

LOCALIZACION COMERCIAL E IMPACTOS TERRITORIALES

MARÇAL TARRAGO



El inicio del trámite parlamentario del proyecto de Ley General del Comercio Interior ha levantado diversos tipos de reacciones. En particular, la propuesta contenida en el proyecto de generalizar la intervención regional de las Comunidades Autónomas en la tramitación de las autorizaciones para la apertura de grandes superficies ha provocado la reacción airada del representante español de una conocida multinacional de la distribución.

Esta reacción coloca sobre el tapete el problema, relevado por la Ley, de la llamada segunda licencia (o con mayor propiedad, la introducción de un trámite regional). De entrada apresúémonos a señalar que "la segunda licencia" es más un recurso semántico que una rea-

lidad administrativa. La apertura de nuevos y grandes equipamientos comerciales seguirá siendo objeto de licencia municipal únicamente. En todo caso se trataría de dos licencias municipales (una de obra y una de apertura o de uso), sujetas a un trámite previo de informe regional.

Se trata de un trámite acorde con nuestro ordenamiento de distribución competencial y que entraña con una cierta tradición administrativa: la exigencia de informes previos de carácter supramunicipal para la autorización de ciertas implantaciones que tienen riesgo de generar impactos especiales. Recuérdese, por ejemplo, el reglamento de las actividades de carácter molesto, nocivo o peligroso -las que se conocen como actividades clasificadas- que comporta

un trámite regional previo a la autorización municipal de implantación.

Es en este contexto en el que queremos llevar a cabo nuestra reflexión sobre las implicaciones de la localización comercial sobre el concepto más amplio de la ordenación del territorio.

Esta relación entre urbanismo comercial -o en todo caso procesos específicos que se siguen en las implantaciones de grandes equipamientos comerciales- y la ordenación del territorio debe verse a la doble luz de su legitimidad y de los peligros que encierra el ejercicio competencial.

Desde la perspectiva de la legitimidad, la intervención administrativa regional, se justifica por aquellos impactos de carácter supramunicipal que pueden producirse por la concen-

tracción de usos comerciales en un punto del territorio. O, si se quiere ver en el proceso un aspecto de acción positiva, la justificación vendría determinada por la potencialidad de este tipo de equipamientos en la creación de centralidades territoriales.

Por su parte, los peligros en el ejercicio competencial vendrían dados por la discrecionalidad en el ejercicio de estas competencias o, lo que es lo mismo, la discrecionalidad en la apreciación de las consecuencias negativas que podrían tener determinadas implantaciones comerciales.

Dicho en otras palabras, los peligros que pueden derivarse de una tendencia a considerar el trámite regional como un acto no reglado, volitivo, frenete al carácter reglado, ordenado, de la licencia convencional.

INTERVENCION OFICIAL. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

La intervención administrativa en la implantación de equipamientos comerciales de gran superficie, en los que se supone un fuerte impacto supramunicipal, tiene sus orígenes en España a partir de la consideración de cuatro elementos:

- Los impactos sobre las estructuras urbanas y territoriales.
- Los cambios que puedan experimentarse en los comportamientos de los consumidores, y muy especialmente en la localización de las compras y sus consecuencias sobre la movilidad.
- El nivel de servicio, entendido como equipamiento, que se garantiza a los consumidores.
- El impacto sobre el comercio tradicional establecido.

Voluntariamente hemos dejado en último lugar esta consideración a pesar de que somos conscientes de que muy posiblemente esté en el origen de la regulación.

En términos generales, podríamos decir que existen en España cuatro tipos de intervención regional sobre las autorizaciones administrativas de apertura de grandes equipamientos comerciales:

1. INFORMES REGIONALES PREVIOS

Se trata de la obligatoriedad de contar, previamente al otorgamiento de la licencia municipal de uso o apertura, con un informe regional favorable. Este mecanismo, creado por las leyes específicas de Cataluña y la Comunidad Valenciana, tiene su origen en el modelo francés desarrollado por la Ley Royer. El modelo francés precisa la obtención de la autorización mediante la presentación de un dossier en las Comisiones Departamentales de Urbanismo Comercial. Estas C.D.U.C. tienen una composición corporativa (representantes del prefecto departamental, de los municipios, de los comerciantes y de los propios consumidores).

La Ley Catalana de Equipamientos Comerciales, aprobada en 1987, puede considerarse como la pionera en España en cuanto a la regulación de la implantación de las grandes superficies comerciales. Es en todo tributaria del modelo francés. La Ley establece un informe previo positivo que debe ser emitido por las Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales, integradas a su vez por representantes de la

Generalidad, de los Ayuntamientos, de las Cámaras de Comercio, de las Organizaciones de Comerciantes más representativas y de las Asociaciones de Consumidores.

La intervención regional se produce tanto en la ya señalada información perceptiva en la concesión de licencias, como en la tramitación previa del planeamiento urbanístico que pueda tener incidencia en los equipamientos comerciales.

Los informes deben emitirse en función de diversos criterios entre los que se señalan la concordancia urbanística, las aportaciones a la creación de empleo, la accesibilidad en transporte colectivo y los impactos sobre la red viaria fruto del incremento de movilidad y, ello es lo más significativo, "la localización del establecimiento proyectado, en relación a las características del equipamiento comercial existente, que contribuya efectivamente a la mejora de las estructuras comerciales de la zona".

Como puede verse, en gran medida los criterios responden a los ya señalados sobre la legitimación de la intervención regional.



Sin embargo, existe, a nuestro entender, un elemento que distorsiona la eficacia del modelo. Nos referimos a los grados de apreciación discrecional en manos de las Comisiones Territoriales. El informe previo positivo se realiza caso a caso, sin tener un marco de referencia publicitado. La consecuencia es que algunas decisiones, pueden aparecer como profundamente arbitrarias (en la medida en que son discretionales). En este caso se pierde el efecto buscado en la intervención de coadyuvar a la ordenación del territorio y mitigar los impactos (territoriales y comerciales) de las nuevas implantaciones.

Si admitimos, como hace la propia exposición de motivos de la ley catalana, la necesidad de una disposición reguladora de los equipamientos comerciales como base para potenciar la reforma de las estructuras comerciales, es obvio que ésta base debería ser un modelo claro de referencia, en un doble sentido: para que el comercio tradicional conozca la modulación de la entrada en funcionamiento de nuevos equipamientos; y las grandes implantaciones sepan donde es posible que sus proyectos sean aprobados.

2. INSTRUMENTOS URBANISTICOS ESPECIFICOS

La Comunidad Autónoma de Navarra, dentro de su normativa foral de ordenación territorial, ha creado la figura de los "Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal", instrumentos urbanísticos con rango de plan especial, con trámite regional, previos a la concesión de la licencia municipal.

Los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal contemplan los impactos sobre el territorio de los posibles emplazamientos de nuevos equipamientos comerciales. Se trata, pues, de una intervención realizada, también aquí, caso a caso, es decir, sin la existencia previa y razonada de un modelo general de implantación. Se pierden por tanto las ventajas que la preexistencia de un modelo puede suponer en cuanto a conocimiento público y voluntad de ordenación territorial.

Sin embargo, a diferencia del caso catalán, los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, en la medida en que tienen una tramitación administrativa sujeta a información pública, permiten una mayor transparencia en su formación y evitan, de este modo, parte de los peligros derivados de la discrecionalidad.

3. EL PLAN GENERAL DE EQUIPAMIENTO COMERCIAL

La Comunidad Autónoma de Aragón posee un instrumento que, a nuestro entender, es el que mejor resume todas las ventajas de la intervención regional en la autorización de las nuevas implantaciones de grandes superficies comerciales.

La Ley de Aragón 9/1989 de Ordenación de las Actividades Económicas establece la formación de un "Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón".

La apertura de nuevos equipamientos comerciales de gran superficie debe hacerse según la ley, a tenor de lo que especifique el plan general. Además, la propia ley indica ya algunos elementos que deben tenerse presentes en la formulación del plan general. Estos elementos se refieren a tres grandes apar-

tados: la incidencia sobre las estructuras comerciales y la implantación de los nuevos sistemas de venta en un marco de competencia, la defensa de los intereses de los consumidores y la articulación de un determinado nivel de equipamiento.

En la segunda parte de este artículo se resumen las principales características de este instrumento de ordenación comercial.

4. LIBERALIZACION EN EL TRAMITE REGIONAL

De forma explícita, o por no haber abordado la regulación del tema, la mayor parte de Comunidades Autónomas no disponen de instrumentos de intervención regional sobre las implantaciones de nuevos equipamientos comerciales en gran superficie. Se trataría por tanto de una liberalidad en cuanto a la intervención regional, pasando toda la responsabilidad al ámbito municipalista.

Si bien compartimos el principio de la autonomía municipal en cuanto a la implantación urbanística de las actividades, no son menos ciertos los peligros de discordinación que tal posición puede suponer. Son de sobra conocidos los impactos de la implantación de



un gran equipamiento comercial más allá de los límites administrativos de un término municipal. Debemos recordar, a este respecto, los numerosos ejemplos de implantaciones comerciales establecidas en pequeños municipios buscando escapar de la regulación urbanística más estricta de las grandes aglomeraciones urbanas.

COMERCIO Y TERRITORIO

Retomando los cuatro criterios señalados al inicio, como generadores de la intervención regional sobre las nuevas implantaciones comerciales (estructuración urbana y territorial; impactos sobre los comportamientos de los consumidores; nivel de equipamiento para la población; impactos sobre las estructuras comerciales) podemos analizar cuáles son las líneas que permiten pensar en la localización comercial como un instrumento de ordenación del territorio.

Ante todo, creemos que para la mayoría de regiones españolas, y en gran parte de situaciones territoriales y urbanas, la ordenación territorial, debe estar en manos de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Y ello es así no sólo por respeto a las competencias establecidas constitucionalmente y en los estatutos de autonomía sino también porque es a esta escala regional donde tiene sentido intervenir en la ordenación territorial. Y con mucho más sentido en el caso que nos ocupa de los impactos territoriales de los grandes equipamientos comerciales.

Quedaría excluida de este razonamiento la problemática propia de las grandes áreas metropolitanas que requieren instrumentos específicos.

Daríamos por sentada y razonada (en el sentido en que valorábamos las distintas experiencias españolas) nuestra posición en relación a la necesidad de la existencia, a escala regional, de un modelo de implantación territorial de los grandes equipamientos comerciales.

Sea en forma de plan general, de esquema director, de directriz territorial, de plan territorial de carácter sec-



torial, o de cualquier instrumento análogo, la existencia de un modelo publicitado y conocido evita todos los peligros de discrecionalidad en su ampliación y posibilita la formulación de estrategias empresariales, sea de expansión o de posicionamiento frente a las nuevas implantaciones.

URBANISMO COMERCIAL

La estructuración del territorio, entendiendo como tal la distribución de población y actividades sobre el espacio regional, se había operado tradicionalmente –hasta la revolución industrial–, bajo la fuerza de la jerarquía urbana derivada de la localización de las ciudades-mercado.

Los clásicos de la economía regional nos indican la correlación entre las jerarquías urbanas, la importancia de los mercados, sus áreas de referencia y las distancias a recorrer para acceder a los puntos centrales.

Si observamos los mapas de nuestras regiones, veremos claramente cuáles son las líneas de fuerza de estos mercados tradicionales que han pervivido a lo largo de los años. Tan sólo los cambios originados por las grandes migraciones hacia las polaridades industriales y la movilidad fruto de la

masificación del automóvil han alterado los esquemas tradicionales.

Ahora bien, los grandes equipamientos territoriales de carácter comercial (y complementariamente los servicios personales, familiares, y oportunidades de ocio), se erigen en la actualidad como focos y polaridades territoriales. Estas focalidades suponen puntos de gran atractividad y por tanto generadores de flujos importantes. De nuevo las jerarquías urbanas pasan a depender de la implantación de centros comerciales.

Deberíamos hacer una última reflexión al respecto. Hasta la aparición del automóvil, la organización de las redes jerárquicas urbanas tenía un carácter marcadamente piramidal (ciudades de primer y segundo orden, etcétera), fruto de la dependencia de una red de movilidad de carácter radial sobre la que operaba un transporte público también de carácter radial.

La generalización del uso del automóvil ha terminado por producir una red de jerarquías urbanas de rama más ortogonal, en la medida en que el consumidor no se halla sujeto a un desplazamiento unidireccional sino que la libertad de movilidad, que le otorga el automóvil, le permite desplazamientos multidireccionales.

La consecuencia de este cambio sería, si se nos permite la expresión, una mayor democratización en el uso del espacio territorial, donde las opciones de una y otra ciudad, de uno y otro centro comercial, vendrían potenciadas.

COMPORTAMIENTO DE LOS CONSUMIDORES

Precisamente esa doble característica de aumento de la movilidad individual y aumento de las oportunidades de elección es un factor a añadir a los cambios profundos que se operan en el comportamiento de los consumidores en el momento de efectuar sus compras.

El uso del tiempo libre para la compra, el cambio de los roles familiares en los grupos sociales emergentes, una cierta homogeneización territorial en los niveles de consumo, son fenómenos que alteran los comportamientos locacionales de los compradores.

Las estructuras territoriales, se verán afectadas por estos cambios. Por una parte nuevas formas de vida y de hábitat suponen la desaparición de la urbanización tradicional, (las calles, las plazas), como espacios de relación. Ello implica la necesidad de recrear artificialmente espacios relationales que, en muchas ocasiones toman forma de centro comercial. Por otra parte, las familias, o los grupos de afinidad, buscarán en la compra lúdica y el ocio, nuevos horizontes territoriales y consecuentemente nuevas opciones de movilidad.

EQUIPAMIENTO COMERCIAL Y ORDENACION TERRITORIAL

El comercio sigue siendo para buena parte de los consumidores un bien dotacional y de servicio para poder cubrir sus necesidades más elementales. De aquí que en nuestro lenguaje, tanto técnico como administrativo, sigamos hablando de equipamiento comercial. Equipamiento es aquel tipo de instalación y servicio destinado a cubrir necesidades, y como tal tiene un tratamiento específico y regulado por las administraciones públicas en la ordenación urbanística.

Especificamente la localización comercial puede aportar incentivos en la ordenación del territorio a partir de la consideración de ciertos emplazamientos como "equipamientos" al servicio de poblaciones o bien marginadas o bien con bajos niveles dotacionales. Existen ejemplos tanto en nuestro país (como comentaremos en relación con el caso de Aragón), como en ciertas zonas deprimidas de Francia, donde las administraciones públicas han convertido las dotaciones comerciales en instrumentos para la fijación poblacional en el país.

Finalmente, debemos abordar el tema de los impactos de las nuevas implantaciones sobre las estructuras comerciales. Por motivos de coherencia con nuestro discurso no deberíamos insistir en la vertiente proteccionista que tienen muchas de las intervenciones sobre las nuevas implantaciones comerciales.

De hecho muchas regulaciones regionales insisten en "frenar" nuevas implantaciones para conceder un tiempo de adaptación a las estructuras tradicionales, frente a la irrupción de las nuevas fórmulas comerciales.

Sin embargo, quisieramos centrar nuestra atención en la relación entre estructuras comerciales y ordenación del territorio.

Las grandes diferencias poblacionales (en cuanto a densidades y tamaño demográfico de los municipios) que existen en nuestras regiones, implican que no necesariamente es posible extender difusamente por el territorio las mismas fórmulas comerciales.

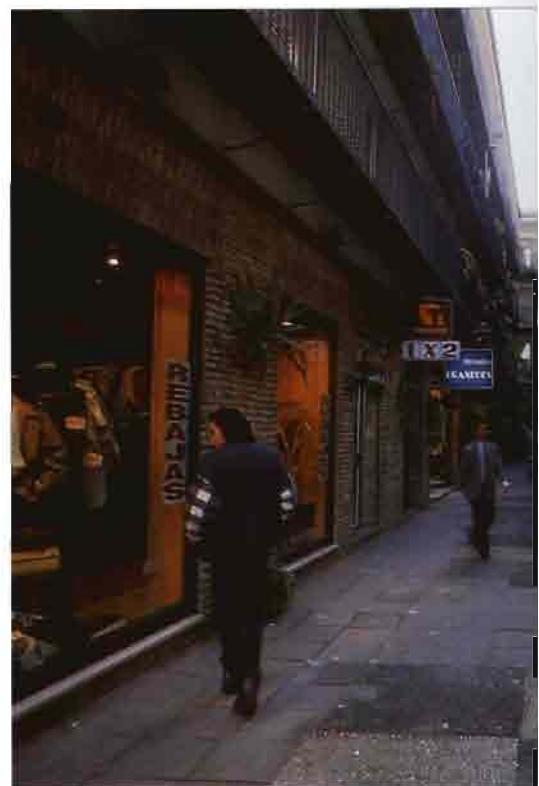
De hecho los grandes centros comerciales, como los vemos aparecer (una gran locomotora alimentaria y un conjunto de establecimientos especializados tradicionales) no encuentran demanda suficiente en parte de las ciudades. Sin embargo, en estas ciudades medianas de las que tan rica es la geografía española, si es posible establecer unidades comerciales (que sin llegar a representar un gran centro comercial) sirvan como dotación suficiente, y también eviten desplazamientos mayores para los consumos cotidianos.

En esta perspectiva una concepción determinada de la localización comercial a escala territorial, como la que propugnamos, tiene efectos sobre las estructuras comerciales tradicionales al intentar formalizar una dotación comercial basada en empresas eficientes de tamaño medio, y que generalmente pueden tener una base regional.

Estas estructuras medias, de las que existen varios ejemplos, están ocupando cuotas crecientes en los mercados, lo que les permite resistir bien los envites de los tres grandes de la distribución internacional presentes en nuestro país.

UN EJEMPLO DE ORDENACION TERRITORIAL. EL PLAN DE ARAGÓN.

El Plan General para el Equipamiento Comercial en Aragón, elaborado por nuestra consultoría por encargo del Gobierno de Aragón, responde en su redacción a un mandato específico contenido en la Ley 9/1989 de Ordenación de la Actividad Comercial. En efecto, en los artículos 14, 15 y 16 de la citada Ley, se establece, respectivamente, la necesidad del plan como instrumento



regulador de las implantaciones de grandes superficies; los objetivos a cubrir por el plan, en un proceso armónico de desarrollo comercial de Aragón; y las formas de participación en la redacción de los documentos del plan.

Sin embargo, más allá de este imperativo de la Ley, que en todo caso, junto a las competencias autonómicas derivadas del Estatuto de Autonomía, supone la apoyatura legal necesaria a sus objetivos y contenidos, la necesidad y oportunidad del Plan nacen de la situación por la que atraviesa el comercio de Aragón. Los cambios acelerados en las estructuras comerciales, con la aparición de grandes superficies que encuentran un terreno abonado para su expansión en la debilidad del comercio tradicional, suponen fuertes tensiones en el sector.

El Plan General para el Equipamiento Comercial en Aragón constituye el primer caso de regulación exhaustiva en España de las condiciones de aparición de las grandes superficies y, lo que es más importante, contextualizando las nuevas aperturas con sus impactos territoriales y con un marco propio para el fortalecimiento y la reestructuración

del tejido comercial tradicional. A ello debe añadirse, además, un rasgo diferenciador de importancia capital. El Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, al remitir las autorizaciones a lo dispuesto en el mismo, devuelve a las licencias comerciales el carácter de acto reglado, huyendo de la discrecionalidad y haciendo de su concesión un acto absolutamente transparente.

En resumen, el Plan puede caracterizarse por la transparencia en las autorizaciones, el equilibrio entre formas comerciales, el conocimiento de las actuaciones y, en todo caso, postulando en su propia normativa instrumentos de flexibilidad ante la aparición de fenómenos no contemplados.

Debe hacerse una especial mención a la forma en que el plan aborda la correlación de competencias entre la administración autonómica y los ayuntamientos. La concurrencia de competencias entre ambos niveles administrativos se resuelva en un triple plano. En primer lugar la competencia autonómica se reserva en aquellos aspectos en que el impacto (territorial o comercial) de las actuaciones va más allá del término municipal de las implantaciones comerciales. En segundo lugar, y de forma explícita, se recuerda la competencia municipal tanto en la planificación urbana como en la concesión de licencias. Y finalmente se refuerzan estas competencias sobre la base que los ayuntamientos elaboren sus propios planes locales de ordenación comercial.

Finalmente debemos resaltar el proceso seguido para la elaboración y aprobación del Plan. De acuerdo con el art. 16 de la Ley 9/1989, las Comisiones Provinciales de Equipamiento Comercial deben jugar un papel importante en este proceso de redacción.

Para ello, y en base a los trabajos previos y borradores elaborados por una comisión ad-hoc formada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo y con presencia de representantes del Departamento de Ordenación del Territorio y de estamentos universitarios y corporativos y nuestra consultoría, las Comisiones Provinciales de

Equipamiento Comercial han conocido el Plan, han debatido sus contenidos y, finalmente, sus miembros han tenido la oportunidad de presentar alegaciones al mismo previa su aprobación.

SITUACION ACTUAL DEL COMERCIO EN ARAGON

A los efectos de la redacción del P.G.E.C.A. interesa destacar dos elementos definitorios de la actual situación del sector comercial en Aragón: sus rasgos estructurales y las características de implantación territorial.

La principal característica del tejido comercial tradicional en Aragón es su minifundismo, entendido como la proliferación de numerosos establecimientos, de muy reducidas dimensiones y cifra de ventas, dispersos en las tramas urbanas de las ciudades y con un índice de asociacionismo muy bajo.

En la dinámica entre el comercio tradicional y las nuevas formas comerciales es donde aparecen las tensiones a las que nos hemos referido, y que bien podrían resumirse en la pérdida de cuotas de mercado, por parte del comercio tradicional, pérdida cifrada entre un 25 y un 33% según sectores.

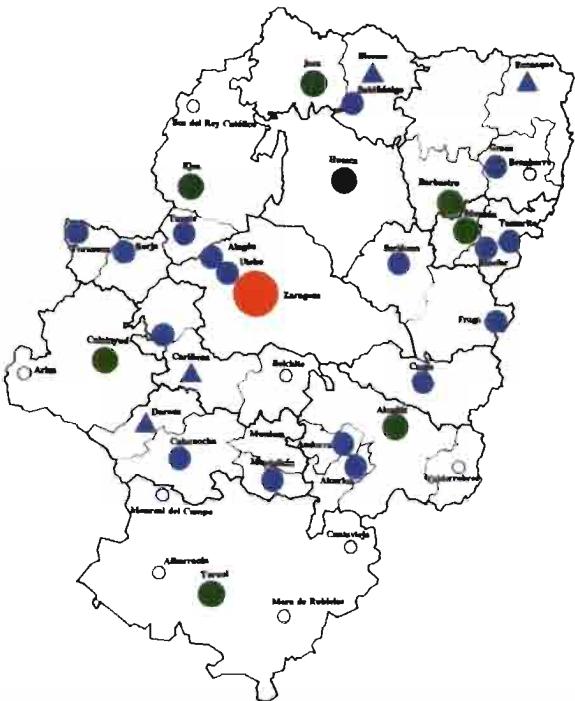
El segundo elemento de consideración es la organización territorial de las implantaciones comerciales. Obviamente existe una correlación entre las estructuras territoriales de los asentamientos (y en especial la distribución de la población) y la implantación comercial.

La distribución de comercio próximo a la residencia ha pervivido hasta nuestros días, originando un "comercio de mínimos", que cubre las primeras necesidades de las familias. Con el tiempo, la mejora de las comunicaciones, la búsqueda de mayor productividad, etc. puede llegar a invertir esta correspondencia, esto es, la localización de usos comerciales puede ayudar al mantenimiento demográfico en zonas en declive. Con estas premisas, las implantaciones de los establecimientos comerciales, dibujan en el territorio aragonés una estructura fuertemente jerarquizada:



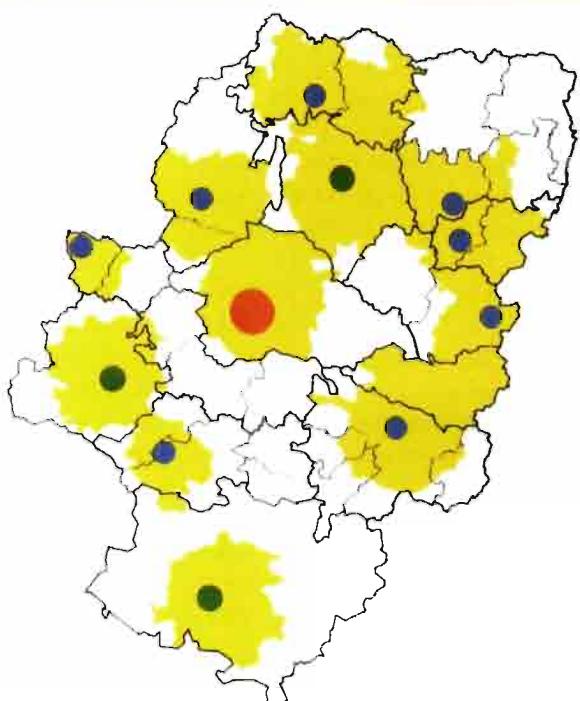
PLAN GENERAL DE EQUIPAMIENTO COMERCIAL DE ARAGON

ESTRUCTURA DE POLARIDADES



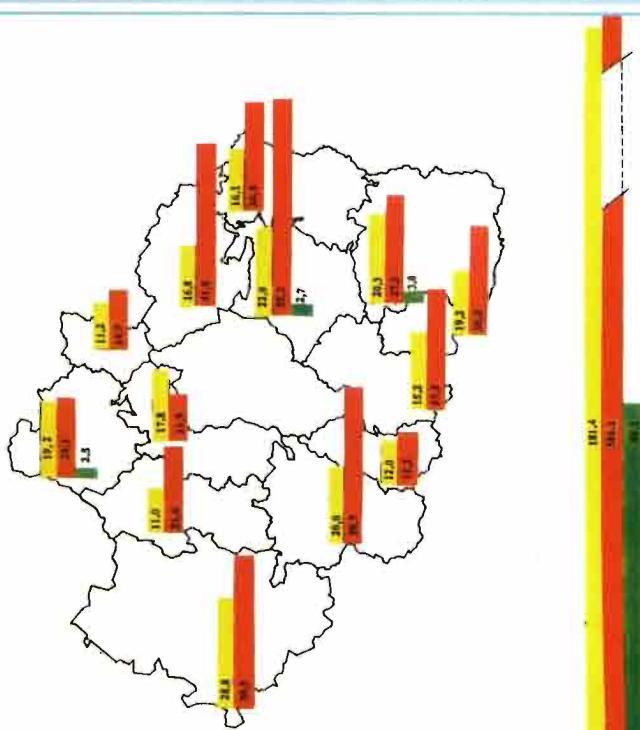
COLORES: ROJO: POLARIDADES 1º NIVEL. VERDE: POLARIDADES 2º NIVEL. CIRCULO AZUL: POLARIDADES 3º NIVEL. TRIANGULO AZUL: ZAPC. CIRCULO FONDO BLANCO: MUNICIPIOS CON INCENTIVOS.

AREAS SERVIDAS



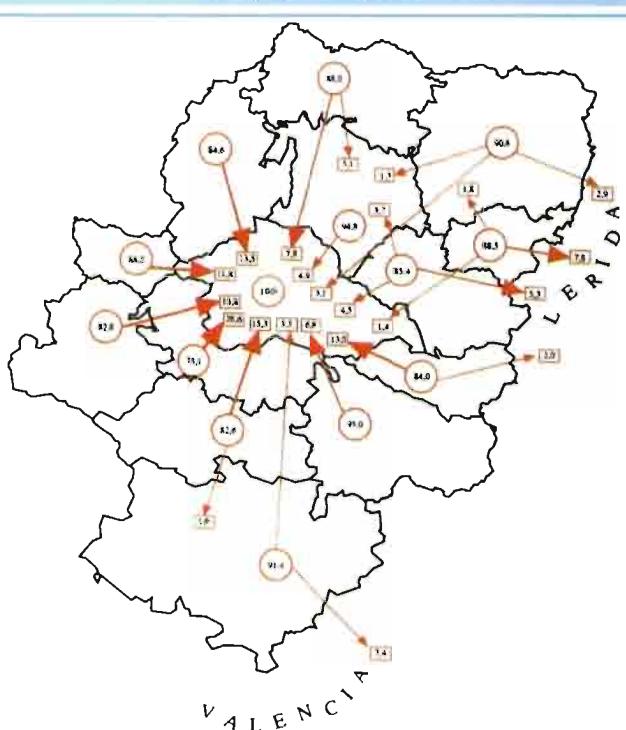
COLORES: ROJO, VERDE Y AZUL: POLARIDADES COMERCIALES. AMARILLO: AREAS SERVIDAS.

EQUIPAMIENTO (SUPERF. VENTA POR AREAS)



COLORES: AMARILLO: COTIDIANO. ROJO: NO COTIDIANO. VERDE: POLIVALENTES
CIFRAS: MILES DE M² DE SALA DE VENTAS.

FLUJOS DE GASTO



COLORES: CIRCULO ROJO: PORCENTAJE DE GASTO REALIZADO EN LA PRPIA AREA.
RECTANGULO ROJO: PORCENTAJE DE GASTO EVADIDO A OTRA AREA.

Localización

– Un centro regional, la ciudad de Zaragoza, englobando su área periorbana. Se caracteriza por la atracción de compradores de toda la Región y por un equipamiento comercial dimensionado para esta clientela.

– Tres centros subregionales, Huesca, Teruel y Calatayud, con áreas de clientela que superan el ámbito estrictamente comarcal, gracias a un comercio especializado, complementado con la reciente implantación de polivalentes.

– Seis polaridades de área comercial, con un amplio radio de influencia: Jaca, Ejea, Barbastro, Monzón, Fraga y Alcañiz.

– Doce polaridades de subárea, con influencia sobre un conjunto de municipios próximos.

– Y finalmente un amplio conjunto de otras polaridades, hasta un total de veintiséis, que ejercen como cabecera comercial sobre las poblaciones de su entorno, escasamente dotadas de equipamiento.

Esta jerarquización de polaridades ocasiona importantes flujos de personas hacia los centros comerciales, con el consecuente trasvase de gastos en bienes comercializables. Como vertiente positiva de esta jerarquía, como mínimo en la mitad septentrional de la Región, la existencia de una potente red de ciudades intermedias que focalizan las actividades comerciales y pueden encabezar la modernización estructural del comercio aragonés.

CRITERIOS Y OBJETIVOS DEL PLAN GENERAL

La propia Ley 9/1989, en su artículo 15, fija los objetivos a alcanzar por el P.G.E.C.A.: conseguir un buen nivel de equipamiento comercial; armonizar la aparición de nuevas formas comerciales; proteger la libre competencia en un fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas comerciales; proteger los derechos de los consumidores; garantizar las condiciones de los establecimientos; atender al empleo en el sector.

El plan desarrolla estos seis objetivos genéricos en tres objetivos de

carácter más concreto y en tres criterios para asentar su aplicación:

Como objetivos:

– Un comercio al servicio de los consumidores, garantizando las mejores condiciones de precio, gama y calidad, en un marco de libertad de elección y con un mínimo coste de desplazamiento.

– Un comercio económicamente eficiente, tanto en lo que se refiere a su productividad interna como a su contribución al fortalecimiento de la base económica local y regional.

– Un comercio concebido como instrumento de reequilibrio territorial, reforzando el papel del sistema de ciudades e incentivando su papel en la creación de centralidad urbana.

Como criterios de planeamiento, se han tenido en cuenta:

– La necesidad de modelar la aparición de las nuevas formas comerciales, a fin de adaptar su aparición tanto a la evolución de los hábitos de consumo como a la reestructuración del comercio tradicional.

– Focalizar los usos comerciales, optando claramente por un comercio concentrado que garantice su capacidad de atracción de consumidores, tanto a nivel territorial (con las polaridades comerciales), local (en áreas peatonales u formas equivalentes de organización) y en recintos y centros comerciales (mercados, malls, etcétera).

– Fomentar las estructuras comerciales de tamaño mediano, como forma de adaptación a la estructura de asentamientos y mejor interlocución con las áreas productivas regionales.

En su conjunto puede afirmarse que el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón pretende, con carácter general, regular, programar y orientar los desarrollos comerciales en la Región:

– Regula, en la medida en que establece, de forma transparente, las condiciones para la concesión de licencias de apertura.

– Programa, ya que modula la aparición temporal de las nuevas formas comerciales, permitiendo la adaptación del tejido tradicional.

– Orienta, al establecer el marco de desarrollo de todo tipo de actividades comerciales en sus diversas formas y tipos de establecimiento.

PROPUESTAS E INSTRUMENTOS

Las propuestas del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, que cuentan con una amplia panoplia de instrumentos para implantarse, se establecen en cuatro órdenes de actuación: la propuesta de una red de polaridades comerciales, la necesidad de actuaciones directas desde el sector público, la creación de un sistema de ayudas e incentivos, y la previsión de desarrollo del plan.

El Plan se basa en el actual sistema de ciudades y núcleos comerciales de Aragón para estructurar territorialmente las localizaciones comerciales. En la medida en que se parte de la base de un necesario reequilibrio territorial, las dos estructuras (el actual sistema y la propuesta de red de polaridad) no tiene por qué coincidir necesariamente; por el contrario el plan avanza propuestas de localización con una clara voluntad de dotar de equipamiento comercial a las zonas más deficitarias.

La estructuración en niveles jerárquicos debe servir para plantear el tipo de establecimiento o forma comercial previsible para cada polaridad, el dimensionado de las nuevas formas comerciales, que armonice su aparición, tanto por las necesidades de los consumidores como en la reestructuración del comercio tradicional, y las actuaciones directas por parte de la administración.

La descripción de la red de polaridades y el tipo de actuaciones podría resumirse en los siguientes rasgos:

– Una polaridad de nivel jerárquico 1, la ciudad de Zaragoza, donde pueden instalarse establecimientos polivalentes en gran superficie (todo tipo de hipermercados y supermercados) y superficies especializadas y grandes almacenes. Además en esta ciudad deben acometerse actuaciones de urbanismo comercial (islas de peatones, etcétera).

– Nueve centros de segundo nivel jerárquico (Huesca, Teruel, Calatayud, Jaca, Barbastro, Monzón, Fraga, Ejea y Alcañiz), con posibilidad de instalación de establecimientos comerciales intermedios (hasta pequeños hipermercados), donde el acento debe ponerse en la consolidación del tejido económico tradicional.

– Diecisiete municipios con carácter de centro comercial de tercer nivel jerárquico, en cuya definición confluyen tres tipos de criterios: centros de subárea comercial. Municipios con una entidad demográfica suficiente, generadores de una amplia cuota de consumo y ciudades o villas que tradicionalmente han tenido carácter de mercado, pero que deben incentivarse como centros comerciales. En estos municipios junto a las posibilidades de implantación de superficies medias (supermercados) pueden precisar en casos concretos (los citados en último lugar) de operaciones singulares de apoyo, con la creación de zonas de actuación y polaridad comercial, en forma de verdaderos polígonos comerciales.

– Municipios que requieren una decidida actuación de la Comunidad Autónoma, creando zonas para la ubicación de comercios que consoliden la capitalidad de los mismos en su entorno.

– Y finalmente municipios en los que el plan prevé la concesión de ayudas al desarrollo del comercio estrictamente local.

En este entramado jerárquico el plan prevé la adopción de actuaciones directas, de forma cooperativa y coordinada entre administraciones, con la finalidad de dotar a los respectivos municipios de áreas urbanas para un buen desarrollo de las actividades comerciales, las islas de peatones y polígonos urbanísticos conocidos como zonas de actividad comercial.

El Plan General introduce la necesidad de instrumentar las ayudas de incentivación, que desde antiguo se conceden desde el Gobierno de Aragón y ponerlas al servicio del desarrollo de las zonas y polaridades propuestas.

Las ayudas, de carácter económico,



financiero o en suelo, tienden a llenar dos necesidades: La reestructuración comercial y la incentivación del comercio rural.

El Plan tiene vigencia indefinida, si bien cada cuatro años deberá procederse a la revisión de sus determinaciones, fundamentalmente en lo que se refiere al dimensionado comercial y sus implicaciones en la apertura de nuevos establecimientos.

En este sentido, el plan prevé su desarrollo y concreción a través de dos tipos de instrumentos, los planes locales y los planes sectoriales.

– Los planes locales y/o territoriales, a desarrollar por Ayuntamientos u otras administraciones locales de carácter supramunicipal, tienen por objeto ordenar las actuaciones comerciales en el conjunto del territorio afectado, localizando los grandes usos comerciales y programando las actuaciones de carácter público. Una de las virtualidades de los planes locales es que, a partir de su formulación, los Ayuntamientos ven reforzadas sus competencias, al asumir directamente la gestión del Plan General por lo que se refiere a la implantación de grandes superficies.

– Los planes sectoriales, a formular por ayuntamientos o corporaciones representativas del sector, tienen por objeto ordenar la implantación y funcionamiento de sectores comerciales específicos, sea por su incidencia directa sobre los comportamientos de los consumidores o por el impacto que sobre el mismo puedan tener los procesos de reestructuración comercial. □

MARÇAL TARRAGO.
Economista y experto en urbanismo comercial.

NOTA:
Una primera versión de este artículo se desarrolló en el marco de las Jornadas sobre Urbanismo Comercial organizadas en León, en Noviembre de 1994, por la Junta de Castilla y León.