- FRASQUET DELTORO, M. (2000): *Centros comerciales: gestión y competitividad*, Col·lecció Estudis Comercials, 13, Conselleria d'Indústria i Comerç, Generalitat Valenciana, Valencia.
- GARCÍA-DURÁN, J. (2001): *Vademécum del Comercio Minorista. Un estudio de las principales características de los comercios en España*, IDELCO-Gestión 2000, Barcelona.
- GRABOY-GROBESCO, A. (1999): *Droit de l'urbanisme commercial*, JGDJ, París.
- GUY, C. M. (1998): "Controlling new retail spaces: The impress of planning policies in Western Europe", *Urban Studies*, 35.
- (2004): "Neighbourhood retailing and food poverty: a case study in Cardiff", *International Journal of Retail & Distribution Management*, 32.
- (2006): *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*, Routledge, Abingdon.
- & D. BENNISON (2002): "Retail planning policy, superstore development and retailer competition", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 30, 9.
- GUY, Clifford M. & Gemma DAVID, (2004): "Measuring physical access to 'healthy foods' in areas of social deprivation: a case study in Cardiff", *International Journal of Consumer Studies*, 28.
- GUY, C. M. & N. WRIGLEY & M. LOWE (2002): "Urban regeneration, social inclusion and large store development: the Seacroft development in context", *Urban Studies*, 39.
- HOCREITERE, P. (1989): "Les documents d'urbanisme et les activités commerciales", *Droit et Ville*, 28.
- JACOBS, J. (1959): *The Economy of Cities*, Random House, Nueva York (trad. cast., Península, Barcelona, 1971).
- (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York (trad. cast. A. ABAD (1973): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Ediciones Península, 2.^a ed.).
- (1984): *Cities and the wealth of Nations*, Random House, Nueva York (trad. cast., Ariel, Barcelona, 1986).
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2002): "La vitalidad del espacio público en peligro", *Distribución y Consumo*, 66, Madrid.
- MAGGIORA, E. (1990): *Manuale del Commercio*, Nocchioli Editore, Firenze.
- MARTÍN MATEO, R. (1998): *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid.
- MÜELLER, D. C. (1979): *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NEW ECONOMICS FOUNDATION (2002): *Ghost Town Britain*, Londres, <http://www.nef.org>.
- (2004): *Clone Town Britain*, London, <http://www.nef.org>.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2005a): *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres*, Londres.
- (2005b): *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, TSO, Londres.
- PAREJO ALFONSO, L. (1996): "Ordenación del comercio minorista y urbanismo comercial", *Jornadas sobre la Ley de Ordenación del Comercio Minorista*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- PAREJA I LOZANO, C. (2000): "La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística", en J. TORNOS MAS (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecno-Edicions, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid.
- (2000): "La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística", en F. SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al prof. R. Martín Mateo*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PIGOU, A. C. (1920): *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co., Londres.
- PIRENNE, H. (1971): *Les Villes du Moyen Age*, Presses Universitaires de France, París (trad. cast., F. CALVO, *Las ciudades en la Edad Media*, Alianza Editorial, 9.^a reimpression, 1992).
- PUTNAM, R. (2003): *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- PUY FRAGA, P. (1996): *Economía Política del Estado Constitucional*, CEDECS, Barcelona.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2003): "La evolución de la ordenación espacial del comercio minorista: hacia una política territorial integrada", en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas-Endesa-Ibercaja, Madrid.
- REBOLLO PUIG, M. (1999): "La licencia específica para la implantación de grandes establecimientos comerciales", *Estudios sobre Consumo*, 51.
- REES, W. & M. WACKERNAGEL (1995): *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island, Philadelphia.
- RUIZ ROBLEDO, A. (1994): "Un componente especial de la Constitución económica: La protección del medio ambiente", en *El sistema económico de la Constitución española*, tomo I, Ministerio de Justicia, Madrid.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. & H. VILLAREJO GALENDE (2007): "La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra", *Revista Jurídica de Navarra*, 44: 45-86.
- SÁINZ DE VICUÑA ANCÍN, J. M. (1996): *La Distribución Comercial. Opciones estratégicas*, Editorial ESIC, colección Universidad, Madrid.
- TANGUY, Y. (1988): "Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial", *Pouvoirs*, 46.
- (1993): "Une surprise tardive: La réforme de l'urbanisme commercial", *Revue de Droit Immobilier*, 15 (1).
- (1996): "La Loi Royer et la réforme du 5 Juillet 1996: troisième ou dernier acte?", *Revue de Droit Immobilier*, 19 (1).
- TARRAGÓ, M. (1992): "Urbanismo comercial. Respuestas de futuro para el binomio comercio-ciudad", *Distribución y Consumo*, 2, Madrid.

- TORNOS MAS, J. (1991): "Comercio Interior", en S. MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, La Ley, Madrid.
- VERDÚ, V. (2003): *El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción*, Anagrama, Barcelona.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2003): "La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias", *Actualidad Administrativa*, 24, 9-15 de junio.
- VILLAREJO GALENDE, H. (2003): "La corrección de desequilibrios en el sector comercial: El nuevo impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales y las ayudas al pequeño comercio", *Justicia Administrativa*, 19, abril.
- (2008): *Equipamientos comerciales: Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada.
- WOLF, C. (1993): *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, The Mit Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (trad. cast., J. J. F. CAINZOS, *Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995).
- WOLF, W. (1995): "La sociedad del automóvil: un callejón sin salida", *Mientras Tanto*, 61, Barcelona.
- ZORRILLA CALVO, P. & P. HARTMANN (1998): "Perspectivas de los centros comerciales fundamentados en un hipermercado", *Distribución y Consumo*, 39.