

DIFICULTADES DEL URBANISMO COMERCIAL: EL PLAN GENERAL DE EQUIPAMIENTO COMERCIAL DE CASTILLA Y LEÓN

DIFFICULTIES IN RETAIL PLANNING: THE GENERAL PLAN OF RETAIL IN *CASTILLA Y LEON*

Juan Luis de las Rivas Sanz*

ABSTRACT

The retail network in Castilla y León has a clear correspondence with the regional urban system, with its weakness and its singularities. The development of new big retail structures and malls, clearly underdeveloped comparing with other Spanish Regions, increases the territorial dependence on main urban centres and also impacts in the traditional retail network with strength. The rural areas and the historical neighbourhoods or centres run the risk of losing their vitality. The retail planning, managed by the Regional administration, tries to balance new and traditional trade structures, however the commerce laws impose in Spain a specific authorization for commercial centres, malls and other “big formats”. But the policy is oriented in every case by the decision making process, in a conflictive context between different commercial interests. In this context we detect a misunderstanding of the urban and environmental impacts.

Key words: Regional Planning, urban retail, commerce management.

ESTRATTO

La rete commerciale in Castilla y Léon evidenzia con chiarezza la relazione con il sistema insediativo regionale, con le sue debolezze e peculiarità. Lo sviluppo di nuove grandi strutture commerciali e di malls, benché nettamente minore di quello che si è registrato in altre regioni della Spagna, aumenta la dipendenza del territorio extraurbano dai centri maggiori e determina un rilevante impatto sulla rete distributiva tradizionale. Le aree rurali ed i centri o i sobborghi storici rischiano di vedere diminuita la propria vitalità. La pianificazione delle attività commerciali, gestita dalle Regioni, cerca di trovare un punto di equilibrio tra le strutture commerciali tradizionali e quelle nuove, e comunque la legislazione di settore impone in Spagna una specifica autorizzazione per i centri commerciali, i malls e in genere per i grandi formati della distribuzione moderna. Ma le azioni sono in ogni caso orientate dagli attori che intervengono nel processo decisionale, in un contesto di conflittualità tra gli interessi dei diversi operatori del settore. E' risultata evidente la sottovalutazione dell' impatto del commercio sui sistemi urbani e ambientali.

Parole chiave: Pianificazione regionale, commercio urbano, gestione delle attività commerciali.

* Arquitecto, profesor titular de urbanismo y ordenación del territorio, miembro del consejo de dirección del Instituto Universitario de Urbanística.

Un plan para el comercio en la región

A finales del año 2003 recibimos el encargo de la Dirección General de Comercio de la Junta de Castilla y León para realizar un trabajo denominado “Estudio previo para la redacción del Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León”, en desarrollo de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de esta Comunidad Autónoma. Previamente, en 1997, se había aprobado un Plan General de Equipamiento Comercial en la región con otro marco legal, sin embargo la Ley de 2002 redefinía el objeto y contenidos del Plan, a la vez que desarrollaba un nuevo sistema de disposiciones y de definiciones sobre comercio minorista¹. El Estudio se planteaba con mucha prisa por la necesidad de cumplir con la nueva Ley de Comercio. La motivación de elegir para realizarlo al equipo del Instituto de Urbanística radicaba en que se buscaba dotar al plan de un perfil territorial y urbanístico preciso. Sin embargo pronto descubrimos que el interés que iba a dirigir el trabajo era, exclusivamente, el de llegar con urgencia a un texto normativo que regulase los denominados “grandes establecimientos comerciales”, cuya autorización es de competencia autonómica, texto que será la sustancia de lo tramitado como Plan². Por ello, aunque al abordar la dirección de este estudio estábamos ante un horizonte amplio de trabajo, éste horizonte se iba reduciendo progresivamente. De hecho, al final, el estudio encargado se tramitó como simples Anexos al Plan, con la finalidad de justificar su normativa y, en cierto modo, “decorar” sus objetivos y contenidos al establecer referencias a un marco más amplio.

Participamos así de lleno en las contradicciones del mal denominado “urbanismo comercial”, sobre el que este artículo aspira ofrecer brevemente alguna luz al hilo del trabajo realizado, accesible en su versión final en la web de la Junta de Castilla y León³.

Creo conveniente destacar que al comenzar el estudio nos encontramos con dificultades características de cualquier esfuerzo por analizar objetivamente la actividad comercial minorista: primero, la ausencia de una información precisa sobre comercio minorista en la Región o en el Estado, en gran medida derivada de

¹ El comercio minorista en España tiene como referencia lo establecido por la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Régimen Jurídico General del Comercio Minorista. En el ejercicio de sus competencias la Comunidad Autónoma de Castilla y León dictó la Ley 2/1996, del 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León, en la que se planteaba una primera ordenación regional del comercio. En su desarrollo se aprueba, en marzo de 1997, el primer Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León, evaluando las “necesidades de comercio” –búsqueda de un nivel adecuado de equipamiento comercial- y con la finalidad de armonizar la coexistencia de los establecimientos preexistentes con las nuevas fórmulas comerciales que aspirasen a su implantación. Además de establecer por zonas unos umbrales máximos de superficie a los grandes establecimientos comerciales, se planteaban objetivos de protección de la actividad comercial en los cascos históricos, así como incentivar y ayudar al pequeño comercio. En julio de 2001 se aprueba un nuevo plan, corrección del anterior.

² La Ley 16/2002 reestructura la diferencia entre grandes establecimientos comerciales y medianos establecimientos comerciales, sometidos a “licencia comercial”; en el primer caso de la Administración Autonómica y en el segundo de las Entidades Locales. También establece la necesidad de licencia para “establecimientos comerciales colectivos” y los denominados “de descuento duro”.

³ En <http://www.jcyl.es>, buscando allí en el apartado de Comercio del área de Economía y Empresa. El plan se denomina *Plan Regional de ámbito sectorial de Equipamiento Comercial de Castilla y León*.

la gran confusión terminológica sobre tipos comerciales y de la disparidad de los estudios existentes, tanto en conceptos como en mediciones⁴; en segundo lugar, la inexistencia en un inventario coherente de los medianos y grandes establecimientos comerciales, tarea ignorada por los Ayuntamientos y por la propia autoridad regional responsable, que la tiene a medio hacer, sin promover un verdadero registro actualizable.

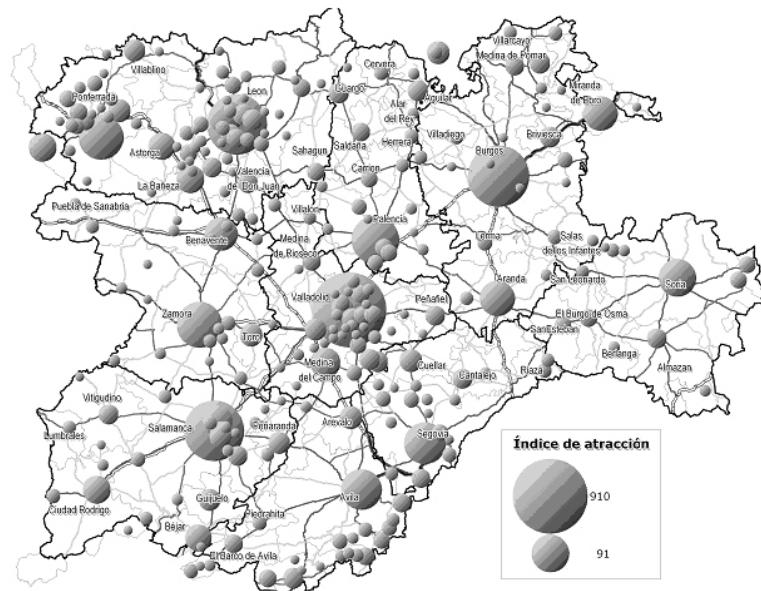


Figura 1. Sistema urbano de Castilla y León. Existe en la región una clara correspondencia entre el rango de los centros urbanos y su actividad comercial.

Desde el principio consideramos que en la interacción entre comercio y ciudad, el comercio es un indicador valioso para mostrar el perfil del sistema urbano de Castilla y León, un espacio hecho de ciudades históricas. Algunos casos como Burgos, su Consulado y casa de Contratación, o el de las ferias de Medina del Campo son ejemplos relevantes y bien conocidos de la historia del comercio urbano en España. Pero, sobre todo, la evolución reciente del comercio

⁴ La única información cuantitativa que disponemos al inicio del estudio y que nos facilita la Dirección General de Urbanismo es el *Atlas comercial de Castilla y León*, de 2002 y elaborado por el Instituto Klein. Sin embargo sus datos sobre superficies comerciales no sirven al no estar adaptadas a los conceptos que la propia región ha planteado en su legislación comercial. Gracias al esfuerzo de Antonio Peiret, miembro importantísimo del equipo de trabajo, y a sus colegas de CYLSTAT pudimos realizar una *Base de datos del comercio en Castilla y León*, a partir de un laborioso y específico tratamiento de la información derivada del IAE que, muy avanzado el estudio, nos facilitó Hacienda. Además utilizamos el Atlas para elaborar un *estudio de flujos y de atracción comercial* y desarrollar una serie de planos de la región, por provincias, que se ha desvelado muy útil. Por último, realizamos el esfuerzo de completar y dar coherencia al pobre *inventario regional de medianos y grandes establecimientos comerciales* existente, consecuencia de un registro ineficiente, y “encajar” sus datos con la base de datos elaborada.

al por menor nos ofrece un lectura dinámica del mapa urbano regional, permite caracterizar sus centralidades y nos aproxima al perfil de los centros urbanos, ofreciéndonos así una oportunidad para caracterizar el sistema urbano en sus grandes rasgos, preparados para su contraste con el conocimiento de detalle de las situaciones de ciudades y comarcas.

Se puede así mostrar el dinamismo reciente del territorio de Castilla y León -“espacio rural/urbano policéntrico” para la Unión Europea (ESPON 2003)-, sus 93.898 Km² con apenas 2,5 millones de habitantes, pero con 2.247 municipios y 6.500 localidades. Desde el comercio minorista se ilustra el rango de los núcleos urbanos, se intuyen las interacciones entre ciudades y villas, incluso se percibe la lentitud de la transformación en muchos centros menores y el vacío de actividad en algunos contextos del medio rural.

Tabla 1. Jerarquía urbana en Castilla y León a partir de la actividad comercial

Nº	MUNICIPIO	ÍNDICE	Nº	MUNICIPIO	ÍNDICE
12	Valladolid	907	352	Ciudad Rodrigo	37
32	Burgos	482	444	Béjar	30
36	Salamanca	449	632	Arroyo de la Encomienda	19
40	León	432	675	Toro	18
68	Palencia	211	680	Arévalo	17
79	Zamora	179	684	Bembibre	17
91	Ponferrada	162	715	Carabajosa de la Sagrada	16
118	Segovia	129	719	Guijuelo	16
121	Ávila	123	727	Peñaranda de Bracamonte	16
156	Soria	90	775	Villablino	15
183	Aranda de Duero	77	801	Villaquilambre	14
216	Miranda de Ebro	65	809	Arenas de San Pedro	13
222	Benavente	61	814	Briviesca	13
293	Medina del Campo	45	871	Guardo	12

Fuente: *Atlas de Comercio de Castilla y León 2002*.

Por ello el comercio se presenta como herramienta de la revitalización urbana, sobre todo en centros históricos y en barrios consolidados, no como simple resistencia al cambio sino como un activo en la política territorial, facilitando una lectura posible de las relaciones territoriales y llamando la atención sobre el déficit de los espacios abandonados, sobre todo espacios rurales.

Preocuparse por el “urbanismo comercial” exige abordar la ciudad no sólo desde el nivel de servicio, sino desde todo aquello que compone allí la “calidad de vida”. Sin embargo, y a pesar de que existe una gran trayectoria en los campos de la descripción y el análisis de la actividad comercial, la planificación urbanística ha eludido hasta no hace mucho afrontar el comercio de un modo

específico. Así, a pesar de que hay acuerdo en que la planificación urbana integradora puede beneficiar al comercio, con criterios y herramientas adaptables y bien concebidas⁵, el comercio sigue “oculto” bajo la categoría de “equipamiento urbano”. Ello es, sin duda, interpretable, ya que estamos ante una actividad económica sometida a la iniciativa privada⁶. Su comparación con otras dotaciones administrativas, docentes, sanitarias, asistenciales, etc., es confusa y nos aleja de la complejidad del sector comercial y de las funciones diferenciales desempeñadas por las diversas formas comerciales. Se trata de una herencia del urbanismo del crecimiento a fragmentos, fundado en el desarrollo de planes parciales donde el comercio parecía garantía de una mínima vitalidad urbana. Es evidente que las funciones comerciales desempeñan un papel de nucleación en el espacio urbano, junto a otros servicios comunitarios, sin embargo su concreción está sometida a la incertidumbre propia de mercado.

La propia Ley de Comercio de Castilla y León de 2002 se plantea en su exposición de motivos como respuesta:

“a las necesidades que tanto los comerciantes como los consumidores venían sintiendo, tanto por la modificación profunda de las estructuras comerciales como por la evolución que la actividad comercial en sí misma ha venido manifestando en sus formas de desarrollo y en el asentamiento de nuevos sistemas de comercialización de bienes y servicios...”.

Razonamiento que nos lleva a pensar que se va a necesitar un ajuste legal permanente del comercio, ya que es previsible que los cambios se sigan produciendo, y por ello a comprobar la fragilidad de cualquier esfuerzo dirigido a “controlar” la actividad comercial.

Comercio minorista y cambio urbano en Castilla y León

El desarrollo del comercio en España en los últimos 20 años está ligado a un profundo cambio de modelo urbano, sobre todo en las áreas metropolitanas, pero no sólo en ellas. Si el comercio tradicional o “pequeño comercio” puede identificarse con la ciudad histórica y sus ensanches, con la continuidad de la red de calles y plazas y con su instalación selectiva en las plantas bajas de las manzanas residenciales o mixtas, el nuevo modelo urbano se despliega en primer lugar con los nuevos hipermercados instalados en los nuevos barrios de periferia,

⁵ Ver: *Comercio y Planeamiento Urbano. Recomendaciones para la ordenación de las actividades comerciales en el planeamiento municipal* (EZQUIAGA, 1998) y *Ordenanzas Municipales y el comercio* (DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA COMERCIAL, 2001). Marcial Tarragó i Balagué, pionero en este tema, ha defendido la planificación urbanística como oportunidad de integración y contexto de estabilidad a la ordenación del comercio en: “Planificación Urbanística y Comercio” (TARRAGO, 1996). También pionero fue Luis F. Alonso Teixidor, en: “Actividad Comercial y Planeamiento Urbano” (ALONSO, 1989).

⁶ El contraste entre el concepto dotacional del comercio y la naturaleza económica de éste se acentúa si se atiende al principio de libertad de empresa. Algunos autores han señalado la inadecuación del concepto “urbanismo comercial”, y propuesto otras denominaciones, más ajustadas a los objetivos que en cada caso se buscan, así cabe hablar de “política comercial” en general y de “ordenación espacial del comercio” en particular, cuando nos referimos a la implantación y diseño urbano adecuados de los establecimientos comerciales (PÉREZ FERNÁNDEZ, 1999).

donde apenas accede el comercio tradicional (FIGURA 3). Más tarde, con la aparición de los grandes centros comerciales, constituidos en corazones de la ciudad dispersa emergente, se produce una profunda discontinuidad urbana, dependiente de las grandes infraestructuras de carreteras y de los desplazamientos en automóvil⁷.



Figura 3. Valladolid, comercio en el centro y en la periferia.

Efectivamente, en las últimas décadas el comercio ha sido capaz de generar nuevas formas de ciudad, una nueva periferia, movilizando grandes flujos de población en automóvil y facilitando nuevos tipos inmobiliarios. Los patrones de localización que requieren las grandes superficies se han ido acomodando a espacios de borde urbano. Cuando estos hipermercados aparecieron en España –a mediados de los años 70-, las principales ciudades estaban reformulando sus planes de ordenación urbana sin tenerlos en cuenta. Madrid, Barcelona, con los municipios de su periferia metropolitana, comienzan a enfrentarse con formatos de 10.000 m² que, a duras penas, encajan en el planeamiento urbano. Desde mediados de los 80 el fenómeno se extiende al resto de las áreas urbanas, con particular vehemencia en zonas turísticas. De hecho el número de habitantes requerido para rentabilizar un hipermercado ha ido descendiendo hasta menos de 20.000.

El ritmo de crecimiento de los grandes establecimientos comerciales se acelera en los años 90 (FIGURA 4), desarrollándose nuevas fórmulas: los centros comerciales, verdaderos polarizadores de la vida suburbana, y su transformación en complejos centros de ocio y servicios. Ello tiene lugar con cierta “violencia” en las ciudades medias, donde se produce un gran impacto sobre el comercio local preexistente. Como en otros entornos con una estructura comercial madura, la descentralización afecta primero al comercio alimentario y al gran equipamiento de hogar, tendiendo a mantenerse en los centros urbanos tradicionales el

⁷ Pronto en el estado de ánimo de los gestores públicos y de los expertos en urbanismo comercial –ver, por ejemplo, *Jornadas sobre Comercio y Territorio. Criterios de Dotación y Localización*. (COMUNIDAD DE MADRID, 1991) – se consolida una visión muy favorable sobre los nuevos centros comerciales periurbanos. Casi como reacción, se plantea la recuperación o conservación del comercio tradicional de los centros urbanos, mediante políticas activas y proyectos específicos. El principio es que todo es compatible. En este contexto surgen las ideas de los “centros comerciales abiertos” y del “marketing urbano” dedicado a los centros históricos, la promoción de los espacios urbanos tradicionales, incluso con la lógica de acontecimientos excepcionales.

equipamiento personal y parte de los denominados servicios comercializables, asociados al equipamiento de ocio y tiempo libre (MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO, 1995A).

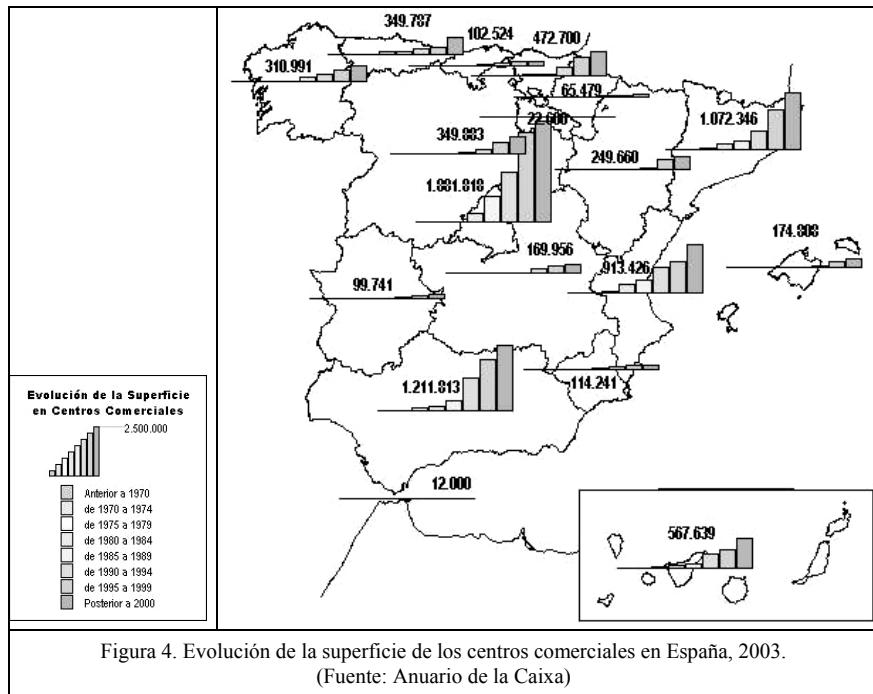


Figura 4. Evolución de la superficie de los centros comerciales en España, 2003.

(Fuente: Anuario de la Caixa)

En paralelo a la *diversificación tipológica* de los establecimientos comerciales, se van produciendo cambios profundos en las *formas de gestión comercial*, tanto por el significativo incremento del número de comercios que han buscado algún tipo de alianza o asociación, para hacer frente a la creciente perdida de cuota de mercado frente a las grandes superficies comerciales, como por la reestructuración misma de la actividad comercial y de sus relaciones con la actividad productiva⁸. Los desarrollos en las infraestructuras y los espectaculares incrementos en la movilidad de la población urbana, o los cambios generales en las lógicas de consumo, han ido acompañados por una profunda transformación en las formas de venta tradicional y en la consolidación de nuevas estructuras económicas y organizativas de la empresa comercial dentro los centros urbanos históricos. Así se ha generado una multiplicidad de fórmulas de relación asociativa entre proveedores, fabricantes, comerciantes o con los propios

⁸ El camino recorrido entre el primer almacén, el parisino *Bon Marché* que abre Aristide Boucicaut en 1852 y el *Country Club Plaza* de Kansas City, proyectado en 1927 por J. C. Nichols y considerado el primer centro comercial, es extraordinario. Una evolución que ha generado importantes externalidades, como manifestaron por ejemplo Raven y Lang, en *Off our Trolleys* (LANG; RAVEN, 1995), al demostrar cómo los precios más baratos en las grandes superficies comerciales dependen de costes externos en congestión del tráfico, accidentes y contaminación, que se cargan a la comunidad y no aparecen en el balance de las grandes cadenas.

consumidores, que han servido para incrementar la competitividad del pequeño comercio.

Este proceso de cambio se ha producido al lado de un importante incremento de la capacidad de consumo individual y de las familias, y un intenso proceso de suburbanización, gracias al incremento de la movilidad de la población. Ello ha dado lugar a una diversificación de los modos de compra, por un lado se ha reducido el número de salidas por motivo de compra y por otro lado se ha incrementado el tamaño de las compras, que se han convertido en una actividad compatible con el ocio individual, familiar o colectivo. En este nuevo contexto se ha configurado un nuevo perfil del consumidor⁹.

Por lo tanto, han evolucionado tanto la tipología de los establecimientos y las formas de encuentro y transacción como las relaciones que se establecen entre compradores y vendedores. Algo que no sólo afecta a la forma urbana. El impacto territorial de estos modelos de comercio y de consumidor es evidente: prima la función central de los núcleos de población mayores y enfatiza la diferencia entre medio urbano y medio rural.

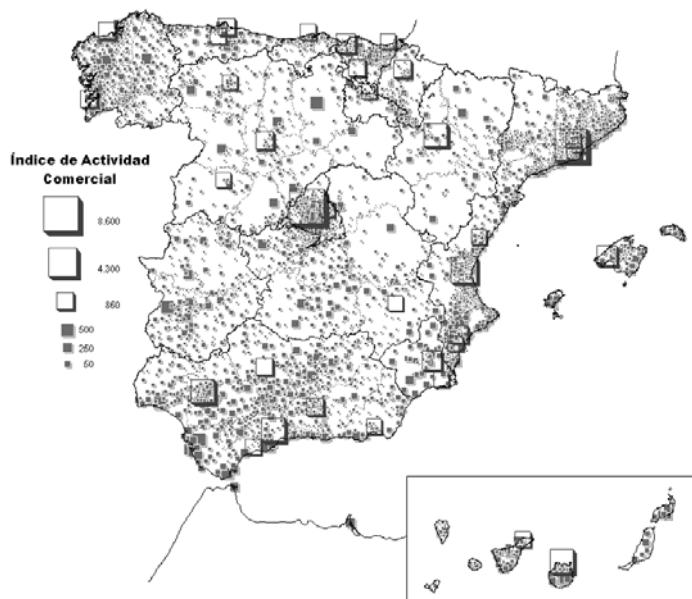


Figura 5. Actividad comercial en España. Interpretación de datos del Atlas Comercial, 2003

Como se puede ver en la Figura 5, la actividad económica en España concentra sus densidades en las regiones más urbanas, caracterizando los rangos urbanos y mostrando vacíos muy amplios en los territorios de marcado perfil

⁹ En *La era del acceso*, Jeremy Rifkin intenta mostrar cómo el nuevo capitalismo dominante transforma toda experiencia cultural y vital en mercantil (RIFKIN, 2000).

rural, menos poblados, territorios en los que existe una mayor dependencia comercial de los centros comarcales y provinciales más próximos.

En Castilla y León la actividad comercial minorista se comporta con singular simetría a la media española, de acuerdo con la propia estructura demográfica y la lógica de su sistema urbano, tanto en cuanto al número de comercios como a su distribución por sectores de venta (FIGURA 6), lo que demuestra una perfecta adaptación de la organización del comercio a la distribución en el espacio de la población y a su concentración en los centros mayores, ciudades y villas cabeceras de comarca.

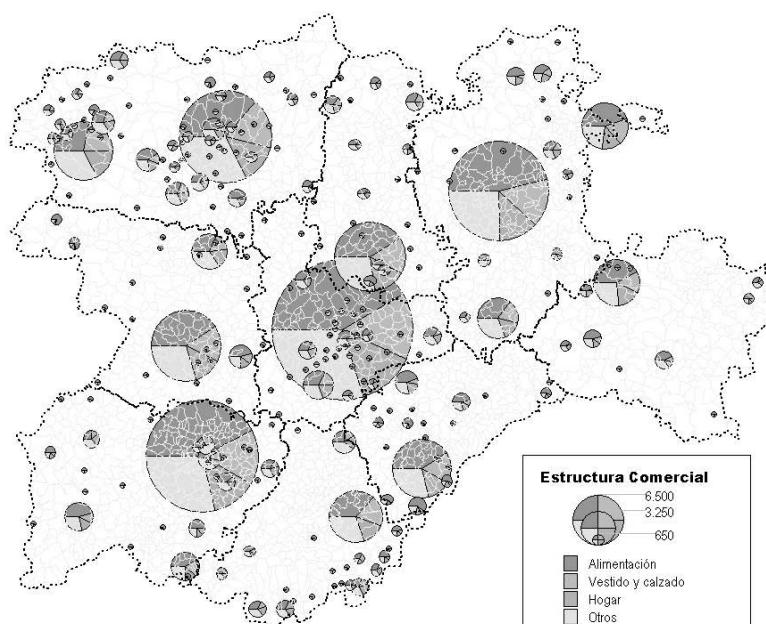


Figura 6. Estructura comercial por sectores en Castilla y León, 2003.

En Castilla y León el peso del comercio tradicional sobre el conjunto del comercio minorista es, al comenzar nuestro estudio, mucho mayor todavía que el de los medianos y grandes establecimientos comerciales (FIGURA 7). El comercio tradicional supone más del 80% del total. Aunque ello sea similar al de la media española, se trata de un peso relativo sólo relevante en las grandes ciudades, en particular en Valladolid, Burgos y León, y muy alejado de la media en regiones metropolitanas como Madrid, Barcelona, Levante o el País Vasco. Es en éstas donde las formas comerciales asociadas a grandes formatos se han desarrollado con mayor impacto, sobre todo en Madrid. Se puede decir así que el comercio tradicional “tiene peso” en el sistema urbano de Castilla y León, ya que se trata de un sector vigoroso y enraizado de las economías locales. Aún así, los procesos de cambio en el comercio y en los espacios urbanos han ido penetrando poco a poco a las ciudades medias y pequeñas de Castilla y León, en una sucesión temporal

firamente arraigada en el tamaño de las ciudades, acelerándose a mediados de los años noventa por la proliferación de grandes establecimientos comerciales. Nuestro estudio se plantea justo en un momento de eclosión en la región de nuevas formas comerciales, con gran presión de los grandes operadores que tienen solicitados nuevas instalaciones en varias ciudades y están a la espera de la autorización autonómica específica. Como contrapeso de dicha presión está la ejercida por las asociaciones locales de comerciantes, que en defensa de sus propios intereses comienzan a denunciar con vigor la destrucción del “modelo urbano tradicional”, en una oportuna alianza con el “urbanismo sostenible” y con el deseo de dificultar la instalación de grandes superficies, al menos si no reciben contrapartidas por parte de la administración que las autoriza.

Todo ello tiene lugar en un marco mal regulado. El planeamiento urbano no había previsto los “centros comerciales” en sus formas diversas, sino que había tendido a distinguir sólo dos tipos comerciales, el vinculado al centro urbano y el asociado a la centralidad de barrio, estableciendo simples diferencias de jerarquía entre ambos. Desde esta diferencia se impusieron estándares de equipamiento comercial a los desarrollos urbanos que en muchos casos han sido agotados por las nuevas formas concentradas de comercio. El nuevo comercio se ha desarrollado por su cuenta, al margen del plan urbano, mediante modificaciones puntuales o reinterpretando las asignaciones de uso iniciales. Primero los hipermercados y más adelante los centros comerciales complejos, se constituyen en los elementos primarios de la centralidad en barrios y periferias, al amparo del automóvil y, en muchos casos, deshaciendo las relaciones de proximidad que han caracterizado el espacio urbano de nuestras ciudades.

Por otro lado, el modelo urbano difuso característico de las grandes áreas metropolitanas, se introduce tarde y mal en las ciudades de Castilla y León, como un elefante en una cacharrería, generando problemas de estructura urbana hoy evidentes y sin resolver. Se han producido desventajas relativas en áreas centrales y, sobre todo, en los barrios de la primera periferia levantada en la posguerra, con efectos en los precios del suelo. En este marco el desarrollo de los nuevos centros comerciales se realiza desde perfiles inmobiliarios definidos, ya que son dominantes los proyectos comerciales complejos orientados, dentro, a explotar alquileres y, fuera, a “catalizar” los procesos de transformación de su entorno.

Como en las grandes ciudades, en las ciudades medias y pequeñas de Castilla y León esta situación ha facilitado un declive sostenido de la actividad comercial de los centros tradicionales, el cierre de establecimientos y su sustitución por comercios orientados a una demanda más selectiva o al turismo en lugares históricos. A la vez el “comercio de barrio”, propio de las áreas densas ya consolidadas, se ha transformado con el gran crecimiento que en los últimos diez años han tenido las denominadas medianas superficies, con extraordinaria capacidad de adaptación en la plantas bajas del tejido residencial mixto que caracteriza el espacio urbano en nuestro país. Los nuevos supermercados e hipermercados dan forma a una nueva ola de reestructuración comercial inserta en los “barrios”, ya sean los ya existentes o los nuevos. Y es el comercio tradicional –sobre todo el alimentario- el que desaparece, muchas veces sin críticas, ya que los habitantes de los barrios suelen tener buena impresión de este “nuevo comercio” que, además, permite ir a comprar “caminando”. La saturación y

congestión de actividad en estos espacios urbanos, cuando se produce, no tiene fácil salida y supone una amenaza a la calidad de vida de las ciudades medias, favoreciendo sólo el desarrollo de tipos comerciales selectivos.

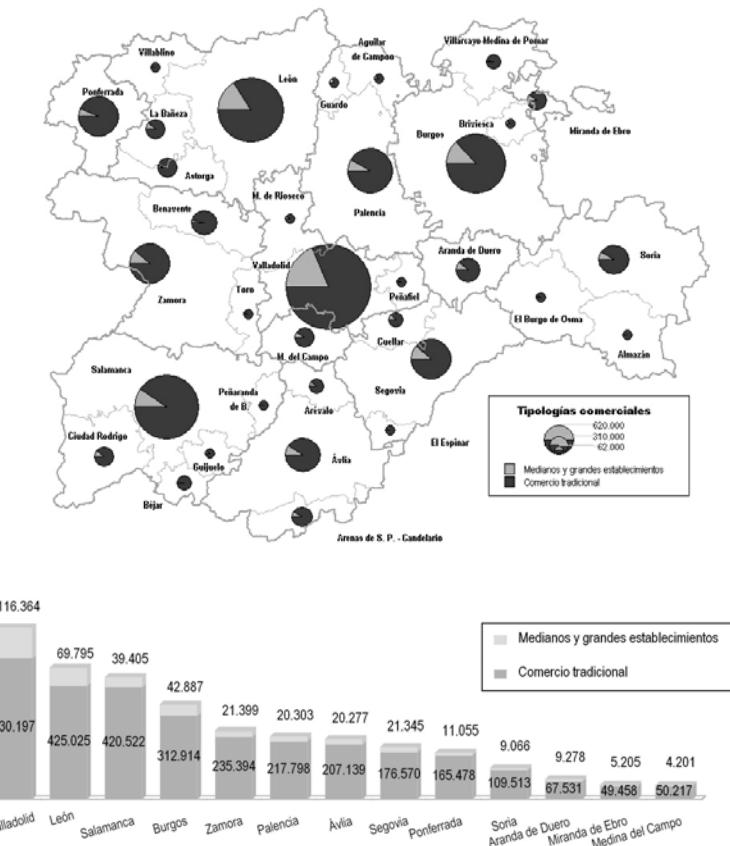


Figura 7. Peso del comercio tradicional frente a los medianos y grandes establecimientos comerciales por Zonas Básicas de Comercio en Castilla y León (datos 2004)

Por todo ello, la actividad comercial es un indicador que puede mostrar cierta calidad de vida urbana. El comercio fomenta espacios vivos, con cierto intercambio social, espacios también seguros y agradables, evaluables en función de la afluencia de gente. Desde el primer momento nuestro estudio reconoce que las ciudades de Castilla y León no sólo necesitan de una localización idónea y de una correcta implantación de los grandes establecimientos comerciales, sino de la adecuación de las nuevas formas comerciales a los espacios urbanos tradicionales, ya sean centros históricos o barrios consolidados, y del proyecto de recuperación de éstos espacios cuando estén degradados.

Espacios de flujos: una aproximación a las sub-regiones comerciales en Castilla y León desde “sus centros”

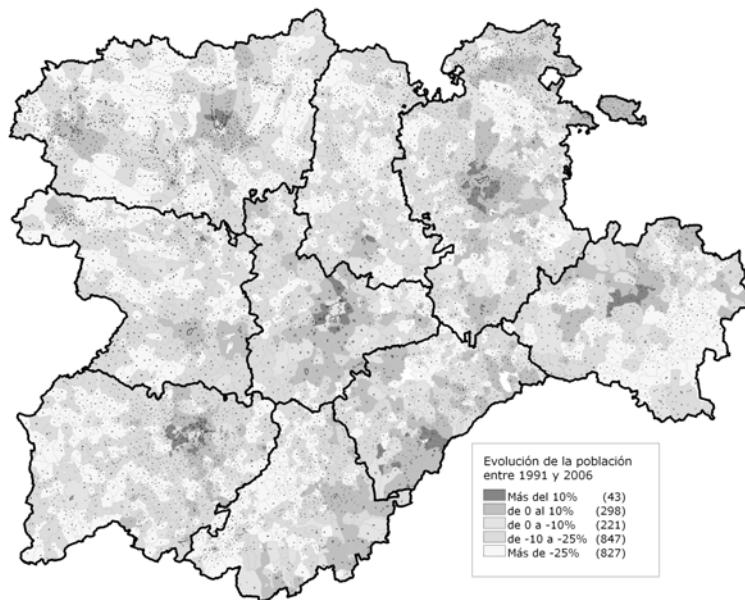


Figura 8. Evolución de la población 1991-2006 en Castilla y León.

Desde el punto de vista territorial la actividad comercial es clave por su “potencial para establecer las centralidades en la región” y no sólo, insisto, como factor de cambio en la configuración urbana y en sus formas de centralidad. Al impacto de los desarrollos comerciales en las periferias urbanas hay que añadirle el impacto territorial del cambio en las estructuras comerciales y en los comportamientos de los consumidores¹⁰. En Castilla y León, por la fragilidad de sus densidades, se puede pensar que las centralidades tradicionales se mantienen en el territorio. Sin embargo la forma histórica del poblamiento está hoy sometida a un modelo que es función de la facilidad para desplazarse a distancia y que incrementa ampliamente las oportunidades de elección del consumidor. La

¹⁰ Desde Von Thunen la actividad de distribución -el mercado de la ciudad- ha marcado la definición de la centralidad urbana, desde la cual se organiza el principio de jerarquía territorial. Así B. J. L. Berry en su *Geografía de los centros de mercado y distribución al por menor* (BERRY 1971) establecía la distinción, en la **jerarquía urbana** asociada a la **actividad de distribución**, una serie de niveles vinculados al rango urbano y en afinidad con la teoría de los lugares centrales: Capital Regional, Ciudad, Villa, Pueblo y Aldea. Probablemente las denominaciones sigan siendo válidas, pero como ya allí se anticipaba, las relaciones hoy son mucho más intensas y el desarrollo del transporte ha facilitado la desestructuración del sistema de jerarquías, haciendo desaparecer prácticamente el valor de centralidad comercial en los niveles de Aldea y de Pueblo y complicando mucho su organización en los espacios metropolitanos. Sin embargo ya en aquel tiempo, Berry supo detectar el paralelismo que en sistemas culturales diferentes tenían los sistemas de distribución y defendía su utilidad para la planificación regional de la jerarquía de los lugares centrales.

centralidad comercial tradicional compite con la proximidad a las grandes redes de transporte.

El mapa de la Figura 8 nos permite comprobar, en una sola imagen, los dos fenómenos referidos. Cambio de modelo urbano hacia un modelo disperso y cambio en el territorio con incremento del rango urbano de los centros mayores. Efectivamente, el mapa representa los incrementos de población entre 1991 y 2006 en los municipios de la región, mostrando como son los municipios del “alfoz” de las principales ciudades los que crecen, mientras el despoblado en el espacio rural se incrementa.

Para nuestro estudio era central la articulación de la política comercial con las políticas estructuradoras del espacio regional, sobre todo la ordenación del territorio. El proyecto de plan proponía para ello su profunda interacción con las estrategias territoriales y con un urbanismo adaptado a las exigencias de los municipios de la región, de las ciudades y villas que organizan su territorio.

A partir de una interpretación gráfica de los datos del Atlas Comercial de Castilla y León de 2003, nuestro equipo elaboró una serie de mapas por provincias y una síntesis que permite verificar los flujos comerciales en la región. Teníamos así una aproximación inicial a las que podrían ser las áreas comerciales, estructuradas en torno a centros de diferente rango, y con claras interferencias en los límites provinciales (FIGURA 9).

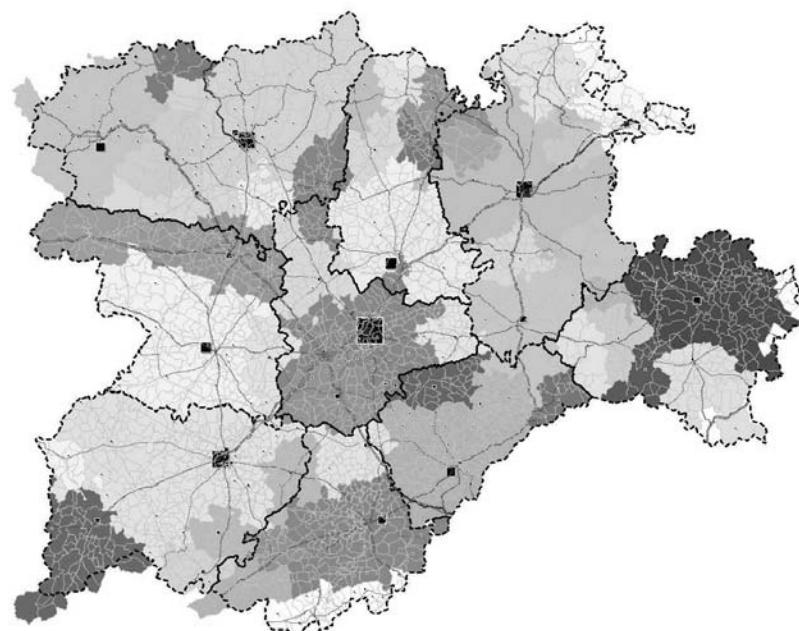


Figura 9. Flujos comerciales. Elaboración cartográfica a partir del Atlas Comercial de Castilla y León de 2003.

Ello nos permite corregir otros modelos de ajuste de áreas funcionales barajados en la región y nos ofrece un punto de partida para actuar en el territorio desde el comercio, teniendo en cuenta los procesos antes señalados. Las

principales “dificultades” territoriales de la Región –lo que se ha denominado congénita *debilidad demográfica* asociada a la amplitud del territorio- dan valor a las áreas funcionales. Es útil recordar que el Avance de Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León planteaba tres *necesidades-objetivos* básicas, apoyados en el fomento de una reestructuración de la acción de la administración por áreas funcionales¹¹:

- El fomento de los centros urbanos estructurantes.
- El fomento de las infraestructuras de comunicación.
- El fomento de una utilización “más intensa” del amplio espacio disponible.

En la primera el comercio puede tener un papel no sólo de indicador, sino prospectivo. Pero el comercio depende de la segunda y puede participar en estrategias de dinamización de los espacios intermedios y de las comarcas menos pobladas.

Sin duda hay unos rasgos geográficos que caracterizan de forma determinante el territorio que pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Nuestra región está vinculada básicamente a la cuenca del Duero y caracterizada por un borde montañoso variado e importante –el 25% de la región pertenece a espacios de montaña-, estableciéndose un contraste entre llanos –valles, páramos, campiñas- y montañas en casi todas las provincias. En ese borde se sitúan los espacios regionales pertenecientes a otras cuencas, casi siempre con cierto perfil de “enclaves” y en singular interacción con las regiones limítrofes: el Bierzo, el valle del Tiétar, Las Merindades de Burgos, etc. El segundo rasgo condicionante es la baja densidad demográfica media, apenas 26,5 hab/km², aunque sobre un poblamiento arraigado históricamente, compuesto por un rico tejido de ciudades, villas y pueblos. Este tejido tiene una correcta distribución espacial en el territorio, de hecho es el principal soporte del modelo territorial. Es evidente, como ya hemos señalado, que el escaso tamaño demográfico de los centros urbanos y la fragilidad de los centros intermedios -las villas castellanas-, condiciona el presente y el futuro del comercio en la región. Pero el comercio es una actividad dinámica en una sociedad, que en la medida que avanza, diversifica y amplia las posibilidades de elección.

Más allá de que en la definición del modelo territorial de la región predomine un diagnóstico pesimista sobre el futuro, permanecen *dos empeños* interrelacionados: el de establecer ámbitos “sub-regionales” o “comarcales” de ordenación, de escala siempre menor de la provincia, y el de definir un sistema de centros urbanos jerarquizado y relacionado con esos ámbitos. Nuestro estudio utiliza el análisis de flujos a tal fin, moderado por otros datos, como los recibidos de la encuesta o las tendencias demográficas.

En consecuencia el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León propone, “para una adecuada comprensión y ordenación del comercio en la región, y como consecuencia del análisis de la oferta y de la demanda comercial”, una serie de Áreas Comerciales respetando los límites provinciales

¹¹ Ver: *Avance de Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, del año 2000, y el documento en el que se apoya: “Comarcalización funcional de síntesis” (RAMÍREZ; REGUERA, 1994).

para facilitar el cumplimiento de sus fines. Van a ser, por tamaño y estructura de la oferta, los espacios de referencia territorial para la acción comercial. Cada Área ha de gravitar sobre un centro urbano de cierto relieve, nunca menor de 20.000 habitantes, con el fin de garantizar un nivel o rango mínimo del equipamiento comercial. Estas Áreas son “ámbito espacial de referencia adecuado para el desarrollo de los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial”.

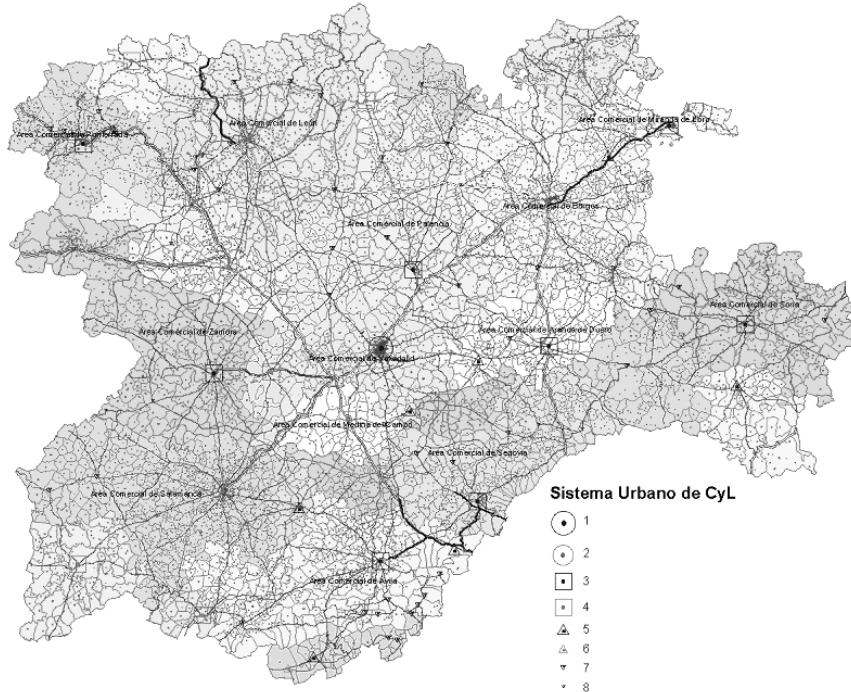


Figura 10. Zonas Básicas de comercio de Castilla y León.

Además el Plan General establece una subdivisión más pormenorizada de la estructura territorial definida por las Áreas, las Zonas Básicas de Comercio (FIGURA 10), con el fin de ajustar sus dimensiones a un ámbito idóneo de análisis y de definición de los niveles de oferta comercial existentes y, al final, al servicio de la autorización regional para los grandes establecimientos. Estas Zonas son referencia para aplicar las políticas fomento de la actividad comercial y para establecer la medición y compensación de los efectos socioeconómicos derivados de la instalación de nuevos grandes establecimientos comerciales, cuando estos se produzcan.

En el contexto regional y por el carácter de sus centros intermedios, después de un amplio debate interno en el equipo de trabajo, decidimos que dichas zonas gravitaran sobre centros mayores de 5.000 habitantes y fueran un posible “puente” con las áreas funcionales de la ordenación del territorio y con sus objetivos, facilitando así la integración en la planificación territorial del equipamiento comercial. Para nosotros no era imprescindible, salvo excepciones,

desarrollar los planes comerciales sub-regionales establecidos por la ley de comercio.

El ajuste a los límites provinciales responde, sin duda, a una razón político-administrativa derivada de la estructura de la autoridad competente en materia de comercio, es decir, la Junta de Castilla y León. Sin embargo pronto nos damos cuenta de que, salvo en el entorno de algunas ciudades no capitales, como Miranda de Ebro o Ponferrada, la Provincia funciona con eficacia, ya que las excentricidades respecto a sus límites son menores. Asunto muy útil para nuestro equipo de trabajo, que ha seguido desarrollando el estudio de centralidades y ámbitos de influencia en la Comunidad Autónoma, aplicándolo en otras situaciones (FIGURA 11).

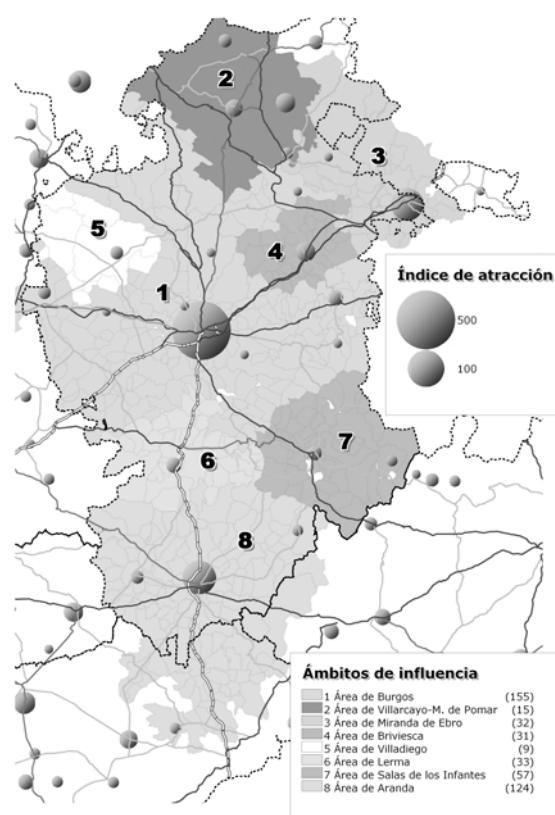


Figura 11. Análisis de centralidades y ámbitos de influencia en la provincia de Burgos.

Cada Zona Básica de Comercio se caracteriza por un perfil que resume su estructura territorial desde un punto de vista funcional. El *perfil territorial* de cada Área Comercial se realiza por agregación de la información de sus Zonas Básicas de Comercio. Los perfiles territoriales establecidos para cada zona son: *estructurada, policéntrica y excéntrica*. Las áreas potencialmente más eficientes son las servidas por un centro fuerte o policéntricas, siempre que los centros sean

de suficiente tamaño y se complementen entre sí. Las relaciones funcionales son compartidas en algunos casos por centros diversos que, según sus rangos, pueden generar interferencias por lógicas de competencia. Para evitar crear zonas más frágiles, por ausencia de tamaño de los centros o por falta de vinculación de un territorio a un centro determinado, el Plan trata de que cada espacio de la región tenga como referencia un centro de cierto tamaño y hace que sean las capitales provinciales las que establezcan una referencia de centralidad y de servicio en los ámbitos más amplios.

Como complemento se establece un *perfil comercial* para cada Zona Básica en función de la oferta y de la demanda existente, mediante su comparación con el equipamiento comercial medio de la región y a partir de la percepción de los consumidores. El perfil comercial en función de la oferta se establece, primero, en función de su dotación comercial actual: con *déficit*, *equilibradas* y con *superávit*. Para ello se concreta un indicador de referencia (*Ir*) o “superficie media de comercio minorista por habitantes en Castilla y León” (metros cuadrados de comercio minorista por habitante). En segundo lugar se establece un perfil comercial de las Zonas en función de los hábitos de compra en la región, resultado de la encuesta específica realizada, aunque se centra en el análisis de dos conceptos, deducibles con sencillez de los resultados de la encuesta: el *nivel de servicio*, deducido de la percepción general de los consumidores sobre la dotación comercial existente en su zona, y la *relación de dependencia*, en función de la tendencia del consumidor a comprar en centros urbanos fuera de su Zona Básica.

Lo que la gente sabe y no siempre queremos decir: algunos resultados de la encuesta sobre hábitos de consumo realizada en el estudio.

El objetivo de nuestra “Encuesta sobre hábitos de consumo en Castilla y León”¹² era, desde su origen, completar el grado de conocimiento del comportamiento de los consumidores castellano-leoneses, de cara a obtener información que sirviera para la elaboración del Plan General de Equipamiento Comercial. Se contaba, desde diferentes fuentes, con un conocimiento bastante preciso del comportamiento de los consumidores españoles en relación con sus preferencias, gasto y tendencias de consumo. Pero nuestro equipo consideraba necesario, a pesar del coste, elaborar una encuesta específica para Castilla y León. Además de desvelar la incidencia en los hábitos de consumo producidos por los nuevos formatos y estrategias comerciales, se pretendía arrojar más luz en aspectos tan relevantes como son la periodicidad, ámbitos y motivos de

¹² El diseño muestral de la encuesta tiene las siguientes características:

- Universo: Población mayor de 15 años.
- Técnica de Muestreo: Muestreo aleatorio estratificado bietápico.
- Método de investigación: Encuesta personal directa con cuestionario cerrado y estructurado.
- Definición de los estratos: Las nueve provincias, nueve capitales provinciales, tres zonas periurbanas, centros comarcales y áreas rurales
- Tamaño de la muestra: 3.000 encuestas
- Error muestral: +/- 1,8% para los datos globales
- Nivel de confianza: 1,80% a nivel regional y hasta 4,80% a nivel provincial.

desplazamiento, así como de su percepción del comercio regional en relación a factores de atracción comercial y tipos de establecimientos.

En primer lugar cabe decir que si consideramos uno de los objetivos básicos del urbanismo sostenible el de “crear proximidad”, la localización del comercio puede ser un gran aliado, en la medida en que los consumidores con su comportamiento ya lo son. Con la encuesta verificamos esta preferencia de los consumidores en la región y detectamos su arraigo no sólo a sus barrios, sino a sus localidades y cabeceras comarcales. El consumidor de Castilla y León nos dijo así indirectamente, aunque con claridad, que estaba a favor de los objetivos de un “urbanismo comercial” más sostenible, apoyado en la continuidad y compacidad de los espacios urbanos (FIGURA 12).

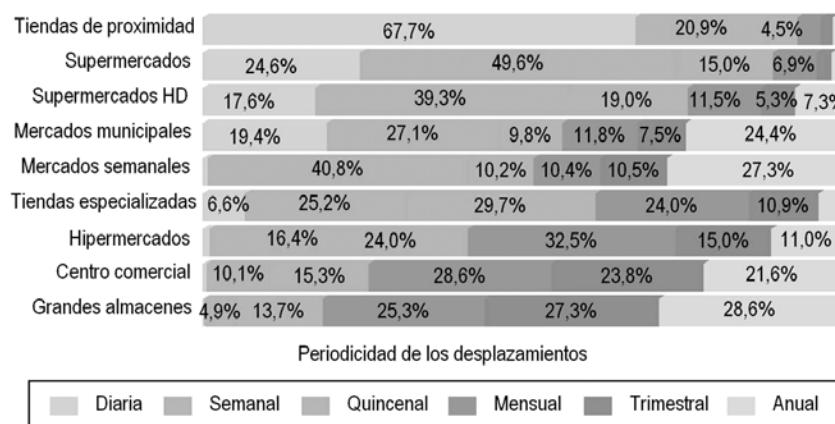


Figura 12. Resultados de la encuesta sobre periodicidad de las compras.

En los hábitos de consumo de la población de Castilla y León se detectan pautas de especialización relativamente asentadas, fundadas en comportamientos, bastante homogéneos, tanto por provincias como por otros ámbitos territoriales. Así, los alimentos perecederos tienden a adquirirse en tiendas de proximidad y supermercados; los alimentos no perecederos se adquieren en tiendas de proximidad y supermercados, pero también en supermercados de descuento duro e hipermercados, que adquieren un peso importante. Supermercados e hipermercados canalizan la mayor parte de las compras en droguería y artículos de limpieza. El resto de segmentos de actividad comercial, vestido, calzado y piel, equipamiento del hogar, así como ocio, cultura y deporte, se apoyan fundamentalmente en tiendas especializadas, centros comerciales y grandes almacenes, dado que son formatos comerciales que en conjunto permiten ofrecer una amplia gama de productos sobre la que realizar una compra más personalizada.

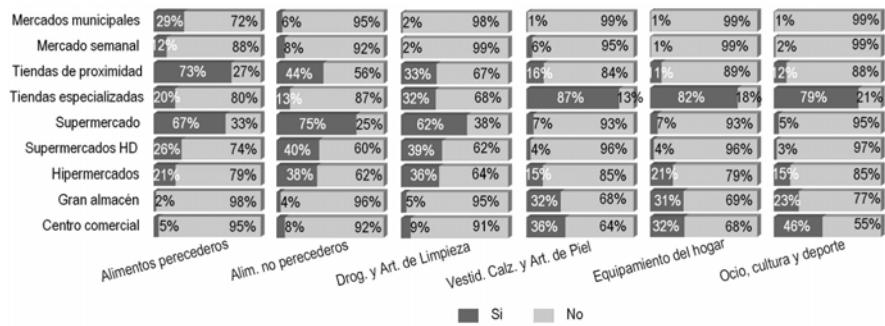


Figura 13. Resultados de la encuesta, concentración del gasto por tipo de establecimientos.

La actividad comercial existente en una región extensa, con población dispersa y con pocos centros urbanos grandes, genera un importante número de viajes. Un 51% de los encuestados se desplazan a otros municipios para realizar compras, si bien la mayor parte de ellos son residentes de poblaciones menores donde la oferta comercial es menos amplia, lo que genera unos flujos que conducen, fundamentalmente, a las capitales provinciales de la Comunidad, pero también de manera significativa a los centros comarcales (FIGURA 14).

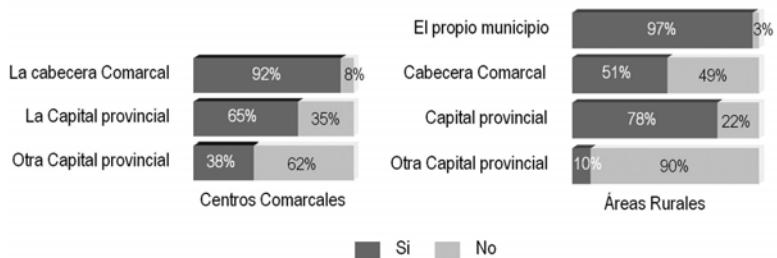


Figura 14. Resultados de la encuesta, dinámica en áreas rurales, desplazamientos a centros de compra.

Lo anterior no cuestiona, como indican los datos, la existencia de un alto grado de fidelidad al comercio local. Ahora bien, la cada vez mayor complejidad de los hábitos de compra que se apoya en un elevado nivel de movilidad facilita la tendencia a desplazarse al núcleo con mayor oferta comercial. Supermercados cercanos y tiendas de proximidad aparecen como los establecimientos señalados como primera opción de compra (FIGURA 15). En un segundo nivel aparecen las tiendas del centro urbano, bien sea de carácter tradicional, especializadas o ligadas a cadenas de distribución. Ello vuelve a evidenciar la atracción de los consumidores por el comercio de proximidad. Las grandes superficies de la periferia o grandes almacenes aparecen en un tercer nivel de preferencia como puntos de referencia a la hora de realizar sus compras. El comercio telefónico o mediante Internet no parecen haberse convertido, por el momento, en un canal de comercialización significativo; la encuesta muestra que el porcentaje de población que los utiliza es todavía muy bajo, si bien la adaptación de la firma electrónica y

el incremento de la seguridad en la red podrían representar un importante impulso para este tipo de estrategia comercial, muy útil en medios rurales.

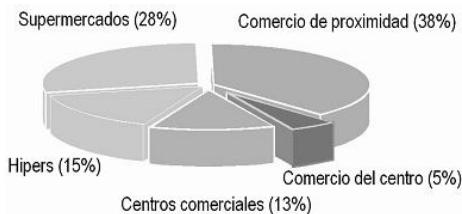


Figura 15. Resultados de la encuesta, establecimientos en los que se siente más cómodo.

El análisis de las respuestas por ámbitos territoriales muestra datos muy similares a los obtenidos hasta el momento en otros estudios sobre las preferencias de los consumidores, de forma que la “calidad de los productos y los horarios de apertura son los dos factores más valorados del comercio local”. En cualquier caso es interesante recalcar que en las zonas más urbanas, capitales provinciales y sus entornos periurbanos, la existencia de diversas formas de pago aparece como el tercer factor más valorado. Sin embargo en los centros comarcales el tercer factor más valorado es el de la atención al cliente, aspecto que en el caso de las áreas rurales se convierte en el factor más valorado (FIGURA 16).



Figura 16. Resultados de la encuesta, percepción del atractivo comercial.

Muy significativo desde el punto de vista territorial y complemento del estudio de flujos, fundado en la atracción objetiva de cada centro urbano, es el balance que, derivado de la encuesta, valora los *flujos de desplazamiento* comercial, generados hacia las capitales provinciales y hacia fuera de las provincias. El plano de la Figura 17 es muy relevante porque permite deducir una *jerarquía urbana* complementaria a la oficial.

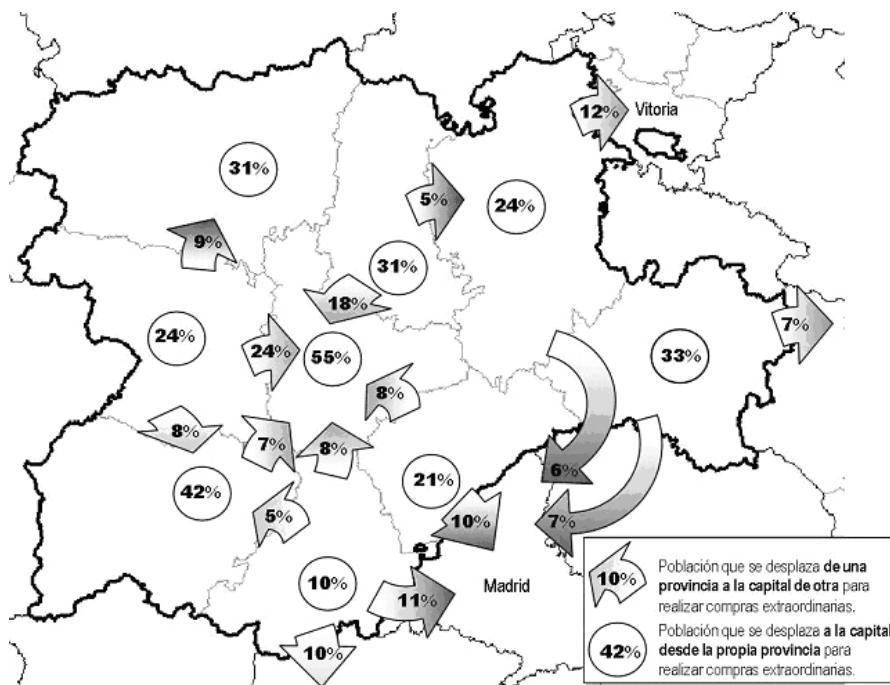


Figura 17. Resultados de la encuesta, desplazamientos por compras.

Los desplazamientos por compras fuera de las capitales provinciales reflejan que un 25% de la población acude con regularidad a algún municipio próximo cabecera de comarca, si bien las capitales provinciales aparecen como núcleos comerciales de referencia: un 65 % de los residentes en centros comarcales y un 78% de los residentes en áreas rurales señalan como destino preferente para sus compras a la capital provincial, en tanto que otro 38% se dirige a otras capitales provinciales próximas, desde centros comarcales y un 10% desde municipios situados en áreas rurales. Sin embargo, si hacemos una comparación relativa entre capitales comerciales, Valladolid es, sin lugar a dudas, el centro con más capacidad de atracción en la región según los dos indicadores que figuran en el plano: mayor capacidad de atracción en su propia provincia respecto a otros centros urbanos -55%- y mayor capacidad de atracción de los consumidores de las provincias limítrofes. Parecería incorrecto destacar una obviedad, el importante rol funcional de Valladolid; los centros urbanos mayores tienen un factor de atracción comercial corregido al alza sobre su peso demográfico.

Para aventurar unas conclusiones de esta compleja encuesta, sin poder extendernos en ellas, señalamos los siguientes argumentos:

- Perfil homogéneo y en evolución del consumidor medio de Castilla y León.

- Equilibrio de gasto entre sectores especialistas y generalistas. División clara de segmentos de compra (alimentación/equipamiento) por formatos.
- Alta conectividad entre red territorial de puntos de compra. Balance medio rural-periferias-cabeceras.
- Flujos convergentes hacia Zona Básica Valladolid, con gran potencial y complejidad comercial.
- Valoración positiva de la calidad y disponibilidad comercial de Castilla y León. Alta valoración de supermercados y comercio de proximidad.
- Comercio especializado como motor del desplazamiento rural.

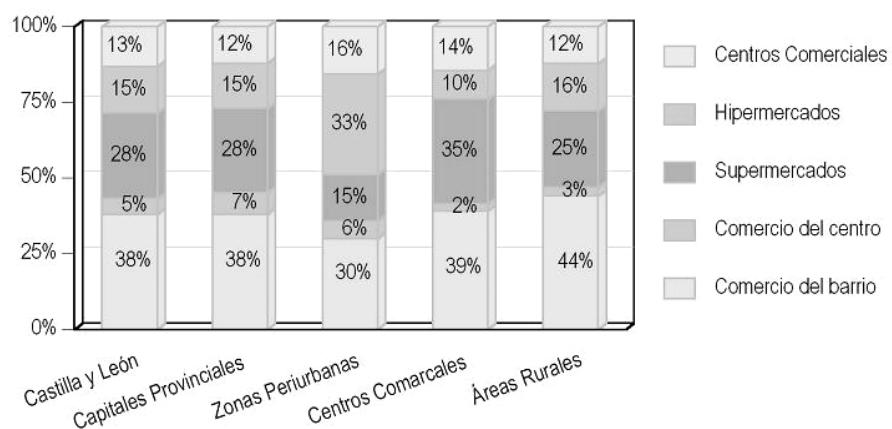


Figura 18. Resultados de la encuesta, atractivo comercial según tipo de establecimiento.

Ciudades pequeñas y medias: la “implantación” de las nuevas actividades comerciales como problema.

La localización de las actividades comerciales tiende a resolver el problema de la búsqueda de una posición en la que se maximiza el contacto con el mayor número de potenciales clientes y se minimizan los costes de instalación y de desarrollo de la actividad comercial. En ello intervienen un conjunto de factores como son el precio del suelo, medios de transporte, representatividad del espacio, superficie necesaria y características del comercio, residencia del comerciante, perfil de los clientes, etc. De todos los factores reseñados, la relación del precio del suelo en función de la superficie necesaria para el desarrollo de la actividad comercial es el condicionante más importante, de forma que, cuanto menor es la superficie necesaria para el desarrollo de la actividad comercial y mayores sean los márgenes de beneficio de la actividad comercial, mayor podrá ser el nivel de centralidad y costes del suelo asumible.

A esta lógica de la oferta comercial, fácilmente analizable, le corresponde una lógica de demanda más difícil de evaluar. Hay que tener presente al consumidor, su capacidad de acceso, sus hábitos de consumo y el tiempo que

esta dispuesto a dedicar a la compra de un determinado producto. Tiempo que estará condicionado por las diferencias de precio, calidad y diseño del producto buscado. Por ello sectores como el textil, calzado, ocio o joyería, principalmente, tienden a agruparse en áreas específicas con el fin de favorecer el proceso de elección del cliente, en tanto que sectores comerciales con productos más estandarizados en precios y calidades tenderán a situarse lejos de sus competidores y lo más cerca posible de sus clientes porque estos últimos están menos predisuestos a invertir tiempo en dichas compras.

Desde el punto de vista espacial, tanto la “*accesibilidad* al lugar de compras”, como la “*movilidad* dentro del espacio comercial” son factores fundamentales al condicionar el tiempo de acceso y la estancia en el lugar de compras. La resolución de los problemas que plantea el tráfico y aparcamiento o las frecuencias del transporte público en los espacios de compra confluyen con su condición de lugares agradables, por su estructura, diseño, mobiliario y actividades que apoyen la actividad comercial. Son todos ellos temas de “urbanismo comercial”, considerados entre los criterios de enfoque y gestión empresarial que dirigen el comercio. Y todos ellos son aspectos sometidos a intensas tensiones de cambio.

La perspectiva urbanística ha orientado o debe orientar la correcta localización e implantación urbana de las grandes estructuras comerciales. El Artículo 21 de la Ley 16/2002 indica que en la valoración de cada solicitud de licencia comercial específica se tendrán en cuenta tanto la integración del proyecto presentado en el entorno urbano y su impacto sobre el medio ambiente, como la incidencia del proyecto sobre la red viaria de la zona y los sistemas de transporte de viajeros, garantizando la adecuación de los flujos de tráfico a los niveles óptimos de utilización de las vías de comunicación. Para cumplirlo en nuestra propuesta de Plan se establecían *Directrices y criterios orientadores para un urbanismo comercial de calidad*, que por un lado trataban de orientar la ordenación del equipamiento comercial desde los Planes Generales de Ordenación Urbana y por otro de establecer las condiciones de implantación de los nuevos grandes establecimientos comerciales, sometidos a licencia Autonómica, a cumplir desde su planificación de desarrollo específico. Para ello la documentación asociada al expediente garantizaría que los instrumentos de desarrollo urbanístico que habiliten la instalación de grandes establecimientos comerciales cumplen las condiciones de implantación e instalación definidas por el Plan y estructuradas en su normativa de la siguiente manera:

1. Condicionantes *ambientales*, directamente relacionadas con la idoneidad del emplazamiento elegido.
2. Condicionantes de *acceso* e infraestructura, asociables a la adecuación de la accesibilidad y a las necesidades de refuerzo de la red viaria existente, de aparcamiento, etc., y asimismo un balance de la dotación y necesidades de refuerzo de las infraestructuras básicas de servicio.
3. Condicionantes *urbanísticos*, relacionados con la adecuación del gran establecimiento a la estructura urbana y la naturaleza del espacio urbano servido.

Se desea cerrar el capítulo de las implantaciones en suelo rústico o no urbanizable, de los espacios comerciales aislados y agresivos con el medio ambiente circundante. No en vano la legislación medioambiental de Castilla y León indica que es responsabilidad de la administración garantizar el cumplimiento de mínimos en cuanto a la *sostenibilidad* de los proyectos comerciales.

El Planeamiento Urbanístico Municipal tiene la responsabilidad definitiva en la adecuada localización e implantación del comercio, en sus diferentes formatos, y debe compartir lo establecido en el Plan de Equipamientos Comerciales y sus criterios básicos que buscan la calidad en el desarrollo del comercio en los municipios de la región. Con la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana que prevean grandes establecimientos comerciales, se articula el interés regional y la ordenación urbanística con la ordenación del comercio, verificando en cada caso las soluciones propuestas. Sin embargo la instalación de grandes establecimientos comerciales se materializa mediante el instrumento de planeamiento de desarrollo urbanístico y es aquí donde la autoridad regional de comercio debe garantizar el cumplimiento de los criterios que ella misma ha establecido.

Efectos de los grandes establecimientos en el pequeño comercio local.

Por otra parte, en la argumentación asociada a la autorización regional de las grandes instalaciones comerciales se ha consolidado la exigencia de la evaluación de su impacto sobre el pequeño comercio y la orientación de las medidas correctoras. Es lo que bajo la denominación de “valoración del impacto de un Gran Establecimiento Comercial sobre el sistema socio-económico local” y conforme a lo establecido en el Artículo 6.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación de Comercio Minorista, y el Artículo 21 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, conduce a tener en cuenta que los criterios de valoración son tanto “la existencia de un equipamiento comercial adecuado en la zona donde se pretenda implantar el proyecto solicitado, como la consideración de los efectos que su implantación suponga sobre la estructura comercial de la zona, y en especial sobre el pequeño comercio de la misma”. Algo que el Plan Regional de comercio asume sabiendo que no se puede condicionar “el contexto de libre competencia”. Nuestro estudio parte, para ello, de la idea inicial de que lo que la nueva instalación produce, siempre, es una variación de la estructura del comercio minorista en cada Zona, y que se debe “medir” dicha variación para conocer su intensidad y tomar medidas, si fuera el caso.

A tal fin propusimos un “Sistema de Indicadores para evaluar los efectos” -sobre el sistema socio-económico local y regional- en “relación con la estructura comercial minorista preexistente”. A partir de los datos obtenidos en el análisis de la oferta, el efecto cuantitativo del nuevo gran establecimiento comercial sobre el conjunto de la estructura comercial minorista se mide en referencia directa al peso del comercio tradicional minorista en dicha estructura y a su variación. Se planteaba para ello una situación de partida: la relación media entre el Comercio Minorista Tradicional y el Comercio Minorista en Medianos y Grandes Establecimientos en Castilla y León (datos de 2003-04). Esta situación

de referencia inicial permitía asignar un peso relativo a cada grupo de comercio por Zonas, estructuradas a la vez en función de su situación frente a la media inicial en la región, verificando las variaciones. El principio que se aplica para ello es el que se expresa en la Figura 19: el impacto del nuevo comercio, en una situación de comercio maduro, en la que no cabe hablar de escasez de abastecimiento sino de dinamismo de la actividad, sólo puede interpretarse como variación de la situación de partida, que se considera *en equilibrio*.

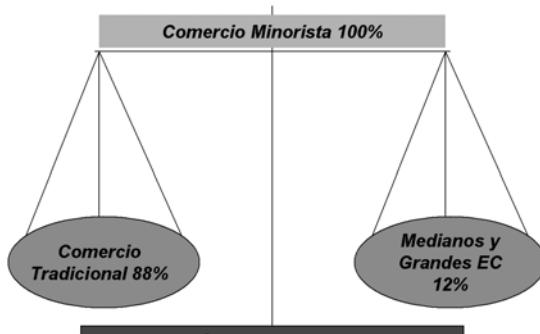


Figura 19. Concepto de impacto como variación de una situación que se considera, inicialmente, en equilibrio.

Para dar cuenta del efecto de una nueva gran superficie se compone un *índicador específico* que permite comprobar la variación de la estructura comercial en su Zona Básica de Comercio, indicador que se verifica en cada caso como un índice de impacto sobre el conjunto del comercio minorista de la zona, en función de la fórmula siguiente:

$$\frac{m^2 \text{ Comercio Minorista} + m^2 \text{ nuevo GEC}}{m^2 \text{ Comercio Tradicional} \times K} = \text{Índice de Impacto (Im)}$$

El **Im** en datos totales de la Región es igual a 1, por lo que es muy sencillo valorar las variaciones, referidas a la media regional y teniendo en cuenta que la situación de partida es la existente en cada Zona. El estudio aportaba unas tablas sintéticas –tablas Excel con la fórmula activada- por zonas básicas y referencia para desarrollar las valoraciones.

El problema estuvo en una clara falta de comprensión por parte de los técnicos de la Dirección General de Comercio del tipo de herramienta que estábamos creando, consecuencia de su empeño en convertir lo que sólo son indicadores en “estándares” y establecer, desde ellos, límites de superficie a los grandes establecimientos. Lo que sirve para verificar el impacto, su alcance, no sirve para prohibir nuevas instalaciones. La realidad es tozuda, ya que en Castilla y León había, en el momento del estudio para el plan, un desarrollo pequeño de los grandes establecimientos comerciales en comparación con las regiones más dinámicas de España. La obsesión por poner límites y por fundar “objetivamente” una autorización cuya naturaleza es contingente, incluso arbitraria, es típica de servicios sin conocimientos específicos pero dispuestos a favorecer la autoridad de los políticos responsables, en vez de facilitar racionalidad en la decisión, sea esta la que sea. No es posible sustituir un proceso razonado y razonable de

autorización, que se apoya en conocer el alcance del impacto sobre el comercio local. Es decir, no es posible crear un mecanismo capaz de sustituir lo que por naturaleza es un *proceso negociado* de autorización. Los datos que fundan la negociación permiten razonar, el plan establecería el contexto y los términos del razonamiento. Pero nadie puede eliminar ni el proceso de negociación, que puede hacerse más transparente gracias al plan, ni el talento o el acierto en la decisión.

Por ello las medidas correctoras en caso de impacto se proponen a partir de la radiografía de la oferta comercial. El estudio enumera una serie de programas de cara a garantizar la idoneidad de las actuaciones correctoras exigidas en cada caso. El abanico de requisitos será más exigente a medida que el proyecto de instalación tenga mayor impacto, de acuerdo con los indicadores dados. Las actuaciones correctoras de referencia establecidas inicialmente para el plan fueron organizadas en función de los siguientes objetivos: mejora funcional del sistema urbano; mejora de la imagen urbana; mejora de la estructura comercial local; fomento de la innovación local; reinversión en la Comunidad de beneficios; promover una correcta accesibilidad de los establecimientos comerciales por parte de los colectivos con algún tipo de discapacidad; fomento del comercio en espacios rurales; promoción de productos de calidad de Castilla y León; fomento del empleo local, de la inserción laboral de la vida familiar y de empleo en sectores de población con discapacidades.

Los centros urbanos tradicionales en las estrategias urbanísticas para el comercio en Castilla y León.

En el diagnóstico del documento *Ciudad y Comercio*, aprobado en 1996 por las Cámaras de Comercio e Industria (Toledo), se decía:

“...los nuevos hábitos de vida y consumo, el crecimiento de las nuevas formas comerciales, la expansión descontrolada de las ciudades hacia la periferia, la problemática situación de los negocios tradicionales y la degradación del comercio en los cascos antiguos son fenómenos de gran influencia en las ciudades españolas, que hace cada vez más necesario y urgente ordenar espacialmente las actividades comerciales. Por otro lado, la fuerte e indiscutible relación comercio-ciudad, junto a la posibilidad de utilizar al primero como elemento vertebrador, se constituyen en dos valiosos argumentos para integrar la distribución comercial en la política urbanística”.

Nuestro estudio considera estos argumentos claves para Castilla y León. Aunque no sepamos con “precisión” cómo dichos cambios sociales y económicos, relacionados con los usos comerciales, *dirigen* el cambio de modelos urbanos, sabemos que en regiones como Castilla y León algunas de estas tendencias son especialmente relevantes, porque afectan a ciudades sin gran tamaño en coexistencia con un medio rural muy amplio. Así en nuestra sociedad de consumo, el comercio y las actividades que con éste concurren, son factores determinantes de la concentración en los centros urbanos mayores y del incremento de las relaciones territoriales de dependencia hacia ellos.

Tabla 2: Síntesis. El equipamiento comercial de castilla y león por zonas básicas de comercio.

Ref.	Área	Zonas Básicas de Comercio	Comercio Minorista			My 3 Est. Comerciales I = I + II	Población 2003 W	Dotación/Ofera Comercial			Perfil territorial C. Minorista I IV	Estudio de la demanda	Indicador de satisfacción 11 # x 13					
			Comercio Tradicional		C. Minorista II			Ind. de dotación Referencia Cyl=1,40	Situación >1/54 Sup. 1,54 a 1/26 Eq <1/26 Def									
			Nivel de servicio	Relación de dependencia														
1 Ad	Área Comercial de Aranda de Duero		76.809	67.531	9.270	51.300	1.50	0.14	Supérflua	-	Autosuficiente	Autosuficiente	1.01					
2 Ad	Área Comercial de Burgos		67.351	51.308	1.50	51.308	1.50	0.14	Supérflua	-	Autosuficiente	Autosuficiente	1.01					
3 Av	Área Comercial de Ávila		22.416	20.739	20.277	164.731	1.38	0.03	Equilibrada	-	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.97					
4 Av	Áreas de S. P. - Camaleón		51.361	46.371	4.380	35.736	1.44	0.08	Supérflua	-	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.97					
5 Av	Avejalo		25.250	21.721	19.322	19.322	1.46	0.11	Equilibrada	Equilibrada	Equilibrada	Equilibrada	0.97					
6 Av	Ávila		148.805	134.339	13.166	109.709	1.35	0.01	Equilibrada	Equilibrada	Equilibrada	Equilibrada	0.97					
7 Bu	Área Comercial de Burgos		35.831	312.944	42.880	269.387	1.37	0.01	Equilibrada	-	Autosuficiente	Autosuficiente	1.01					
8 Bu	Brieva/Cos		10.653	9.057	796	8.311	1.25	0.10	Equilibrada	-	Autosuficiente	Autosuficiente	0.96					
9 Bu	Burgos		314.569	272.983	41.367	230.899	1.36	0.01	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.02					
10 Bu	Villarcayo-Medina de Pomar		30.578	30.074	504	21.077	1.45	0.10	Supérflua	Policéntrica y excentrica	Equilibrada	Equilibrada	0.90					
11 Le	Área Comercial de León		494.021	425.025	69.755	366.734	1.35	0.01	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.03					
12 Le	Astorga		38.908	38.500	1.108	31.003	1.28	0.08	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.91					
13 Le	La Bañeza		4.341	41.457	5.485	34.554	1.36	0.00	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.00					
14 Le	León		30.626	325.323	63.202	273.980	1.39	0.03	Equilibrada	Superestimada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.06					
15 Le	Villalba de los Barros		19.146	19.146	0	21.357	0.92	0.43	Con déficit	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.98					
16 MaC	Área Comercial de Medina del Campo		5.448	50.217	4.201	40.716	1.34	0.02	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.96					
17 MaC	Medina del Campo		54.416	50.217	40.716	40.716	1.34	0.02	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.96					
18 MaE	Área Comercial de Miranda de Ebro		56.663	49.458	5.205	40.928	1.34	0.02	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.96					
19 MaE	Miranda de Ebro		54.663	49.458	5.205	40.928	1.34	0.02	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.96					
20 Pa	Áreas Comerciales de Palencia		28.101	21.790	20.303	17.125	1.35	0.00	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.98					
21 Pa	Águila del Campo		2.084	19.574	1.520	16.415	1.29	0.07	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.97					
22 Pa	Guardo		14.693	11.774	2.395	12.864	1.12	0.24	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.95					
23 Pa	Palencia		20.039	18.649	16.389	14.046	1.38	0.03	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.96					
24 Prif	Área Comercial de Peñafiel		17.534	16.418	11.055	129.961	1.36	0.01	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.94					
25 Prif	Peñafiel		17.534	16.418	11.055	129.961	1.36	0.01	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.94					
26 Sa	Área Comercial de Salamanca		459.921	420.522	34.406	347.720	1.32	0.03	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.97					
27 Sa	Béjar		26.141	26.141	0	25.255	1.08	0.32	Equilibrada	Equilibrada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.98					
28 Sa	Ciudad Rodrigo		39.417	36.300	4.117	30.563	1.29	0.06	Equilibrada	Equilibrada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.99					
29 Sa	Gajado		9.867	9.218	748	12.364	0.81	0.55	Con déficit	Equilibrada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.96					
30 Sa	Pefarranda de Bracamonte		16.068	18.068	0	14.065	1.22	0.14	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.98					
31 Sa	Salamanca		36.335	331.795	34.540	264.083	1.38	0.03	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.98					
32 Sa	Área Comercial de Segovia		19.915	18.570	21.345	18.926	1.33	0.03	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.99					
33 Sa	Cuello		25.63	21.068	3.275	19.454	1.29	0.06	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.02					
34 Sa	El Espinar		10.931	10.891	0	9.339	1.14	0.21	Equilibrada	Equilibrada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.98					
35 Sa	Segovia		16.061	14.991	18.070	12.465	1.34	0.01	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.00					
36 Sa	Área Comercial de Soria		18.579	10.913	9.066	91.487	1.30	0.06	Equilibrada	-	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.96					
37 So	Almazán		13.802	0	11.929	1.16	0.20	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.98						
38 So	El Burgo de Osma		14.867	14.042	854	14.710	1.02	0.33	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.94					
39 So	Soria		88.860	81.160	8.211	64.986	1.36	0.03	Equilibrada	Equilibrada	Servicio satisfactoriamente	Autosuficiente	0.97					
40 Va	Área Comercial de Valladolid		146.361	530.197	116.364	460.441	1.40	0.05	Supérflua	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.08					
41 Va	Medina de Rioseco		17.863	16.732	1.232	20.901	0.96	0.49	Con déficit	Equilibrada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0.95					
42 Va	Pefial		13.83	12.76	728	12.761	1.05	0.30	Equilibrada	Equilibrada	Autosuficiente	Autosuficiente	0.94					
43 Va	Valladolid		61.164	500.760	114.404	426.759	1.44	0.04	Supérflua	Superestimada	Autosuficiente	Autosuficiente	1.09					

En los espacios urbanos de Castilla y León los centros comerciales tradicionales son vitales tanto en los centros históricos como en los centros de barrio. Ello merece una atención exigente desde las políticas de comercio, a la vez que se considera la vitalidad -o la revitalización- de dichos centros urbanos tradicionales como un objetivo urbanístico principal. No hay que olvidar que la tendencia es hacia “la modificación del uso de los centros urbanos, cada vez más orientados hacia el sector de servicios, servicios fundamentalmente de oficinas, financieros, de ocio, etc., y el encarecimiento paralelo del suelo...” que “...han dado lugar a un desplazamiento de la población hacia la periferia, un envejecimiento de la población residente en estas zonas y una progresiva reducción de la actividad comercial”. Diagnóstico que activa la vigencia de los esfuerzos realizados y que conduce a insistir en “reconciliar la planificación urbanística y la actividad comercial...”, tal y como comienza la Declaración de Málaga, de 1999, o como concluye la declaración de Lille “...ir más allá de las cuestiones comerciales y urbanísticas para desarrollar un enfoque global tanto en el plano territorial como en el económico” (GÓMEZ PASCUAL, 2000). Las razones ambientales se mezclan con las económicas, las culturales y las sociales. También se puede comprobar que en el fomento de un desarrollo urbano sostenible, argumento prioritario en las políticas de la UE, aparece el complemento de la protección y fomento del comercio tradicional para *revitalizar* de centros históricos y de áreas rurales.

La actividad comercial impulsa la formación de una estructura de centralidad y de representación capaz de dar cohesión y articulación a las distintas partes de una ciudad que, hoy, tiende a ser policéntrica, pero que mantiene su sustancia de lugar de información e intercambio. Ello exige adecuar las intervenciones urbanísticas a las singularidades de cada caso y fomentar una visión coherente de los usos urbanos, mediante su control viable, donde la implantación del comercio se inserte correctamente en la estructura urbana, con un *diseño urbano* adecuado y dirigido por una perspectiva *integrada* de los espacios urbanos nuevos y existentes. El comercio minorista tiende a adaptarse al patrimonio inmobiliario existente, por lo que siempre será factor de revitalización en los proyectos urbanísticos de renovación y conservación.

Las estrategias comerciales pueden también contribuir al fortalecimiento del territorio si enriquecen la “interacción entre los núcleos de población existentes y el medio rural”. Si el modelo territorial de la región está condicionado por dos *factores* interrelacionados, la gran extensión de la región y la falta de tamaño del sistema de centros intermedios, el comercio debe servir para “trabajar” el territorio. No ayuda la excentricidad del sistema principal de infraestructuras de transporte, porque muchos espacios de la región son “territorio de paso”. Sin embargo, lo realizado en los últimos años y lo previsto para un futuro cercano cambian el panorama. Como consecuencia, podemos establecer ámbitos de ordenación de escala menor de la provincia y definir un sistema de centros urbanos jerarquizado y relacionado con esos ámbitos, capaz de articular sistemas de servicios para un medio rural mejor trabado.

Planteamos tres ideas útiles para ello, considerando que el Equipamiento Comercial es un elemento inserto en la nodalidad de los sistemas urbano-rurales y en los sistemas de infraestructuras que los sirven (FIGURA 20):

- La necesidad de comprender la red urbano-territorial de forma diferenciada, a partir del rango y tipo de los nodos y de sus corredores más dinámicos, incrementando la conectividad potencial.
- La necesidad de elaborar estrategias capaces de administrar la baja densidad; es decir de facilitar la interacción con el medio rural en función de sus potencialidades.
- La oportunidad de pensar las cabeceras comarcales y otros centros niales como lugares estratégicos para fomentar estructuras de servicio y de acceso al territorio.

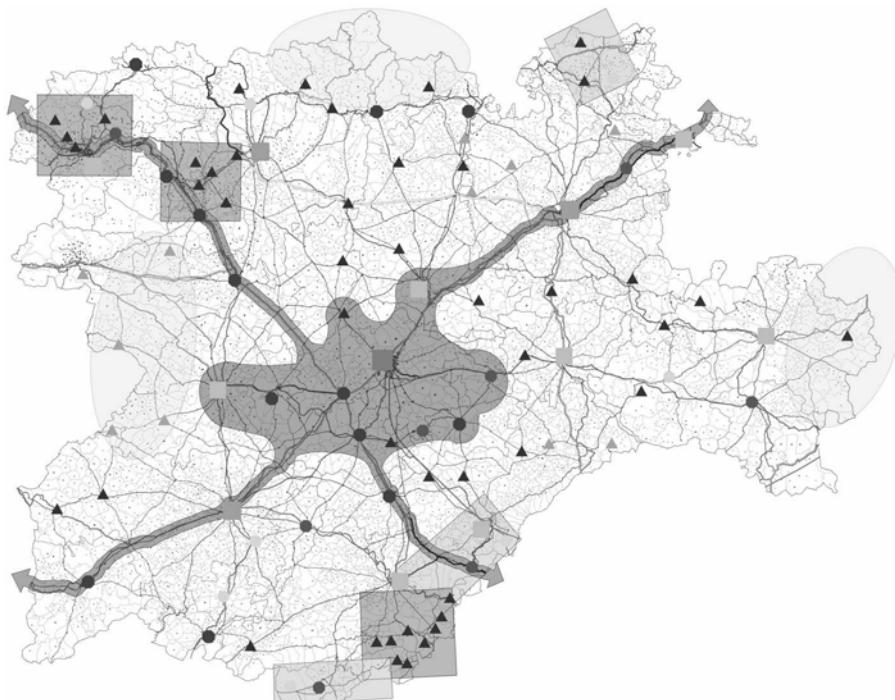


Figura 20. Lectura sintética de las sinergias territoriales, corredores y áreas frágiles en Castilla y León.

Así, apoyándose en las nuevas tecnologías de información, la acción territorial en una “región rural” puede tener más eficacia. Sin embargo las condiciones del medio rural no son homogéneas, encontramos gran variedad de situaciones, incluso en su actitud ante el futuro, no exclusivamente negativas. El perfil de cada comarca, su relación con otros territorios, algunas coyunturas locales heredadas son claves en cada caso. Medio rural y medio urbano se confunden al referimos al conjunto del sistema de núcleos de población. Ambos están profundamente intrincados ya que la población de los municipios rurales tiene una intensa relación con las ciudades y villas principales. Aprender a “administrar la baja densidad” significa hablar del territorio en su conjunto y a la vez de sus particularismos y relaciones. Si pensamos el comercio como formas

inteligentes de desarrollo económico, a partir de potenciales endógenos, de un territorio más moderno, más creativo, mejor servido, donde pensamos en cómo aprovechar recursos culturales y naturales abundantes, en incrementar las interacciones.

A la vez es evidente que la inversión en los espacios urbanos tradicionales se justifica por la “necesidad de fomentar economías locales vigorosas”. Los espacios históricos están dotados de una identidad de un carácter mixto y complejo, cargada de simbolismo y de elementos constituyentes de la cultura local, con potencial extraordinario frente a los nuevos centros comerciales, sin carga simbólica y a veces sometidos a diseños estereotipados. Pero la revitalización del comercio en los espacios urbanos tradicionales exige *unidad de gestión*, más o menos centralizada y fundada en la colaboración y en la programación estable. En España, desde diferentes instancias se ha propuesto la promoción de los denominados *Centros Comerciales Abiertos*, marcando un modelo de actuación para que los pequeños comercios puedan competir en el contexto actual, competir “en pie de igualdad con las grandes superficies comerciales”. Se trata de la propuesta de un modelo organizativo de los comerciantes en los centros históricos, para perfilar las necesidades y estrategias del comercio en un ámbito predefinido de dichos centros. Ello tiene sin duda exigencias que trascienden el marco espacial y carecemos de un conjunto relevante de experiencias evaluable¹³. También se han realizado avances claros desde asociaciones de comerciantes con la participación directa o indirecta de las administraciones públicas. Otras experiencias en gestión integrada de espacios comerciales urbanos permiten concluir que para el éxito de la actividad comercial hay exigencias de diseño claras, como la *continuidad espacial*, consecuencia de espacios bien estructurados y legibles, o la *seguridad*, dependiente del contexto social y económico, pero también de la naturaleza de los espacios abiertos y de la información suministrada a los ciudadanos.

No cabe, sin embargo, un proyecto para los centros urbanos tradicionales si no existe un proyecto global y adaptable para la ciudad en su conjunto, desde el que se perfile el anterior. No se puede confiar sólo en políticas sectoriales o en proyectos parciales, se necesitan elementos estructurantes y claves espaciales y funcionales capaces de establecer un marco de referencia. La sustancia de la eficacia de la planificación y su potencial para ponerse al servicio de la toma de decisiones está inmersa en su propio proceso, que ofrece una valoración organizada de lo que sabemos y está lista para interpretar con coherencia la realidad urbana y ofrecer escenarios futuros.

Ni el Plan Regional de comercio, ni el planeamiento urbanístico, tienen capacidad para modificar la vida económica o social de un área, pero si pueden tener “potencialidad” para remover los obstáculos normativos y administrativos que condicionan el adecuado desenvolvimiento de las actividades comerciales y,

¹³ ver: *Centros Comerciales Abiertos* (DIRECCIÓN GENERAL DEL COMERCIO INTERIOR, 1998). Sin embargo la estructura del comercio en España, todavía muy atomizada, y la naturaleza de nuestros espacios urbanos, no es análoga a la de las ciudades de Gran Bretaña, Holanda o Alemania, donde se han desarrollado la gestión de los centros urbanos. Ver: “The Rise of Town Centre Management: the British Experience” (SAMUELS, 2000). De ello queda, sin embargo, la imbricación entre comercio y revitalización de espacios urbanos.

sobre todo, para incorporar como elemento positivo en las estrategias de ordenación de la ciudad elementos que afecten a la calidad -estructural o contextual, ambiental y funcional- de los espacios comerciales (MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO, 1995B). Modernización del comercio, mejora de la accesibilidad y legibilidad del espacio urbano, un diseño urbano que oriente al automóvil, que facilite el transporte público y que esté al servicio del peatón, el fomento de usos mixtos y del carácter residencial de los centros urbanos, etc... son temas hoy que deben abordarse de manera articulada.



Figura 21. Comercio tradicional en la ciudad de Burgos.

Nuestro estudio planteaba, como colofón, dos ideas para activar el “urbanismo comercial” en Castilla y León, poco habituales y surgidas de la observación de problemas generales.

En primer lugar se detectaba un conflicto de intereses entre la cultura conservativa y la concepción funcional en los Centros Históricos, consecuencia de su doble condición de conjunto histórico y centro urbano, evidente en las diferentes acciones de intervención. Así las políticas urbanas derivadas de la perspectiva vinculada a la *conservación del patrimonio histórico* y la derivada de la *revitalización económica* de los centros urbanos muestran profundas divergencias, más allá de los objetivos formales compartidos de puesta en valor y de consecución de la mayor calidad ambiental posible. En un marco de congestión de las ciudades históricas, sin “nuevas centralidades” que compitan, la atención al monumento prioriza la perspectiva del visitante, con un desarrollo del espacio

urbano al servicio de valores escénicos, mientras el acento en el avance de las economías locales arraiga en lo cotidiano y prioriza la eficacia funcional, generando conflictos.

Cada “política” se dirige desde órganos diferentes y con frecuencia los “defensores” de la identidad cultural se oponen a mejoras funcionales que los agentes económicos locales consideran “imprescindibles”. Para abordar esta realidad el estudio plantea tres principios:

1. La necesidad de hacer una delimitación precisa y coherente de los diferentes espacios urbanos del centro histórico, detectando los factores que los hacen homogéneos.
2. La necesidad de establecer objetivos diferenciados para cada uno de estos espacios desde sus características y sus potencialidades efectivas.
3. No perder de vista que el centro urbano exige un horizonte urbanístico articulado con el conjunto del sistema urbano.

En segundo lugar el estudio destaca que apenas se está hablando de la oportunidad que ofrecen las *políticas de tiempos*. No se trata de asumir costos imposibles derivados de la ampliación de los horarios de apertura comercial, sino de administrar con más libertad los tiempos, evitando que actividades simultáneas –por ejemplo, servicios públicos, escuelas y comercios– tengan horarios incompatibles, reorganizando la semana, estableciendo jornadas continuas, etc. En una situación de ciudades con centros históricos siempre dinámicos y complejos se pueden desarrollar esfuerzos por orientar hábitos culturales y proponer nuevas formas de uso de la ciudad que rentabilicen sus infraestructuras, que sortejen las horas punta, que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones más sensibles, etc. Habría que redescubrir los efectos de la temporalidad en el espacio y abordar el tiempo social en su complejidad a escala urbana en beneficio del interés colectivo¹⁴.

La actividad comercial es protagonista y testigo del proceso de cambio urbano. Su capacidad para movilizar a los consumidores y caracterizar el territorio hacen de ella un agente imprescindible para la planificación urbana y territorial en sus objetivos de adaptación de los centros rurales y de los espacios urbanos históricos, del mantenimiento del nivel de funcionalidad de los mismos y de su capacidad de atracción, pero también en el impulso de la complejidad y calidad de las nuevas áreas urbanas. En todos ellos el comercio ha de cumplir con su papel al servicio de la calidad de vida y de la salud sostenible del territorio.

¹⁴ Ver los monográficos: *Il tempo e la città fra natura e storia. Atlante di progetti sui tempi della città. Revista Urbanística Quaderni*, INU Roma 1997; y *Emplois du temps. Revista Les annales de la recherche urbaine*, nº 77, 1997.

Bibliografía

ALONSO TEIXIDOR, Luis F., "Actividad Comercial y Planeamiento Urbano", *Curso de Urbanismo Comercial*, Madrid, COAM, 1989.

AAVV, *Il tempo e la città fra natura e storia. Atlante di progetti sui tempi della città. Revista Urbanistica Quaderni*, INU Roma, 1997.

AAVV, *Emplois du temps. Revista Les annales de la recherche urbaine*, nº 77, 1997.

BERRY, Brian Joe Lobley, *Geografía de los centros de mercado y distribución al por menor*, Barcelona, Vicens-Vives, 1971.

COMUNIDAD DE MADRID, *Jornadas sobre Comercio y Territorio. Criterios de Dotación y Localización*, Madrid, Consejería de Economía, Dirección General de Comercio y Consumo, 1991.

DIRECCIÓN GENERAL DEL COMERCIO INTERIOR, *Centros Comerciales Abiertos*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, 1998.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA COMERCIAL, *Ordenanzas Municipales y el comercio*, Madrid, Ministerio de Economía, Centro de Publicaciones y Documentación, 2001.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María, *Comercio y Planeamiento Urbano. Recomendaciones para la ordenación de las actividades comerciales en el planeamiento municipal*, Madrid, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda, 1998.

GÓMEZ PASCUAL, R., "El papel del comercio en la revitalización de los centros urbanos en Europa: las declaraciones de Málaga y Lille", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 19, Madrid, 2000.

LANG, Tim, RAVEN, Hugh y DUMONTEIL, Caroline, *Off our Trolleys (Great Market Failure)*, London, Institute for Public Policy Research, 1995.

MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO, "Tendencias espontáneas de localización de las Actividades Generales en el Centro Urbano e Histórico", en *Ánalisis Territorial del Comercio Minorista*, Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo, Dirección General de Comercio Interior, 1995a.

MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO, "Estrategias en la Rehabilitación y Revitalización de la Actividad Comercial en los Centros Urbanos", en: *Ánalisis Territorial del Comercio Minorista*, Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo, Dirección General de Comercio Interior, 1995b.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel, *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

RAMÍREZ ESTÉVEZ, Guillermo y REGUERA DE CASTRO, José Mauro, “Comarcalización funcional de síntesis”, en: *Modelo Funcional de la Territorialización de Servicios*, Valladolid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, D.L. 1994.

RIFKIN, Jeremy, *La era del acceso*, Madrid, Paidós, 2000.

SAMUELS, Ivor, “The Rise of Town Centre Management: the British Experience”, *Documentos*, nº 3, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2000.

TARRAGÓ I BALAGUÉ, Marcial, “Planificación Urbanística y Comercio”, *Jornada sobre la Ordenación Espacial del Comercio en Castilla y León*, Fondo Social Europeo, Junta de Castilla y León, 1996.