

LA REGULACIÓN DE LOS GRANDES CENTROS COMERCIALES: UNA APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA Y JURÍDICA

*Santiago Álvarez Cantalapiedra**
*Helena Villarejo Galende***

RESUMEN

La concentración de la actividad comercial en grandes centros comerciales o "malls", ubicados generalmente en las periferias urbanas, despliega unos efectos de gran trascendencia socioeconómica: han revolucionado el sector de la distribución minorista y se han convertido en los nuevos escenarios donde los consumidores representan el acto de la compra, contribuyendo a configurar con ello una nueva cultura de consumo. Sin embargo, lo verdaderamente crucial de la masiva implantación de las nuevas fórmulas comerciales en el paisaje social ha sido el conjunto de consecuencias que sobre el medio ambiente, el espacio urbano y la vida social se han manifestado. La presencia de externalidades negativas, o costes externos asociados al desarrollo de grandes formatos de distribución comercial, hace aconsejable la intervención y regulación públicas en su gestión.

REGULACIÓN ECONÓMICA - CENTROS COMERCIALES - EXTERNALIDADES NEGATIVAS

1. INTRODUCCIÓN

Las grandes superficies comerciales han revolucionado en pocas décadas el sector de la distribución minorista y se han convertido en los escenarios característicos donde los consumidores representan el acto de la compra en

el marco de una nueva cultura de consumo. Resulta cada día más evidente que la concentración de la actividad comercial en grandes recintos, ubicados generalmente en las periferias urbanas, despliega unos efectos de gran trascendencia social. Los rasgos que han caracterizado la evolución reciente del sector comercial están relacionados, pues, con los procesos de globalización económica, de concentración empresarial y con la innovación tecnológica y organizativa en la adopción de nuevos formatos. El discutir de la fórmulas comerciales ha ido desde el comercio estrictamente alimentario de los primeros supermercados has-

* Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, Profesor del Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad de Valladolid, España.

** Doctora en Derecho y Economía Públicos, Profesora del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid, España.

ta la implantación generalizada de los grandes centros comerciales o *malls*, pasando por la presencia creciente de parques comerciales especializados. La expansión indiscriminada de los grandes equipamientos comerciales ha manifestado un conjunto de consecuencias sobre el medio ambiente, el espacio urbano y la vida social que justifican la regulación pública de esta actividad económica.

2. LA REGULACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

2.1. *El debate sobre sus fundamentos*

Como es bien sabido, el Estado realiza una tarea fundamental en la configuración y mantenimiento de un marco institucional y de unas reglas de juego sin las cuales no sería posible, o sería costosísimo y sumamente incierto, realizar las transacciones económicas. En este sentido, no tendría ninguna coherencia contraponer el mercado frente al Estado,¹

¹ Hasta uno de los autores liberales más conspicuos, Hayek, entiende que una economía de mercado sólo es posible si existe un marco jurídico adecuado. El economista austriaco se preocupó de distinguir con todo rigor entre la libertad de competencia económica y el régimen de *laisser-faire* o de inhibición del Estado: “La alternativa de la economía dirigida no es el *laisser-faire*, sino una estructura racional para el funcionamiento de la libre competencia (...) Allí donde pueda crearse una competencia efectiva, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales. Si la competencia ha de actuar con ventaja requiere una estructura legal cuidadosamente pensada (...) En ningún sistema que pueda ser defendido racionalmente el Estado carecerá de todo quehacer. Un eficaz sistema de competencia necesita, tanto como cualquier otro, una estructura legal inteligiblemente trazada y ajustada continuamente”. Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, Routledge and Sons, London, 1944

pues sin el Estado no se garantizan los fundamentos mismos de la organización económica de la sociedad. Es claro que tampoco existe economía sin sociedad y que los mercados no surgen espontáneamente de la naturaleza, ni funcionan en el vacío, sino que para existir necesitan “un intrincado sistema de normas y regulaciones”.²

Ahora bien, el Estado no sólo se limita a intervenir mediante estas acciones reguladoras “mínimas”, de carácter general. En ocasiones condiciona, con regulaciones muy concretas, el funcionamiento de determinados mercados, como suele ser el caso en los mercados de bienes y servicios finales. Con sus actuaciones influye o condiciona los precios, las cantidades, las calidades y los tipos de productos a intercambiar, las exigencias de producción y de comercialización de las mercancías que se ofertan en el mercado, las garantías para el consumo, etc. Los fundamentos de esta regulación descansan en las funciones que tiene atribuidas el sector público de internalizar, redistribuir y proteger a los diferentes colectivos de los costes externos³ (socia-

(trad. cast.: J. Vergara Doncel, *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 64-68).

² Una perspectiva, por cierto, que ya estaba en los economistas clásicos, aunque se perdiera posteriormente, pues, como recuerda Robbins: “el sistema de libertad de los clásicos es esencialmente una creación legal”. Vid. al respecto, Serrano Sanz, J.M., “La regulación como instrumento de política económica”, en la obra colectiva *Regulación y competencia en la economía española*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 21 y ss.

³ No obstante, el enfoque teórico dominante en la economía sigue sin considerar del todo oportuna esta intervención reguladora. Tal es el caso de Ronald Coase, para quien, dado que en el mercado lo que en realidad se intercambian son derechos de propiedad, la actividad reguladora debe circunscri-

les y medioambientales) y de otros fallos del mercado. Unos fundamentos que descansan tanto en razones de eficiencia como de legitimidad social.⁴ En este sentido, la libertad de empresa, como toda libertad, tiene unos límites. El sacrificio o limitación de la libertad es exigencia de la vida social. Y el instrumento que permite, según es generalmente aceptado desde Kant, la coordinación objetiva de la libertad o el arbitrio de cada uno con el de los demás, es el Derecho.⁵ El Derecho

birse al marco jurídico que los defina. Si existe una perfecta definición de los derechos de propiedad, todo será susceptible de ser intercambiado en los mercados y serán las propias transacciones las que internalicen los efectos externos, sin ser necesarios, en consecuencia, los impuestos, las reglamentaciones administrativas o los pactos en el seno del Estado. Vid. Coase, R.H., "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, 1960 (vers. cast: "El problema del coste social", *Hacienda Pública Española*, núm. 68, 1981). Se produce con ello, tal y como ha señalado Luis Enrique Alonso, una traslación de la preocupación desde los costes sociales a los costes de transacción, considerándose los primeros como un simple mito impuesto por la economía del bienestar estatista. Vid. *Trabajo y ciudadanía*, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

⁴ Para percatarse de la importancia de la cuestión de la legitimidad hay que partir de un doble reconocimiento: en primer lugar, de la constatación de que todas las decisiones económicas tienen efectos redistributivos, además de efectos sobre la eficiencia o asignación de los recursos, y, en segundo lugar, del reconocimiento del hecho de que cualquier actividad económica es portadora –en mayor o menor medida– de economías externas al causar algún impacto sobre terceros y sobre el medio. En consecuencia, todos los programas económicos tienen ramificaciones políticas –necesitadas de legitimación– por cuanto tienen repercusiones en la distribución de los ingresos y de los costes sociales.

⁵ Vid. De La Torre Martínez, J., "Una aproximación iusfilosófica a la economía de mercado", en *El sistema económico en la Constitución Española* (XV Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1994, p. 557.

se convierte así en uno de los más importantes factores condicionantes de las distintas opciones de los agentes económicos, ya sea porque las prohíbe, las limita o las incentiva. Apenas puede señalarse una decisión económica que no se encuentre mediatizada por múltiples normas jurídicas. Y esto es aplicable tanto a las decisiones privadas como a las decisiones públicas.

Por consiguiente, las regulaciones tienen variadas formas y responden a distintos propósitos. Variadas formas, porque van desde las muy amplias y permanentes que ayudan a configurar el marco institucional, a las muy concretas y cambiantes que afectan a un sector o algún segmento del mercado en particular. Y decimos que responden a distintos objetivos, porque en unos casos persiguen definir el marco en el que pueda desarrollar el mercado sus funciones y, en otros, trata de completar la ineficacia del mercado en la construcción de una estructura de costes y precios que transmitan toda la información precisa para que los individuos tomen las decisiones más eficientes, tanto desde el punto de vista personal como desde una perspectiva social y medioambiental.

Finalmente, los autores franceses del enfoque de la regulación (Gérard Destanne de Bernis, Michel Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz y Jacques Mistral, entre los más destacados) han advertido sobre la forma precisa que adoptan las relaciones sociales fundamentales en cada fase histórica de una determinada sociedad. Como reacción a los excesos del marxismo estructuralista francés, se encargaron de resaltar que todo modelo de desarrollo económico concreto se basa en la articulación de un paradigma industrial (o modelo de organización del trabajo), un régimen de acumulación

y un modo de regulación que inscribe la producción en un marco jurídico, social e institucional.⁶ Por *modo de regulación* entienden estos autores, “una combinación de los mecanismos que realizan el ajuste de los comportamientos, contradictorios y conflictivos, de los individuos a los principios colectivos del régimen de acumulación. Estas formas de ajuste son, en primer lugar, nada menos que... las costumbres, la disposición de los empresarios y de los asalariados de acomodarse a estos principios, porque reconocen (aun de mal grado) que son válidos o lógicos. Y luego están, sobre todo, las formas institucionalizadas: las reglas del mercado, la legislación social, la moneda, las redes financieras. Estas formas institucionalizadas pueden ser estatales (las leyes, las circulares, el presupuesto público), privadas (los convenios colectivos) o semipúblicas (la seguridad social a la francesa)”.⁷ Por tanto, un modo de regulación social es un conjunto de normas, instituciones, formas organizativas, instancias sociales y pautas de conducta capaces de armonizar las condiciones económicas, sociales y políticas de un proceso concreto de reproducción socioeconómica (y no sólo un conjunto de técnicas jurídico-administrativas de carácter instrumental, pues éstas no serán sino el reflejo institucional de todo lo anterior). Esta visión más amplia de la regulación –a partir de la noción de “modo de regulación”– conviene que no sea orillada, aun

cuando el análisis –como en nuestro caso– se centre en las instituciones del Derecho administrativo, ya que de lo contrario se ocultará el hecho de que el proceso en que una demanda social es traducida normativamente por las agencias estatales es siempre un proceso de decisión social, motivado, en consecuencia, por la interacción de intereses propios de los políticos y de conflictos entre los miembros de la comunidad.

2.2. Una primera aproximación a la regulación pública de los grandes establecimientos comerciales

Frente a la exigua regulación existente hasta hace pocos años, en los últimos tiempos estamos asistiendo a una creciente intervención legislativa y administrativa en el comercio.⁸ Sin duda, el incremento de la producción normativa obedece a los cambios acaecidos en el sector de la distribución comercial española.

En las dos últimas décadas el comercio minorista ha experimentado una pro-

⁶ De este modo, afirma Lipietz, “un régimen de acumulación aparece como el resultado macroeconómico del funcionamiento del modo de regulación, a partir de un modelo de organización del trabajo. Y es *el conjunto* lo que constituye un “modelo de desarrollo”, y no “el desarrollo” (Lipietz, A., *Elegir la audacia*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, p. 22).

⁷ *Ibidem*, p. 22.

⁸ Tradicionalmente la regulación del comercio ha sido siempre la propia del Derecho privado, en concreto, del Derecho mercantil. Sin embargo, aunque la actividad comercial siga recibiendo su tratamiento jurídico básico mediante normas privadas de Derecho civil y mercantil, al mismo tiempo, es cada vez mayor el número de normas administrativas, de normas de Derecho público, que repercuten en la actividad comercial tratando de regular la intervención del sector público. Las distintas normas que se ocupan de la regulación del comercio interior han venido a establecer un sistema normativo de naturaleza preponderantemente administrativa. Tal y como ha destacado la propia doctrina mercantilista, vid., *ad exemplum*, De La Vega García, F.L., “La actividad comercial minorista ante la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia”, *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, Nº 17, 1999, pp. 307 y 308.

funda transformación que ha supuesto “un paso acelerado de unas estructuras marcadamente tradicionales a una distribución moderna, donde ha sido determinante la penetración de fórmulas y capitales extranjeros”.⁹ A partir de la aparición de la primera gran superficie en Barcelona en 1973, comienza a desarrollarse rápidamente en España una nueva fórmula de distribución comercial que, al menos

⁹ Cfr. Trespalacios, J.A., Iglesias, V. y Fernández Polanco, J.M., *Comprar en Europa: Distribución comercial y conducta de los consumidores*, Síntesis, Madrid, 2001, p. 200. Durante los últimos años, los cambios experimentados por el comercio detallista español han sido significativamente importantes. Entre ellos cabría destacar la entrada de nuevos competidores de origen nacional y extranjero, la salida de otros competidores debido a la creciente rivalidad en el sector, la progresiva concentración animada por el continuo proceso de absorciones y fusiones empresariales, el cambio en las fórmulas comerciales, etc. Todo ello pone de manifiesto el notable dinamismo de la distribución comercial española. Vid. Flavián Blanco, C. y Polo Redondo, Y., “Identificación de patrones de comportamiento estratégico en la gran distribución española”, *ICE*, núm. 763, junio, 1997, pp. 101 y ss. Además, en la reciente evolución del sector comercial deben tenerse presentes las circunstancias que impulsan al consumidor a seleccionar una u otra estructura comercial. Los tres elementos determinantes a la hora de elegir el lugar de compra son, por este orden: precios, número de horas que permanecen abiertos los comercios y calidad de los productos. Se constata también un cambio de actitud del consumidor español hacia la apertura de los comercios en domingo y su disposición a invertir sus horas de ocio en la realización de la compra, cuya realización muestra una creciente distancia temporal. Cfr. Pomed Sánchez, L.A., “Evolución reciente de la ordenación administrativa de la actividad comercial: horarios comerciales y Comunidades Autónomas”, en *Derecho Privado y Constitución*, N° 8, enero-abril, 1996, p. 306. Frente al 49 por 100 contrarios a la apertura de los comercios en domingo y sólo 28 por 100 a favor en 1988, en 1991 los partidarios ascien-

durante toda la década de los ochenta y primera mitad de los noventa, ha tenido un incremento espectacular. El crecimiento exponencial de grandes establecimientos comerciales por todo el país y, al mismo tiempo, la desaparición de un buen número de comercios tradicionales,¹⁰ hizo temer a los Poderes públicos por el futuro de un sector, el comercial, que da trabajo a cerca de dos millones de perso-

den al 36 por 100 en tanto que los detractores alcanzan el 28 por 100. Vid. Castro Gil, N. Y Montero Bobillo, F., “Opiniones y actitudes del consumidor español”, *Estudios sobre consumo*, N° 23, 1992, pp. 83 y ss. Sobre los horarios comerciales, puede consultarse nuestra obra: *Régimen jurídico de los horarios comerciales*, Comares, Granada, 1999, *in totum* y “La nueva regulación de los horarios comerciales en España. A propósito del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios”, en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI* (VV.AA.), INAP/BOE, Madrid, 2002, pp. 1537-1572.

¹⁰ La reducción del número de establecimientos tradicionales ha sido especialmente intensa en el sector de la alimentación: en las dos últimas décadas, su número se ha visto menguado a menos de la mitad; mientras que, en el mismo período, los hipermercados han crecido a un ritmo del 11 por 100 anual. Véase Álvarez Cantalapiedra, S., “Los cambios en las prácticas alimentarias de los consumidores españoles”, *Boletín Económico de ICE*, núm. 2733, del 24 al 30 de junio, 2002, pp. 19 y ss. A pesar de la pérdida de la hegemonía de la tienda tradicional en el suministro de alimentos a los hogares, empiezan a aparecer los primeros indicios del término de este proceso de transición hacia nuevas formas de comercialización, al menos en lo que se refiere a las grandes superficies. La pérdida de cuota de mercado de las tiendas tradicionales se ha ralentizado y, si se atiende a la evolución de las ventas globales de alimentos a pesetas constantes, se comprueba que los hipermercados tan sólo logran un crecimiento de sus ventas del 14,6 por 100 en el período 1995-2000, cuando entre 1991 y 1997 sus ventas se incrementaron un 97 por ciento. Las ventas me-

nas y representa alrededor del 12% del PIB español.¹¹ Los lógicos temores originaron las consiguientes actuaciones de los Poderes públicos en aras de tratar de poner remedio a lo que se presentaba como una situación catastrófica para nuestro comercio interior.

Hasta ahora se ha acudido, fundamentalmente, a dos técnicas de intervención diversas. Por una parte, la búsqueda en el ordenamiento urbanístico de instrumentos para armonizar el desarrollo urbano con la política comercial (surge así el llamado *urbanismo comercial*) y, por otra parte, se pretende modificar la estructura comercial a través de medidas de fomento. Ambas técnicas se ejecutan, la mayoría de las veces, por medio de planes. Y así tenemos los distintos “Planes de Equipamientos Comerciales”, que ordenan la instalación de las grandes super-

ficies en el territorio de cada Comunidad Autónoma; y los “Planes de Modernización o Dinamización del comercio interior”, mediante los cuales se intenta reformar las estructuras comerciales con una política de incentivos a cargo de la Administración que persigue, con carácter general, tres objetivos: redimensión de los locales comerciales, modernización de la actividad comercial y mejora de la formación del personal del sector.¹² Como novedad, a esta “planificación comercial”¹³ se ha venido a sumar, recientemente

¹² Tornos Mas, J., “Comercio interior”, en *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, dir. por S. Martín-Retortillo, La Ley, Madrid, 1991, p. 668.

¹³ En uno y otro caso se habla de planes, y por eso nosotros hablamos de “planificación comercial”, denominación que, aunque tal vez pueda resultar “desfasada” o impropia, tiene la virtud de aunar las dos técnicas de intervención en el comercio. Hoy que los rumbos de la economía surcan mares tan distintos como los de la liberalización, desregulación o privatización suena, cuanto menos, chocante hablar de “planificación de la actividad comercial”. Resulta paradójico que, mientras la intervención de los Poderes públicos disminuye o desaparece en muchos sectores, en otros, se acrecienta y cobra fuerza. Tal es el caso del comercio interior, sector que —como se viene repitiendo— experimenta en nuestro país una injerencia pública cada vez mayor, tanto cuantitativa como cualitativa. Impropiamente todo este conjunto de medidas que persigue la consecución de un desarrollo equilibrado de las distintas formas de distribución comercial ha venido denominándose “urbanismo comercial” (hay mucho de comercial y nada de urbanismo). Sobre el “urbanismo comercial” pueden consultarse las siguientes monografías: Pérez Fernández, J.M., *Urbanismo Comercial Y Libertad De Empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998; Cases Pallarés, L. y Pons Cánovas, F., *La Implantación De Grandes Establecimientos Comerciales*, Marcial Pons, Madrid, 1998; Graboy-Grobescio, A., *Droit de l’urbanisme commercial*, L.G.D.J., Paris, 1999 y VV.AA., *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, coord. J. Tornos Mas, Tecnosedicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000.

dias por establecimiento también apuntan a las crecientes dificultades de las grandes superficies por acaparar mayores porciones del mercado. Las ventas medias en cada tienda suben en los establecimientos tradicionales. Todo ello indica que, aunque está disminuyendo el número de establecimientos, la pérdida de cuota de mercado se compensa parcialmente por el mayor volumen de negocio de las que continúan.

¹¹ La cifra de empleados del sector comercial minorista es de 1.631.955 trabajadores, según el *Estudio sobre la Estructura del Comercio Minorista en España* (2000), publicado por la Dirección General de Comercio. Se puede ver en el sitio Internet: <http://www.mcx.es/Polcomer/Default.htm> (consultado el 3 de abril de 2003). El citado estudio estima que el número de establecimientos comerciales minoristas es de 602.608. La facturación media por establecimiento se sitúa en 33,7 millones de pesetas, lo que supone que la facturación total en el comercio minorista en España asciende a 20,3 billones de pesetas (122.051 millones de euros). El porcentaje de la aportación del comercio al PIB era de 11,6 en 1995 frente al 12,4 en 1986 (INE, *Contabilidad Nacional*).

te, la creación de una nueva carga fiscal: el impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales que han introducido algunas Comunidades Autónomas.¹⁴

Antes de entrar en el análisis de esta regulación pública, antes de estudiar el Derecho Positivo desde el punto de vista estrictamente normativo, convendría que dedicáramos unas páginas a examinar la realidad social sobre la que se proyecta toda esta normativa.¹⁵ Hay que tener presente que no se está ante normas intemporales, sino ante un código de conductas históricamente circunscrito, cuyo sentido último viene dado por el marco político-social en cuyo seno se opera. Lo que pretendemos en este trabajo no es mirar las normas simplemente como tales, sino

¹⁴ Hasta ahora los impuestos se han implantado en Cataluña, Navarra y Asturias; la iniciativa ha suscitado el interés de varias Comunidades Autónomas, que estudian aplicarlo también. Según informa *La Gaceta de los Negocios*, 21 de mayo de 2003, son ocho las Comunidades que están estudiando la creación del nuevo impuesto: La Rioja, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía.

¹⁵ El Derecho sólo puede entenderse desde la referencia del marco social en el que aparece y en el se proyecta. Surge para dar respuesta, para regular y ofrecer un tratamiento jurídico a diversas situaciones sociales (intereses, conflictos, opiniones, acuerdos) y, por otro lado, cuando se aplica el Derecho tiene lugar una serie de efectos sociales que pueden coincidir o no con las expectativas que el legislador tiene cuando produce la norma. El Derecho se encuentra en una red de relaciones que abarcan la amplia esfera económico-social, política, cultural, ideológica. En esta dinámica interactiva, el Derecho, con frecuencia, es un factor que cambia al hilo de las transformaciones sociales y también que encierra posibilidades que hacen que, en ciertas condiciones, sea un factor de cambio y transformación social. Vid. Núñez Encabo, M., *El Derecho, ciencia y realidad social*, Universitas, Madrid, 1993.

atender a su eficacia o efectividad en el plano de la realidad social.

En términos generales, las intenciones declaradas en las Exposiciones de Motivos de las distintas normas muestran que se ha pretendido actuar tanto en el primer plano de la regulación al que nos referíamos en el anterior epígrafe –establecer las condiciones institucionales que garanticen la estabilidad y desarrollo del sector minorista– como en el segundo –internalizar y redistribuir entre los diferentes agentes sociales y económicos los costes de la expansión de la fórmula de las grandes superficies–. Trataremos de demostrar que, a pesar de los motivos que se declaran para su justificación, los instrumentos actuales no responden tanto a la posibilidad de afrontar las consecuencias sociales de la implantación de los nuevos formatos comerciales como a la voluntad de satisfacer a los grupos de interés políticamente mejor organizados. Pretendemos descubrir si efectivamente el conjunto normativo que afecta a los grandes establecimientos comerciales consigue los resultados esperados por los legisladores. Y, para ello, es indispensable, con carácter previo, conocer esa realidad social que vamos a denominar “los nuevos escenarios de consumo”.¹⁶

3. LOS NUEVOS ESCENARIOS DE CONSUMO

Si exceptuamos el dormir y el trabajar, contemplar la televisión y “salir de compras” son las actividades a las que más tiem-

¹⁶ Parece oportuno utilizar esta expresión en cuanto que las nuevas fórmulas de distribución comercial han dejado de ser meros lugares de venta, al pasar a convertirse en grandes estructuras en las que tiene lugar el consumo de un amplio abanico de bienes, servicios y experiencias para el consumidor.

po se dedica en las sociedades de consumo.¹⁷ La compra de bienes y servicios se ha convertido así en una de las principales experiencias de la vida de las personas. Las grandes superficies comerciales y, más en particular, los nuevos centros comerciales, permiten la síntesis de buena parte de las actividades consumidoras actuales, entre las que cabe resaltar el *shopping* (“ir de compras”), el coqueteo con los objetos, el vagabundeo lúdico por el recinto comercial y todas las posibles combinaciones de lo anterior.¹⁸ Estos escenarios del consumo se diseñan conjugando los placeres de las compras con las compras por placer. La línea entre los centros comerciales y los parques de atracciones se está borrando,¹⁹ convirtiendo el acto de la compra en una activi-

dad recreativa de amplio uso y aceptación social.

El éxito de estas fórmulas comerciales reside en la capacidad que tienen de condensar en el espacio y el tiempo una gran cantidad de símbolos culturales, la mayor parte de las veces de significados contradictorios. De esta manera, la gestión de la paradoja ha sido la gran originalidad que han aportado estas nuevas formas de organización comercial a la cultura de consumo actual.²⁰ Su rasgo más característico consiste, por tanto, en esta condición paradójica: emergen como nuevos “centros” de encuentro y vida social –sustituyendo a los viejos centros urbanos o cascos antiguos de las ciudades– aunque su ubicación espacial suele ser casi siempre “periférica”; apa-

¹⁷ Particularmente en los EE.UU., como afirma Durning, donde “ir de compras se ha convertido en una actividad cultural primaria. Los americanos van una vez a la semana a un centro comercial por término medio, con más frecuencia de lo que van a la iglesia o a la sinagoga (...) Los adolescentes americanos pasan más tiempo en galerías comerciales que en ningún otro sitio aparte de la escuela o la casa. De las categorías de la utilización del tiempo que han experimentado un mayor crecimiento desde mediados de siglo, el tiempo que los americanos pasan comprando se coloca en segundo lugar después del utilizado para mirar la televisión” (Durning, A.T., *¿Cuánto es bastante? La sociedad de consumo y el futuro de la tierra*, Apóstrofe, Barcelona 1994, p. 99).

¹⁸ Vid., por todos, Baudrillard, J., *La sociedad de consumo*, Plaza y Janés, Barcelona, 1974.

¹⁹ El centro comercial más grande del mundo, el West Edmonton (Alberta, Canadá), “ocupa un terreno equivalente a 100 campos de fútbol, y su estructura cubierta alberga el mayor parque de atracciones del mundo, el mayor parque acuático del mundo, una flotilla de minisubmarinos, el mayor campo de golf del mundo, 800 tiendas, 11 grandes almacenes, 110 restaurantes, una pista de patinaje sobre hielo, un centro de culto multirreligioso, un hotel de 360 habitaciones, 13 clubes nocturnos y 20 ci-

nes. Los visitantes pueden pasearse por avenidas parisinas o bailar por la calle de Bourbon de Nueva Orleans, pasando de una escenografía a otra. En el interior de las “zonas verdes” tienen abundante vegetación y el techo es de un material reflectante especial que simula una iluminación natural. El sueño de los constructores del megacentro West Edmonton era encerrar toda la cultura del mundo en un gigantesco espacio cubierto, donde pudiera ser mercantilizada en pedacitos de entretenimiento que deleitasen y divirtiesen a sus visitantes, estimulando su deseo de comprar. En la ceremonia inaugural, uno de sus promotores, Nader Ghermezion, proclamó: “Nuestro proyecto significa que ya no tenéis que ir a Nueva York, París, Disneylandia o Hawái. ¡Os lo podemos ofrecer ser todo aquí!” (Rifkin, J., *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Paidós, Barcelona, 2000, pp. 210-211). De esta manera, los centros comerciales aspiran a ser, además de zonas comerciales, destinos de ocio y polos de atracción turística, lugares donde, al tiempo que se adquiere un bien, se puede acceder a experiencias y vivencias de entretenimiento.

²⁰ Alonso, L.E., “Los grandes centros comerciales y el consumidor moderno”, en *Distribución y consumo* N° 48, Madrid, 1999, p. 28.

rentan ser un espacio público, pero la presencia de los empleados de seguridad nos recuerdan que, aunque el edificio haya reemplazado a la plaza pública de la ciudad, en realidad son una propiedad privada; se presentan como un factor clave para el ahorro del tiempo en los apresurados estilos de vida urbanos, pero, sin embargo, en ellos se da la clausura de la consciencia del tiempo, la sensación de que el transcurrir de las horas en tales escenarios poco importa; se ofrecen como un espacio mágico o encantado cuando en ellos todo está extremadamente racionalizado, pensado hasta el último detalle para incrementar las ventas y los niveles de gasto del consumidor; se valen del consumo como un *medio* para la provisión familiar de los bienes y servicios cotidianos pero terminan convirtiéndolo en un *fin* placentero con valor en sí mismo.

De esta manera, la evolución de las grandes superficies comerciales viene marcada por la ironía, al generar presiones contradictorias que encantan y desencantan a los consumidores. Su aceptación masiva entre los consumidores –según expone Ritzer– exige un gran esfuerzo de organización y burocratización que amenaza con desencantar a los consumidores que se proponen atraer.²¹ En consecuencia, deben recurrir a prácticas para reencantar a los hastiados consumidores mediante las recreaciones fastuosas, las simulaciones y la disolución de las fronteras espacio-temporales, sumergiéndolo todo, como en un torbellino, en la *cultura del simulacro*²² y en la *socie-*

dad del espectáculo.²³ Esta dinámica paradójica, sin embargo, no hace sino profundizar las consecuencias sociales y medioambientales –como a continuación reseñaremos– que su éxito provoca, y que dará pie al debate sobre su regulación.

4. CONSECUENCIAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

4.1. *La privatización de los bienes comunes*

a) La vida cultural

La compra de bienes y servicios, el consumo de mercancías, se ha convertido en una de las principales ocupaciones del tiempo de las personas. Y, como consecuencia de lo anterior, nuestras vidas discurren cada vez más en los llamados escenarios de consumo. Este hecho no deja de tener sus efectos sobre la vida cultural de una sociedad.

La vida cultural de la gente se construye sobre la base de las experiencias que comparten (la cultura es el conjunto de las experiencias comunes que dotan de significación a la vida humana). Con el desarrollo de la llamada industria cultural y, más recientemente, con la revo-

²¹ Véase Ritzer, G., *El encanto de un mundo desencantado*, Ariel Sociedad Económica, Barcelona, 2000.

²² Baudrillard, J., *Cultura y simulacro*, Kairós, Barcelona, 1993.

²³ No obstante, debe quedar claro que *Sociedad del espectáculo* y *Cultura del simulacro* son anteriores a la eclosión de las nuevas fórmulas de organización comercial. Como afirma Jesús Ibáñez en su obra *Por una sociología de la vida cotidiana*, la sociedad de consumo es la sociedad del espectáculo, hecha para que usted la vea y buscando su asentimiento, y “todos los productos en la sociedad de consumo tienen una estructura señuelo: imitación en la forma exterior superficial de un producto original, con un contenido –profundo– que nada tiene que ver con él” (Siglo XXI, Madrid, 1997, p. 3).

lución de las nuevas tecnologías de la comunicación, la cultura se ha convertido inevitablemente en una mercancía. En esta coyuntura, afirma Jeremy Rifkin, “el capitalismo industrial está culminando su transición hacia un capitalismo cultural plenamente desarrollado, apropiándose no sólo de los significados de la vida cultural y de las formas de comunicación artística que los interpretan, sino también de sus experiencias de vida”.²⁴ En este contexto, el consumidor actual desarrolla formas de consumo centradas, tanto en la adquisición de bienes en propiedad –que formarán su patrimonio tangible–, como en el acceso a experiencias personales y vivencias de entretenimiento. Disponiendo prácticamente de todo, el consumidor busca también ampliar el bagaje de su vida personal adoptando los cauces de comunicación social y experimentación que se ofrecen mediante el consumo. La causa de la amplia aceptación que tienen entre la ciudadanía los grandes equipamientos comerciales radica –como ha apuntado oportunamente Luis Enrique Alonso– en “su capacidad de adaptarse –y por lo tanto de crear y recrear– a unos modos de vida donde las exigencias sociales en la expresión de la identidad han cambiado notablemente”.²⁵

Hay quienes se muestran reticentes a la expansión de los grandes equipamientos comerciales porque consideran que con ellos se anularían algunos de los elementos diferenciadores de las culturas. En tal sentido, aducen que los cambios en la jornada laboral de comerciantes y dependientes, la desaparición de

pequeños comercios y el consiguiente aumento de grandes superficies, las compras en domingo, etc., provocarán cambios culturales indeseables en el aspecto y configuración de las ciudades, así como en el modo de vida de habitantes.²⁶ La cuestión está en si es posible detener esta deriva cultural mediante la limitación de la implantación de los grandes centros comerciales, o incluso si es deseable hacerlo.

El debate se ha planteado en numerosas ocasiones y, especialmente, en torno a la polémica “libertad de horarios comerciales”. Es posible imaginar que con la apertura de los comercios en domingo, y la consiguiente extensión de la jornada laboral de numerosos comerciantes y dependientes y la “peregrinación” de los consumidores a los centros comerciales, termine desapareciendo la institución del día uniforme de descanso. Los comerciantes y dependientes tendrán que renunciar a la vida familiar dominical, y la posibilidad de salir a comprar erosionará la costumbre de pasar el domingo en el hogar. Con esto desaparecería una tradición occidental. ¿Tiene el Estado un interés secular en establecer un día extraordinario como día de descanso, reposo, recreo y tranquilidad? ¿Está justificado que la legislación establezca *a day of rest*, “un día de descanso para los trabajadores y una atmósfera de tranquilidad de la cual todos puedan disfrutar”, “un día que todos los miembros de la familia y

²⁴ Rifkin, J., *La era del acceso...*, op. cit., p. 195.

²⁵ Alonso, L.E., “Los grandes centros comerciales...”, cit., p. 28.

²⁶ Beunza Ibáñez, D. y Sanz Pérez, C. realizan un examen de las críticas culturales más comunes formulando cinco sugerentes preguntas: ¿*Muerte de la ciudad-iglesia?* ¿*Muerte de la ciudad-doméstica?* ¿*Muerte de la ciudad-gremio?* ¿*Muerte de la ciudad-castillo?* y ¿*Muerte de la ciudad-plaza?* (“La regulación de los horarios comerciales”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1994, pp. 86-89).

de la comunidad tengan la oportunidad de pasar y disfrutar juntos”?²⁷

Ha de tenerse en cuenta que el acto de compra se entiende actualmente como una actividad de esparcimiento y que uno de los cambios culturales de la sociedad de consumo es que las compras forman parte del ocio. Nuestra sociedad aprecia cada vez más el tiempo libre y el ocio,²⁸

²⁷ Son palabras del Juez Warren en *McGowan vs Maryland*, 366 U.S. 420, 1961. Para un análisis más detallado de esta sentencia, vid. Dilloff, N.J., “Never on Sunday: The blue laws controversy (on sale of merchandise to public)”, *Maryland Law Review*, vol. 39, 1980, pp. 679-714. Los ecos de esta sentencia se dejan oír claramente en la STC 19/1985, de 13 de febrero, que insiste en la secularización del factor religioso de la legislación laboral. Sobre los horarios comerciales en Estados Unidos puede verse Laband, D.N. y Heinbuch, D.H., *Blue laws. The History, Economics and Politics of Sunday-Closing Laws*, Lexington Books, Massachusetts, 1987 y Villarejo Galende, H., *Los horarios comerciales en Estados Unidos*, Editorial IDELCO, Madrid, 2003. Para España, pueden consultarse: *Régimen jurídico de los horarios comerciales*, Comares, Granada, 1999 y “La nueva regulación de los horarios comerciales en España. A propósito del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios”, en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI* (VV.AA.), INAP/BOE, Madrid, 2002, pp. 1537-1572.

²⁸ Sobre las relaciones entre la economía y el tiempo, pueden verse los siguientes artículos: Durán, M.A., “El tiempo en la economía española”; Gershuny, J., “El crecimiento económico y el cambiante equilibrio entre trabajo y ocio”; Artiomov, V., “Cambios en la utilización del tiempo de la población urbana y la rural”, y Pardo Avellaneda, R., “Globalización, innovación tecnológica y tiempo”, publicados todos ellos en la revista *ICE*, núm. 695, julio, 1991, pp. 9-95. Una visión más completa y real de la organización social del tiempo, teniendo en cuenta las diferencias por sexo y otras variables vinculadas a la edad y tipología familiar, en Carrasco, C., “Género y

y el tiempo libre es, de manera creciente, un momento de ocio mercantilizado. El tiempo es un recurso no renovable; su pérdida es irreversible, y existe un coste de oportunidad vinculado a un determinado uso y no a otro. La cuestión, por tanto, no sería si se produce un deterioro de las raíces religiosas de nuestra cultura, sino qué repercusión tienen en la vida de las personas (en su bienestar) los cambios en los usos del tiempo y cómo se ven afectados los bienes relacionales²⁹ por la mercantilización de la vida cultural.³⁰

b) La plaza pública

Las grandes superficies y los nuevos centros comerciales se han convertido en la plaza principal de las ciudades.³¹ Re-

usos del tiempo: nuevos enfoques metodológicos”, *Revista de Economía Crítica* núm. 1, Valladolid, abril, 2003, pp. 129-152.

²⁹ Los bienes relacionales y comunitarios son el fruto de las relaciones interpersonales informales que surgen de la convivencia familiar y social (vid. Esteve, F., “La evolución del consumo”, en Miren Etxezarreta (coord.): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*, Icaria/Fuhem, Barcelona/Madrid, 1991).

³⁰ Sobre la dificultad del consumo de bienes relacionales en la economía de mercado debido, fundamentalmente, a la tendencia mercantilizadora a ella inherente, puede consultarse Álvarez Cantalapiedra, S.: “Los vínculos entre consumo y bienestar”, *Estudios sobre Consumo*, núm. 64, INC, Madrid, 2003.

³¹ Para comprender las interrelaciones entre las ciudades y el comercio, es ineludible acudir a dos autores: el historiador belga Henri Pirenne: *Les villes du Moyen Age*, Presses Universitaires de France, Paris, 1971 (trad. cast.: F. Calvo, *Las ciudades en la Edad Media*, Alianza Editorial, 9ª reimpr., 1992) y la economista norteamericana Jane Jacobs: *The Economy of Cities*, Random House, New York, 1959 (trad. cast., Península, Barcelona, 1971) y *Cities and the wealth of Nations*, Random House, New York, 1984 (trad. cast., Ariel, Barcelona, 1986).

presentan hoy los foros y ágoras clásicas donde se desarrollaba la vida pública del común. Los centros comerciales han asumido algunas de las funciones de los tradicionales espacios públicos y las ofrecen bajo el signo de la mercancía. Es lo que Kowinski en su *The Malling of America* describe como sigue:

“Algún día será posible nacer, ir desde el parvulario hasta la universidad, conseguir un empleo, salir con alguien, casarse, tener hijos (...) divorciarse, avanzar a lo largo de una o dos profesiones, recibir atención médica, incluso ser arrestado, juzgado y encarcelado; llevar una vida relativamente llena de cultura y diversión y, finalmente, morir y recibir ritos funerarios sin tener que salir de un complejo de galerías comerciales particular: porque cada una de estas posibilidades existe actualmente en algún centro comercial en alguna parte”.³²

Sin embargo, y a diferencia de la tradicional plaza pública que es espacio de encuentros espontáneos y de discusión comunitaria, los grandes centros comer-

ciales y las grandes superficies son, sobre todo, empresas comerciales planteadas hasta el mínimo detalle para estimular el impulso de compra.³³ Aunque —como ya se ha señalado— no sólo son sitios donde hacer compras. También son lugares donde los sujetos pueden sumergirse en la cultura popular —básicamente hoy cultura fragmentada construida con iconos, marcas y mensajes publicitarios a modo de objetos culturales y contenidos de comunicación entre las personas— y pasar el tiempo.

Con todo, una galería comercial no es una comunidad en su sentido más tra-

³² Citado por Durning, A.T., *¿Cuánto es bastante?...*, op. cit., pp. 98-99. Lo mismo que sugiere esa novela, cargada de simbolismos, que es *La Caverna* de Saramago. La alfarería de Cipriano Algor es devorada por la inmensidad del Centro Comercial, la tradición engullida por la modernidad, el barro desbancado por el plástico, el hombre aniquilado por el hombre. Saramago vuelve al mito de la caverna que hace más de dos mil años inventara Platón, para mostrar, poéticamente, que, en el universo del Centro Comercial, los hombres seguimos encadenados y viviendo en la oscuridad, vislumbrando sólo las sombras que proyectan nuestras vanas ilusiones. Nos buscamos en los reflejos falaces de los escaparates y creemos que la acumulación de bienes materiales nos hará estar más cerca de nuestra imagen utópica de la felicidad, como si ésta fuese una mercancía más que pudiese también ser adquirida en el Centro Comercial.

³³ Así, en los hipermercados, la colocación de los objetos en las estanterías está pensada para despertar el impulso de compra: el surtido de artículos se coloca de tal forma que las mercancías de las que se puede prescindir resulten más visibles, mientras que las de primera necesidad suelen disponerse en los lugares menos visibles. Se juega con los colores del envasado de los artículos haciendo atractivas composiciones cromáticas y se derivan del apilamiento variadas formas geométricas. Se cambian de lugar las mercancías para que el consumidor no se acostumbre a los mismos recorridos, etc. “Los centros comerciales son espacios teatrales, montajes escénicos donde se representa el consumo (...) Constructores, expertos en marketing, economistas, arquitectos, ingenieros, diseñadores de interiores, paisajistas y empresas de relaciones públicas trabajan conjuntamente para crear lo que denominan “la representación de la venta”: la combinación ideal de actores (talento), escenografía e interpretación que garantice a un tiempo una experiencia teatral óptima y las máximas ventas. Esta “combinación” es la fórmula que determina las empresas que accederán al centro comercial. Sus propietarios “repartirán los papeles” buscando la mejor combinación de tiendas —grandes almacenes, joyerías, librerías, restaurantes, *boutiques*— para crear el entorno más adecuado para la compra. La combinación está pensada en función de los niveles de renta, composición étnica, genero y estilo de vida de los potenciales clientes” (Rifkin, J., *La era del acceso...*, op. cit., p. 209).

dicional. Segrega a las personas según su capacidad adquisitiva y en lugar de permitir contactos continuados con los vecinos, fomenta un cierto tipo de anonimato descuidado. La transformación de toda experiencia cultural y vital en una actividad mercantil, trae consigo —como expone Ritzer— nuevas relaciones sociales transformadas.³⁴ También se produce una sustitución del tipo de relaciones jurídicas, ya que dentro de estos espacios comerciales las reglas de conducta son las que dictan las empresas gestoras, que haciendo uso del “derecho de admisión” determinan las condiciones de la utilización de sus espacios y las hacen cumplir mediante la coerción ejercida por agentes de seguridad privados.

No obstante, en el fondo de estos procesos late la privatización y mercantilización de los bienes culturales comunes, asunto que plantea, de cara a la regulación, una doble cuestión: en primer lugar, la de los problemas del traslado de los derechos de acceso a los bienes culturales del dominio común —regulado por las tradiciones, las normas culturales y los

valores jurídico-políticos que pudieran asegurar la reciprocidad y su redistribución— al ámbito comercial (donde la inclusión o exclusión a la vida cultural queda determinada por la restricción presupuestaria de cada cual); en segundo lugar, el de los límites del mercado en el tratamiento de los bienes comunes a la hora de garantizar una oferta suficiente de los mismos. Aspectos generalmente ignorados en la búsqueda de motivos que pudieran justificar (y concretar) una regulación estatal en lo concerniente a la expansión indiscriminada de los nuevos escenarios de consumo.³⁵

Obviamente, de encontrarnos en este terreno, estaríamos ante algunas modalidades de regulación que podemos calificar de “fuertes”, esto es, como unas intervenciones públicas encaminadas a la introducción de un principio de funcionamiento diferente de los criterios del mercado. En este sentido, cabría hablar de dos grandes lógicas reguladoras del funcionamiento social, cada una de ellas con unos supuestos de partida diferentes. Por una parte, la lógica del mercado o la autorregulación inconsciente de la economía por las fuerzas del mercado, cuyo presupuesto inicial sería la idea de la “mano invisible”, esto es, que el problema de la coordinación social se salda con éxito cuando los individuos actúan movidos por su exclusivo interés personal, pues de esta actuación se deriva el bienestar social. Por otra parte, nos encontraríamos con lo que cabe calificar como regulación consciente, principio de organización social que conlleva suponer, al contrario de

³⁴ Transformación de las relaciones sociales que establecen las personas tanto en su condición de trabajadores como de usuarios de estas instalaciones comerciales. Como empleados, al incrementarse el control de la tecnología sobre el trabajador y al adoptarse en la organización del trabajo sistemas extremadamente racionalizados que normalizan, descualifican y, finalmente, desmotivan a una fuerza de trabajo contractualmente cada vez más vulnerable. Como usuarios, porque los consumidores en lugar de interactuar con otras personas (empleados, otros consumidores), interactúan sobre todo con la iconografía comercial y con los bienes y servicios que en estos escenarios se ofrecen (véanse a este respecto las obras de George Ritzer: *El encanto de un mundo desencantado*, Ariel, Barcelona, 2000, y *La McDonalización de la sociedad*, Ariel, Barcelona, 1996).

³⁵ Comentarios que cabrían también para otros pilares de la actual sociedad de consumo, como son los casos de los medios de comunicación, la publicidad, los equipamientos de ocio, el carácter urbano de la vida social, etc.

lo postulado para el mercado, que la gente tiene capacidad para reconocer que sus propios intereses y los de los otros son interdependientes y que no interesa sólo su propio bienestar sino también el bienestar general. Este presupuesto implica la búsqueda colectiva de objetivos y debates sociales sobre los medios y las formas de realizarlos.³⁶

³⁶ Con todo, en cualquier intento de diseño social debe prevalecer la modestia y la prudencia, ya que el reconocimiento de que puede haber procesos en los que el mercado no sea utilizable no significa que esos mismos procesos sean susceptibles de regulación consciente. Cabe considerar también –según defiende la Teoría de la elección pública y, en general, el llamado pensamiento neoliberal– la existencia de fallos en el Estado (la burocratización, la corrupción, la búsqueda por los políticos de su propio bienestar, etc.) y de límites en la actuación pública (límites de eficiencia, de dimensión, financieros o de gobernabilidad). Esta es también la línea argumentativa del “análisis económico del derecho”, que cuestiona la validez de la visión del Estado como guardián benevolente del interés público, vid., entre otros, Stigler, G. J., “The Theory of Economic Regulation”, *BJEMS*, núm. 2, spring 1971, pp. 3-21; Posner, R., “Theories of Economic Regulation”, *BJEMS*, núm. 5, autumn 1974, pp. 335-358 y Peltzman, S., “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, núm. 19, august 1976, pp. 211-240. Sin embargo, se puede defender la idea general de que este tipo de regulación es necesario, 1) para la propia reproducción de la actividad económica, 2) para la vida de los ciudadanos, y 3) para afrontar problemas que podríamos calificar por su envergadura como problemas de civilización (crisis ecológica, segregación social y la marginación de colectivos, la desarticulación y exclusión de territorios, etc.) Véase al respecto el capítulo 13 (“Lógicas reguladoras”) de libro de González-Tablas, A., *Economía Política de la globalización*, Ariel Economía, Barcelona, 2000; también todos los debates actuales sobre la necesidad de preservar los bienes comunes globales.

4.2. *Impacto espacial: reestructuración urbana y costes medioambientales*

Hasta el último tercio del siglo XX, las relaciones entre ciudad y comercio han estado insertadas en un marco estable, o cuando menos, no disruptivo.³⁷ 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, dadas las 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, debido al dinamismo que les imprimía la actividad comercial, en su carácter de espacio público de uso social. La cultura de la compra se encuentra regida, principalmente, por la lógica de la necesidad del aprovisionamiento cotidiano y no obstaculiza la presencia de bienes relacio-

³⁷ 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, J.M., *Urbanismo comercial...*, op. cit., cap.1.

nales que surgen de la reiteración en el trato y de la falta de anonimato.

En un primer momento, las innovaciones en los formatos comerciales y el dinamismo empresarial que empieza a experimentar el sector –particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX con los mercados públicos de abastos, galerías comerciales cubiertas por hierro y cristal y, ya en la mitad del siglo XX, con la aparición de los almacenes populares y los primeros grandes almacenes con secciones especializadas– no modificaron sustancialmente aquella relación pacífica entre ciudad y comercio.³⁸

La ruptura entre espacio público y comercio se empieza a producir con la introducción de las primeras fórmulas de grandes superficies comerciales en los años finales de la década de los sesenta.³⁹ 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.

El modelo urbano ha ido modificándose progresivamente. Hasta ahora, nuestras ciudades respondían a un modelo de

ciudad continua, con un único centro coincidente con el casco histórico. Pero este modelo está siendo sustituido por el de *ciudad difusa*, con la aparición de nuevas formas de centralidad y con un tejido urbano disperso. La desaparición del comercio dentro de la ciudad, y la proliferación de grandes áreas urbanas reforzará el proceso actual de crecimiento urbano horizontal, al estilo americano. Nos dirigimos, pues, hacia un modelo de ciudad multicéntrica,⁴⁰ contraria, desde luego, a la tradición europea de ciudad de alta densidad, recogida en sí misma, con un centro urbano dinámico que arranca de las ciudades amuralladas medievales.⁴¹

Destacar los factores que van asociados a la localización suburbana y periférica del gran equipamiento comercial es relevante a la hora de indagar en los impactos y problemas urbanísticos suscitados. En primer lugar, el ya mencionado auge en la motorización masiva de la población. En segundo término, la adopción de nuevas formas urbanas en las que prima su mayor crecimiento 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. Además, 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

³⁸ Con más detalle puede verse López De Lucio, R., “La vitalidad del espacio público en riesgo”, *Distribución y consumo*, núm. 66, Madrid, noviembre-diciembre, 2002.

³⁹ En Francia, Reino Unido y Alemania a partir de los sesenta con la aparición de los hipermercados periféricos centrados en la alimentación y en artículos del hogar, y en España algo más tarde con la importación de la misma fórmula comercial. Las décadas de los años 80 y 90 serán, a su vez, las de la expansión de las Grandes Superficies Especializadas y los Parques de Grandes Superficies. El tránsito de siglo, por su parte, contemplará el alumbramiento generalizado de los Centros Comerciales y de los Parques de Ocio (temáticos, acuáticos, etc.).

⁴⁰ Acerca de la distinción entre ciudades concéntricas, radiales y multicéntricas, vid. Button, K.J., *Urban Economics, Theory and Policy*, McMillan, Hong Kong, 1985, p. 30.

⁴¹ Vid. Pirenne, H., *Les villes du Moyen...*, op. cit., pp. 39-109) y De Las Rivas Sanz, J.L., “El comercio en la ciudad difusa y su impacto sobre la ciudad continua”, *Jornadas sobre urbanismo comercial*, Junta de Castilla y León, 1994, pro manuscrito, p. 3.

causalidades que se refuerzan mutuamente. Las consecuencias inmediatas de todo ello serán la dispersión (la “urbanización difusa”),⁴² la fragmentación del hábitat urbano (la “concentración espacial en enclaves”)⁴³ y un modelo de urbanización

⁴² La urbanización difusa es reflejo de una nueva subcultura urbana en la que imperan espejismos de ruralidad. 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, M., “Urbanismo comercial. Respuestas de futuro para el binomio comercio-ciudad”, *Distribución y consumo*, núm. 2, Madrid, 1992, p. 19). Subyace en el fondo una disolución de los límites entre la ciudad y el campo, al aparecer –como afirma Naredo– “continuos urbanos que se extienden y solapan, sin límites precisos, a lo largo del territorio siguiendo el mismo orden desordenado, en el que se alternan distintas variantes de edificación en densidad, trazado y calidad, con territorios ocupados por las redes e instalaciones que tales asentamientos reclaman (viarios, embalses, vertederos, canteras, graveras...). Pero ya ni la masa de edificaciones más densa puede decirse que configure una ciudad, ni el territorio circundante que sea campo, el medio rural, o la naturaleza, sino una prolongación de ese continuo urbano que todo lo alcanza y mediatiza” (Naredo, J.M., “Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla”, en VV.AA., *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas*. Volumen primero. Serie monografías del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996, p. 44).

⁴³ Así como la concentración espacial de la actividad económica la podemos considerar el reflejo territorial de la concentración económica y empresarial del sector de la distribución comercial, la fragmentación del hábitat urbano

más dispendioso en términos de territorio y de uso de los recursos fósiles (“ciudades insostenibles”).⁴⁴

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. Estos equipamientos dan lugar de esta manera a enclaves o islas comerciales que, pese a su proximidad a la ciudad, dan la espalda a su tejido urbano al estar rodeadas de aparcamientos de superficie y orientadas en exclusiva a la red viaria de alta capacidad y rápida circulación.⁴⁵

En consecuencia, los problemas que las nuevas formas de distribución comercial plantean a la vida y organización de las ciudades son enormemente variados y se pueden sintetizar en los siguientes: en primer lugar, la ubicación y tamaño de los

la podemos interpretar como una manifestación, en el plano físico, de la condición fragmentaria postmoderna de las actuales formas de vida.

⁴⁴ Sobre los problemas de habitabilidad y sostenibilidad de los actuales modelos de ciudades y sobre las líneas posibles de intervención para alcanzar aquellos objetivos en el caso español, puede consultarse la obra: *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas*. Volumen primero. Serie monografías del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996.

⁴⁵ En el trabajo ya citado de Ramón López De Lucio (“La vitalidad del espacio público...”), se ilustran algunos casos de la ubicación de grandes superficies en torno a las radiales de la Comunidad de Madrid.

nuevos formatos comerciales agravan los problemas ambientales derivados del actual modelo de transporte centrado en el vehículo privado (congestión, contaminación, ruidos, acotación del territorio mediante infraestructuras viarias y consumo despilfarrador de grandes cantidades de materiales y energía). Los nuevos espacios comerciales se han convertido en la actualidad en uno de los principales generadores de tráfico metropolitano. De hecho, según sostiene López de Lucio, “a la pérdida porcentual de importancia de los viajes al trabajo le corresponde un notabilísimo incremento de los viajes motorizados de compras y ocio (frecuentemente ligados)”.⁴⁶ Factores como la localización periférica de estos equipamientos comerciales, la densa red viaria y la amplia disponibilidad de superficie de aparcamiento gratuito, la prácticamente inexistente alternativa de transporte de carácter público y los cambios en los hábitos de compra de los consumidores,⁴⁷ han propiciado ese considerable incremento de la movilidad motora. A los problemas ambientales se suma el problema social de la dificultad de acceso (e incluso de la exclusión) a estos establecimientos de la población menos móvil (por razones de edad, de carencias de medios de transporte privado, etc.)

⁴⁶ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁷ Los consumidores han cambiado, sin aversión alguna, sus hábitos adquisitivos a formas y hacia lugares relativamente novedosos hasta hace poco menos de una década: han modificado la frecuencia de las compras, sustituyendo buena parte de las pequeñas adquisiciones diarias en tiendas tradicionales a pie de calle por los grandes aprovisionamientos semanales o quincenales; acuden, cada vez más, al establecimiento comercial en compañía de varios miembros de la unidad familiar, usando el vehículo privado como forma principal de desplazamiento y combinando esta obligación doméstica con algunas alternativas de ocio.

En segundo lugar, la concentración de la actividad comercial en grandes contenedores especializados tiene importantes consecuencias sobre el espacio público. Éste se banaliza y se desintegra por la hiperespecialización, tal y como han señalado ya el movimiento ciudadano para Recuperar Las Calles (RLC): “los planes viarios, los “parques” industriales y los centros comerciales se unen para desintegrar la comunidad y para banalizar las regiones. Cualquier sitio termina siendo igual que cualquier otro. La comunidad se convierte en un artículo de consumo, en una aldea comercial, narcotizada y bajo constante vigilancia. De este modo, el deseo de vivir una vida comunitaria se satisface de otra forma, por medio de espectáculos que nos venden de manera artificial. Son “calles” o “plazas” de telenovela que imitan las zonas que el cemento y el capitalismo están destruyendo. En este contexto, las calles verdaderas se hacen estériles. Son sitios por donde pasar, no donde vivir. Sólo existen como vías de tránsito a otra parte, a través de un escaparate, de una valla publicitaria o de un tanque de petróleo”.⁴⁸

En tercer lugar, habría que añadir otro conjunto de variadas consecuencias que van desde las importantes modificaciones que acaecen en el valor del suelo⁴⁹ al incremento de las necesidades de

⁴⁸ Propaganda política del RLC de Londres, citado por Klein N., (*No logo*, Paidós Contextos, Barcelona, 2001, p. 376).

⁴⁹ Generalmente su revalorización –lo que da lugar a frecuentes operaciones inmobiliarias de corte especulativo y al consiguiente encarecimiento del precio medio de la vivienda–, dados los cambios en la clasificación del suelo y la atracción hacia los nuevos equipamientos comerciales de otras actividades del sector terciario y de nuevos residentes de urbanizaciones de medio y alto estándar (Pérez Fernández, J.M., *Urbanismo comercial...*, *op. cit.*).

ordenación y dotación de infraestructuras públicas cuyo coste de financiación recae en el conjunto de la ciudadanía.

Todas estas consecuencias justificaban una intervención urbanística destinada a paliarlas o corregirlas. Las interrelaciones entre el planeamiento urbanístico y el equipamiento comercial son cada día mayores y, prueba de ello, es la importancia adquirida por las técnicas propias del derecho urbanístico en el ámbito de la actividad comercial. Cuestión ésta que entronca con el llamado “urbanismo comercial”.⁵⁰

4.3. *Otras consecuencias: la destrucción creadora, la disminución de las opciones del consumidor y efectos sobre el empleo*

Un debate tradicionalmente vinculado a la arrolladora implantación de los nuevos equipamientos comerciales, y que ha estado omnipresente en todas las polémicas y justificaciones reguladoras del sector, es el de la competencia. La cuestión revela el duro choque de intereses

⁵⁰ Bajo la nueva etiqueta de “urbanismo comercial” se engloba un conjunto de conocidas técnicas de intervención de la Administración en las que –como ya se ha comentado– suele predominar más lo comercial que el urbanismo. Sobre esta materia, vid. la bibliografía citada en nota \h 13.

No obstante el interés de la Administración por este tipo de actividades viene de antiguo. Como recuerda el profesor Sebastián Martín-Retortillo, “*la ciudad*, puede decirse usando el título de la obra de Ramón Carande, *fue siempre, además de fortaleza, mercado*. Mercado ordenado y regulado por el Municipio, pero en el que éste también participaba de modo muy directo, aportando bienes por él producidos o servicios que directamente prestaba” (Cfr. *Derecho administrativo económico I, op. cit.*, p. 310).

entre el comercio tradicional y las grandes superficies. El comercio minorista se ha convertido así en un campo generador de influencias sobre el regulador, circunscritas a la defensa de los intereses corporativos (de uno y otro signo) y al margen, en la mayoría de las ocasiones, de cualquiera de las consideraciones realizadas en los subapartados anteriores.

Los argumentos más destacados de los representantes de las organizaciones de pequeño comercio inciden, sobre todo, en la competencia desleal que ejerce sobre el comercio tradicional el desarrollo de las grandes superficies y en los efectos que tiene sobre el volumen de empleo del sector. Los argumentos de la patronal de las grandes superficies, por su parte, invocan la libertad horaria y de establecimiento apoyándose en el principio de libertad de comercio y en la defensa de los intereses de los consumidores.

Dejando a un lado las prácticas irregulares que se pudieran manifestar (tanto por posiciones dominantes en el mercado como por el abuso de las ventajas comparativas que se pudieran derivar de la distinta capacidad negociadora con los proveedores), y que serían objeto de vigilancia pública mediante las políticas de defensa de la competencia, lo cierto es que la irrupción de los nuevos formatos comerciales ha incorporado al sector el ciclo perpetuo de la *destrucción creadora* schumpeteriana como categoría definitoria de un proceso marcado por los cambios rápidos.⁵¹ En nuestra opinión, es en esta dinámica donde debe enmarcarse la constatación del aumento continuo de cuota de mercado por parte de las grandes superficies y también el hecho de la

⁵¹ Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen & Unwin, London, 1974.

disminución del número total de establecimientos del comercio minorista.⁵²

Ahora bien, esta destrucción creadora es generadora de unos costes sociales que no hay que desmerecer. Hay, por ejemplo, un aspecto derivado de esta dinámica que resulta de interés resaltar en cuanto puede ir en desmedro de las opciones del consumidor. Los consumidores para poder ejercitar su libertad de elección deben disponer de las suficientes opciones, y éstas pasan por asegurar un equilibrio entre los distintos formatos comerciales. En consecuencia, la destrucción del tejido comercial tradicional puede contemplarse como un empobrecimiento de las opciones del consumidor y un deterioro de las condiciones para realizar sus compras de aquellos colectivos con menos medios de acceso a los formatos más novedosos.

Habría, por descontado, que analizar también las repercusiones sociales de la evolución y transformación del comercio minorista en el plano laboral, en concreto, los efectos –creadores o destructores– sobre el nivel general de empleo del sec-

tor, las repercusiones sobre la estabilidad y las condiciones de trabajo, las consecuencias derivadas de la sustitución de empleo autónomo por asalariado, etc.⁵³ Por ejemplo, la crítica a la libertad de horarios se ha centrado en los efectos negativos que puede ocasionar en el empleo. Sin embargo, no se dispone de estudios concluyentes sobre la realidad española. La falta de datos recientes y estadísticamente robustos facilita la retórica y dificulta el análisis.

En este sentido, para las medianas y grandes empresas de distribución, el servicio adicional de ofrecer mayores horarios es sinónimo de aumento del número de empleados.⁵⁴ Pero no faltan quienes rebaten estos argumentos considerando que “la sustitución de cuota de mercado de establecimientos tradicionales e intensivos en mano de obra por cuota de mercado servida por modernas grandes superficies intensivas en capital sólo puede llevar a una reducción de empleo”. A ello

⁵³ Véanse al respecto los estudios sobre *La Estructura del Comercio Minorista* de la Dirección General de Política Comercial.

⁵⁴ Vid. el interesante análisis del aumento de la productividad con la ampliación del horario comercial que realizan Loureiro Abrantes, J.L. y Muñoz Gallego, P.A., “Horarios comerciales: un servicio estratégico para las empresas de distribución”, *Distribución y Consumo*, núm. 25, enero, 1996, p. 34. También se han pronunciado acerca de la polémica sobre la destrucción o creación de empleos por la regulación de los horarios, atendiendo a la posibilidad de aumentos en el nivel global de ventas como consecuencia de la existencia de horarios más amplios y al trasvase de empleo de unas empresas comerciales (las perjudicadas) a otras (las beneficiadas con la libertad de horarios), Casares Ripol, J. y Aranda García, E., “Distribución comercial y empleo en la sociedad de los trabajos”, *ICE*, núm. 763, junio 1997, pp. 168 y ss.

⁵² Las nuevas fórmulas comerciales han cultivado una serie de ventajas competitivas –no siempre vinculadas al tamaño– frente al comercio tradicional: en concreto, la vinculación del comercio con el ocio, con la correspondiente transformación de los actos de la compra en “experiencias” para el consumidor. Por supuesto, con ello no se quiere afirmar que la dimensión no siga operando como un factor favorable en la estrategia competitiva de las empresas, pues ante un hecho como la disminución de ingresos por establecimiento, las grandes cadenas pueden seguir manteniendo abiertos algunos de ellos para lograr otros objetivos de más largo plazo, a diferencia de lo que les ocurre a las empresas individuales del comercio tradicional que no tienen mayor campo de maniobra al depender, por lo general, de los ingresos de un único establecimiento.

se une que el empleo creado a través de las grandes superficies es “en la mayoría de los casos un empleo precario, caracterizado mayoritariamente por ser temporal, y en el caso de las cajas en un 70 por 100 a tiempo parcial”.⁵⁵

5. CONSIDERACIONES FINALES: ¿ÉXITO O FRACASO DE LA REGULACIÓN VIGENTE? ALGUNAS CRÍTICAS Y PROPUESTAS

La ordenación espacial del comercio pretende, en el marco diseñado por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, un desarrollo racional y equilibrado entre las diversas formas comerciales, a la vez que una garantía y satisfacción de los intereses de los consumidores. Una ordenación de este tipo, tomando prestada la frase de Tarragó “no sólo es lícita, sino socialmente necesaria”.⁵⁶

La ordenación espacial del comercio obedece a dos argumentos que justifican plenamente la intervención de los poderes públicos 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 defien-

da los intereses de los consumidores. En segundo lugar, 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.⁵⁷

Sin embargo, 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 urbanística. La autorización (*segunda licencia*) se concede por motivos comerciales, no tanto urbanísticos. Por tanto, el término “urbanismo comercial” no resulta adecuado, puesto que hay mucho de comercial y nada de urbanístico. Una cosa son los criterios comerciales (de política comercial o económica) y otra los urbanísticos.

Permítasenos la expresión, del derecho al hecho va un trecho. Si nos centramos en el marco jurídico español,⁵⁸ pue-

⁵⁷ Pérez Fernández, J.M., *Urbanismo comercial...*, *op. cit.*, p. 113.

⁵⁸ El actual marco jurídico español sobre los grandes establecimientos comerciales podría ser descrito brevemente en los siguientes términos. La Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (en adelante, LOCM) ha generalizado en todas las Comunidades Autónomas la exigencia de la licencia comercial específica o *segunda licencia* para la implantación de grandes establecimientos comerciales –que se suma a las ya existentes autorizaciones de carácter municipal–. Este hecho ha provocado múltiples legislaciones, con diferentes definiciones en los aspectos que identifican las características de los establecimientos comerciales (concepto de gran superficie, definición

⁵⁵ Cfr. Cruz Roche, I. y Medina Orta, O., “Regulación de horarios comerciales: Implicaciones económicas”, *ICE*, núm. 739, marzo, 1995, p. 89. Dichas estimaciones resultan contradictorias con la experiencia de creación de comercios para Beúnza Ibáñez, D. y Sanz Pérez, C., “La regulación de los horarios...”, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁶ Cfr. Tarragó, M., “Urbanismo comercial. Respuestas...”, *op. cit.*, p. 20.

de observarse que la introducción del urbanismo comercial no se pone ni al servicio de los valores constitucionales del medio ambiente adecuado o 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 li-

bre competencia”.⁵⁹ Así lo confiesa expresamente la Exposición de Motivos de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM); en la que se señala que 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 competencia. Pero, junto a la planificación comercial que introduce la LOCM, existía con anterioridad una dimensión territorial o urbanística de la ordenación comercial. Con lo cual en nuestro or-

de gran superficie y superficie de venta), así como en los procedimientos de tramitación de las licencias. Si algo merece ser destacado, aunque sólo sea desde el punto de vista cuantitativo, es la proliferación de las normas autonómicas que se ocupan de regular la actividad comercial. Existe una enorme variedad en los criterios que han de ser valorados por las respectivas Administraciones para la concesión de la licencia comercial. 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 términos generales, 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 LOCM y basado en la definición del tamaño físico del establecimiento, a otro objetivo de planificación comercial y control férreo de los establecimientos comerciales en función, muchas veces, del tamaño empresarial, facturación o composición del capital, y no en criterios urbanísticos o de ordenación del territorio como, sin embargo, suele predicarse. En la actualidad, algunas Comunidades Autónomas están tramitando nuevas normas que se sumarán a las actualmente en vigor. Muchas de ellas incorporan nuevos elementos de control inexistentes hasta la fecha, como la exigencia del pago de una tasa por la tramitación de autorizaciones a la instalación de los grandes establecimientos comerciales o los impuestos a este tipo de establecimientos. En todo el proceso legislativo descrito, destaca la prolífica e intensa actividad normativa que se viene desarrollando en Cataluña en los últimos años.

bre competencia”.⁵⁹ Así lo confiesa expresamente la Exposición de Motivos de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM); en la que se señala que 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 competencia. Pero, junto a la planificación comercial que introduce la LOCM, existía con anterioridad una dimensión territorial o urbanística de la ordenación comercial. Con lo cual en nuestro or-

Con la particularidad, de que no sólo es destacable esta circunstancia en el sentido cuantitativo que acaba de mencionarse, sino además en el cualitativo, por cuanto la Comunidad Autónoma catalana ha sido pionera en la regulación de los aspectos espaciales del comercio (y dicho sea de paso, en general, de toda la ordenación de la actividad comercial) y el resto de las Comunidades Autónomas, en muchos casos, se han limitado a “plagiar” las normas catalanas. Y no sólo eso, incluso el Estado en la LOCM reguló determinados aspectos de la actividad comercial –verbigracia, los horarios comerciales o la licencia comercial específica para grandes establecimientos comerciales– a imagen y semejanza de las normas catalanas. A su vez, la legislación catalana es un “trasplante legal” (Watson, A., *Legal Transplantation: an approach to comparative law*, University of Georgia Press, Atenas & London, 1993, p. 21) de la legislación francesa. El llamado “urbanismo comercial” surge en Francia en los años sesenta para resolver los problemas que plantean las nuevas formas comerciales de gran tamaño. Alternativa “chauvinista” al supermercado americano de posguerra. Véase Arribas Sandonis, L.E., “La regulación de grandes superficies en España: trasplantes y políticas territoriales inexistentes”, *Ciudad y Territorio*, XXXIII (130), 2001, p. 639.

⁵⁹ Parejo Alfonso, L., “Ordenación del comercio minorista y urbanismo comercial”, *Jornadas sobre la Ley de Ordenación del Comercio Minorista*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1996, p. 137.

denamiento coexisten en la actualidad dos determinaciones del uso del suelo que obedecen a razones diferentes. Son evidentes las consecuencias disfuncionales que de su superposición descoordinada pueden seguirse y de hecho se siguen (como demuestra la realidad). La consecuencia de la introducción del urbanismo comercial en nuestro ordenamiento “no es otra que la confusión material de planos en la ordenación material del comercio, que se añade a la existente en la vertiente competencial”.⁶⁰

La apertura de un gran establecimiento comercial precisa de una triple autorización: 1) Comercial (la “segunda licencia”). 2) Actividades clasificadas. 3) Control urbanístico de la construcción y el uso (licencia de obras). 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 urbanística. La LOCM consagra la pluralidad de regulaciones del uso del suelo. 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. A nuestro entender, esta pluralidad 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 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 las soluciones que proponemos son dos. Primera: establecimiento de estándares sectoriales que el planeamiento urbanístico deba de respetar; y, segunda: integración de la perspectiva de las exigencias de la estructura comercial en el proceso mismo de ordenación territorial.

Tradicionalmente se han estudiado los denominados *fallos del mercado* como circunstancias que justifican políticas públicas que en teoría pueden corregirlos.⁶¹ La enumeración del elenco de fallos del mercado, la existencia de externalidades, de bienes públicos, de monopolios naturales, de mercados imperfectos, de desigualdades distributivas y de ciclos económicos justifican la intervención pública en la economía, con el fin de tratar de corregir los defectos detectados⁶². La Escuela de Virginia o de la *Public Choice* ha demostrado que también el Estado falla⁶³ y que los fallos del mercado serían una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar

⁶¹ Cooter, R. y Ulen, Th., *Law and Economics*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1997 (trad. cast.: E.L. Suárez, *Derecho y Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998), pp. 60 y ss.

⁶² Bator, F.M., “The anatomy of market failure”, *Quarterly Journal of Economics*, 72, 1958, pp. 351 y ss).

⁶³ Su máximo representante, James M. Buchanan, reconocido en 1986 con el Premio Nobel de Economía, afirma: “Es imposible negar que la elección pública ha construido una teoría del fallo del gobierno opuesta a la teoría de los fallos del mercado. Al decir esto, no estoy diciendo que la elección pública sostenga que el Estado falla en relación con las alternativas del mercado. Lo que estoy afirmando es que, en relación con las imágenes del gobierno dominantes en los años 40, la elección pública ha creado una teoría de los fallos del gobierno” (Buchanan, J.M., *What should economists do?*, Liberty Press, Indianápolis, 1979, p. 271). La cita se extrae de Puy Fraga, P., *Economía Política...*, op. cit., p. 57, en nota.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 137.

la intervención pública.⁶⁴ 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.

Las políticas públicas para corregir las deficiencias del monopolio consisten en sustituir el monopolio por la competencia dondequiera que ello sea posible, o en regular el precio que cobra el monopolista. Que en el mercado de la distribución comercial no hay monopolio es una evidencia. En España, por ejemplo, se calcula que la cifra de establecimientos comerciales supera los 600.000. Sin embargo, el temor a un “monopolio de la oferta” comercial por parte de las grandes empresas de distribución ha justificado la regulación del sector mediante la elaboración de leyes que bien podríamos denominar “antimonopólicas”, en la medida en que se justifican en frenar la expansión de las grandes superficies para permitir un mercado más competitivo donde tengan cabida las pequeñas empresas de distribución. Según establece el párrafo 2º del art. 6 de la LOCM, el otorgamiento de la licencia comercial específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales “se acordará ponderando especialmente la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla”. Y, según el apartado 4º del mismo artículo, para valorar el efecto sobre la estructura comercial existente habrá que tener en cuenta “la mejora que

para la libre competencia suponga la apertura del nuevo establecimiento y los efectos negativos que aquélla pudiera representar para el pequeño comercio existente con anterioridad”. Pues bien, siguiendo la pauta establecida en la legislación estatal, son varias las CCAA que han desarrollado un planeamiento de los establecimientos comerciales que podrán instalarse en sus respectivos territorios para evitar, dicen, la discrecionalidad en el otorgamiento de la segunda licencia prevista en la Ley. En muchos casos, estos planes comerciales autonómicos suponen la consolidación de los establecimientos comerciales ya instalados y la prohibición en el futuro de nuevas aperturas, con lo cual, al parecer, se pretende evitar un monopolio de las grandes empresas de distribución y favorecer la competencia. Con el eslogan “hay que impedir que el pez grande se coma al chico” se arbitra una serie de medidas, a través de innumerables planes sectoriales de ordenación de los equipamientos comerciales, que se limitan, en general, a mantener el *statu quo* del sector en el momento presente. El problema que presentan estas medidas legislativas, desde el punto de vista que ahora estamos analizando, es que son tomadas, no ante la existencia de un monopolio real, sino ante la expectativa pública de que en el futuro se produzca. Como ha señalado Begg, un cambio en la política puede alterar las expectativas de los individuos acerca del futuro y, a menos que los planes se vayan corrigiendo para que reflejen esa modificación de las expectativas, es probable que la simulación de políticas (el diseño público del mercado de la distribución) sea bastante inútil.⁶⁵

⁶⁴ Casahuga Vinardell, A., *Fundamentos normativos de la acción y organización social*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, p. 26.

⁶⁵ Vid. Begg, D.K.H., *The Rational Expectations Revolution in Macroeconomics. Theories and Evidence*, Philip Allan Publishers, Oxford, 1982, especialmente pp. 129-170.

La realidad va demostrando lo absurdo del planeamiento de la oferta comercial. Al “congelarse” la oferta de grandes superficies existentes –como ha sucedido en algunas CCAA que ya han aprobado sus planes comerciales con moratorias incluidas de varios años para nuevas implantaciones–, se producen fenómenos como los que hoy vivimos de concentraciones y fusiones de empresas. Nos encontramos ante la paradójica situación de que las medidas públicas instrumentadas bienintencionadamente para evitar un monopolio de las grandes superficies y favorecer la libre competencia en el sector de la distribución comercial protegiendo al comercio tradicional, pueden transformarse de la noche a la mañana en medidas claramente contraproducentes para conseguir los fines que se perseguían. En muchas ciudades, las empresas hasta hace poco competidoras se convierten en aliadas tras una fusión empresarial y se ven favorecidas por una legislación que las “blinda” en el mercado, porque impide la entrada de nuevos competidores.⁶⁶ En este caso, el efecto perverso de la planificación comercial es, pues, evidente.

Otro de los fallos del mercado es la imposición involuntaria de costes y be-

neficios a otros. En el caso de los costes externos que origina una gran superficie, el generador de 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 sociales, deberá inducirse a ese productor a “internalizar” estos costes externos, en cuyo caso, reducirá su producción al nivel social óptimo. Como hemos descrito a lo largo de estas páginas, las externalidades que origina la implantación de un gran establecimiento comercial son la saturación del tráfico en las zonas afectadas y la congestión del tráfico en la ciudad, que lleva aparejado un incremento del índice de polución atmosférica. Puesto que los grandes establecimientos comerciales se ubican en la periferia de las ciudades, otro de los efectos indeseados que se denuncian es la destrucción de la trama 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. Entendemos que en este caso los costes externos pueden corregirse con la regulación urbanística clásica, sin precisar de una regulación por motivos comerciales o a través del pago de contribuciones especiales en el momento del otorgamiento de las licencias de apertura.

⁶⁶ El Tribunal de Defensa de la Competencia ha denunciado que, como consecuencia de las barreras legales de entrada en el mercado de la distribución comercial, en los últimos tiempos, la expansión de las grandes empresas se está produciendo de forma relevante mediante adquisiciones y alianzas entre compañías, tanto de hipermercados como de supermercados, “por razones a las que contribuye, sin duda, el hecho de que estas operaciones no requieran licencia comercial específica de la Administración Autonómica. El resultado es una mayor concentración sectorial y la desaparición de algunos operadores”. Tribunal de Defensa de la Competencia, *Memoria 1997*, p. 164.

En algunos países europeos acaban de crearse impuestos que gravan a los grandes establecimientos comerciales que se justifican en las potenciales externalidades negativas que su implantación de los mismos produce tanto en el sector de la distribución comercial como en la ordenación territorial y en el medio ambiente. A través de estos impuestos se persiguen unos efectos similares a los que ocasiona la política de restricción de licencias que frena la expansión de las grandes superficies. Sin embargo, el objetivo real que se persigue con estas medidas legislativas no es tanto internalizar los costes externos como proteger al comercio minorista tradicional, como lo demuestra el hecho de que los ingresos obtenidos a través del impuesto se destinan a financiar medidas de apoyo al pequeño comercio. De acuerdo con la finalidad del tributo, los ingresos obtenidos

habrían de ser destinados a luchar contra la “degradación ambiental” y a la vertebración del tejido urbano.⁶⁷

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) 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 tradicionales), al tiempo que 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.

⁶⁷ Véase, más detalladamente, Villarejo Galende, H., *El impuesto autonómico sobre los grandes establecimientos comerciales*, Editorial IDELCO, 2003.