

ACTUACIONES PUBLICAS PARA ARTICULAR EL SISTEMA DE DISTRIBUCION

PLAN MARCO DE MODERNIZACION DEL COMERCIO INTERIOR

■ IGNACIO CRUZ ROCHE Y ALFONSO REBOLLO AREVALO



El año 1995 está llamado a ser un año paradigmático en la articulación del sistema de distribución comercial para los próximos años, hasta bien entrado el siglo XXI.

La presentación de un proyecto de Ley de Comercio Interior en 1993, por el grupo parlamentario de Convergencia y Unión (CiU), como primera propuesta de la presente legislatura, indicaba ya la atención creciente por un sector que, desde hacía ya bastantes años, demandaba una mejor y más actual ordenación legal de su actividad, sobre todo tras las profundas mutaciones del mercado español registradas en el último decenio. En este artículo se revisan las principales líneas de actua-

ción sobre el sector de distribución comercial, adoptadas por el Ministerio de Comercio y Turismo.

En primer lugar, se analiza la situación del sistema de distribución comercial en España, desde el punto de vista de la conveniencia o no de la ordenación legal de la actividad.

En segundo lugar, se exponen las líneas principales de las actuaciones llevadas a cabo, especialmente las del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior, recientemente aprobado.

Por último, se establecen unas breves conclusiones, en las que se realiza una primera valoración del Plan y sus resultados previsibles.

LA SITUACION DE PARTIDA

Con el proceso de creciente internacionalización de la economía española (adhesión de España a la Unión Europea; implantación del Mercado Único; acuerdos para reforzar el proceso de integración europea), en un contexto de globalización del comercio mundial (a consecuencia de los acuerdos de la última ronda del GATT, a finales de 1993), se agudizaron los problemas que ya desde hacía tiempo planteaba el comercio interior español, haciéndose necesario no dilatar más tiempo el establecimiento de unas nuevas reglas de juego en los mercados de distribución que permitan al sector

abordar su inserción en los nuevos mercados en términos de eficiencia económica. La transformación –crecimiento y globalización– de los mercados de distribución, especialmente de los minoristas, tuvo lugar en un contexto de elevada desregulación de la actividad, producida por la obsolescencia de las leyes que regulaban la actividad desde prácticamente los años sesenta, junto a la incapacidad de los diferentes gobiernos de distinto signo político, habidos desde los últimos años setenta, para promulgar una Ley de Comercio Interior. De otra parte, el llamado “Decreto Boyer”, de 1985, que liberalizaba totalmente los horarios comerciales, terminó de agravar esta situación.

Unas y otras causas han dado lugar a que en España se haya producido durante años un “déficit” de ordenación de la actividad del sector de distribución, respecto de los principales países de la UE, con cuyas empresas competían ya directamente las empresas de distribución españolas, una vez que la implantación del Mercado Único hiciera inútil para grandes segmentos de mercado –tal vez los más rentables– las barreras de entrada que suponía la “no exportabilidad” de los servicios de distribución.

El resultado de todo ello es que la transformación a la que se ha visto sometida el sector de distribución a lo largo de la última década, se ha realizado en un entorno de competencia “administrada” por las empresas más potentes, según criterios estrictos de rentabilidad privada, que en la mayoría de los casos eran sólo criterios de corto plazo. Las repercusiones del proceso de transformación del sistema de distribución comercial en España son ya bien conocidos, por lo que aquí nos limitaremos a señalar sólo algunos de sus rasgos principales.

– En primer lugar, debe señalarse que el incremento de productividad habido en el sector, no se ha trasladado suficientemente al consumidor: ni en forma de una reducción significativa de los márgenes comerciales –que continúan siendo crecientes, presionando al alza la tasa de inflación–, ni como un



incremento sustancial de los servicios comerciales proporcionados a los consumidores, cuyos índices de conformidad con estos servicios, están por debajo de los correspondientes a los de sistemas de distribución con márgenes comerciales elevados como los del comercio español.

– Tampoco se ha producido una mejora de la situación del empleo en el sector: ni el empleo generado por las empresas que han crecido, especialmente las de mayor tamaño, ha podido compensar la pérdida de efectivos en el pequeño comercio tradicional, principal afectado por la crisis; ni la calidad de los empleos ha mejorado significativamente, antes bien, el aumento del número de empleos dependientes en la distribución comercial, se ha realizado en muchos casos utilizando empleos de baja calificación, y bajo nivel retributivo, a la vez que se ha incrementado la utilización del empleo femenino como modo de ajuste a las variaciones del mercado.

Teniendo en cuenta que el empleo femenino supone la mitad del empleo en el sector, es fácil comprender el alto grado de calidad de una buena parte del empleo en el comercio interior español.

– Tampoco el comercio interior español ha cumplido en estos años con la finalidad de estimular el grado de competitividad de los sectores productivos del conjunto del sistema económico, sobre todo medido en términos de mejora de la capacidad de exportación de las empresas de producción españolas. Antes bien, la evidencia apunta en sentido contrario, cuando se analiza la alta propensión a la importación de productos de consumo de la economía española.

En este sentido, debe añadirse que las prácticas de largos aplazamientos de pago, seguidas por las grandes empresas de distribución en España, y por encima de los usos habituales en los principales países de la UE, han agudizado algunos de los problemas de las empresas de amplios sectores productivos españoles, al tiempo que han incrementado el riesgo de estas empresas ante las posibles situaciones de insolvencia de algunas de las grandes empresas y agrupaciones empresariales de distribución.

La actuación totalmente libre de las empresas en el mercado minorista no ha dado el resultado que previeron los partidarios de la desregulación. La situación del sistema de distribución



comercial español ha acentuado su dualización, en el sentido de configurarse, de una parte, sobre un pequeño conjunto de grandes corporaciones, más estables y, por otra parte, sobre un gran número de pequeñas y medianas empresas, que se reparten la cuota y las oportunidades de mercado dejadas por las grandes empresas, y entre las que se da una alta rotación. La modernización en este subsector de las "pyme" de distribución tiende a hacerse mediante la sustitución de pequeños establecimientos tradicionales (microempresas), por nuevas pequeñas empresas, cuyo ciclo vital parece ligado a la personalidad del empresario o al ciclo de la tecnología comercial adoptada, más concretamente, al factor de ambos que menor permanencia tenga.

Este sistema de renovación empresarial provoca que, en un gran número de casos, se pierdan los activos de los establecimientos que cesan en la actividad, aun cuando parte de ellos podrían tener todavía un cierto valor. En términos individuales, ello provoca situaciones de quiebra personales difíciles de remontar y la pérdida de buenas cantidades de ahorro, además de suponer un acicate a incrementar la rentabilidad de los establecimientos por encima de tasas normales mientras dura su activi-

dad, ante la incertidumbre del plazo temporal disponible para recuperar las inversiones.

Desde el punto de vista más general, estas tendencias provocan que la renovación del sector alcance un alto coste social, a la vez que provoca una rigidez a la baja de los márgenes comerciales, aun cuando las mejoras de productividad o el incremento de los mercados lo permitieran.

ORDENACION DE LOS MERCADOS Y FOMENTO DE LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCION

Todo indica que la convergencia real del sistema de distribución comercial con el resto de los países de la UE pasa por armonizar la legislación española con la de los principales países del área, precisamente de aquellos que marcan las tendencias de evolución de la distribución comercial en Europa. Y ello significa que se ordenen algunos aspectos de la actividad de distribución española, hoy por debajo de los grados de regulación habituales en algunos de esos países.

Aun así, es pertinente preguntarse por la conveniencia de un mayor grado, aunque sea relativo, de intervención en la distribución comercial. Por

dos razones, una primera, de discernir si tal intervención puede tener un efecto positivo y de fijar sus objetivos que, en todo caso, deberían ser mensurables y fijados para un plazo de tiempo, como condición necesaria para alcanzar unos resultados determinados. La segunda razón se refiere a la pertinencia de los instrumentos diseñados y a la conveniencia de su mezcla, tanto funcional como temporal. La discusión no debe darse por terminada, lógicamente, aunque solo sea porque la evolución de la situación exigirá la readecuación de las políticas de comercio interior. Lo que aquí se propone es una aportación al debate de la eficiencia de los instrumentos de política de comercio interior, insuficientemente desarrollado hasta ahora.

La razón principal que justifica la intervención del Estado en la economía es el incremento del bienestar, ordenando en este sentido la actividad de los participantes en los mercados, evitando la generación de situaciones restrictivas de la competencia y fomentando la existencia de empresas suficientemente competitivas.

En el caso de la actividad de distribución comercial, estos fines pueden concretarse, de una parte, en el aumento del bienestar del consumidor, mejorando sus oportunidades de compra, tanto en precio como en calidad; de otro lado, en la posibilidad de crecimiento autosostenido del sector, de manera que la intervención más directa tenga siempre un plazo temporal que, finalmente haga innecesario todo aquello que vaya más allá de la ordenación de las reglas básicas de comportamiento de los agentes en el mercado; y, además, en las múltiples repercusiones que tiene el comercio sobre muy variadas facetas de la vida económica y social: desde el empleo, la repercusión sobre la tasa de inflación, y la mejora de los entornos ciudadanos, en los que la existencia de un adecuado comercio "de calle" define en buena medida el modo de ser de las ciudades y su calidad de vida.

El espectro tan amplio de repercusiones del comercio minorista hace que

la discusión sea compleja y los puntos de vista múltiples, y en muchas ocasiones procedentes de opiniones e intereses difícilmente armonizables. Los objetivos de una intervención en la distribución comercial debieran fundamentarse principalmente en:

– Alcanzar un mayor grado de competencia en los mercados de la distribución, sobre todo en los mercados minoristas, que permita repercutir sobre los precios parte de las mejoras de productividad que, bueno será recordarlo, son originadas en gran medida por el esfuerzo colectivo de los ciudadanos (mejora de las comunicaciones; de la formación de los ciudadanos y de su capacidad productiva, que deriva en un crecimiento de la demanda).

• La mejora de la rentabilidad de las empresas eficientes o que razonablemente pudieran llegar a serlo, por pequeñas que sean estas empresas. Lo que significa, en primer lugar, llevar a cabo lo que se ha dado en llamar el “esponjamiento” de la oferta, permitiendo la salida de la actividad con unas condiciones mínimas a aquellos comerciantes que, por las razones que fueran, no están en condiciones de afrontar la readequación de sus negocios. Y, en segundo lugar, pasa por dotar a las empresas restantes de los mecanismos de rentabilización suficiente de sus negocios, dentro de un marco de mayor competencia, que posibilite en el futuro una transformación autónoma y continuada del propio sector de distribución.

ACTUACIONES DEL MINISTERIO DE COMERCIO

Según las diversas manifestaciones realizadas por los responsables del Ministerio de Comercio y Turismo, y después de las distintas iniciativas realizadas, puede establecerse que las actuaciones sobre el comercio interior se articulan en torno a tres líneas de actuación: la primera, de carácter normativo, que ordene las relaciones en los mercados; la segunda, de fomento de las empresas de distribución comercial, que mejore el grado de competen-



cia en los mercados, mediante la incorporación a la plena concurrencia de un mayor número de empresas eficientes; y la tercera y última línea de actuación, que es la mejora de la información sobre el sector y la actividad de las empresas de distribución, de manera que la información deje de actuar, en parte al menos, como barrera de entrada de nuevos competidores.

Estas actuaciones se han articulado en torno a dos ejes operativos: la ordenación normativa y la actuación de fomento empresarial en la distribución comercial.

• Ordenación normativa de la actividad de distribución comercial

Ya a finales de 1993 se dictó el Real Decreto-Ley 22/1993, por el que se ponía fin a la desregulación absoluta de horarios introducida por el Real Decreto-Ley 2/1985. El Real Decreto-Ley 22/1993 posibilita a los gobiernos autonómicos a establecer limitaciones a la libertad de horarios comerciales en sus respectivos ámbitos de competencia, siempre y cuando se permita la apertura de los establecimientos un mínimo de ocho domingos y días festivos. En las Comunidades que no legislen al respecto seguirá vigente el Real Decreto

de 1985 y, por tanto, existirá absoluta libertad de horarios comerciales para las empresas.

La novedad de esta legislación radica, de una parte, en que contempla la diversidad de situaciones que pueden darse en unos y otros territorios, facultando a las Comunidades, cualquiera que sea su nivel de competencias, a adecuar los horarios comerciales a su situación particular. De esta forma, las Comunidades pueden utilizar un instrumento fundamental de política de comercio interior, al permitirles regular, en mayor o menor medida, un aspecto tan importante en la evolución de la distribución comercial como es la competencia entre empresas, mediante los horarios comerciales y la apertura de los establecimientos en días festivos.

Además, el propio Decreto-Ley reconoce la transitoriedad de la medida (en tanto que responde a una determinada situación del sistema económico) y la conveniencia de regular la cuestión de la apertura en festivos, pero no de suprimir totalmente esta práctica, difícilmente sometible a un tratamiento uniforme en todo el Estado. Si bien es cierto que en algunos países de la UE si existe tal prohibición.

Después de la propuesta de Proyecto de Ley de Comercio Interior, presen-

tada por CiU en 1993, el Gobierno elaboró un nuevo Proyecto de Ley, en torno al cual se han organizado las discusiones posteriores y se encuentra en estos momentos en espera de su trámite parlamentario.

Según este proyecto, la Ley de Comercio Interior regularía aspectos tales como los horarios comerciales, la apertura de nuevos establecimientos, el aplazamiento de pago, las promociones y ofertas de los minoristas, etcétera; aspectos todos ellos de capital importancia en los mercados actuales, tanto para los distribuidores como para los propios consumidores.

El criterio fundamental que se desprende del texto del proyecto de Ley es el reconocimiento de que la ordenación debe hacerse respetando la libertad de contratación de las partes, y no debe ir más allá del reequilibrio de fuerzas entre ellas, evitando que se establezcan situaciones claras de abuso de posición de dominio entre los participantes, de manera que la fuerza en la negociación que pudiera ejercer alguna de las partes lleve a establecer acuerdos que trasciendan el ámbito de las relaciones necesarias para el tráfico de la distribución comercial.

Aún así, el proyecto de Ley es celosamente precavido. En primer lugar, porque sigue el criterio de establecer unos mínimos a garantizar, evitando un reglamentismo que resultaría excesivo, como de hecho ha ocurrido en otros países miembros de la UE con sus respectivas normativas sobre distribución comercial; y, en segundo lugar, porque contempla el hecho de que en algunos aspectos la ordenación tiene un plazo temporal determinado, como ocurre con la liberalización de los horarios comerciales, cuestión sobre la que reconoce la tendencia hacia una progresiva liberalización, estableciendo el año 2001 como plazo para proceder a dar un nuevo paso en este camino. La regulación que hace el Proyecto de Ley sobre los horarios comerciales, sigue las pautas ya establecidas por el Real Decreto-Ley, 22/1993.

Otros aspectos que cabe destacar del Proyecto de Ley son los siguientes:



– Se establece la obligatoriedad de recoger en un documento cambiario los pagos por la compraventa de productos, cuando estos se hayan establecido en un plazo superior a 90 días. De esta forma se posibilita la negociación de los efectos y el cobro de la mercancía en un plazo que no excede en demasía de lo que podría ser el plazo medio de ciclo mercantil de los productos en los circuitos de comercialización. A la vez que se minora el alto riesgo que asumen los proveedores ante plazos de pago excesivamente dilatados.

El coste del descuento de los efectos corre así por cuenta de los proveedores, que deberán tener en cuenta la conveniencia o no de asumirlos a la hora de establecer sus acuerdos con los distribuidores. No obstante, debe reconocerse que la norma es conservadora y favorecedora de las prácticas habitualmente seguidas por las grandes empresas de distribución, ya que el ciclo mercantil de la mayoría de los productos es muy inferior al plazo establecido.

– Las ventas a pérdida. Se prohíbe la venta de productos por debajo de los costes de adquisición, en lo que se denomina "venta a pérdida", con las lógicas excepciones, para evitar prácti-

cas de atracción de clientela mediante una imagen de precios no real y que causan perjuicios no sólo a los consumidores sino también a los fabricantes, ya que distorsiona la imagen de marca.

– Se determina que las ofertas y promociones de productos deberán ir suficientemente informadas sobre sus condiciones y plazos de duración, anunciándose en la misma oferta las limitaciones que pudieran existir: número de unidades por comprador y día; número de unidades en oferta; descripción exacta de los posibles regalos y de los productos en oferta; etcétera. Esta norma debe servir para mejorar la calidad de los productos en oferta y valorar su atractivo, siendo un elemento importante en la política de defensa del consumidor.

• **Fomento de la actividad de distribución comercial**

Este tipo de actuaciones se articulan en el "Plan Marco de Modernización del Comercio Interior", aprobado por el Gobierno el pasado 12 de mayo. El Plan está recogido en una publicación editada recientemente, en la que, en primer lugar, aparecen los capítulos en los que se recoge un diagnóstico de la situación de la distribución comercial



• GESTION

Según se señala en el documento de Plan, su operatividad depende de "un alto grado de consenso", que se derive de la aceptación previa y apoyo de organizaciones del sector y las fuerzas sociales representadas por las organizaciones de consumidores y sindicatos. Además la gestión del Plan debe "concretarse a través de un acuerdo previo con las autoridades comerciales de las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales tienen ya diseñados, y en aplicación, planes de modernización y mejora de las estructuras comerciales".

De esta forma, se reconoce la necesidad de articular las actuaciones de la Administración Central con las de las Comunidades Autónomas, además de por la necesidad obvia derivada de la estructura competencial en materia de comercio interior, por la conveniencia de alcanzar una mayor eficiencia del Plan, mediante la coordinación de las actuaciones de unas y otras Administraciones. Para ello se establece la aprobación del Plan en la correspondiente Conferencia Sectorial de Comercio, prevista en la Ley de Proceso Autonómico, como órgano superior de coordinación y seguimiento del Plan de Modernización.

Asimismo, se prevé el establecimiento de posibles Acuerdos de colaboración bilaterales, entre la Administración Central y las distintas Comunidades Autónomas respecto a las competencias de éstas últimas, en los que se desarrollen los aspectos específicos de la gestión del Plan y los mecanismos de coordinación en cada Comunidad. Sobre los modos de operar del Plan, es interesante destacar que en el documento se especifica que "toda la gestión respecto a la difusión del Plan Marco, proceso de presentación de proyectos o solicitudes, análisis y preselección de los mismos, comunicación de las concesiones a los interesados y control y seguimiento específico de los proyectos aprobados, se deberá realizar por la propia Comunidad Autónoma". Dicho sea con otras palabras, la "venta-

en España, referido a los aspectos macroeconómicos que fundamentan las intervenciones de fomento de la actividad. En una segunda parte se desarrollan los objetivos del Plan y, finalmente, se detallan las medidas a tomar, y la forma de gestión del Plan.

Las medidas adoptadas en el Plan Marco de Modernización del Comercio Interior se articulan según el siguiente esquema:

- 1) ACTUACIONES DE MEJORA DEL ENTORNO DE ACTIVIDAD DE LA DISTRIBUCION COMERCIAL.
 - AMBITO LABORAL.
 - FISCALIDAD.
 - REGULACION DEL COMERCIO
 - INFORMACION Y DIFUSION DE LAS ACTUACIONES DE LA UNION EUROPEA.
- 2) PROGRAMAS GENERALES.
 - FORMACION
 - INFORMACION SOBRE DISTRIBUCION COMERCIAL
 - DIFUSION DE LA INNOVACION.
- 3) PROGRAMAS ESPECIFICOS.
 - PROGRAMA DE COOPERACION
 - PROGRAMA DE ORDENACION TERRITORIAL DEL COMERCIO.
 - PROGRAMA DE AYUDA A COMERCIANTES INDEPENDIENTES: ESPECIALIZACION Y MEJORA DE LA GESTION.

Son tres, por tanto, los ámbitos de actuación que señala el programa. Uno primero, sobre las variables externas a las empresas, las "variables de entorno", que condicionan directamente la actuación de éstas, coincidente en parte con las actuaciones de ordenación del comercio analizadas en el apartado anterior.

La segunda y tercera clase de actuaciones se refieren directamente a las empresas de distribución y consisten claramente en acciones de fomento empresarial.

Los programas generales, tal como se han definido, actúan mediante políticas horizontales, que no discriminan entre empresas, como son los programas de formación, información e innovaciones.

Por último, los programas específicos se refieren ya a actuaciones concretas sobre empresas determinadas, según se determina en cada uno de los programas correspondientes. Antes de exponer los contenidos de las actuaciones señaladas en el Plan, será oportuno referirse a dos aspectos operativos importantes, cuyo conocimiento previo puede ayudar a mejor valorar el alcance de cada una de tales actuaciones: el modo de gestión del Plan y a los instrumentos de financiación.



nilla" a la que deberán acudir los comerciantes que quieran acogerse al Plan, será en todo caso la de la Comunidad Autónoma correspondiente.

• FINANCIACION

Los instrumentos financieros previstos para la ejecución del Plan pueden clasificarse, asimismo, en dos clases. De una parte, el Plan de Modernización prevé actuaciones para la ampliación y mejora de las posibilidades de financiación de las empresas de distribución mediante la "puesta en marcha de un convenio de colaboración con el ICO (Instituto de Crédito Oficial), para el establecimiento de una línea de préstamo de mediación, que permita poner a disposición de la "pyme" del sector préstamos preferentes" y, en segundo lugar, reforzar el sistema de avales mutuos a favor de las "pyme" de distribución, mediante "aportaciones al capital social de la nueva Sociedad de Refianzamiento (y) subvenciones al coste de los avales de las SGR (Sociedad de Garantía Recíproca)".

El importe total del Plan, previsto para el período de actuación, 1995/2000, es de 58.453 millones de pesetas, de los que un tercio correspondería a la Administración Central

(18.843 millones de pesetas) y los dos tercios restantes a las Comunidades Autónomas, con 39.610 millones de pesetas. A estas previsiones debe añadirse la financiación que se pueda obtener procedente de los distintos fondos de ayuda de la UE.

• CONTENIDO DEL PLAN MARCO DE MODERNIZACION DEL COMERCIO INTERIOR

1. Actuaciones de mejora del entorno del sector de la distribución comercial, que "afectan a las condiciones generales de las empresas de distribución o de los intercambios en los mercados, y que pueden afectar a empresas de otras actividades".

– *De ámbito laboral.* Dentro de este apartado se encuentra una de las medidas del Plan que ha provocado mayor atención por parte de distintas asociaciones y colectivos de comerciantes. Se trata de "la promoción y estímulo de las bajas y ceses de actividad de los comerciantes individuales de edad cercana a la de jubilación, de forma que se facilite el abandono de la actividad y el rejuvenecimiento del sector", que se articularía mediante un "Convenio Regulador de carácter excepcional para la posible implantación de jubilaciones

anticipadas de aquellos comerciantes que deseen cesar en la actividad", que deberían reunir ciertas condiciones –de edad, años de cotización– y dar garantías del cese del negocio, directa o indirectamente –a través de familiares, por ejemplo–. Esta medida pretende el "esponjamiento" de la oferta de servicios de distribución, mediante la desaparición de negocios ineficientes, cuyos titulares no han encontrado una alternativa a la actividad de distribución comercial y no consideran la posibilidad de llevar a cabo la modernización de sus negocios –readecuación de los establecimientos y de los surtidos, mejoras en la gestión, etcétera–.

El cese en la actividad de un buen número de establecimientos minoristas, normalmente de pequeño tamaño e ineficientes, debiera reducir las presiones al alza de la tasa de inflación, al abrir huecos de mercado a establecimientos y formas comerciales más eficientes. Una medida de este tipo plantea problemas para su aplicación, a fin de que efectivamente se produzca el "esponjamiento" de la actividad y se obtengan los resultados previstos.

Un primer problema es el coste que generaría para la Seguridad Social, en un Régimen deficitario como el de Autónomos. En segundo lugar, aparece la necesidad de definir cuando se produce realmente el cese del negocio, teniendo en cuenta aspectos tales como los posibles traspasos del negocio a familiares –que encubran la continuidad del negocio–, o la libre disposición de los locales vacantes por sus propietarios. Además, se plantean problemas derivados de la necesidad de control del cese de actividad de los comerciantes que se acojan a los incentivos por abandono del negocio.

– *Fiscalidad.* Fundamentada sobre la "reforma futura del IAE y la revisión del régimen de recargo de equivalencia del IVA para comerciantes personas físicas, aplicando el principio de voluntariedad con un sistema de llevanza contable simplificado".

– *Regulación del comercio.* En el sentido ya comentado en el apartado anterior.

– *Información y difusión de las actuaciones de la Unión Europea.* Procurando, de una parte “mejorar el grado de información de las empresas sobre las actuaciones de la Unión Europea y la relación con sus instituciones, y, por otra, incrementar el acceso de las empresas de distribución a las ayudas comunitarias”.

Sin duda, es importante el posible aporte de fondos provenientes de los distintos programas de ayuda de la UE, susceptibles de ser destinados a empresas de distribución comercial. Las actuaciones en este sentido, que mejoren no sólo la información sobre estos programas de ayuda –cuyo acceso puede resultar finalmente muy complejo–, sino que faciliten los trámites para su utilización, pueden llegar a ser muy convenientes, por los recursos de que se puede disponer y por el incremento de relaciones con el entorno de mercado en que ineludiblemente han de moverse las empresas de distribución españolas.

2. Programas generales.

Un bloque de actuaciones que afectan al conjunto de las empresas del sector, a través de la mejora de ciertas funciones de carácter general necesarias para la gestión de las empresas del tipo que sean, obviamente, estas acciones están diseñadas según las características de las empresas de distribución, especialmente de las “pyme”.

– Formación.

En este punto el Plan comienza reconociendo la necesidad de incrementar el nivel de formación, específica en materia de distribución comercial, de los empleados en el sector.

El Plan prevé que las actuaciones de la Administración Central deberán orientarse hacia el desarrollo de la formación en distribución comercial, y no a la impartición directa de ésta, cometido que realizan en la actualidad las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito competencial. Sólo en el caso de la “formación de formadores” y de ciertas actividades de difusión, el Plan prevé la actuación directa de la Administración Central.



Las líneas de actuación propuestas en el Plan se refieren a:

a) Desarrollo de nuevos “currícula” correspondientes a los diversos puestos de trabajo en la distribución comercial.

b) Desarrollo de material didáctico y la documentación básica correspondiente.

c) Formación de formadores.

d) Desarrollo de actividades de divulgación sobre aspectos específicos para la mejora de la gestión empresarial e introducción de nuevas tecnologías.

Como desarrollo del programa de formación, se plantean varias actuaciones concretas que representan una cierta novedad, respecto de otros planes de actuación.

La primera es el desarrollo de materiales y métodos para la formación a distancia. La segunda es la inclusión, dentro del público objetivo de las acciones de formación, de funcionarios de la Administración Local, que aunque realizan un variado repertorio de funciones en materia de distribución comercial, no siempre tienen la formación adecuada o suficientemente actualizada. Y, en tercer lugar, destaca la previsión del desarrollo de formación de postgrado en distribución comercial.

Estas líneas de actuación pueden dinamizar las actividades de formación

en distribución comercial, renovando métodos y contenidos que, en muchos casos, se han quedado ya obsoletos.

– *Información sobre distribución comercial.*

La necesidad y conveniencia de la función de información queda bien recogida en el Plan Marco de Modernización del Comercio Interior. De una parte en cuanto a sus destinatarios –consumidores, empresas y las propias administraciones públicas–, y de otra parte, en cuanto a los métodos de obtención y difusión de información. En concreto son cuatro las líneas de actuación previstas en el Plan:

a) Realización de estudios estructurales.

b) Realización de estudios de carácter coyuntural.

c) Establecimiento de una Base de Datos de la Distribución Comercial.

d) Observatorio de la Distribución Comercial.

La primera de las acciones propuestas da continuidad a una de las actividades tradicionalmente realizadas por la Administración Central en materia de comercio interior, que a lo largo de hace ya bastantes años ha obtenido muy buenos resultados, revelándose como una de las actividades fundamentales para incrementar el grado de



conocimiento de la actividad de distribución comercial.

No obstante, se abren nuevas actuaciones de información. En primer lugar, respecto de los contenidos de la información, la dinámica de transformación del sector hace necesaria la realización de estudios de carácter coyuntural que den cuenta de su evolución. En segundo lugar, las transformaciones en la producción y difusión de información sobre distribución comercial, debido sobre todo a la incorporación de las Comunidades Autónomas a esta tarea, junto con la mayor dedicación del INE al sector, ha provocado una proliferación y dispersión de fuentes que obligan a articular el acceso a las mismas.

A estos efectos se prevé la creación de una Base de Datos de la Distribución Comercial, que facilite y abarate el coste del acceso a la información. En tercer y último lugar, se señala la creación de un "Observatorio de la Distribución Comercial", al modo de los existentes en el ámbito de la UE, que sirva al doble objetivo de recoger información sobre situaciones particulares (de distintos territorios o actividades), referidas a situaciones o problemas comunes, y de incorporar distintos puntos de vista y enfoques al análisis del sector y la producción de información.

– *Difusión de la innovación.*

La dificultad de difusión de las innovaciones de la tecnología de distribución comercial (nuevas técnicas de venta, desarrollos de gestión de establecimientos y surtidos, nuevas líneas de negocio, de logística, etc.) entre las "pyme" comerciales, se señala como una de las principales "barreras de entrada" a los mercados evolucionados de la distribución comercial y, por tanto, para la expansión al conjunto del sistema de distribución de las posibles mejoras en la productividad y competitividad del sector.

A este respecto "se propone la creación de Centros de I+D de tecnología Comercial, para su posterior difusión entre la "pyme" comercial". Un aspecto importante de la creación de estos centros es que se señala que su "formación debería realizarse a partir de los que hasta el momento puedan haber desarrollado las Comunidades Autónomas (...), las Cámaras de Comercio, o las propias asociaciones de comerciantes, con cuya participación debería contarse para el desarrollo y operación de los centros de innovación".

Asimismo, se prevé la creación de estos centros en todo el territorio nacional, como un modo de paliar las diferencias entre Comunidades Autónomas,

respecto de la modernización de la actividad de distribución comercial.

Como una segunda línea de actuación para la difusión de innovaciones, se señala la organización de Congresos, Jornadas y Mesas redondas, de "difusión de las nuevas tendencias e innovaciones tecnológicas de la distribución comercial".

3. Programas específicos.

Las actuaciones previstas en estos programas específicos, tienen como objetivo la ayuda a las empresas, grupos y asociaciones de empresas, mayoristas o minoristas, para la realización de inversiones que pretendan la modernización de sus establecimientos. Señalándose la importancia de la concertación y articulación de las actuaciones sobre la distribución comercial, de los tres niveles de la Administración Pública: Central, Autonómica y Local.

Para cada uno de estos programas se señalan sus beneficiarios, destinos de la inversión objeto de ayuda, por lo que aquí nos limitaremos a comentar alguno de los aspectos principales de este bloque de actuaciones.

– *Programa de Cooperación.*

Es el programa más importante del Plan Marco, pues de su éxito depende en buena medida uno de los objetivos principales del Plan: la aparición de un mayor número de empresas y grupos empresariales de tamaño medio o grande, que favorezcan la existencia de un mayor grado de competencia en los mercados minoristas. Y como tal se reconoce en el Plan de Modernización, ya que a este Programa de Cooperación Empresarial se dedica el 67,7% de los recursos previstos para el período de vigencia del Plan, que se extenderá entre 1995 y el año 2000.

Para el desarrollo de las actuaciones previstas en el programa, la Administración correspondiente establecerá "Programas de cooperación empresarial" con las Asociaciones de Comerciantes que se planteen realizar transformaciones que afecten al conjunto de la organización, tanto en sus funciones minoristas como mayoristas, que mejoren la productividad y competitividad

de estas organizaciones de comerciantes. En concreto, se señalan en el Plan que los objetivos a alcanzar en este caso son la mejora del sistema logístico, la mejora de la gestión y el desarrollo de nuevos formatos comerciales bajo enseña común de la asociación.

– *Programa de ordenación territorial del comercio.*

Los objetivos de este programa son ciertamente ambiciosos, pues su finalidad es la articulación espacial del comercio que se fomente la existencia de oferta comercial “que procure un nivel de servicios mínimos a todos los ciudadanos” y de “evitar situaciones de exceso de capacidad de oferta de servicios comerciales”.

Además, se establece el objetivo secundario de “ordenar la implantación de establecimientos de gran superficie que tengan un alto impacto sobre los sistemas de distribución zonales”.

Entre las consideraciones que se realizan en la introducción al programa, cabe destacar la atención sobre el comercio como actividad fundamental de las ciudades, para su desarrollo y para el mantenimiento de los centros urbanos, que pueden degradarse fácilmente y con ello la calidad de vida de sus moradores.

Sin embargo, la dotación del programa, sólo el 4,47% del total de los fondos previstos, hace que la instrumentación realizada sea insuficiente para la consecución de los objetivos fijados. Las actuaciones previstas se dedican a apoyar la aparición de nuevas asociaciones zonales de comerciantes, a apoyar los primeros pasos de estas o las ya existentes que pretendan realizar algún tipo de acción conjunta, y a la orientación y apoyo en la obtención de ayudas provenientes de los distintos fondos comunitarios. Es de esperar que el desarrollo del propio Plan Marco ponga de relieve la conveniencia de ampliar las actuaciones de ordenación territorial del comercio y, finalmente, puedan allegarse más recursos a estos fines.

– *Programa de ayuda a comerciantes independientes:* especialización y mejora de la gestión.



Este programa se dedica a la consecución de mejoras de la productividad de los establecimientos existentes, mediante la introducción de mejoras en la tecnología comercial y en la gestión de las empresas, y de una mayor competitividad de los establecimientos independientes por un mayor “enfoco” de los establecimientos hacia grupos de consumidores determinados, mediante la especialización, y al apoyo de los “comerciantes emprendedores” y de jóvenes que se incorporen a la actividad de distribución, que pretendan llevar a cabo actuaciones que supongan aportaciones novedosas a la oferta comercial.

Al programa se dedica el 17,9% del total de recursos previstos para el total del Plan Marco. Y se señala como este programa no debe consistir solamente en la prestación de ayudas financieras, sino que también debe procurar la mejora de las condiciones de desarrollo de las innovaciones comerciales: información sobre oportunidades de mercado, facilidad de acceso al sistema de garantías recíprocas, formación en técnicas comerciales dirigidas a jóvenes que se quieran incorporar al sector, divulgación de las ayudas, y la flexibilización de los trámites de las ayudas y las actuaciones de asesoramiento.

Si bien a lo largo de todo el documento del Plan Marco de Modernización del Comercio se recoge la necesidad de llevar a cabo la divulgación e información suficientes sobre el propio Plan, debe señalarse la importancia que alcanza este extremo, tanto para que ningún posible destinatario quede al margen de sus beneficios por no tener ocasión de conocer suficientemente los programas y actuaciones señalados; como para que la propia realización del Plan no se agoste en una rutina de expedientes administrativos, que pueda terminar provocando que el Plan se quede al margen del proceso de transformación por el que pasa el sistema de distribución comercial español.

La permeabilidad entre las Administraciones Públicas y los distintos grupos interesados, comerciantes, consumidores, productores y expertos, junto con la información continuada y suficiente divulgada, sobre la marcha del Plan, aparece como una necesidad para evitar la tendencia a un excesivo burocratismo y, de otra parte, es sólo una exigencia del marketing de las instituciones públicas, irrenunciable en una sociedad avanzada y compleja. □

IGNACIO CRUZ ROCHE
ALFONSO REBOLLO AREVALO
Universidad Autónoma de Madrid