

# El territorio y la orientación comercial. La salvaguarda del patrimonio territorial en las Comunidades Autónomas de España

Amalia VAHÍ SERRANO

avahser@upo.es

Facultad de Humanidades. Universidad Pablo de Olavide  
Ctra. de Utrera, km. 1 – 41013-SEVILLA (ESPAÑA)

Recibido: 30 de Enero de 2009

Aceptado: 22 de Febrero de 2010

## RESUMEN

La implantación de grandes establecimientos comerciales repercute sobre la totalidad de los sistemas territoriales y sus consecuencias no siempre pueden ser reconducidas hacia situaciones de equilibrio. En nuestro país, la regulación depende de la concreción en la legislación autonómica, en cuyas manos se encuentra depositada la responsabilidad de la relación comercio-territorio. Al proteger dicha relación se opta por la salvaguarda del patrimonio territorial en los espacios de intensa ocupación.

**Palabras clave:** Gran establecimiento comercial. Proceso urbanizador. Planificación sectorial. Patrimonio territorial

## Land and commercial guidance. Land heritage safeguard in the Autonomous Communities of Spain

## SUMMARY

Services and commerce, especially retail activities (properly Shopping Centres, SC), are being in part responsible of urban/land transformations, taking part of the communication, environment and economic systems, which belong and interact with land planning. Actually, they have got into an accelerated rhythm and changes are bringing unexpected effects cause the urban spreading and a deep reflection on law, urban/land planning, city model, ... would be appropriate. In Spain it depends on autonomy administrations, first authorities in sectorial politics as retail activities norms and planning.

**Key words:** Shopping centres. Urban spreading. Sectorial Planning. Land heritage

## Territoire et guide commercial. Sauvegarde du patrimoine territorial aux les Communautés Autonomes du Espagne

### RÉSUMÉ

L'implantation de grands établissements commerciaux répercute sur la totalité des systèmes territoriaux et leurs conséquences ne peuvent pas toujours être reconduites vers des situations d'équilibre. Dans notre pays, la régulation dépend de la concrétisation en matière de législation de la communauté autonome, alors dépositaire de la relation commerce-territoire. Le fait de protéger la dite relation revient à opter pour la sauvegarde du patrimoine territorial dans les espaces où l'occupation est intense.

**Mots clef:** Grand établissement commerciaux. Urbanification. Planification du Commerce. Patrimoine territorial

### 1. INTRODUCCIÓN

La realidad más inmediata es un escenario donde las nuevas fórmulas comerciales han protagonizado o acompañado con frecuencia a las grandes transformaciones urbanas en el sistema de asentamientos de nuestro país. Partimos de la premisa de que las actividades económicas, como la comercial, están condicionadas en el proceso determinante de localización por el encaje de tres elementos: **el recurso o fuente que lo propicia, el medio que las acoge y el fin/objeto al que está destinada**. Así sucede con las actividades productivas y reproductivas, tanto las insertas en el sector primario y el industrial como en los servicios de cualquier generación o tipología. En el comercio urbano, esos tres elementos se materializan tanto en la propia oferta, el espacio (físico o virtual) en que se produce el contacto entre la oferta y la demanda en particular, como el mercado potencial donde se produce la demanda final.

El comercio siempre estuvo contenido en los límites de la propia ciudad en la que se centraba, con independencia de la atracción (intensidad, cualidad) que ejerciera. Los cambios en las estructuras económicas, los patrones sociológicos y la revolución tecnológica e informativa hoy han acelerado una transformación del comercio urbano que se ha visto abocado a la adaptación a nuevos escenarios y nuevos formatos. Los grandes establecimientos comerciales minoristas (GEC) han ido más allá de la ciudad central y han encontrado acomodo en los nuevos espacios urbanizados, sin asumir plenamente el coste de los criterios de implantación sobre los lugares, su articulación y la calidad territorial resultante, lo que algunos autores consideran *externalidades negativas, o costes externos asociados al desarrollo de grandes formatos de distribución comercial* (Villarejo, 2008). Pero tal vez, más grave que el hecho mismo de la no asunción plena de responsabilidades por parte de los actores, es el hecho mismo de que hasta el momento no se hayan descubierto fórmulas exitosas de equilibrio que recompongan la asignación de usos y la cohesión entre sistemas territoriales. Los intentos de normalización comercial que se vienen produciendo surgen inspirados sobre todo en la perspectiva jurídica del ordenamiento sectorial y aunque

tratan de adoptar la visión integradora que reporta la diagnosis territorial, aún no se han logrado grandes avances al respecto.

En todo este contexto, la propuesta hacia compromisos mayores se realiza desde un posicionamiento asertivo en torno a la relación del comercio y el territorio, sin menoscabo del sector, necesario y en transformación constante. El presente texto aborda en primer lugar la interacción comercio y territorio como recurso patrimonial, y en la segunda parte de este artículo se aborda un análisis de la planificación sectorial en materia de comercio interior de las distintas Comunidades Autónomas españolas. Para el conjunto del territorio español es de aplicación la Ley 7/1996 de ordenación del comercio minorista (L.O.C.M.), como sucede en otras políticas sectoriales, pero existe una diversidad de situaciones protagonizadas por las Comunidades Autónomas a la hora de plasmar y concretar la regulación en materia de comercio. Las divergencias entre Comunidades denotan una comprensión distinta de los procesos territoriales y, en cualquier caso, un ritmo diferente a la hora de afrontar problemas como el de la compatibilidad y el equilibrio territorial.

## **2. OPORTUNIDAD DEL TEMA**

La implantación de los grandes establecimientos comerciales recibe diferentes tratamientos y enfoques que en un primer acercamiento varían a tenor de los campos disciplinares. Dentro de las ciencias geográficas existe una orientación cada vez más fortalecida por la generación de estudios de casos a través de las herramientas cartográficas y la explotación de fuentes estadísticas. Existe una tendencia clara al análisis de los comportamientos y criterios de localización de los GEC mediante tecnologías de la información, fundamentalmente SIG, que permiten explorar la relación ciudad/territorio-comercio, establecer diagnósticos y realizar propuestas sobre la localización óptima o detección de carencias, entre otras cuestiones. Se trata de la orientación más prolífica en la Geografía. Aspectos como las pautas de consumo o la distribución por tipologías comerciales son algunas de las cuestiones abordadas desde esta óptica sobre las que la Geografía española está fructificando, aportando conocimiento y resultados interesantes (Carreras, 1990; Moreno, Escolano, 1992; García Ballesteros, 2000; Ruiz Palomeque, Pozo, Lázaro, 2000; Fernández García, 2003; Escudero, 2008). Sin embargo, la consideración de las relaciones espaciales de los GEC con el propio medio en que se inserta no parece haber tocado fondo, antes al contrario, falta profundizar sobre el alcance e impacto del GEC sobre el territorio, entendido éste como patrimonio irremplazable. La expansión de estos establecimientos trasciende más allá de sus puertas al repercutir con su implantación física sobre diversos elementos de los sistemas territoriales (físico-ambiental, socioeconómico y urbano-relacional). De la misma manera que los GEC introducen cambios para el resto del sector de la distribución, se está comprometiendo la dimensión urbana como al conjunto mismo del territorio en escalas superiores al plano urbano, y se pone de manifiesto la debilidad al afrontar las afecciones sobre las infraestructuras de las comunicaciones, la distribución de mercancías, otros servicios, etc. Tales transformaciones no se explican por sí mismas si no es en el seno del cambio de paradigma sociológico y macroeconómico: se ha producido una homogeneización de los

modelos urbanos, y, como consecuencia, donde hubo ciudad compacta y entorno claramente diferenciado, hoy se suceden frecuentes procesos de crecimiento y urbanización difusa que no pueden eludir fricciones entre expectativas de índole diversa (Precedo, 1996; Dematteis, 1998)

Con independencia del perfil de usuarios, medio físico y época o pautas de consumo imperantes, el comercio urbano se extiende con caracteres de universalidad y se abstrae de los factores de localización tradicionales que podrían condicionar la elección del lugar en el que implantarse. Hoy más que nunca, el comercio urbano se *derrama* por los territorios urbanos metropolitanos con la consiguiente aparición de espacios comprometidos y sistemas difícilmente compatibles. El impacto territorial halla obstáculos en su recuperación y se encuentra aún poco evaluado. Por citar algunos ejemplos, la intensificación de procesos urbanísticos inducidos por la presencia de equipamientos comerciales, o los apuros y la decadencia de pequeños y medianos establecimientos (no sólo comerciales) de los centros urbanos, especialmente en las ciudades pequeñas y medias donde han abierto grandes establecimientos (generalmente en las periferias), han conducido inexorablemente a rediseñar escenarios urbanos sobredimensionados, sin previsión o planificación previa (Álvarez, Villarejo, 2003). La sub y periurbanización, así como otros desarrollos en las escalas medias, acusan tales efectos y las previsiones apuntan a posibles desequilibrios territoriales en caso de no poner freno a tales tendencias.

La libertad de comercio<sup>1</sup> no debe representar obstáculo o impedimento para el entorno en que se insertan los establecimientos, y aún menos ha de comprometer el bienestar de la sociedad a la que estos sirven. Sin embargo los hechos parecen ir frecuentemente en dirección opuesta, o toman el camino más largo en su consecución, y de ahí que se haga preciso analizar qué está sucediendo con las implantaciones de los GEC, que han aportado grandes innovaciones pero también algunos cambios no deseados para el desarrollo territorial.

En Europa, al heterogéneo panorama de países y regiones, con sus particularidades añadidas sobre las pautas de consumo, se suma el posicionamiento de la Comisión europea en materia de servicios. La Directiva 123/2006/CE de Servicios plasma con carácter normativo el espíritu que rige el modelo socioeconómico y productivo de la Unión europea y abre nuevas expectativas del lado de la oferta con el principal argumento de la virtual mejora cualitativa sobre las actividades de servi-

---

<sup>1</sup> **Libertad de Comercio e Industria:** Derecho a desarrollar actividades comerciales sin obstáculos ni privilegios por parte del Estado. En este derecho tienen su base los principios de libre empresa y libertad de mercado de las democracias liberales. Su ejercicio ha sufrido una importante transformación por el incremento del intervencionismo estatal y la planificación económica. La Constitución Española, que proclama el derecho a la libre elección de profesión u oficio (art. 35), reconoce así mismo (art. 38) la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, de acuerdo con las exigencias de la economía general y la planificación, admitiendo la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128). ([www.Enciclopedia-Jurídica.biz14.com](http://www.Enciclopedia-Jurídica.biz14.com))

cios. Las tres premisas fundamentales de la nueva norma comunitaria determinan las condiciones para ejercer la libre circulación de servicios en el espacio comunitario, la libertad de establecimiento y la confianza recíproca entre Estados. Aun contemplando el carácter inherente de equilibrio inducido que tienen tales prestaciones, la Directiva no concede explícitamente ningún lugar a la necesaria coherencia sobre los criterios básicos de localización comercial, y ello representa que se produzcan llamadas de atención contra el vacío y contradicción en qué podría incurrir la transposición y aplicación de la llamada Directiva Bolkestein.

### 3. ESTRUCTURAS URBANAS Y GEC. BALANCE DE UNA DÉCADA

La trayectoria de los GEC en nuestro país discurre desde los básicos almacenes populares hasta las tipologías más heterogéneas de la actualidad (Escudero, 2008; Villarejo, 2008). Los grandes almacenes, a fines de los años 50, apuntaban derroteros diversos en los centros de las grandes ciudades de la mano del desarrollismo que impregnó el consumo, la producción y el conjunto de la economía. Los cambios en las pautas de consumo estaban imbuidos por una sucesión de factores directos e indirectos, unos de carácter demográfico, sociológicos otros, y asociados a la reestructuración productivas algunos más (Ruiz Palomeque, Pozo, Lázaro, 2000; Torcal, 1989). Las grandes superficies fueron explorando nuevas localizaciones sobre la ciudad a la vez que las tramas urbanas se dilataban y polarizaban en sus ensanches y coronas, con modelos heteróclitos (heredados de otros tiempos, de otros países) pero sin un riguroso plan previo más allá del ámbito de los promotores e inversores.

A finales de los años 90, el escenario de los servicios en general era muy diverso y los GEC demostraron, ya entonces como hoy día, su flexibilidad y capacidad adaptativa en tanto que se distribuyeron por la ciudad asumiendo formas y requerimientos a tenor de la estructura que ocuparan. Las unidades estructurales (con rasgos morfológicos y funcionales) de carácter urbano metropolitano son las opciones que barajan los GEC: centro histórico, ensanche, periferia urbana y territorio metropolitano los acogen en función de tipologías y dimensiones, mientras los promotores e inversionistas conocen ya el código de pautas de implantación y comportamientos que asimilan áreas urbanas con unas tipologías u otras (Vahí, 2007).

Desde 2000 a la fecha actual se han sumado nuevos escenarios y ha abierto un importante número de GEC en sistemas urbanos correspondientes a ciudades de tamaño medio y pequeñas ciudades que por mor de su carácter litoral, su centralidad en valles y ámbitos de campiñas, o insertas en la amplitud de las coronas metropolitanas, generan un dinamismo funcional lo suficientemente importante para implementar su rango urbano a partir de reconocerse como centro de compras con un moderno GEC, sea de la tipología que fuere. La evolución y rapidez de los procesos de implantación hace que en tan sólo una década, entre 1998 y 2008 se hayan incrementado el número de grandes establecimientos especializados y las tendencias de localización se hayan multiplicado igualmente. Sobre las grandes ciudades, la periferia urbana y el territorio metropolitano producen especial atracción por las tipologías de grandes tiendas especializadas, y considerando que los almacenes populares se extinguieron prácticamente, (o que los “festival markets” se reproducen de modo

“sui generis” dentro de los parques comerciales temáticos), estas unidades estructurales de la ciudad metropolitana dan cabida a todas las tipologías de GEC actuales. La Tabla 1 da buena cuenta de ello.

Tabla 1. Estructuras urbanas metropolitanas y tipologías comerciales minoristas (año 2008)

TIPOLOGÍA		LOCALIZACIÓN		
		CENTRO URBANO y ENSANCHES	PERIFERIA URBANA	TERRITORIO METROPOLITANO
GRANDES SUPERFICIES POLIVALENTES	HIPERMERCADOS		•	•
	GRANDES ALMACENES	•		•
	ALMACENES POPULARES	•	•	
COMPLEJOS COMERCIALES	CENTROS COMERCIALES	•(PE) Centro	• (GR-RE)	• (GR-RE)
		X (GR-PE-RE) Ensanche		
	PARQUES COMERCIALES “FESTIVAL MARKET”	•	•	•
GRANDES SUPERFICIES ESPECIALIZADAS	EQUIPAMIENTO PERSONAL	•	•	• (FACTORIES)
	HOGAR	•	•	•
	MOBILIARIO	•	•	•
	BRICOLAGE	•	•	•
	JARDINERÍA	•	•	•
	CULTURA-OCIO	•	•	•

**CLAVE:**  
**X: tendencias de localización según la observación en las áreas metropolitanas andaluzas**  
 •Tipologías (AECC, Directorio 2002):  
 •GR: Centro Comercial GRANDE (15.001 – 40.000 m2)  
 •PE: Centro Comercial PEQUEÑO (4.001 – 15.000 m2)  
 •RE: Centro Comercial REGIONAL (> 40.000 m2)  
 •FACTORY: Tienda de fabricantes

Fuente: Vahí Serrano

La cuestión trascendental surge de inmediato en forma de varias preguntas que encuentran hasta el momento una respuesta indirecta o difuminada en la bibliografía existente: ¿tienen estas estructuras urbanas, metropolitanas o no, una ilimitada capacidad de acogida de GEC?, si existe un límite, ¿viene marcado tan sólo por factores cuantitativos que se desprenden exclusivamente de las determinaciones por la clase de suelo? ¿no habrían de tenerse en cuenta otros factores –cuantificables y de carácter cualitativo– que se derivan de la incidencia del GEC sobre el entorno?. ¿Es que realmente cabe todo tipo de ocupación en tales espacios? Si así fuera, estaría –no obstante– por aislar, afrontar y hallar el balance del impacto territorial producido. En los años 70 a 90 de un modo menos sutil, (y de forma matizada o velada más recientemente), las ciudades españolas vieron abrir algunos establecimientos pese a polémicas de carácter urbanístico –disciplinar o/y medioambiental– que aguardan en las hemerotecas a la espera de un profundo removimiento y análisis. Pero si no fuera así, si se constata que –aun salvada la razón de la clasificación del suelo– no todo vale

en cuestión de ocupación, si llegara a sistematizarse toda la información existente hasta demostrar el efecto irreversible que supera con creces la capacidad real de acogida de ciertos usos, entonces se alcanzaría con mayor eficacia un instrumento común para todos los interlocutores y agentes implicados, del lado de la oferta y la demanda, pero sobre todo de parte del marco jurídico normativo. Se retomaría el concepto de contacto entre sistemas territoriales y el fundamento del equilibrio territorial. En ese sentido, la condición de borde urbano (las afueras, el extrarradio,...) reaparece a nuestros ojos como elemento consustancial de la *ciudad* y *lo no urbano* que ayuda a preservar el equilibrio del conjunto, y es una idea sobre la que seguir explorando conforme a las necesidades de la ciudad y el territorio. Una de las grandes barreras a la que enfrentarse es el más que aparente divorcio entre el discurso jurídico planteado desde el sector (relativo a la libertad de comercio, aún se mantiene desde determinados ámbitos de la jurisdicción que “*Su ejercicio ha sufrido una importante transformación por el incremento del intervencionismo estatal y la planificación económica*”) y la nueva Cultura del territorio (<http://age.ieg.csic.es/informes.htm>). En ese sentido resulta del todo ilustrativa la aportación de autores y expertos en la materia comercial, que ahondan en la brecha en la creencia de que cualquier intervención pública sobre los criterios de localización contravienen la libertad de establecimiento (Tornos, coord, 2000).

#### 4. GEC Y PATRIMONIO TERRITORIAL. EL DEBATE POSTERGADO

Al hablar de equilibrio territorial se hace ineludible la consideración de desarrollo y logro de metas que no pasan necesariamente por el crecimiento económico, por difícil que sea la asunción de esta idea. Las metas para alcanzar dicho equilibrio se trazan desde la concepción racionalizada de los recursos, la planificación integrada y la aceptación conjunta de las claves, plazos y objetivos trazados. El equilibrio socioeconómico y ambiental –por tanto– pasa por no someterse a los condicionamientos realizados desde políticas sectoriales inconexas, sino incardinadas en un proyecto de largo recorrido. Se trata de una acotamiento/delimitación de las particularidades, sin que ello se pueda traducir en obstáculos al rendimiento y desarrollo de las actividades. Tanto los factores de competitividad como las ventajas comparativas han de ponerse al servicio de dichos objetivos, conjugando la experiencia acumulada con la proyección de ideas y propuestas que llevar adelante. Semejante compendio se sustenta en el pasado y el presente para potenciar el futuro de un lugar, constituye el patrimonio territorial. En este marco teórico, el nuevo diseño de comercio, los GEC fundamentalmente, están abocados a asumir un compromiso de primer orden.

Más allá de las inversiones, promociones, logística o cuestiones como la valoración de los índices de venta, el comercio urbano contemporáneo representa una actividad cambiante en el tiempo y en el espacio. Desde hace algunas décadas se están generando reajustes en la estructura organizativa –de tradicional y familiar pasa a ser anónima y uniforme– y al plano de las representaciones mentales de los ciudadanos sobre sus ciudades y aquellos lugares donde efectúen sus compras asiduamente (Escudero, 2008). Por otra parte, al mismo tiempo que el comercio ha encontrado nuevos criterios y estrategias de localización, se está produciendo una reinversión no

sólo monetaria, sino mucho más sutil, una inversión en la nueva concepción del consumo de tiempo, espacio y bienes (De Juan, 1998).

El comercio tiende a identificarse como actividad que genera importantes alteraciones o modificaciones en el contexto espacial y sectorial en que se inserta, más aún desde que trasciende al plano urbano más consolidado. Se encuentra ante la tesitura de responder a cuestiones claves que están comprometiendo al territorio con su forma y funcionamiento. ¿A qué se enfrenta el gran equipamiento comercial? O expresado en otros términos ¿ante qué grandes condicionantes no se ha detenido la implantación de un GEC? Sobre todo ante la cuestión medioambiental en el sentido íntegro del concepto y ante la salvaguarda del patrimonio territorial. Hasta ahora no se le han pedido responsabilidades por ello, pero la sensación generalizada es la de un constante acotamiento de las oportunidades interpretada como intervencionismo solapado, cuando realmente están lográndose resultados tan contradictorios como son nuevas aperturas bajo criterios de localización no deseados. Efectivamente, las respuestas de las instancias administrativas –lo veremos más abajo al hablar de la evolución del marco legal– se han basado en la formulación de normas y planes de naturaleza restrictiva sobre la implantación de GEC, mediando como principal argumento la salvaguarda del resto del sector (Álvarez y Villarejo, 2003). Hasta este punto, los efectos no han sido del todo satisfactorios ni para unos ni para otros. Es como si se hubiera emprendido una tarea sin reunir todos los materiales de construcción e instrumentos para ello. Ante ese panorama, urge plantear la tarea de recomposición y reabrir el debate con todos los protagonistas; es tiempo de determinar el papel que juegan los sistemas territoriales sin que por ese motivo se haya de producir la alarma en determinados ámbitos, o se eleven voces reclamando los lícitos postulados de la libertad de establecimiento, de empresa y de mercado (Tornos, coord., 2000). Retomando el tono propositivo de la exposición, la idea de conjugar GEC y patrimonio territorial va más allá del revisionismo puro. No es novedoso sólo porque pueda dar luz sobre los criterios integradores de localización de los GEC, sino porque se confirmaría la hipótesis de partida sobre el necesario ensamble entre las tres piezas protagonistas, oferta, demanda y medio que lo contiene. Metodológicamente, de los criterios de localización cifrados en modelos y teorías cuantitativas se estaría pasando a un ensanchamiento del horizonte con la incorporación de procedimientos y métodos diagnósticos cualitativos que ahondaran en el espectro de la realidad socioeconómica, cultural, ambiental, etc. del comercio. Con este giro se estaría pasando de lo previsible de una orientación comercial como la actual (con todas sus variantes y matices) a lo impactante que sería incorporar la metodología y los contenidos de la ordenación del territorio a la planificación sectorial-territorial. Las aportaciones del enfoque pluridisciplinar, generando alternativas, escenarios y modelos han de permitir la normalización conforme a la coherencia entre el planeamiento urbanístico, la planificación territorial y la ordenación comercial. Se trata de una ordenación que necesariamente ha de sacudirse la retórica del pasado para proyectar con mayor versatilidad sobre el futuro ambiental, territorial y comercial de un ámbito cualquiera.

La perspectiva del patrimonio territorial incluida como causa mayor entre los criterios de localización comercial ayudaría a comprender el significado de la transición

de lo urbano a lo territorial sin que por ello haya que impregnar de usos innecesarios aquellos suelos que no tienen vocación urbana (residencial, mixta,... y mucho menos terciaria). Todo esto convierte en un procedimiento muy complejo (que no inalcanzable) la búsqueda del suelo óptimo. Un procedimiento que aparenta estar progresivamente más lejos de su articulación y sistematización de lo que realmente está, pero se presenta como camino alternativo para no seguir comprometiendo los suelos, la calidad ambiental y –en definitiva- el bienestar de la sociedad. En el pasado reciente no se escatimó en probar fórmulas cuyos resultados conformaron a pocos y los logros en el plano del desarrollo territorial se alejan conforme se hace más escaso el recurso suelo.

Con el convencimiento de que la alternativa de enfoque pueda ser contemplada, habría que preguntarse sobre posibles limitaciones de tipo metodológico y conceptual que habrá que resolver. Conceptualmente, el territorio como patrimonio colectivo se caracteriza por el reconocimiento unánime de tres elementos sustantivos: a) deberes y derechos adquiridos para con el objeto patrimonial, b) posibilidad de equivalencia material o valor de cambio (pecuniario o no) y c) figura atributiva de su responsabilidad (persona física o jurídica). El primero representa el conjunto de elementos, sistemas y estructuras que resultan del anclaje espacial y el bagaje histórico de un lugar y una sociedad, la cual responde de ello; el segundo y el tercero quedan en manos de la sociedad pero con intervención directa de la superestructura política, que en los sistemas democráticos tienen la responsabilidad directa frente a la sociedad.

Sentado el fundamento del concepto de patrimonio, queda claro que éste es un patrimonio colectivo que aúna responsabilidades y derechos inherentes a la naturaleza de los sistemas que componen el territorio y la sociedad cede a los gobiernos la responsabilidad de su tutela para administrar las tareas y obligaciones contraídas. El valor excepcional de este patrimonio, en cualquier caso, deriva de su condición como el mayor capital inmovilizado, con una dimensión material y otra de carácter intangible que nos conduce inmediatamente a la apreciación de la “arquitectura del territorio” (Ortega Valcárcel, 1998) sobre la que el planificador tiene la responsabilidad de su definición, identificación, revalorización (cultural y económica) y seguimiento de la gestión. Es justamente ahí donde se entienden las obligaciones contraídas de la planificación comercial para con el territorio como patrimonio, en la observación de –al menos- los siguientes aspectos:

- 1) de cara a otras actividades, observación de los usos preexistentes orientada a preservar la compatibilidad de distintos usos;
- 2) de cara a la construcción urbana, el equilibrio del plano y la trama urbana, equilibrio entre usos y morfología urbana, y coherencia tipológica respecto a la localización espacial;
- 3) de cara al medio físico ambiental, cautelas sobre el emplazamiento y sobre el resto del entorno urbano, tanto el inmediato como el distante pero afectado por la implantación. Se trata –en definitiva- de la observación de una serie de condiciones que garanticen un modelo urbano estructurado;
- 4) como síntesis, la preservación del paisaje urbano y otros aspectos relativos al acervo histórico, natural integrado, aspectos patrimoniales diversos, en definitiva.

Se trata de comprender el comercio urbano, que ha trascendido más allá de la ciudad histórica, no para dar continuidad a tratamientos jurídicos probados y asentados en enfoques puramente sectoriales, sino para introducir el nuevo escenario en la orientación comercial bajo el enfoque patrimonial aquí expuesto, con el principal o único motivo de recuperar la dignidad del territorio en los entornos urbanos y urbanizados. La fórmula por la cual habrá de ir produciéndose esta incorporación está por probar, y las Comunidades Autónomas –competentes en la materia– habrán de explorar paulatinamente nuevas reflexiones. Finalmente el discurso habrá de plasmarse en modelos comerciales coherentes con el equilibrio territorial toda vez que se ha demostrado, por un lado, la ausencia del mismo y, por otro, las carencias que parecen desprenderse de dicha falta. Con todo, es preciso reconocer los pasos que se han dado en la materia, puesto que no se ha permanecido impasible en estas cuestiones. Antes al contrario, se ha avanzado notablemente desde que en 1996 la LOCM depositara en las administraciones autonómicas las competencias sobre la ordenación (centradas inicialmente en la estipulación de las licencias principalmente). Introducimos a continuación un breve recorrido por la evolución de la legalidad al respecto que nos ayudará a comprender la deriva de las diferentes políticas autonómicas en materia de comercio. Ese acercamiento a la realidad de la orientación planificadora nos situará ante los logros y recesos producidos en la materia.

## **5. EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO LEGAL DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL**

La actividad comercial ha sido sometida a un paulatino encuadre jurídico que ha ido permitiendo fórmulas encaminadas a la regulación que el desempeño de dicha actividad permite. Hemos de destacar la demora del ordenamiento jurídico en esta materia en nuestro país, y algunos autores apuntan a la complejidad de los objetivos comprometidos en la ordenación y los conflictos de intereses socioeconómicos afectados como principales causas de tal retraso (Otonin, 2005; Villarejo, 2008). Sin embargo, desde el punto de vista práctico parecería más resolutivo afrontar los motivos que están generando ya no pocos efectos deseables.

La experiencia europea ha puesto de manifiesto trayectorias aparentemente divergentes en la orientación de la planificación territorial, especialmente en las escalas intermedias. La primacía sobre la planificación económica en unos casos, sobre la planificación físico ambiental en otros, denota constantemente que se trata sólo de una cuestión de prevalencias o prioridades en procesos que conducen indefectiblemente a la ordenación del territorio conforme a los axiomas elementales del modelo construido (y en construcción) en Europa. Con todo, la transversalidad que suscita dicha disciplina de ordenación no siempre tuvo vía libre a la hora de resolver las encrucijadas con las políticas sectoriales, y así se explica que los resultados de unas y otras se vean afectados por múltiples circunstancias que van desde la fijación convergente de conceptos y fundamentos (ej. la ausencia de determinaciones racionales sobre la localización de GEC o el hecho de fijar principios normativos solapados o/y de espaldas a la singularidad urbana o territorial) hasta la resolución programática o/y de proyectos (ej. calificaciones de suelos para justificar la implantación de GEC). Especialmente, estos resultados se constatan en aquella planificación con

incidencia directa en la ordenación del territorio, y la implantación comercial de carácter urbano escapa cada vez menos no sólo a la encrucijada planteada sino a la irreversible necesidad de entenderse a varios niveles con la propia planificación territorial y el planeamiento urbano.

La ya citada Directiva de Servicios (Directiva Bolkestein) será transpuesta en las diferentes Comunidades Autónomas, y éstas mantienen políticas con referentes sustanciales diversos que sería necesario aunar. Recordemos que las tres premisas fundamentales de la nueva norma comunitaria determinan las condiciones para ejercer la libre circulación de servicios en el espacio comunitario, la libertad de establecimiento y la confianza recíproca entre Estados, y todo ello de aplicación en países tan diversos como los miembros de la Comunidad, y en particular en un país tan heterogéneo como el nuestro, cuya baza en materia de planificación comercial está siendo objeto de las distintas normativas de rango autonómico.

A partir de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista de 1996, que a su vez emana de los principios de delegación de competencias conforme a los artículos 149 (1.º, 8º y 13º) y 150 de la Constitución Española, la actividad comercial se convierte en competencia de las Comunidades Autónomas, que progresivamente han ido regulando conforme a la adaptación que el comercio y el consumo requería. A lo largo de la década siguiente a su formulación, entre 1996 y 2005 aproximadamente se han establecido sendas leyes de comercio y se han sucedido diferentes planes de ordenación comercial en el horizonte de las Comunidades Autónomas.

La Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, de rango nacional, otorga a las Comunidades Autónomas la potestad de ordenar y regular en materia de horarios y licencias comerciales de los establecimientos minoristas. A partir de entonces la mayoría de las administraciones autonómicas emprendió una andadura que arrancó con la creación de los respectivos marcos legales que habrían de regir en cada comunidad, y sobre los cuales han ido surgiendo diferentes figuras de planificación sectorial cuyo fundamento no es otro que el de ordenar y orientar en materia de comercio interior. Se ha abordado *in extenso* –aunque no en todas las Comunidades por igual– la cuestión relativa a los grandes establecimientos comerciales, generalmente con connotaciones derivadas de la amenaza sobre el tejido comercial preexistente y la estructura urbana, pero en el período discurrido durante la década siguiente, desde 1996, la cuestión se acometió generalmente desde la perspectiva sectorial, minimizando las cuestiones relativas a la incidencia territorial y urbana de la actividad. La experiencia acumulada en estos aspectos ha dado sin embargo como resultado la reflexión que se plantea en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas en relación a la interacción de agentes y lo que hasta hace apenas unos años era una planificación sesgada, en buena parte carente de perspectivas integradoras, hoy se traduce en el esfuerzo por buscar nuevas fórmulas que resuelvan el conflicto entre actividad y espacios de un modo definitivo.

Las administraciones públicas autonómicas, competentes en la materia, así como las instituciones sociales, profesionales y empresariales mantienen el empeño por definir claramente el alcance de los GEC aun cuando se incurre con más frecuencia de la deseada en contradicciones como la que emana de la propia definición. Aún no

han logrado aunar los términos por los que un gran establecimiento comercial es lo que es, y no otra cosa. Este primer descompás se detecta tanto a nivel interno del sector como entre unos ámbitos y otros (países, regiones,...). Como ejemplo, lo que en determinados ámbitos se define como gran establecimiento comercial es gran superficie en otros (Escudero, 2008); con menos frecuencia se alude a gran equipamiento comercial al denominar una gran superficie generalmente asociada a establecimientos aglutinados en un mismo recinto (tienda de fabricantes o factory, parque comercial,...), y aunque ocasionalmente ha sido evitado para evitar confusiones con la dotación de elementos dentro del Sistema General de Equipamientos con que cuenta la estructura urbana planificada, no es menos cierto que ha sido introducido abundantemente. Si bien, en nuestro país cada Comunidad Autónoma planifica a partir del propio marco conceptual y terminológico que evita contradicciones internas, ciertamente la falta de coherencia y –en todo caso- de cohesión sobre el territorio puede inducir a contagios innecesarios de imprecisión. A tenor de todo ello se ha acabado por generar una más que necesaria revisión que nuestro país no ha cerrado ni con la LOCM de 1996, ni con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

A la cadena de actuaciones independientes sobre la materia en cada una de las Comunidades Autónomas se suma el diferente concepto que se tiene del desarrollo de las actividades económicas y sus efectos sobre el territorio. El pulso que mantienen ocasionalmente desde el sector de la promoción de GEC frente a las administraciones autonómicas se pone de manifiesto a partir de una premisa aceptada y recogida por la Constitución Española. La libertad de establecimiento es un derecho reconocido (Tornos, 2000), pero circunstancialmente se entendió fuera del alcance que el impacto e incidencia de su localización podían tener sobre el equilibrio medioambiental y territorial. La intervención desde instancias jurisdiccionales superiores dio como resultado sendas Sentencias del Tribunal Constitucional pronunciándose a favor de la propuesta del modelo de planificación comercial y frenando la posibilidad de implantación comercial a cualquier precio y/o en cualquier lugar y circunstancia (Cataluña y Comunidad Valenciana, como se verá más adelante).

## **6. RESPUESTA AUTONÓMICA AL CAMBIANTE CONTEXTO COMERCIAL MINORISTA**

La ordenación comercial a nivel autonómico expresa algo más que una puesta en marcha de medidas para la orientación y la regulación de los procesos de implantación. La filosofía que alimenta cada marco normativo muestra un posicionamiento ante la incidencia de la actividad sobre el espacio, sobre la oferta y desde luego sobre la demanda. La realidad se ciñe a dos tendencias claras, la de aquellas Comunidades que optan por un referente orientador de carácter regulatorio en el que se trata de salvaguardar el equilibrio, territorial, urbano, sectorial y social, frente a la de aquellos otros casos en los que se intuye una apuesta menos comprometida con dichos agentes, facilitando el camino del propio sector, de acuerdo con las reglas del mercado. Entre ambas posiciones, las 17 Comunidades manifiestan una postura con matices hacia uno u otro lado, aunque el proceso democrático por el que se llevan adelante los modelos de territorio y políticas sectoriales pueden verse –y de hecho se ven– afectados por sucesivos procedimientos administrativos, cambios de política, etc.

Tabla 2. Marco jurídico normativo del comercio interior en España a escala autonómica (2008)

CCAA	MARCO LEGAL		PLANIFICACIÓN ORDENACIÓN/ORIENTACIÓN
ANDALUCÍA	Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista Ley 1/1996 de C.I. de Andalucía. Ley 6/2002 modificando la Ley 1/1996 (modificaciones puntuales 2004, 2005 y 2006)	1996	Plan Andaluz de Orientación Comercial (2007-2010) Plan de Fomento de Comercio Interior de Andalucía
ARAGÓN	Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista Ley 9/1989 de Actividad comercial de Aragón	1996	Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón 2005-2009 (2005-2009)
ASTURIAS	Ley del Principado de Asturias 10/2002 de Comercio interior Directrices sectoriales de ordenación territorial en Decreto de O.T. y Urbanismo. 32	2002	Directrices sectoriales de Equipamiento Comercial, 2005
BALEARES	Llei 11/2001 de 15 de juny d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears Ley 8/2005 de medidas transitorias para el otorgamiento de licencia autonómica de GEC	2001	Pla Director sectorial d'equipaments comercials
CANARIAS	Ley de Ordenación Actividad Comercial (1994) Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista	1994	Plan Integral De Comercio (1999-2001) Programa Sectorial Potenciación Zonas Comerc. Abiertas (2002-2007).
CANTABRIA	Ley de Ordenación de la Actividad Comercial, 2002 y su modificación de 2006.	2002	Pendiente de desarrollar un instrumento de planificación de carácter autonómico
CASTILLA LA MANCHA	Ley 1/2004, de 1 de abril, de Modificación de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha	1998	De aplicación el marco legal estatal
CASTILLA LEÓN	Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista Ley 16/2002 del Comercio de Castilla-León	1996	Plan General de Equipamiento Comercial. Programas Territoriales de Equipamiento Comercial Plan Estratégico del Comercio de Castilla y León 2006-2009 (Acuerdo 167/2006 de 30 nov.)
CATALUÑA	Llei 1/1997 d'equipaments comercials Llei 17/2000 d'equipaments comercials Llei 18/2005 d'equipaments comercials	1997	Pla Territorial sectorial d'equipaments comercials PTEC (2006-09) Programas de Ordenación d'equipaments comercials de Catalunya
CEUTA	Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista	1996	De aplicación el marco legal estatal
EXTREMADURA	Ley 3/2002 de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura	2002	Planes de Ordenación de Equipamientos Comerciales de Extremadura
GALICIA	DECRETO 341/1996 PROY. DE REFORMA DE LEY DE C.I. 10/1988 (2008)	1996	Plano Territorial Sectorial de Equipamiento Comercial do Galiza
MADRID	Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista	1996	Plan de Fomento e Impulso del Pequeño Comercio y la Hostelería (2º; 2008-2011)
MELILLA	Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista	1996	De aplicación el marco legal estatal
MURCIA	Ley 10/1998 de Régimen de Comercio Minorista de la Región de Murcia Ley 11/2006 de Régimen de Comercio Minorista	1998	Plan de Equipamientos Comerciales
NAVARRA	LEY FORAL 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra	2001	Plan de Comercio Interior de Navarra
PAÍS VASCO	Ley 7/1994 reguladora de la actividad comercial del País Vasco Acuerdo Programático para la formación del Gobierno en la CAPV	1994	Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la C.A. País Vasco
RIOJA	Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades Fértiles en la Comunidad Autónoma de La Rioja	2005	Plan General de Equipamientos Comerciales
VALENCIA	Ley 8/1986 de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales Observatorio del Comercio de la Comunidad Valenciana	1986	Plan de Acción Territorial aplicado a la Distribución Comercial (Pateco) Planes de Acción Comercial para cada municipio de la comunidad

Fuente: webs de las Comunidades Autónomas

Con carácter generalizado, puede afirmarse que aquellas Comunidades que han desarrollado un texto normativo propio (al hilo de la L.O.C.M.) denotan una manifiesta resolución ante la necesidad de dar significado a la orientación o la ordenación de la actividad comercial, con especial interés por la implantación de las GEC sobre los cuales despliegan parte del articulado de sus respectivas legislaciones específicas. Se trata de las Comunidades Autónomas que más enérgicamente han respondido a la necesidad de regulación en los procesos de implantación, pero no las que más rápidamente han conseguido resultados efectivos. Comunidades como Cataluña, Valencia, Andalucía, País Vasco, entre otras, han probado desde hace más de una década la intervención o regulación en materia de superficie y relación con el medio en que se implantan, pero los resultados han sido ocasionalmente –y no plenamente– exitosos.

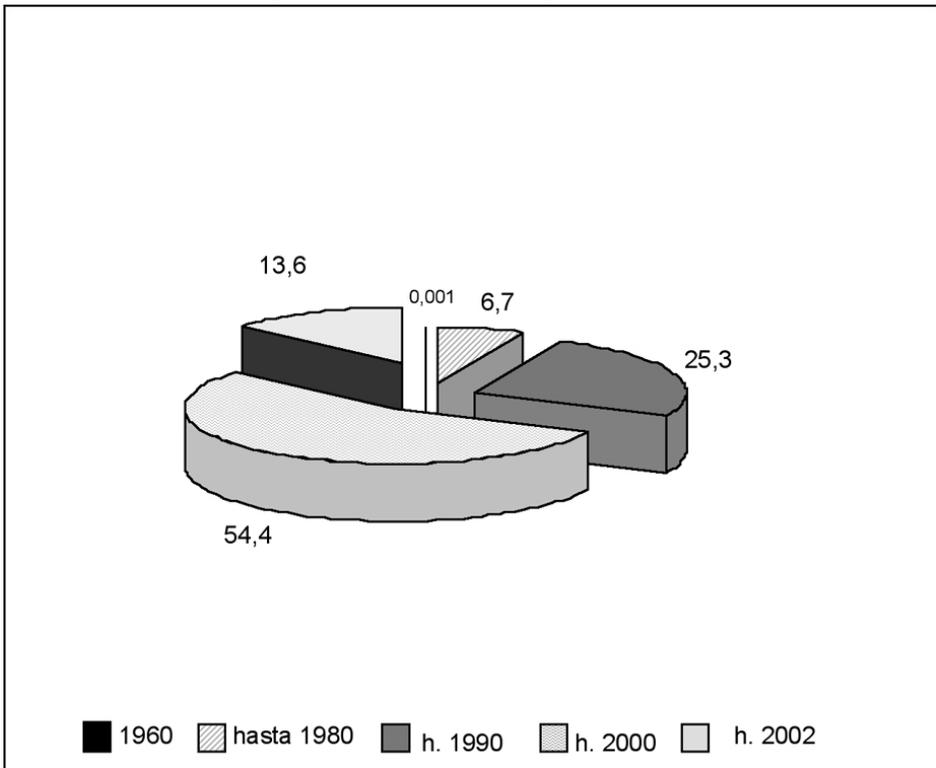
El circunstancial celo regulador ha incidido sobre aspectos sectoriales y no sobre los aspectos más específicos del encuadre en el planeamiento urbanístico (Alonso, 1989), algo que va cambiando con las respectivas modificaciones legales y actualizaciones de los planes. Hoy día, algunas comunidades autónomas parecen tender a ensayar con convicción sobre la regulación desde la imbricación del sector con el urbanismo. No se trata ya de hacer Urbanismo Comercial que –de acuerdo con Álvarez y Villarejo– *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. (Álvarez y Villarejo, 2003). Se presume que algunas Comunidades están trabajando, así lo denota el texto catalán, sobre el convencimiento del papel que juega la interacción del planeamiento general, la clasificación del suelo fundamentalmente, y los criterios de localización de los nuevos grandes establecimientos comerciales. Frente a ellas, otras Comunidades Autónomas se guían por la transposición literal o aproximada del texto de la L.O.C.M., sin ejecutar hasta el momento un texto propio de carácter singular. De esta manera, se podría inducir bien que la realidad en ellas es menos acuciante y, por tanto, la preocupación menor, o bien que no se barajan lecturas e interpretaciones sino otros criterios de ordenación, más en sintonía con el desarrollo del único marco legal de la Ley de carácter estatal.

Si nos asomamos al caso andaluz, deja ver una preocupación e interés propio desde bien temprano. En Andalucía el proceso de implantación de GEC ha sido creciente y relativamente acelerado, anclado sobre todo en las grandes ciudades (Soler, 2001), pero también sobre el litoral y más tardíamente en las redes de ciudades medias del interior. Ante dicha expansión, se ha reaccionado desde la administración con cierta preocupación en tanto que se aspira a que dicho proceso se produzca del modo más racional y atemperado posible. Se ha legislado e intervenido al respecto con regulaciones que van desde las propias taxonomías, a la conjugación tarifaria de GEC respecto al tamaño del municipio elegido (gravámenes económicos) pasando por un período de moratoria y reformulación de las definiciones básicas. Del mismo

modo que reconocemos la preocupación en la Andalucía se pueden identificar evoluciones similares en el resto de las Comunidades en las que existe una producción legislativa y planificadora rigurosa, como se ha dicho anteriormente.

Sólo escasas Comunidades Autónomas presentan cierta demora, y no tanto por no contar con sus propios marcos legales completamente desarrollados, que en todo caso remitirían a la Ley 7/1996 de carácter estatal, sino por no haber definido aún las figuras propias de planificación que las nuevas tipologías requieren. Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla son las que se encuentran de hecho en una situación de carencia similar. Pese a las transformaciones y repercusiones sobrevenidas (directa o indirectamente por impacto de otros contextos próximos, caso del norte de Castilla La Mancha), sus estructuras urbanas aún no han sufrido el embate que si han vivido otras Comunidades y aun teniendo una fuerte dependencia del sector –como los casos de las Ciudades Autónomas– la dinámica del mercado muestra una oferta ajustada a una demanda contenida. En este caso, la menor atracción hacia los inversores y promotores de grandes equipamientos comerciales puede estar asociada a movilidad residencial de carácter centrífugo (intra e interComunidades) así como a un buen encaje del tejido comercial preexistente con el mercado potencial de dichas Comunidades.

Figura 1. Distribución cronológica de implantación de los grandes establecimientos comerciales



Fuente: AECC, 2002

En el extremo de las Comunidades que acusan pérdidas intercensales de población, Castilla y León, Asturias, Galicia o País Vasco, son justamente los casos más activos y dinámicos de cara a afrontar la planificación comercial, y donde los GEC han jugado y juegan un protagonismo fundamental sobre el tejido comercial urbano. La implantación de los GEC no viene asociada exclusivamente a mercados potenciales de desarrollo y crecimiento rápido. Aun más, el interés y avances en materia de planificación y ordenación comercial se ha acusado en algunas Comunidades con pérdidas demográficas en las que tales circunstancias han promovido la intervención en ese sentido, toda vez que se trataba de salvaguardar el balance comercial y el equilibrio tanto del sector como de las estructuras socioeconómicas en general.

Tabla 3. Evolución demográfica por Comunidades Autónomas. Variación intercensal 1991-2001

CC AA	1991	2001	variación intercensal
Andalucía	6.940.522	7.357.558	5,7
Aragón	1.188.817	1.204.215	1,3
Asturias (Principado de)	1.093.937	1.062.998	- 2,9
Baleares (Illes)	709.138	841.669	15,7
Canarias	1.493.784	1.694.477	11,8
Cantabria	527.326	535.131	1,5
Castilla y León	2.545.926	2.456.474	- 3,6
Castilla-La Mancha	1.658.446	1.760.516	5,8
Cataluña	6.059.494	6.343.110	4,5
Comunidad Valenciana	3.857.234	4.162.776	7,3
Extremadura	1.061.852	1.058.503	-0,3
Galicia	2.731.669	2.695.880	-1,3
Madrid (Comunidad de)	4.947.555	5.423.384	8,8
Murcia (Región de)	1.045.601	1.197.646	12,7
Navarra (Comunidad Foral de)	519.277	555.829	6,6
País Vasco	2.104.041	2.082.587	-1,0
Rioja (La)	263.434	276.702	4,8
Ceuta	67.615	71.505	5,4
Melilla	56.600	66.411	14,8

Fuente: Censos de Población. INE

La expectativa de un mercado potencial fuerte y en alza no basta por sí misma para justificar por sí sola la expansión de GEC en la escala regional pero pudiera resultar coadyuvante en los procesos de implantación. Algunas de las Comunidades con mayores cifras de crecimiento intercensal (1991-2001), Canarias, Melilla o Baleares presentan los mayores índices de crecimiento de superficie de GEC entre 1997 y 2002, tal y como se desprende de las estadísticas. Tan sólo Murcia se distancia de dicha correlación, mostrando un fuerte crecimiento demográfico y apenas un incremento del 11 % de superficie ocupada por GEC, cifra baja en comparación con las restantes citadas. En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla la dinámica responde a la inexistencia real previa de grandes establecimientos, lo que hace que cualquier implantación eleve la situación relativa, en la primera con el

único GEC abierto desde 2002 (más de 20.000 metros cuadrados de SBA), la segunda con un hipermercado abierto con posterioridad a la fecha citada<sup>2</sup>. Sea como fuere, la superficie destinada a GEC en nuestro país registra en la década de los 90 una elevación sin precedentes, y he aquí algunas cifras ilustrativas registradas por la AECC. Indicadores como la variación interanual de la superficie, la densidad de metros por habitantes y algunos otros expresan claramente la expansión de un fenómeno que, sin perder como referencia su fundamento principal como servicio a la sociedad, está rebasando las previsiones como no lo había hecho antes. Esa diferencia es fundamental para explicar por qué se estima urgente y necesario delimitar el impacto y alcance del fenómeno expansivo de los grandes equipamientos comerciales.

La siguiente Tabla refleja las grandes diferencias entre unas Comunidades y otras en el aspecto que se comenta. Puede compararse con el mapa que aparece a continuación y finalmente se concluirá que algunas comunidades han conocido un desarrollo sin precedentes en la segunda mitad de los noventa, tal es el caso de Canarias, el País Vasco o Asturias.

Tabla 4. Implantación de grandes establecimientos en España, por Comunidades Autónomas. Variación SBA 1997-2002

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SUPERFICIE CENTROS COMERCIALES: variación 1997-2002 (%)
CEUTA (*)	n.s.
MELILLA (*)	0
MURCIA	11,8
ARAGÓN	17,9
CANTABRIA	36,1
EXTREMADURA	44
CASTILLA-LA MANCHA	50,5
GALICIA	51
ANDALUCÍA	58,7
CATALUÑA	60,7
MADRID	66,7
RIOJA (LA)	68,7
COM. VALENCIANA	69,6
<b>ESPAÑA</b>	<b>70,9</b>
BALEARS (ILLES)	88,2
CANARIAS	95
NAVARRA	101
CASTILLA Y LEÓN	107,7
PAÍS VASCO	182,1
ASTURIAS	186,6

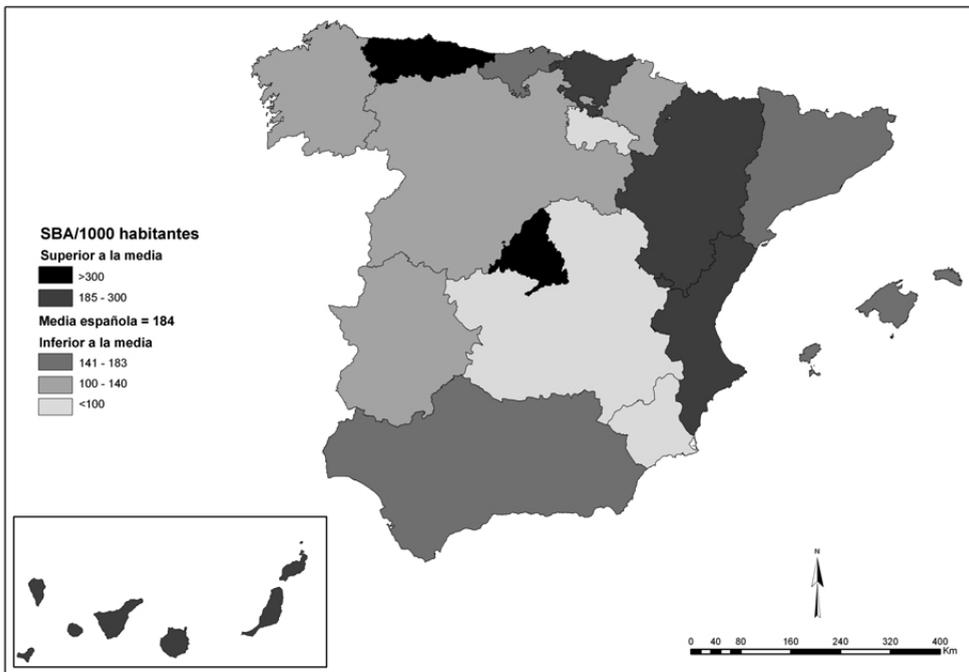
Fuente: Estudios Económicos, La Caixa, 2003

(\*) Véase nota 3

2 La fecha de apertura, posterior a 2002, justifica la ausencia de datos en la Tabla 4

El mapa de densidades (superficie/población) en 2002, denota claramente que aún eran menos las comunidades por debajo de la media de densidad, pero esas seis comunidades –Asturias, País Vasco, Aragón, C. Valenciana, Madrid y Canarias– señaladas por encima del promedio del país, se encontraban muy seguidas de al menos otras cuatro comunidades, como muestra la situación en Cantabria, Cataluña, Baleares y Andalucía, por debajo de la media en ese momento pero muy próximas a la misma. La Tabla anterior corrobora que se trata de un proceso muy acelerado en la última década del siglo XX, lo que correspondería con la que llamamos “Fase de equipamiento, la explosión de los años 90” y parte de la “Fase de maduración”<sup>3</sup>.

Figura 2: Densidades GEC en las Comunidades Autónomas: superficie bruta alquilable (m2) por cada 1000 habitantes, año 2002



Fuente: AECC, 2002. Elaboración propia, J.E.I

En clara referencia a las claves del equilibrio territorial que se preconiza desde Europa a distintas escalas, las Comunidades Autónomas iniciaron una andadura una vez puestos los pilares de la norma básica al respecto. La Ley 7/1996 de Comercio

3 En otro lugar afirmábamos que los procesos de expansión de los GEC en España pasaron por 4 fases, inspirándonos en una aportación aproximada previamente hecha por la misma AECC. Dichas fases son: 1) Introducción y afianzamiento (años 60 y 70); Fase de reajuste y expansión (1975-1990); Fase de equipamiento, explosión de los 90; y por último Fase de maduración, del 2000 en adelante (Vahí, 2007)

Interior determina que el equilibrio sectorial, socioeconómico y territorial debe garantizarse sin menoscabo del desarrollo de la libre empresa, pero el pulso mantenido durante años entre agentes privados y públicos ha llevado al Tribunal Constitucional a pronunciarse al respecto, a fin de zanjar la polémica en torno a la lectura e interpretación que a nivel autonómico se venía dando a la ley de carácter básico. Así, se ha concluido que dicha ley, y por ende los marcos jurídicos de alcance autonómico de aplicación sobre sus respectivos territorios, son el marco de ordenación de los grandes establecimientos comerciales. Las sentencias del Tribunal Constitucional (ej. STC 225 y 227/1993) declaran la legitimidad y constitucionalidad de las premisas en las respectivas leyes de Comercio de la Comunidad Valenciana y Cataluña que fueron recurridas por considerarse instrumentos contra la libertad de empresa y establecimiento, cuando en realidad queda clara la prevalencia y salvaguarda de la ordenación del territorio en aquellos puntos en los que se basaron dichos recursos.

La Tabla 2 sintetiza la realidad normativa y de planificación de las Comunidades Autónomas al año 2008. Durante la década precedente, a partir de la promulgación de la Ley 7/1996 de Ordenación del comercio minorista (de rango estatal) se pusieron en marcha los mecanismos jurídicos en casi todas las Comunidades Autónomas. Valencia, Canarias y País Vasco, con relativa precocidad, realizaron el esfuerzo propio y dispusieron el marco legal correspondiente, adecuándolo a las premisas que sobre dimensiones, licencias y tipologías establecía la ley estatal. A estas Comunidades se sumaron en seguida las restantes y al cabo de una década no sólo han tenido todas las Administraciones Autónomas sus respectivas legislaciones e instrumentos de planificación sino que ha habido ya oportunidad de revisiones y refacturas de los textos legales en busca de una mejora sobre el texto y su aplicación. En un primer momento, de acuerdo con el diagnóstico realizado en distintas instancias y que recogemos de las propias Directrices Sectoriales de Equipamientos Comerciales de Asturias, existieron dos modelos básicos: aquellas Comunidades que optaron por la integración de la ordenación del comercio en la planificación territorial (Baleares, Cataluña, como pioneras) y aquellas, la mayoría, que obviaron tal objeto en un principio. Hoy puede decirse que esa diferencia se ha reducido considerablemente y son muy contados los casos que mantienen de lado dicha integración entre lo sectorial y lo territorial, aun cuando de modo implícito aparece en todas las Comunidades. Como se ha dicho anteriormente, Andalucía, Aragón, País Vasco, Castilla León, Asturias, Galicia, Valencia y Murcia han volcado sus respectivas revisiones a partir de la reflexión en torno a procesos tan cambiantes y de tanto impacto sobre el territorio.

La legislación vigente a comienzos de 2009 y los planes o programas activos abordan la cuestión territorial y urbana aunque, como se ha mencionado, se mantienen claras diferencias en el tratamiento. Generalmente se acogen a un carácter orientativo no vinculante de tal modo que a partir de la fase de diagnóstico se delimita o zonifica el territorio conforme a diferentes comportamientos socioeconómicos, jerarquía urbana, etc. estableciendo las recomendaciones para cada ámbito diferente. Dichas recomendaciones se asocian a la capacidad y potencial de acogida de GEC, diferenciando en todo caso la zonificación por tipologías.

En la actualidad, no todas las Comunidades inciden por igual en las grandes claves que dan contenido a la ordenación comercial, a saber, tipologías y dimensiones, licencias, horarios y rebajas, y sin embargo todas coinciden en la repercusión que la actividad comercial ejerce sobre el crecimiento económico así como en los índices generales de desarrollo de los municipios y regiones. ¿Qué es entonces lo que incorpora los matices que diferencian a unas de otras? Los Libros Verde y Blanco del Comercio aprobados por la Unión Europea (1996, 1999 respectivamente) así como otros documentos, dictámenes e informes no sólo de alcance europeo, sino también estatal y regional, abundan en el diagnóstico de la realidad comercial entroncándose en la más convencional perspectiva sectorial pese a introducir el sesgo social, económico y ambiental pertinente. Generalmente encontraremos esta realidad, sin atisbo alguno de apertura o asunción de otras circunstancias generadas o agravadas precisamente con la concurrencia de la actividad comercial. Universalmente se identifican los GEC con espacios de las periferias urbanas, España no constituye una excepción en el escenario europeo aun cuando cada país responde a distintos estímulos en este aspecto. Con frecuencia, los GEC se identifican como desencadenantes o motores de proyectos inmobiliarios inducidos por actores económicos que cuentan con la aquiescencia de los munícipes pero los efectos que genera situar a la demanda en el lugar de la oferta está resultando un factor cada vez menos internalizado por el propio sector comercial. El sistema general de infraestructuras de las comunicaciones y transportes, la motorización necesaria que requieren los desplazamientos para acudir a las compras o a disfrutar de las ofertas de ocio, el aporte energético que de todo ello se deriva ha pasado a ser una cuestión subsumida por las administraciones de distintos niveles sin que hayan reaccionado en muchos casos aún a los efectos perniciosos que se han producido sobre el sistema físico ambiental. Éste es un avance considerando el impacto a distintos niveles que el suelo está soportando, y en definitiva, contemplando el desarrollo territorial hipotecado por estas cuestiones.

El territorio andaluz constituye una estructura compleja no exenta de procesos y transformaciones cambiantes sobre la cual es posible identificar algunos ejemplos de ámbitos y lugares afectados por la implantación de GEC que no pasan desapercibido. Es preciso decir que resulta ciertamente delicado y complejo extraer ejemplos a riesgo de ser considerados paradigmáticos; no es el caso del Parque Comercial Colón, aunque constituye un caso que ilustra a las claras la implantación de un GEC en un emplazamiento vulnerable y cuya actividad puede devenir en sistemas poco equilibrados y amenazantes para su entorno. Situado en la margen derecha de la ría del Odiel, el Parque Comercial ocupa una extensión amplia (más de 20.000 m<sup>2</sup>) relativamente próxima a la línea marítimo terrestre en el municipio de Aljaraque, incluido en el área metropolitana de Huelva. En las Normas Subsidiarias del año 2000 ya se recogía el desarrollo urbanístico del sector de Corrales (entidad menor del municipio, con desarrollo minero y punto de transporte ferroviario), donde se encuentra situado el Parque Comercial, y no cabe duda de que su atracción juega a favor de los vaivenes inmobiliarios de la zona. La contradicción en sí misma se encuentra en el hecho de que el desarrollo urbano del área avanza cuanto más riesgo o vulnerabilidad manifiesta el entorno: situado en los límites del espacio protegido Paraje Natural

Marismas del Odiel, el refuerzo del uso residencial en la zona vino de la mano de la promoción del nuevo Parque Comercial. Como éste, otros ejemplos (con mayor o menor nivel de evidencia) dejan al descubierto la falta de sensibilidad para con el patrimonio medioambiental, ya sea de modo directo (localizaciones inoportunas o/amenazantes) o ya sea indirectamente (inductoras de mayores niveles de motorización, coste energético, etc). No tendría que ser necesario recordar que patrimonio no es sólo el cúmulo de inversiones, empleo y riqueza material generada sino también la incorporación de mejoras sobre la calidad de vida ciudadana a partir de la preservación y realce de otros tipos de valores que los lugares encierran.

## 7. CONCLUSIONES

Los procesos metropolitanos se han convertido en realidades paradigmáticas de crecimiento y desarrollo urbano. Son resultados de varias fases e ilustran algunos -si no todos- los modelos explicativos de crecimiento, desarrollo y economía/deseconomía urbanas. Dicha evolución acusa tendencias que han permanecido casi invariables en el transcurso del último medio siglo, y pasan por adecuar los criterios de localización de los usos urbanos a tenor de nuevos criterios residenciales e inmobiliarios en general. En tal contexto, al menos dos tendencias son destacables: a) *Consumo exacerbado* de suelos: podría decirse que este comportamiento en el mundo urbano está provisto de un alto grado de *ensimismamiento* frente a otras estructuras complejas del territorio con menos intensidad de usos y funciones. Se sirve de la apropiación de espacios que sirven a otros sistemas (antropizados o no) y la principal novedad la constituye el ritmo y extensión, podría decirse mundial, con que se está produciendo. La terciarización en sentido amplio, hace ya décadas, se adelantó a otros procesos de difusión, y el comercio urbano (minorista o detall) acusa cualitativamente algunas de las transformaciones más interesantes y controvertidas de entre los servicios urbanos convencionales. b) *Desequilibrios internos entre sistemas y estructuras territoriales* que responden a fundamentos y metas de carácter económico, sin una evaluación estratégica del alcance que dichas acciones pueden llegar a tener. Así, el proceso de acumulación está derivando en una suerte de efectos perniciosos que, lejos de fortalecer estructura alguna, apunta a un debilitamiento estructural del territorio, las ciudades que acogen y la sociedad urbanizada (Castells, 1990). Los grandes formatos probaron implantaciones específicamente válidas en modelos urbanos difusos, y a partir de ahí se generaron no pocos desarreglos en ciudades de tipos o perfiles muy diferentes. Se trata de un desorden espacial cuyos costes (ambientales, sociales y económicos) están despertando alarmas entre los agentes políticos y sociales sin que se haya evaluado el alcance del impacto territorial generado.

El consumo abusivo de suelos y los desequilibrios territoriales internos enunciados más arriba han devenido en un deterioro medioambiental y -por ende- en la contradictoria situación de pérdida de calidad de vida, cuando en realidad se vertía un mensaje claro de corte distinto: la ciudad moderna debía proporcionar mejores condiciones de los servicios a los usuarios de esos espacios. Una vez puesta de manifiesto la distancia que existe entre las propuestas y los resultados, la reflexión sobre los paradigmas del modelo de ciudad obliga a los responsables directos de la salvaguarda del patrimonio territorial a posicionarse si se apuesta por establecer aportaciones en una dirección u otra.

En el plano jurídico y administrativo, en Europa no ha existido una política única en materia de ordenación comercial hasta que recientemente se puso en marcha la Directiva 123/2006/CE de Servicios. Dicha norma, la conocida como Directiva Bolkestein, determina las condiciones para ejercer la libre circulación de servicios en el espacio comunitario y une al citado objetivo otros dos no menos importantes, la libertad de establecimiento y la confianza recíproca entre Estados. Todo ello, sin que se encuentre resuelto el marco normativo sobre la capacidad del territorio para acoger usos nuevos como el del gran equipamiento comercial. La cuestión de la libertad de establecimiento prevé un procedimiento rápido (desde la solicitud hasta la concesión definitiva de los permisos y licencias) que sólo aquellos países con un encuadre jurídico y normativo integrado están en condiciones de asegurar sin debilidades previas. Pero no deja de ser preocupante en aquellos casos en los que no han incorporado aún los criterios legales (por ejemplo, de índole urbanística y sectorial) que salvaguarden el modelo productivo y de ciudad deseado. Es el caso de España, que despierta cierta inquietud donde un umbral mínimo de conciliación entre marcos legales convergentes (Comunidades Autónomas, Tribunal Constitucional) no parece ser suficiente para evitar posibles conflictos entre el planeamiento urbanístico y los intereses de promotores/agentes diversos. La realidad indica que tales circunstancias no conducirían a la mejor solución para la ciudad y el conjunto de la sociedad.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO TEIXIDOR, L.F. (1989): *Actividad comercial y planeamiento urbanístico*. Curso de Urbanismo de Áreas Comerciales. Madrid, COAM, 53-74
- ÁLVAREZ, S.; VILLAREJO, H. (2003): La regulación de los grandes centros comerciales: una aproximación sociológica y jurídica. *Revista de Derecho*, Vol. XV, diciembre 2003, 131-155
- ANUARIO ECONÓMICO DE ESPAÑA 2003. Colección Estudios Económicos. Servicio de Estudios, La Caixa, Barcelona, 635 p.
- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES: Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio (<http://age.ieg.csic.es/informes.htm>)
- CARRERAS, C. (1990): Superficies comerciales como manifestación de la sociedad del bienestar. *Primeras jornadas de geografía y comercio: grandes superficies comerciales*. Madrid, UGI. Dep. de Análisis Geográfico Regional, Universidad Complutense, 37-60
- CARRERAS, C. (1989): *Per una nova geografia comercial*. *Revista Catalana de Geografia*, IV, 10: 5-20.
- CASTELLS, M. (1990): Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En Borja, J. y otros (Eds): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid, Sistema, 16-64.
- DE JUAN VIGARAY, M.D. (1998): *La atracción que ejercen los centros comerciales sobre los consumidores*. Alicante, Universidad de Alicante, 160 p

- DEMATTEIS, G. (1998): Suburbanización y periurbanización. Ciudades latinas y ciudades anglosajonas, en Monclús, F.J. (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 17-34
- DIRECTIVA 123/2006/CE RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR. Diario Oficial de la Unión Europea, 26/12/2006, L 376/36-68.
- DIRECTORIO DE CENTROS COMERCIALES DE ESPAÑA, 2002. AECC, Madrid.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>
- ESCUADERO GÓMEZ, L.A. (2008): *Los centros comerciales. Espacios postmodernos de ocio y consumo*. Edit. Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 250 p.
- FERIA TORIBIO, J.M. (2003): El sistema urbano, en A. López Ontiveros (Coord.), *Geografía de Andalucía*. Barcelona, Ariel, 359-384
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (2003): Hipermercados y Centros comerciales en Asturias, *Ería*, 62.- p. 249-263
- GARCÍA BALLESTEROS, A. (2000): El espacio social del consumo en la cultura de la postmodernidad, *Estudios geográficos*. 238 (vol. 61), 27-48
- MONCLÚS, F.J. (ed. y coord.) (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* Edit. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. 223 p.
- MORENO, A.; ESCOLANO, S. (1992): *El comercio y los servicios para la producción y el consumo*. Madrid, Síntesis, Col. Espacios y Sociedades, 240 p.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998): El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico. *Ciudades*, nº 4, p. 33-48
- OTONIN, F. (2005): *Ordenación de los establecimientos comerciales: especial referencia a las licencias comerciales*. Madrid, Edit. La Ley, 1053 p.
- PÉREZ, J.M. (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*. Madrid, Marcial Pons, 551 p.
- PRECEDO LEDO, A. (1996): *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid, Síntesis, Col. Espacios y Sociedades. 287 p.
- PUJADAS, R.; FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, Síntesis, 399 p.
- RUIZ PALOMEQUE, E., POZO RIVERA, E., LÁZARO Y TORRES, M.L. (2000): Nuevas formas de comercio y consumo en Madrid: las grandes superficies. *Estudios Geográficos*, Tomo LXI, nº 238, p. 125-143
- SOLER MONTIEL, M. (2001): Impactos económicos y territoriales de la reestructuración de la distribución comercial en Andalucía en los años 80 y 90. *Revista de Estudios Regionales*, nº 59. 97-125.
- TORCAL LORIENTE, M. (1989): La dimensión materialista / postmaterialista en España: las variables del cambio cultural. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 47.
- TORNOS MAS, J. (Coord.) (2000): *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*. Barcelona, Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, 250 p
- VAHÍ SERRANO, A. (2007): *La perspectiva territorial y urbana de los grandes equipamientos en Andalucía*. Sevilla, Col. Kora, Universidad de Sevilla-Junta de Andalucía., 314 p.
- VILLAREJO, H. (2008): *Equipamientos comerciales: entre el urbanismo y la planificación comercial*. Edit. Comares, Col. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Granada. 569 p