

ciudad es 10

2007

GENERADORES DE NUEVA URBANIDAD:
LOS ESPACIOS COMERCIALES



GENERADORES DE NUEVA
URBANIDAD: LOS ESPACIOS
COMERCIALES

GENERATORI DI URBANITÀ: I LUOGHI
DEL COMMERCIO

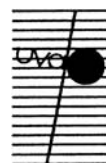
**Ciudades, 10
2007**

GENERADORES DE NUEVA
URBANIDAD: LOS ESPACIOS
COMERCIALES

GENERATORI DI URBANITÀ: I LUOGHI
DEL COMMERCIO

Instituto Universitario de Urbanística

Secretariado de publicaciones



Universidad de Valladolid

Ciudades, 10

Revista anual del Instituto universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

Director:

Alfonso Álvarez Mora, Universidad de Valladolid

Consejo de redacción:

María Castrillo Romón, Universidad de Valladolid

Juan Luis de las Rivas, Universidad de Valladolid

Luis Santos Ganges, Universidad de Valladolid

Consejo científico:

Antonio Fernández Alba, Universidad Politécnica de Madrid

Ivor Samuels, UK Civic Trust (Reino Unido)

Corinna Morandi, Politecnico de Milano (Italia)

Fernando Roch Peña, Universidad Politécnica de Madrid

Ignacio San Martín, University of Arizona, Tucson (EUA)

Francisco Valverde Díaz de León, Universidad Iberoamericana de Puebla (México)

Edita:

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid en colaboración con
el URB&COM, Laboratorio de Urbanística y Comercio del Politécnico de Milán.

© Los autores. Valladolid, 2007.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA Y SECRETARIADO DE
PUBLICACIONES E INTERCAMBIO EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE
VALLADOLID.

Coordinación de este número:

Juan Luis de las Rivas Sanz y Corinna Morandi

Composición:

Vanesa Jiménez Cervera

Fotografía de cubierta: Juan Luis de las Rivas, Burdeos 2004.

ISSN:

I.S.B.N.:

Depósito legal:

Impresión:

Para cualquier información:

Instituto Universitario de Urbanística.

E.T.S. de Arquitectura. Avda. de Salamanca, s/n. 47014 Valladolid (España)

Tel.: (+34) 983 423465 y (+34) 983 423437

Fax: (+34) 983 423439

Correo electrónico: insur@uva.es

Web: <http://www3.uva.es/iuu/>

URB&COM. Via Garofalo, 39 (1° piano, scala D). 20133 Milano (Italia)

Tel.: (+39) 02 2399 9443

Fax: (+39) 02 2399 9444

Correo electrónico: urbecom@polimi.it

Web: <http://www.netdiap.polimi.it/lab/urbecom>

INDICE

Mariano de Meer. In memoriam.....	9-12
Roger-Henri Guerrand. In memoriam.....	13-16
Editorial.....	17-18

Juan Luis DE LAS RIVAS y Corinna MORANDI <i>Generadores de una nueva urbanidad: los espacios comerciales</i>	19-24
---	-------

REGULACIÓN DEL COMERCIO Y URBANISMO REGOLAZIONE DEL COMMERCIO E URBANISTICA

Luca TAMINI <i>Verso il federalismo commerciale: la regolazione del commercio in Italia</i>	25-38
--	-------

Helena VILLAREJO <i>Balance de una década de regulación de los grandes establecimientos comerciales en España</i>	39-66
--	-------

Clifford GUY <i>Retail planning policy in the United Kingdom</i>	67-78
---	-------

Antonio CASELLA <i>La regolazione delle attività commerciali in Francia: norme, piani, strategie</i>	79-88
---	-------

ORDENACIÓN DEL COMERCIO A ESCALA REGIONAL PROGRAMAZIONE DEL COMMERCIO A SCALA REGIONALE

Onorio ZAPPI <i>L'evoluzione della programmazione commerciale in Emilia Romagna</i>	89-96
--	-------

Grazia BRUNETTA <i>Geografia delle localizzazioni commerciali e sistemi di regolazione e valutazione in Piemonte</i>	97-108
---	--------

Juan Luis DE LAS RIVAS <i>Dificultades del urbanismo comercial: el plan general de equipamiento comercial de Castilla y León</i>	109-142
---	---------

COMERCIO, TRANSFORMACIÓN URBANA Y NUEVAS POLARIDADES
COMMERCIO, TRASFORMAZIONE URBANA E NUOVE POLARITÀ

Carlo MOLTENI

Rigenerazione urbana e commercio. Il caso di Birmingham..... 143-158

Corinna MORANDI

Il commercio nei programmi di riqualificazione urbana a Milano..... 159-170

Maria BASILE

Esperienze di gestione unitaria del commercio urbano: Lille e Roubaix... 171-184

Ramón LÓPEZ DE LUCIO

Comercio y periferia: el caso de la Región de Madrid..... 185-202

Proyecto de Investigación Interateneo Universitario

*Nuovi formati commerciali e polarità interregionali: Lombardia, Piemonte,
Emilia Romagna.....* 203-212

Miguel SILVA DA GRAÇA

*Espaços privados e usos colectivos: Do admirável mundo novo do
consumo às novas tipologias comerciais de Lisboa.....* 213-240

MARIANO DE MEER¹. IN MEMORIAM



Jardín de Shugborough, 1991. *Paráfrasis de un recuerdo fotográfico en el que vemos a Mariano ensimismado consultando el libro guía del jardín pintoresco de Shugborough. Es en el sur de Inglaterra, en la primavera de 1991, estación allí nunca adelantada, como se deja notar por el estado despojado de los árboles no arbustáceos. La foto es bonita y llena de inocentes intenciones. Está mal decirlo, pero recuerdo que la idea de que posara de aquella manera fue mía, aunque ahora dudo si la realización me pertenece o fue obra de Dario Álvarez, pues él y yo nos turnábamos a la hora de hacernos cargo de las fotos de viajes que luego pasaban a enriquecer el archivo fotográfico del Departamento, lo que después nos permitía dar clases con verdadero conocimiento de causa.*

Se trataba de plasmar en fotografía una imagen equivalente a la de los “gentleman” británicos del siglo XVIII, justo los que habían urdido la idea de representar el espíritu de Grecia en el jardín inglés, y evocarlo mediante réplicas literales de los monumentos de Atenas previamente visitados y dibujados in situ. Mariano, justo en aquel sitio, con corbata, camisa blanca impecable y gabardina –una excepción de cortesía en el vestir en medio de un grupo dejado llevar por lo casual- encajaba como un guante en las formas y el espíritu del jardín. El en sí mismo tenía algo de british inusualmente transliterado a los áridos paisajes castellanos, todo un ejemplo de fusión de lo mejor de las dos culturas.

En otra oportunidad, con ocasión de un segundo viaje a Inglaterra al que también se incorporó, pues ya era parte de otro ya famoso séquito viajero vallisoletano, formado por gentes de la Escuela de Arquitectura y allegados, dando tumbos por el mundo para verlo y hacerle fotos, en la catedral de Peterborough, rindió homenaje a Catalina de Aragón, hija de los Reyes Católicos, infeliz esposa de Enrique VIII, ante cuyos estandartes, en la capilla donde reposan sus restos, Mariano sacó a relucir su faceta de hombre culto

¹ Mariano de Meer, abogado vallisoletano, era miembro del Instituto Universitario de Urbanística y colaborador del mismo desde los inicios.

conocedor de la historia, y para acompañarle en aquel recuerdo suyo a la memoria casi olvidada de la infanta aragonesa, algunos de los viajeros, los de voz más argentina, entonaron sonos renacentistas españoles.

Al fondo de la imagen, sobre el verde y bien arreglado césped del jardín de Shugborough, emergiendo de una floresta cultivada, se recorta el resplandeciente volumen de un templete clasicista, a la manera de los griegos antiguos, tradición de un lenguaje, el clásico, ausente en el pasado arquitectónico de la isla. En el interior de las mansiones donde habitaban los dueños de los jardines ilustrados dieciochescos, colgaban los cuadros en los que estos se mandaban retratar de una guisa parecida en el escenario del jardín que recreaba para ellos una nueva Arcadia idealizada por poetas, músicos y soñadores...

Detrás de lo que no se ve en la imagen de la paráfrasis, se ven los paisajes visitados en feliz camaradería, las ciudades helenísticas sitas en la actual Turquía, Egipto, la India, Siria..., pues Mariano había hecho de los viajes compartidos una vocación añadida a su gusto por coleccionar guías “Baedeker” y planos de ciudades y geografías antiguas, incluso desaparecidas o inexistentes. El viaje como metáfora de la vida también, y como promesa de otras expectativas cumplidas en parte gracias a ellos en el territorio más íntimo de lo personal y de lo familiar. Los viajes se instalaron como interludios recurrentes en la vida del competente profesional de la abogacía, con especial énfasis en lo referente a las cuestiones del derecho urbanístico. Juntos y junto a otros, todos juntos, añorábamos después, cuando a su vez los viajes hechos pasaron a ser motivo de remembranza, la naturaleza de lo que compartíamos con ellos. Respecto a los viajes, pensábamos los dos, pensábamos muchos, los libros y las clases resultan fantásticos sucedáneos, placebos sustitutivos de una hipótesis verificable en los sitios de la narración donde se sitúan las obras originales. Las mejores clases o conversaciones son incitaciones y propuestas de futuras salidas fuera, o recuerdos de incursiones que tuvieron su destino y la consabida vuelta a casa. De los viajes se cuentan sus cosas y sus imágenes, se discurrea y se fantasea.

Proclives según la naturaleza de nuestras respectivas ocupaciones al sedentarismo característico de la cultura académica, o de la abogacía, tampoco se trataba entonces de justificar el quietismo inmovilista con la argumentación alternativa del “viaje interior”, poético u opiáceo. Así que nos fuimos a transgredir las fronteras que dividen absurdamente los países, reinventando los tours, los travels y los reise con espíritu de ilustrados redivivos, acercándonos a sitios y a culturas en densas jornadas de visitas, reencuentros y descubrimientos de lo que hasta entonces estaba depositado a la espera en las páginas de la “Baedeker”, y recapitulado en los “dossieres” artesanales que el grupo portaba como único signo común de identificación exterior. De la “instantánea” del viajero captada en Shugborough se desprende la placidez del que, habiendo ido y llegado, parece estar allí sin renunciar a su propio mundo. Así se hacían retratar los viajeros diletantes ingleses cuando se acercaban a los parajes de la antigua Grecia, posando como testigos directos junto a los escenarios y las obras admiradas. Porque entonces y ahora, viajar no se corresponde con huir, sino con salir al encuentro de lo distinto, de lo diferente, de lo que está más allá, al otro lado. Se trata de un ejercicio de comprensión y de tolerancia que recompensa no sólo con el conocimiento adquirido, sino con el cambio positivo en la forma de reconocer el mundo y de dialogar y relacionarse con él.

Como en el retrato de Mariano en Shugborough, el viajero puede parecer un “rousseauuniano” ensoñador paseante solitario, absorto, perdido por la armonía de las esferas. O puede juramentarse con cómplices gregarios con los que unir fuerzas para rentabilizarlas al máximo posible. Y puede marcarse etapas y objetivos de un plan pautado, mas siempre teniendo en cuenta su perfil domesticado, esto es, que antes de salir se propone acabar volviendo, enriquecido y mejorado, al lugar de origen.

Hemos viajado sumando entusiasmos y participando de actitudes, emulando poses, como en la fotografía de Shugborough, porque se partía de una precariedad formativa, de un silencioso vacío informativo. La manera colectiva de solventarlo fueron aquellos numerosos y continuos “viajes de estudios” que tomaron rumbos diversos, sucediéndose con cadencia admirable: desde la cultura grecolatina de Sicilia y la Magna Grecia al barroco centroeuropeo, de los jardines paisajísticos ingleses a los regulares franceses, de los castillos medievales de Escocia, o los renovados por Robert Adam, al modernismo de un exquisito Mackintosh hallado en Glasgow. La arquitectura moderna holandesa o la antigua de Egipto, Siria, Jordania. La India de los grandes mogoles y de Lutyens y Le Corbusier. El gótico francés y el neoclasicismo romántico alemán. Desde la Isfahán safávida a la Samarcanda timúrida, sin olvidar las ciudades helenísticas o el corazón mismo de la Hélade, tierras telúricas que así se nos manifestaron con soterradas evidencias sísmicas...

Pero detrás de la fotografía de la evocación y de la paráfrasis se dejan traslucir, sobre todo, los paisajes de Grecia, mares, islas, templos y santuarios de la antigua Hélade, devueltos a la actualidad tras el redescubrimiento de una genuina Grecia antigua, por mediación de la cual, cada viajero, estando allí, siente lo fuerte de sus vínculos con el presente, una Grecia a la que se rescata por instantes entreviéndola ofuscada por las estampas pintorescas de sus sucesivos avatares, para finalmente concluir en una Grecia actual que lleva encima el legado de la de Pericles y soporta como puede el peso de sus ruinas.

En una estela funeraria del Cerámico ateniense, un texto grabado en ella transfigura la realidad en más sentidos que las propias intenciones originales, pues lo que allí reza : “aquí reposa el cuerpo, el espíritu en todas partes” parece hacer alusión tanto a las palabras de consuelo recogidas para mitigar el dolor de la ausencia, como a la trascendencia de la cultura clásica, ubicada en un lugar y en un tiempo acotados en términos puramente historicistas, pero universal e intemporal en cuanto herencia inagotable. Palabras de las que los griegos antiguos nos enseñaron a hacer un uso poético continuo, alusivo, luminoso, para con ellas, con las palabras de la poesía, atrapar fragmentos de la realidad y llevarlos fuera del tiempo, y gracias a la exaltación de lo poético poder aligerar la losa de la pesada realidad, de una realidad positivamente alterada gracias a las palabras que la rinden a la causa poética. De otra no menos conmovedora estela ática tomamos las palabras finales de la evocación y de la paráfrasis: “que la tierra sobre él le sea tan leve como leve fue él sobre la tierra”.

RAMÓN RODRÍGUEZ LLERA

ROGER-HENRI GUERRAND¹. IN MEMORIAM



Nuestro primer contacto fue una llamada telefónica que Roger-Henri Guerrand me hizo al recibir una carta que, a falta de otras señas postales, le envié a la editorial La Découverte. Recuerdo bien que Guerrand intercalaba de vez en cuando alguna expresión en castellano para que yo pudiera comprender algo de lo que me decía, pero no creo que yo articulase más de dos o tres frases en francés medianamente inteligibles. En tales circunstancias, me sorprendió que un prestigioso investigador, autor de más de treinta libros y cientos de artículos y textos, traducido al italiano y al castellano, y galardonado con el “Grand Prix de la critique architecturale” (1985) no pusiese reparos a la petición que le hacía de tutorarme en una estancia breve de investigación en Francia. Al contrario: no sólo me apoyó sino que, desde entonces, nunca dejó de darme ayuda, enseñanzas, libros, cartas, fotos, regalos, recuerdos y cariño con la infinita y multiforme generosidad que le eran propias.

Thierry Paquot, en una entrevista publicada en la revista Urbanisme (julio de 1997), decía: “Nada le repugna más que la hipocresía de los bienpensantes, la profunda idiotez del nuevo rico, el canguelo del funcionario y la obediencia del militante acérrimo. RHG no es un seguidor sino un innovador. Es por ello, sin duda, que ha sido siempre un marginal. Ni la universidad ni el CNRS lo acogieron, y las distintas ‘escuelas’ de historiadores que controlan la producción ‘científica’ lo ignoraron. Poco ha importado. Desde su rincón y con los medios que tenía a mano, RHG ha construido una obra inclasificable e independiente de las ‘capillas parisinas’”. La suya ha sido, como reza el título de sus memorias, una vida -una obra- “a contracorriente” (2005), algo que, como él mismo reconocía, “a menudo fue muy difícil” y que, sin duda, requirió enormes dosis de tesón. RHG, generoso y fiel a sus ideas, era, como él mismo decía con sorna, un “viejo Don Quijote”.

A primeros de septiembre de 1999 nos encontramos cara a cara por primera vez. Fue en el Musée Social de París. Guerrand -autor de ‘Les origines du logement social en France’ (1966), un trabajo seminal, tan innovador como riguroso- había orientado mi búsqueda hacia este centro de documentación donde, como él bien sabía (Le logement populaire en France: sources documentaires et bibliographie, 1983) se concentra la mayor bibliografía reformista del XIX francés, incluida la más completa colección de libros sobre los inicios de la vivienda social en Francia. Yo había leído ‘Propriétaires et locataires: les origines du logement social en France’, 1850-1914 (1987), segunda edición de aquel libro señero, y también un capítulo firmado por Guerrand en la Historia de la vida privada (vol. 8) de Ariès y Duby, traducido al castellano en 1989. A través de ellos, conocía y admiraba su condición de historiador de la vida cotidiana. Pero fue conversando con él en el Musée Social, con el busto de Le Play como testigo, cuando tuve la más vívida conciencia de su

¹ El Profesor Guerrand visitó en varias ocasiones nuestro Instituto y colaboró con Ciudades..

insaciable curiosidad, su penetrante mirada sobre los acontecimientos, su pasión en todo lo que hacía...

Finalizó aquella estancia en Francia con una inolvidable visita al profesor en su casa de Rennes el 29 de octubre de 1999. Pudimos conocer a su mujer, Marie-Thérèse y compartir el gusto de los Guerrand por la buena mesa. Y fue en aquella ocasión cuando, entre recuerdos y detalles personales, RHG nos desveló su faceta de “inquilino militante”: un compromiso ético derivado de su conciencia de la historia de la vivienda social (Cent ans d'habitat social: une utopie réaliste, 1989; Une Europe en construction: deux siècles d'habitat social en Europe, 1992; Sociétés anonymes d'HLM depuis 1853: une certaine philosophie de l'action privée pour une mission d'intérêt général, 1997). Guerrand contra la corriente, una vez más...

Escucharía de nuevo afirmar su “militantismo” en la primavera de 2000, cuando, aceptando la invitación del Instituto Universitario de Urbanística, RGH visitó Valladolid e impartió una lección de doctorado sobre la situación actual de la vivienda social en Francia. Claridad, expresividad dramática y pasión a raudales: Guerrand no daba clase; se daba, literalmente, en la clase. “Si quieres hacer reflexionar a los alumnos, ha de ser por la mediación de lo real, por la vista, por el oído, por el tacto, por todos los sentidos”.

Sin embargo, lo que hacía de Guerrand un docente extraordinario no eran ni sus cualidades comunicativas ni su dilatadísimo ejercicio como profesor, sino su radical compromiso con la transformación de la enseñanza de la arquitectura. Testigo y estudioso de las revueltas estudiantiles y del sistema educativo en Francia (Lycéens révoltés, étudiants révolutionnaires au 19e siècle, 1969; C'est la faute aux profs!: pour une histoire du professorat, XIXe-XXe siècles, 1987) Guerrand trabajó junto a su muy querido y admirado Bernard Huet en la fundación de la Unité Pédagogique 8, hoy École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-Belleville: una larga batalla de renovación didáctica que tampoco fue precisamente fácil...

La visita de Mme. y M. Guerrand a Valladolid en 2000 también nos proporcionó la ocasión para compartir otra de las devociones del profesor: la Ciudad Jardín. RHG se unió al deseo del IUU de conmemorar el centenario de la publicación de Garden Cities of To-morrow con un número de la revista Ciudades y, una vez más, aceptó desinteresadamente colaborar en el proyecto. No solamente escribió el artículo “Sobre los orígenes del movimiento de las ciudades-jardines en Europa”, en el que hacía gala de un conocimiento amplísimo del tema (que trascendía en su colaboración con diversas asociaciones de ciudades jardines), sino que puso su experiencia investigadora al servicio de la revista para seleccionar los artículos que finalmente conformaron Ciudades 6 (2000-2001) “La Ciudad-Jardín cien años después” y nos obsequió con el curioso documento que abre el volumen: “La cantate des cités-jardins”.

Ciudades todavía tendría el honor de recibir otra colaboración más de RHG con ocasión del número 8 (2004). Interesado por el tema del monográfico, “Reciclar la ciudad”, nos remitió un texto, breve pero efficacísimo: “Cinquante ans après l'appel de l'abbé Pierre, une nouvelle crise du logement populaire en France”, donde evidenciaba la contradicción, especialmente grave en el caso de los Grands Ensembles franceses, entre el objetivo de mixticidad social y el criterio de acceso a la propiedad.

En abril de 2004, en su segunda visita al IUU, RHG impartió dos conferencias sobre sendos temas que eran dos de sus pasiones más antiguas: el metro de París (Le métro, 1968; L'aventure du métropolitain, 1986) y el Art Nouveau (L'Art Nouveau en Europe, 1965; Architecture Art Nouveau: Paris et la Région Île-de-France, provincia de Girona i Catalunya, Bucaresti si România, 2003).

Guardo muchos buenos recuerdos de aquella segunda estancia de los Guerrand en Valladolid, aderezada con un viaje a Segovia y otro a Salamanca, risas en un

estrambótico restaurante y, entre las delicadas piezas de Lalique que guarda la Casa Lys, terribles evocaciones de la guerra en St. Malo... Sin embargo, no puedo dejar de lamentar el haber fallado entonces en el intento de satisfacer la curiosidad del profesor por las procesiones de la Semana Santa vallisoletana. La vida, desgraciadamente, no me daría otra ocasión.

*El 2 de junio de 2006, en un salón de actos abarrotado de profesores y alumnos, en medio de una emocionada ovación y de muestras de cariño y admiración incesantes, fue la última vez que pude cruzar unas breves palabras con él. La ENSAPB le rendía un merecidísimo homenaje y se le imponía la medalla de Officier des Arts et des Lettres ("En fin, la glorie?", ironizaba él en una de sus cartas). Entre las actividades del evento, se inauguró una exposición sobre la obra de RHG y se presentó el libro colectivo *Vive l'hédonisme démocratique!* (2006), que atestigua con notable eficacia la inclasificabilidad de la obra de Guerrand que abarca no sólo la vivienda social, el Art Nouveau, la historia del metro, de la enseñanza en Francia... sino también la higiene (*Les Lieux: histoire des commodités*, 1985, traducido al castellano como *Las letrinas. Historia de la higiene urbana*, 1991; *Le confident des dames: le bidet du XVIIIe au XXe siècle: histoire d'une intimité*, 1997; *Higiène*, 2001), la historia del urbanismo (*Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, 2005), del *Far West*, de la sexualidad y el control de la natalidad, de la Iglesia católica, del servicio social, del crecimiento de París... La laboriosidad de RHG era tal que, aun siendo octogenario y pese al debilitamiento de su salud, seguía colaborando en investigaciones de la más diversa índole y publicaba casi un libro al año (el último en el que trabajaba, la historia del orinal).*

Poco después de aquel homenaje en la ENSAPB, en una carta, me hablaría de la tradición bretona que dice que, avisando de la hora final, el 'ankou' pasa en su carro por delante de la casa de cada quien. Sus frases, amables como siempre, iban entretreídas de un gran cansancio...

RHG había nacido el 6 de julio de 1923 en Sarrebrück. El ankou quiso arrebatárnoslo en Rennes el 10 de octubre de 2006 pero no pudo llevarse sus palabras, sus ideas ni nuestro cariño, admiración y gratitud. Contra la corriente del tiempo, su obra y su memoria permanecen con nosotros, querido profesor.

MARÍA CASTRILLO ROMÓN

EDITORIAL

La práctica de la Planificación Urbana ha tratado, en cada uno de los momentos en que ha ejercido como tal, de adaptar sus contenidos metodológicos a la realidad urbana objeto de Ordenación y Control. Más aún, ha sido esta realidad la que ha marcado los pasos metodológicos a emprender por una disciplina con vocación de “crear ciudad”, de construir ciudadanía”.

Durante las últimas décadas del pasado siglo, y desde los años posteriores a las “contiendas” europeas, incluidas las nacionales, la Planificación Urbana, siendo fiel a los principios que la generaron como “disciplina de proyecto”, afronta la ordenación del espacio de la ciudad y del territorio, más preocupada, eso sí, por la primera que por el segundo, condicionada, sobre todo, por procurar el desarrollo de procesos específicos de “producción de suelo”. Se entiende que su intención es compaginar “políticas de suelo” con una “ordenación espacial cívica” que procure una ciudad para los ciudadanos. Esta es, al menos, la teoría, las buenas intenciones de partida.

Los primeros pasos de la Planificación Urbana, por otro lado, se orientaban, como sabemos, hacia una “ordenación zonificada” de los diferentes “espacios funcionales” que debían estructurar el ámbito de la ciudad y de su territorio. De esta forma, proyectar el “escenario futuro” de la ciudad consistía en establecer las zonas para “vivienda”, tantas como “niveles de renta”, lo “polígonos industriales”, el “sistema de espacios libres”, las “zonas verdes”, los “equipamientos”....etc. es decir, todas aquellas categorías funcionales con capacidad para establecer, o al menos para condicionar, una ordenación del espacio, un “modelo de ciudad”, y para impulsar, en suma, procesos de crecimiento y de “producción de suelo”. En este “modelo”, sin embargo, el comercio, su ordenación como “sistema”, su condición como categoría funcional estructurante e impulsora de producciones espaciales, no encuentra lugar. A esta actividad económica no se la considera como una categoría responsable del desarrollo espacial de la ciudad. Muy al contrario, su papel en este desarrollo es subsidiario, ejerciendo más como acompañante, como complementaria, nunca como responsable de esos procesos de “producción de suelo”. Dicha responsabilidad recae, sobre todo, en la vivienda y en la industria, quizá en ciertos equipamientos, entre ellos, los que están definiendo las nuevas “centralidades”, las que ocupan, por “reconquista”, los lugares más tradicionales. Presenciamos, por tanto, una manera de Planificar la ciudad en la que la actividad comercial no determina un crecimiento espacial concreto. Este, decimos, recae sobre otro tipo de componentes espacio-funcionales.

Hoy, sin embargo, los métodos, instrumentos y objetivos de la Planificación han cambiado radicalmente y con ellos aquellas categorías

espaciales implicadas en los procesos de producción de suelo. Ahora sí podemos observar la importancia del comercio como responsable de dichos procesos. A la palabra “comercio”, sin embargo, hay que darle un significado diferente, ya que no se trata del “comercio tradicional”, ni siquiera del comercio a “gran escala”, sino de una actividad económica que engloba y aglutina todo tipo de intercambios. De ahí el concepto de “gran superficie”, donde encontramos el comercio habitual, el que nos proporciona productos perecederos, desde los alimentos hasta el vestir. Pero esas “grandes superficies” también nos ofrecen la posibilidad del ocio, a todos los niveles, incluso la ilusión de pensar que recorreremos “espacios urbanos”, en su acepción de espacios públicos privatizados”, que permiten desarrollar la fantasía de un encuentro. Hacia estas “superficies”, en suma, se están desplazando prácticas colectivas que, hasta ahora, eran patrimonio de la ciudad.

Estos son los “grandes artefactos” responsables, hoy día, del proceso de producción de la ciudad, desbancando, de esta responsabilidad, a la vivienda. Y ello es así porque se conciben como las nuevas “ciudades”, como espacios urbanos concebidos como “centralidades” con capacidad para impulsar desarrollos residenciales concretos, dejando la “ciudad tradicional” como “centralidad de prestigio”, como espacio desde el que se ofertan los más altos valores inmobiliarios. El “modelo de ciudad segregada”, en este sentido, se ha consolidado un poco más.

De estos “espacios comerciales”, por último, se quiere evitar esta denominación con el objetivo de “descontaminarlos” de un calificativo un tanto tendencioso. Ahora se busca la totalidad, la sensación de que en esas “superficies” se va a disfrutar, a pasear, a consumir el tiempo libre, a solazarse y hundirse en el ocio y, por supuesto, a comprar. Del mismo modo que hoy se evita la distinción entre “industria” y “servicios”, sustituyendo esta dicotomía funcional por un todo que los abarca, los llamados “servicios productivos avanzados”, también se intenta que los “espacios comerciales” se identifiquen o confundan en la generalidad de las llamadas “áreas de centralidad”.

Dada la importancia de esta temática, hemos querido dedicar un número de la revista CIUDADES para tratar todas estas cuestiones de la manera más universal posible, es decir, haciendo confluir trabajos que abordan casuísticas europeas. Publicación esta que se ha elaborado, como ya es habitual en nosotros, colaborando con instituciones universitarias internacionales. En esta ocasión, hay que reconocer al Laboratorio URB&COM del Politécnico de Milán que dirige la profesora Corinna Morandi, porque su generoso esfuerzo y sus valiosas aportaciones han hecho posible el proyecto emprendido.

Valladolid, septiembre de 2007.

GENERADORES DE NUEVA URBANIDAD: LOS ESPACIOS COMERCIALES

GENERATORI DI URBANITÀ: I LUOGHI DEL COMMERCIO

Juan Luis de las Rivas Sanz y Corinna Morandi

La actividad comercial está tan profundamente ligada a la sustancia de lo urbano que no se puede abordar la evolución de los procesos de urbanización reciente sin prestar atención a cómo han evolucionado las formas comerciales. Así, la transformación de las periferias de las grandes ciudades europeas a partir de los años setenta no puede explicarse sin el desarrollo de las grandes estructuras comerciales, vinculadas al poder económico emergente de las grandes cadenas de distribución al por menor. Las primeras grandes superficies de la distribución “moderna” fueron los hipermercados y más tarde los centros comerciales (*mall*): éstos tuvieron gran impacto no sólo sobre la estructura del comercio urbano, sino sobre el conjunto de la estructura urbana, en la medida en que han acompañado los procesos de suburbanización y el desarrollo de una ciudad extensa fundada en el automóvil.

Pero las formas comerciales no han dejado de evolucionar y en los últimos años se ha producido una evolución intensa del sistema comercial en su conjunto: de los actores, de los formatos, de los espacios y, como consecuencia, de las formas de afrontar estos procesos por la administración pública. Hoy los proyectos comerciales incorporan en sus programas otras actividades, sobre todo ligadas al

*Le attività commerciali sono così strettamente integrate nei sistemi urbani e territoriali che non si può affrontare l'evoluzione recente dei processi di urbanizzazione senza prestare attenzione a come si sono trasformate le forme della distribuzione. Così, la trasformazione delle periferie delle grandi città europee a partire dagli anni settanta non si può spiegare senza prendere in considerazione lo sviluppo delle grandi superfici commerciali, collegato al potere economico delle grandi catene di distribuzione al dettaglio. Le prime grandi superfici della distribuzione “moderna” sono stati gli ipermercati, seguiti dai centri commerciali (*mall*): essi hanno avuto un grande impatto non solo sulla struttura del commercio urbano -si potrebbe dire sulla struttura urbana nel suo complesso- ma hanno anche accompagnato (e talvolta favorito) la suburbanizzazione e lo sviluppo della città diffusa fondata sull'uso dell'automobile.*

Le forme della distribuzione non hanno cessato di modificarsi e negli ultimi anni abbiamo assistito a una profonda evoluzione del sistema del commercio nel suo complesso: gli attori, i formati, i luoghi del commercio cambiano e, di conseguenza, cambiano i modi con cui le amministrazioni pubbliche si confrontano con questi processi. Oggi molti progetti di sviluppo di aree commerciali includono varie funzioni, soprattutto legate al tempo libero, sia nei centri urbani e nei

tiempo libre, de manera que podemos reconocer una intensificación del cambio tanto en los centros urbanos y en los barrios consolidados como en las periferias. Se promueven espacios comerciales de mayor tamaño y complejidad, destinados a atender la demanda de regiones completas. Localizados en lugares accesibles y distantes de los espacios urbanos consolidados se constituyen en nuevos polos de actividad con efectos territoriales de gran calado. Aquí los espacios comerciales, con fórmulas de venta innovadoras y diversas, conviven con proyectos inmobiliarios agresivos y con el despliegue de las industrias hosteleras y del ocio. Los parques temáticos son un ejemplo. Estas nuevas polaridades son quizás el fenómeno más espectacular de la evolución de la oferta comercial, que sin embargo actúa con modalidades diversas, adaptándose a las diferentes tipologías de la estructura urbana. La transformación del comercio es capilar y afecta tanto a los centros históricos como a los espacios peri-urbanos, a los barrios consolidados de la posguerra y a las nuevas periferias, espacios de la ciudad interior y de la ciudad abierta: es todo el sistema de instalaciones comerciales el que evoluciona.

Estos procesos de transformación no han tenido el mismo ritmo en todos los países europeos. También han sido diversas las políticas públicas dirigidas a regular las nuevas actividades comerciales y coordinar la programación comercial con la planificación urbanística. Gran Bretaña y Francia tienen en este sentido una gran experiencia acumulada de gestión de programas a través del “urbanismo comercial”, aunque con sistemas de regulación muy diferentes. Mientras en Gran Bretaña el “partnership” público privado ha estado en la base de las

quartieri consolidati che nelle zone periferiche e extraurbane. Si realizzano strutture commerciali caratterizzate da grandi dimensioni e complessità, con bacini d'utenza costituiti da vasti ambiti territoriali sovraregionali. Localizzati in luoghi ben accessibili e lontani dalle aree urbane consolidate, rappresentano nuove polarità funzionali con effetti territoriali di grande portata. In questi programmi di sviluppo commerciale e immobiliare spesso di grande portata, le attività commerciali, caratterizzate da vari formati in qualche modo innovativi, sono integrate con la realizzazione di attività ricettive e per il tempo libero, come ad esempio nei parchi tematici. Queste nuove polarità sono il fenomeno più spettacolare della evoluzione dell'offerta commerciale, che agisce tuttavia con diverse modalità, adattandosi alle diverse tipologie delle strutture urbane, nei centri storici come nelle aree periurbane, nei quartieri consolidati del dopoguerra e nelle nuove periferie, nella città interna e nello spazio aperto: è tutto il sistema insediativo del commercio che attraversa un processo evolutivo.

Queste trasformazioni non hanno avuto gli stessi ritmi temporali in tutti i paesi europei, come del resto sono state diverse le modalità con cui le politiche pubbliche hanno cercato di regolare lo sviluppo delle nuove attività commerciali e di coordinare la programmazione commerciale con la pianificazione urbanistica. Gran Bretagna e Francia hanno accumulato una grande esperienza di gestione dei programmi di sviluppo attraverso l'urbanistica commerciale, anche se con sistemi di regolazione diversi: mentre in Gran Bretagna la partnership pubblico privato è alla base delle strategie di pianificazione e di urbanistica commerciale, in Francia la leadership dell'amministrazione pubblica non è mai venuta meno, evolvendo dall'intervento regolativo da parte del potere centrale al rafforzamento dei sistemi decisionali

estrategias para el urbanismo y el comercio, en Francia el liderazgo de la administración pública ha sido permanente, evolucionando del intervencionismo inicial al fortalecimiento de los sistemas de decisión locales. En ambos casos los centros urbanos tradicionales han adquirido, en los últimos años, protagonismo. Por ello es sin duda muy oportuno hacer referencia a las situaciones y estrategias de estos dos países para valorar lo que ha ocurrido en España e Italia, donde los formatos de la distribución moderna se han desarrollado más tarde. El caso de Portugal, donde este proceso de modernización es todavía más reciente y, quizás por ello, más “brutal”, permite ofrecer una panorámica coherente de los perfiles de la relación entre comercio y ciudad.

Son muchas las conclusiones que podrían obtenerse del conjunto de casos que presentamos en este número de la revista. Algunas ideas pueden sin embargo centrar la reflexión general, ayudar a comprender algunos patrones de los fenómenos urbanos que arraigan en la evolución del comercio y orientar las acciones de la planificación espacial.

En primer lugar no es posible hoy abordar la localización del comercio sin reconocer un contexto plural y articulado de agentes o la diversidad de iniciativas, de situaciones y de estrategias posibles para el gobierno del fenómeno. El comercio es una actividad mercantil asociada al principio de libertad de empresa. Además los efectos o impactos de la evolución del comercio no son registrables sólo a escala local, sino que afecta ámbitos de dimensión regional. No en vano la regulación del desarrollo de la actividad comercial ha sido promovida desde el rango estatal y regional del sistema de toma de

locales. In entrambi i Paesi, i centri urbani tradizionali hanno negli ultimi anni riacquisito un ruolo da protagonisti. In relazione a questi temi, è utile fare riferimento alla situazione e alle strategie di questi due Paesi per valutare quanto è accaduto in Spagna e in Italia, dove i formati della distribuzione moderna si sono sviluppati più tardi. Il caso del Portogallo, dove pure questo processo di modernizzazione è stato più recente -e anche più “violento”- permette di presentare una panoramica sufficientemente articolata delle diverse modalità di declinazione del rapporto tra urbanistica e commercio.

Sono molte le conclusioni che si potrebbero trarre dal confronto tra i casi presentati in questo numero della rivista. Alcune questioni possono sollevare riflessioni di carattere generale, aiutare a capire alcune matrici dei fenomeni urbani che si possono mettere in relazione con l'evoluzione delle forme distributive e ad orientare le azioni della pianificazione.

In primo luogo non è possibile, oggi, affrontare la localizzazione delle attività commerciali senza riconoscere l'esistenza di un contesto articolato di attori e agenti, la diversità delle iniziative, delle situazioni e delle possibili strategie di governo del fenomeno. Il commercio è un'attività economica basata sul principio della libertà d'impresa. Inoltre gli impatti o effetti della evoluzione delle forme della distribuzione non sono registrabili solo alla scala locale, ma spesso interessano ambiti di dimensione regionale. Non è un caso che la regolazione dello sviluppo delle attività commerciali sia gestita ai livelli statale e regionale del sistema decisionale. Tuttavia, i criteri da seguire per governare questi effetti non si possono fondare sugli interessi degli operatori del settore, come ad esempio nelle azioni per difendere la lobby dei commercianti locali nei confronti delle iniziative degli operatori stranieri. Le politiche pubbliche ispirate da tali criteri devono invece sostenere lo sviluppo

decisiones. Los criterios utilizados para “moderar” estos efectos no pueden fundarse sólo en intereses comerciales, por ejemplo, defender los intereses del *lobby* de comerciantes locales frente a empresarios foráneos. Las políticas públicas inspiradas en tales criterios deben sin embargo favorecer el desarrollo local y defender los intereses de los consumidores. Y ambos, empresarios y consumidores, necesitan de un sistema urbano eficiente y competitivo, caracterizado por la calidad de las relaciones humanas y del medio ambiente.

Detectamos así que la principal fuente de criterios para orientar la actividad empresarial y las políticas públicas para la consolidación o creación de nuevos espacios comerciales está en el fomento de un desarrollo urbano más sostenible. La planificación espacial busca la mejor calidad posible para nuestro entorno. El comercio puede contribuir a este objetivo a través de una localización de la actividad coherente con el conjunto de los usos del suelo y con la provisión de infraestructuras que garantizan la calidad de los servicios y la eficiencia en el funcionamiento del sistema urbano. Las nuevas estructuras comerciales no pueden ser “autistas” y su localización e implantación deben evitar disfunciones. Hay que tener en cuenta la capacidad de las grandes y medianas formas comerciales para crear nodalidad territorial y modificar los sistemas de centralidad en los que descansa la estructura urbana. Esto significa que no pueden autorizarse nuevas instalaciones comerciales sin una correcta evaluación, medioambiental y urbanística, de los efectos territoriales y socio-económicos, directos e indirectos.

Los principios de pluralismo de las formas comerciales y de mayor

locale e difendere gli interessi dei consumatori. Entrambi -imprenditori e consumatori- hanno bisogno di un sistema urbano efficiente e competitivo, caratterizzato dalla buona qualità dei rapporti umani e dell'ambiente.

E' emerso dal confronto dei casi esaminati che il riferimento principale per orientare le attività imprenditoriali e le politiche pubbliche anche nel consolidamento o nella creazione dei nuovi luoghi del commercio è rappresentato dalla promozione di un tipo di sviluppo urbano che potremmo definire “sostenibile”. La pianificazione ha come obiettivo il raggiungimento della migliore qualità possibile del nostro ambiente di vita. Il commercio può contribuire al raggiungimento di questo obiettivo, attraverso la localizzazione delle attività che sia coerente con l'insieme degli usi del suolo e la realizzazione di infrastrutture che garantiscano la qualità dei servizi e l'efficienza nel funzionamento dei sistemi urbani. Le nuove strutture commerciali non possono essere “autistiche” e la loro localizzazione e realizzazione dovrebbe evitare di produrre effetti negativi. E' importante valutare la capacità dei grandi e medi formati commerciali nella creazione di nodalità territoriali, in grado di modificare il sistema di centralità sul quale si appoggia la struttura insediativa. Questo significa che non se ne dovrebbe autorizzare la realizzazione senza una corretta valutazione, ambientale e urbanistica, degli effetti territoriali e socio economici, diretti ed indiretti.

I principi del pluralismo delle forme commerciali e della sostenibilità sono i grandi obiettivi guida per la programmazione del commercio. Essi devono essere affrontati tenendo conto della dimensione territoriale degli effetti della evoluzione del settore, quindi superando la scala locale e attivando strategie di valutazione degli impatti e di gestione delle strutture ad un livello decisionale adeguato. I piani territoriali

sostenibilidad son los grandes argumentos para guiar la programación del comercio. Éstos deben ser abordados desde la dimensión territorial de los efectos de la evolución del sector, trascendiendo la escala local y activando estrategias de evaluación de su implantación y de su gestión en el nivel decisonal adecuado. Los planes regionales y urbanísticos no pueden seguir ignorando o simplificando la actividad comercial, ya que configuran el marco estructural de la ordenación de los usos del suelo y son las únicas herramientas capaces de articular y de coordinar la implantación de las grandes estructuras comerciales y de ocio en el desarrollo conjunto de los sistemas territoriales. Para contribuir a ello los planes deben incorporar principios de flexibilidad y capacidad de adaptación en sus estrategias de gobierno de los procesos de transformación del territorio.

e i piani urbanistici non possono continuare ad ignorare o ad affrontare in modo "banale" il tema del commercio, poichè essi definiscono la struttura degli usi del suolo e sono gli unici strumenti in grado di coordinare la realizzazione di grandi complessi per il commercio e il tempo libero con lo sviluppo dei sistemi insediativi. Questo può avvenire se i piani hanno caratteristiche di flessibilità e capacità di adattarsi, governandoli, ai processi di trasformazione del territorio.

VERSO IL FEDERALISMO COMMERCIALE: LA REGOLAZIONE DEL COMMERCIO IN ITALIA

TOWARDS THE COMMERCIAL FEDERALISM: RETAIL REGULATION IN ITALY

Luca Tamini*

ABSTRACT

The reform of the retail sector in 1998 and a specific federalist modification of the Italian Constitution in 2001 have driven the Regions to approve different Acts for retail regulations, that are closely related to territorial development. Some Regions, as Piemonte, Emilia Romagna and Lombardia, have tried to introduce criteria of programming new retail locations, mainly largest ones, connected to territorial characteristics. This approach introduces innovative tools to evaluate retail repercussions on the sites. Other Regions have continued with the traditional tools for quantitative control of retail areas, promoted by private developers, often foreign ones, who can act in the market in nearly monopolistic conditions. The Lombardia Region with its more recent retail programming triennial Act (2006-2008) has introduced the objective “zero impact” for new retail development, containing the suburban land use and reusing dismantled areas. Other policies are foreseen specifically planned to different contexts even experimenting models of unitary management of local retail planning.

Key words: Retail regulations, territorial policies.

RESUMEN

La reforma del sector comercial en 1998, y la modificación específica de la Constitución Italiana en 2001 han impulsado la aprobación de diferentes Actas de regulación del comercio por parte de las Regiones, las cuales están en estrecha integración con el desarrollo territorial. Algunas Regiones, como Piamonte, Emilia Romagna y Lombardia, han intentado introducir criterios de programación para las nuevas implantaciones comerciales, sobre todo para las grandes superficies, relacionados con características urbanísticas territoriales; así como procedimientos innovadores para evaluar el impacto del comercio. Otras Regiones han continuado con los instrumentos tradicionales, basados en un criterio cuantitativo de aperturas, animadas por los empresarios, a menudo capital extranjero, que actúan en el mercado prácticamente en régimen monopolístico. La Región de Lombardia con su reciente Acta de programación trienal (2006- 2008) ha introducido el objetivo “impacto cero” para las grandes superficies de venta, limitando el crecimiento comercial periférico y modernizando áreas desmanteladas. Otras políticas previstas experimentan con modelos de gestión unitaria del sistema comercial local.

Palabras clave: Regulación comercial, política regional.

* Arquitecto, Doctor en investigación en el Departamento de Arquitectura y Planificación (DIAP) y miembro del laboratorio URB&COM del Politécnico de Milán.

Nell'agenda del decisore pubblico emerge, in questi anni recenti, una rinnovata sensibilità verso gli aspetti insediativi e decisionali nei confronti del posizionamento delle imprese commerciali, legata sia alle politiche di programmazione a scala vasta e locale fondate sull'esplicito richiamo alla necessità di definire gli interventi sul sistema distributivo in base a criteri di pianificazione urbanistica, sia alla molteplicità di paradossi ed effetti perversi che hanno accompagnato, a volte, il processo localizzativo dei diversi format commerciali.

Il processo di territorializzazione del fenomeno commerciale in Italia è stato accompagnato da almeno due condizioni di contesto: una maggiore consapevolezza del decisore pubblico della valenza strategica della distribuzione commerciale come agente di riqualificazione urbana e come generatore di risorse e di valore immobiliare; una progressiva liberalizzazione e riduzione di alcune barriere alla concorrenza nel settore, affiancata da un trasferimento della competenza esclusiva in materia di regolamentazione delle attività commerciali alla potestà legislativa delle Regioni.

La riforma della disciplina del commercio¹ del 1998 e, in particolare, la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione² del 2001 hanno, infatti, stimolato il perseguimento normativo di un federalismo commerciale orientato alla definizione di specifici e differenziati modelli regionali di sviluppo del commercio coerenti e coordinati con le caratteristiche territoriali e socio-economiche locali, con approcci ed esiti a geometria variabile.

La riforma del commercio, focalizzata su una decisa argomentazione di carattere territoriale, persegue, dal punto di vista teorico e metodologico, finalità precise di organizzazione di una rete commerciale che assicuri la produttività del sistema distributivo e la qualità dei servizi offerti all'utenza, rispettando la libera concorrenza e un equilibrato sviluppo insediativo della pluralità di tipologie distributive, non abbandonando l'idea di una programmazione del settore, oggi "meno improntata a una regolamentazione strutturale dei mercati e più orientata a risolvere problemi di tipo urbanistico"³.

Per quanto riguarda, in particolare, il governo degli insediamenti delle medie e grandi superfici di vendita, vanno specificate alcune novità introdotte dalla Riforma rispetto alla precedente programmazione settoriale a base econometrica, orientate, in particolare, a veicolare l'insediamento delle attività commerciali attraverso una valutazione urbanistica delle coerenze rispetto agli assetti insediativi esistenti (TAVOLA 1):

- L'autorizzazione comunale delle medie strutture che norma, a livello locale, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media struttura di vendita attraverso l'adozione di criteri per il rilascio delle autorizzazioni.

¹ Decreto Legislativo n. 114 del 31 Marzo 1998.

² Legge Costituzionale n. 3 del 18 Ottobre 2001.

³ *Regolamentazione della distribuzione commerciale* (AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, 1993). Il decreto legislativo 114/98 abroga la precedente regolamentazione del settore, fondata sui piani di settore comunali, sulle barriere all'entrata e sui contingentamenti delle autorizzazioni calibrati sulle differenti tabelle merceologiche.

- La procedura autorizzativi, in sede pubblica, nelle Conferenze dei Servizi, che ha determinato una maggiore visibilità delle iniziative in corso e una più attenta verifica delle condizioni prestazionali e qualitative dei progetti della distribuzione commerciale moderna. Se questa intenzione è stata gestita efficacemente da alcune Regioni (come il Piemonte) con argomentazioni di carattere territoriale per le scelte localizzative proposte dagli operatori commerciali, in altre esperienze regionali essa si è tradotta in confusi meccanismi di contingentamento che hanno favorito le rendite posizionali esistenti e le acquisizioni straniere di intere catene distributive a base locale.
- Il riconoscimento regionale (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Sicilia) di una serie di tipologie insediative dell'innovazione commerciale (spesso esito della tendenza aggregativa degli operatori), per anni assenti oppure sottovalutate nelle politiche di programmazione del settore come, ad esempio, i parchi commerciali e i *factory outlet centres*.
- La non previsione di limiti predeterminati all'apertura o all'ampliamento delle strutture di vendita della grande distribuzione (Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte), spostando le scelte localizzative su principi di valutazione integrata di impatto territoriale.

Tavola 1. Federalismo commerciale: livelli di governo e azioni intraprese

LIVELLO	AZIONI INTRAPRESE
REGIONALE	▪ Implementazione degli Indirizzi generali e dei Criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale (es. Testo unico del Commercio)
PROVINCIALE	▪ In forma volontaristica o prescrittiva (es. Regione Lombardia ed Emilia Romagna), alcune amministrazioni hanno realizzato Piani di settore (anche a indirizzo strategico) e indagini conoscitive sulla rete distributiva a scala provinciale
AMBITO SOVRALocale	▪ Intese e accordi sovracomunali per l'insediamento delle GSV (es. <i>fondo di compensazione territoriale</i>)
COMUNALE	▪ Adeguamenti degli strumenti urbanistici: azione svolta dai Comuni, principalmente di medio-grandi dimensioni, che, in questa fase attuativa, erano in fase di adozione del Piano regolatore generale oppure avevano iniziative di riqualificazione in corso di attivazione e/o aree da trasformare con l'inserimento di medie e/o grandi superfici di vendita.

Lo scenario attuale, caratterizzato dalla competenza esclusiva in materia di commercio assegnata alle Regioni, attraverso forme complete di federalismo in materia di regolazione dell'attività distributiva, può rappresentare un'occasione sia per la definizione di politiche commerciali a base regionale fondate sulla compatibilità territoriale delle iniziative, sia per coniugare obiettivi di efficienza economica del settore con il governo delle esternalità negative del fenomeno.

Attivato con intenzionalità positive di declinare le politiche commerciali sulle vocazioni territoriali dell'offerta, si rischia, oggi, data la forte differenza di approccio e di lavoro delle strutture regionali⁴, di costruire scenari normativi orientati a condizionare le dinamiche concorrenziali⁵ con conseguenti dislivelli di modernizzazione regionale del settore (FIG. 1).

Come ha osservato recentemente la Banca d'Italia, "la legge di riforma del 1998, nel liberalizzare l'apertura dei piccoli esercizi, ha demandato alle Regioni il potere di regolamentare l'apertura sul territorio di quelli più grandi. Non tutte le Regioni hanno colto l'occasione per liberalizzare. Nelle Regioni dove si sono adottati criteri più restrittivi, efficienza produttiva e diffusione delle nuove tecnologie ne sono risultate frenate, a scapito dei consumatori e della stessa crescita dell'occupazione nel settore" (BANCA D'ITALIA, 2006).

In sostanza, il processo di attuazione del federalismo in materia di legislazione commerciale rischia di acuire, anziché ridurre, le differenze a livello regionale producendo una mappa nazionale di realtà di governo regionale del fenomeno commerciale altamente differenziate, spesso senza alcun elemento comune di indirizzo⁶, in particolare, nel rapporto, ancora problematico, fra disciplina urbanistica e insediamenti commerciali.

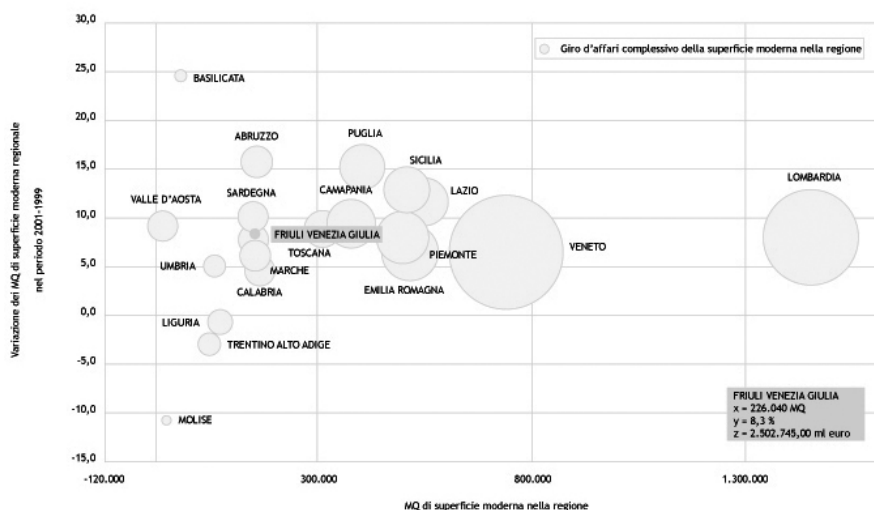


Figura 1. Modernizzazione della struttura distributiva italiana

Fonte: GIANPIERO LUGLI (2002).

⁴ Si segnala la progressiva stratificazione della normativa regionale che, a partire dai provvedimenti di attuazione del D.Lgs. n. 114/1998, ha prodotto oltre 60 leggi regionali, oltre 200 fra deliberazioni di Consiglio e di Giunta, cui si aggiungono numerose determinazioni assessoriali o dirigenziali e circolari.

⁵ Scenario argomentato da LUCA PELLEGRINI (2003) al convegno "Scenari e opportunità del commercio moderno in Italia".

⁶ Come afferma Gianpiero Lugli: "Questo dimostra che il federalismo commerciale e la connessa maggior vicinanza del corpo elettorale rafforza le lobbies e si traduce in una maggior tutela degli interessi corporativi".

In questo quadro, va ricordato che lo Stato conserva piena potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza e dei diritti dei consumatori e promuove politiche orientate congiuntamente a garantire un equilibrio tra esigenze competitive ed esigenze sociali e produttive, attraverso la selettività degli interventi in un quadro di programmazione territoriale.

L'attuale separazione tra ente regolatore regionale e ente responsabile nazionale della tutela del consumatore attraverso la promozione della concorrenza pone, in questa fase, un opportuno limite all'autonomia regionale e obbliga le Regioni a mettere al centro del loro agire l'interesse del cittadino-consumatore attraverso la definizione di politiche capaci di contribuire in maniera rilevante alla riduzione dei costi delle imprese e dei prezzi pagati dal consumatore.

In questo senso, secondo le disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi, le recenti politiche per la tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale⁷ -redatte al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale- introducono elementi qualitativi finalizzati a promuovere la spinta concorrenziale nel settore della distribuzione commerciale, favorendo lo sfruttamento delle economie di scala, la riduzione delle barriere all'entrata⁸ e il contenimento dei prezzi finali al consumo.

Nello specifico, viene determinata l'opportunità per le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande di essere svolte in assenza:

- Del rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, sopprimendo il parametro della distanza minima tra un esercizio ed un altro (norma ritenuta dalla dottrina fortemente restrittiva della concorrenza) ai fini della concessione dell'autorizzazione all'apertura di una determinata attività commerciale.
- Delle limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare: scompare ogni forma di limitazione, fissata per legge o per via amministrativa, alla libera scelta dell'imprenditore di determinare l'assortimento merceologico del proprio esercizio commerciale, ritenuto più idoneo a soddisfare le esigenze dei consumatori.

⁷ Legge 4 agosto 2006, n. 248 Conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.

⁸ In linea con le previsioni della teoria economica, anche l'evidenza empirica mostra che le barriere all'entrata avvantaggiano le imprese già operanti nel mercato a scapito del resto dell'economia, generando prezzi più alti per i consumatori, minor crescita della produttività e dell'occupazione, minor tasso di adozione di nuove tecnologie, strutture distributive più antiquate (SCHIVARDI, VIVIANO; 2006).

- Del rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale (si eliminano i meccanismi di programmazione degli insediamenti commerciali fondati sul rispetto di predeterminati limiti antitrust operanti a livello infraregionale, anche per tener conto della specifica segnalazione dell'Antitrust riguardo alla regolamentazione adottata in materia di commercio dalla Regione Siciliana).

Si cancellano, inoltre, i divieti generali, parziali o di limitazioni di ordine temporale per l'effettuazione di vendite promozionali scontate all'interno dei singoli esercizi commerciali, fatta eccezione delle tradizionali vendite di fine stagione e delle vendite sottocosto.

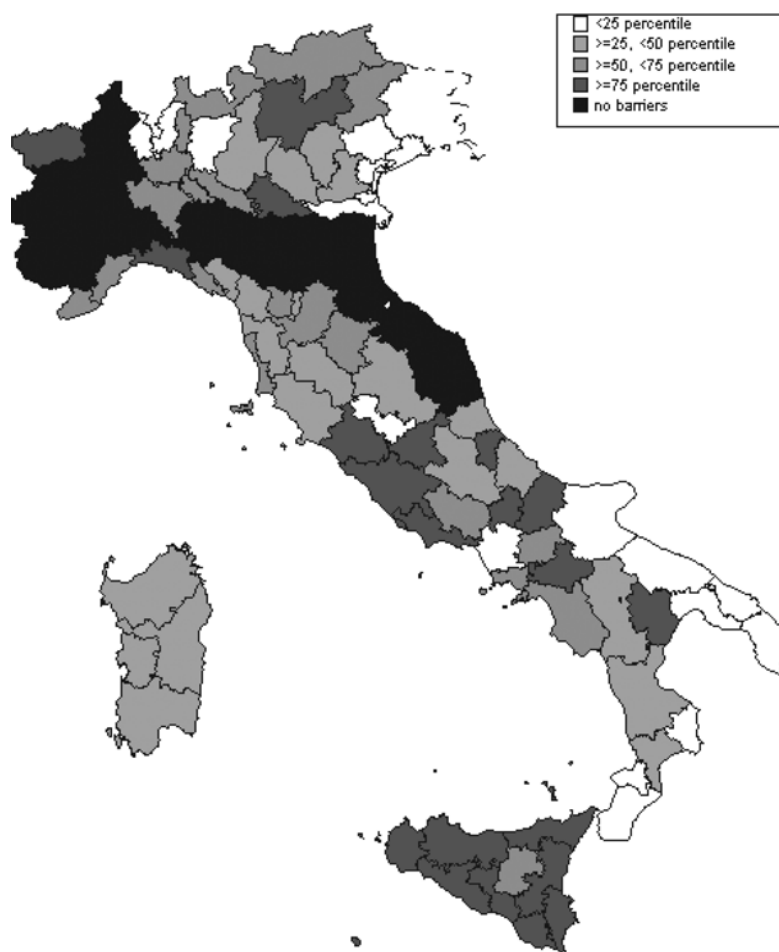


Figura 2. New admissible floor space over population in Italian provinces

Fonte: SCHIVARDI, F., VIVIANO, E. (2006)

Un recente studio sulla performance del settore distributivo a livello locale a seconda del grado di barriere all'entrata⁹ (FIG. 2) ha fatto emergere strette correlazioni tra i limiti all'entrata e la minore crescita della produttività misurata (fatturato/ore lavorate), dove il raddoppio della superficie massima autorizzabile accresce la produttività del 5 per cento. Inoltre, i prezzi dei beni alimentari nelle Regioni che non hanno posto alcun limite prefissato sono cresciuti di circa mezzo punto percentuale in meno all'anno rispetto al resto del paese.

Un caso di federalismo commerciale: le politiche del commercio della Regione Lombardia

L'attuale quadro normativo della Regione Lombardia è caratterizzato dalla nuova programmazione triennale 2006-2008 delle attività commerciali (REGIONE LOMBARDIA, 2006) - orientata prevalentemente su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto rispetto alla programmazione fondata sulla definizione di limiti quantitativi allo sviluppo del settore - e dalla riforma della disciplina urbanistica (REGIONE LOMBARDIA, 2005) che, riconfermando la centralità della pianificazione locale, è ispirata a un approccio di governo del territorio basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai Comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati.

Uno degli aspetti più significativi della nuova programmazione regionale del commercio è l'obiettivo di una *crescita ad impatto zero* delle grandi strutture di vendita in termini di superfici e di esternalità negative. La Regione, valutando il forte incremento registrato in anni recenti e i consistenti livelli di presenza (FIG. 3), non fornisce, in questo senso, alcun obiettivo numerico di sviluppo della grande distribuzione, spostando le priorità di indirizzo alla razionalizzazione e riqualificazione delle strutture già esistenti¹⁰.

L'orientamento del nuovo Programma Triennale 2006-2008 per le Grandi strutture di vendita è focalizzato, in particolare, su una serie di azioni:

- "Agevolazione di processi di razionalizzazione e di ammodernamento delle grandi strutture" finalizzati all'ottimizzazione del sistema distributivo esistente da conseguirsi tendenzialmente "mediante interventi che non richiedano utilizzo di nuova superficie di vendita", quindi attraverso forme di *razionalizzazione* della superficie di vendita nell'ambito delle superfici di vendita già autorizzate.

⁹ Come misura si sono utilizzati i limiti massimi allo sviluppo delle superfici di vendita della grande distribuzione fissati dalle amministrazioni regionali, divisi per la popolazione residente, considerando la performance di un campione di imprese della grande distribuzione nel periodo 2000-2002, dopo l'entrata in vigore dei regolamenti regionali.

¹⁰ L'assenza di obiettivi di sviluppo comporta una valutazione negativa delle domande di apertura delle grandi strutture che richiedono nuova superficie di vendita, tuttavia non impedita in assoluto "qualora l'insediamento commerciale proposto, oltre a conseguire la compatibilità socio-economica, territoriale ed ambientale nelle componenti di valutazione, sia in grado di garantire le condizioni di sostenibilità definite dalla Conferenza di servizi".

- “Forte disincentivo all'apertura di nuovi insediamenti di grande distribuzione”¹¹ che, in caso contrario, dovranno essere valutati sulla base di condizioni più qualificanti di compatibilità e dovranno altresì garantire ulteriori condizioni di sostenibilità con riferimento alla mitigazione degli impatti socio-economici, territoriali ed ambientali.
- “Prioritaria allocazione delle grandi strutture di vendita, compresi gli interventi sull'esistente, in aree che non creino significativi impatti territoriali e ambientali e non determinino ulteriore consumo di suolo” conseguendo obiettivi di riqualificazione urbana o di sviluppo generale.
- “Conferma del sistema di valutazione integrata dell'insieme delle diverse componenti di impatto generato dal nuovo insediamento commerciale sul contesto economico, sociale e territoriale”.
- *Valorizzazione* della concertazione fra i diversi soggetti ed Enti pubblici interessati nel procedimento di valutazione delle domande di apertura delle GSV quale metodo di definizione delle condizioni di sostenibilità degli interventi per gli aspetti di impatto di rilievo sovra locale.

Il “Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008” attribuisce, inoltre, un ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio e alla necessità di intervenire con una azione di indirizzo che non riguarda solo gli aspetti di carattere economico ma anche gli aspetti di carattere territoriale e spaziale. Questo approccio, nel dettaglio, viene declinato in azioni focalizzate su:

- Il riconoscimento della differenziazione degli ambiti territoriali regionali, quindi le relative peculiarità della domanda e, conseguentemente, la diversa caratterizzazione dell'offerta commerciale.
- L'assunzione dell'obiettivo della completezza dell'offerta commerciale nei diversi comparti territoriali, da conseguire sia a scala territoriale estesa, sia a scala urbana e locale.
- L'assunzione di una visione di scala sovracomunale come elemento di razionalizzazione delle nuove localizzazioni e di valorizzazione dell'offerta commerciale in termini di “sistema” e non di elementi puntuali, dove si acquisisce la questione geografico-spaziale che i confini territoriali dei mercati concorrenziali non coincidono con i confini amministrativi di Comuni e Province ma sono determinati dalla concentrazione spaziale della domanda e dalla sua mobilità.
- L'integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali, comprendendo tra queste le politiche per la mobilità sostenibile, la valorizzazione dei punti di massima accessibilità del territorio, il contenimento del consumo di aree libere

¹¹ Si segnala la previsione di disincentivare fortemente l'attivazione di nuovi insediamenti commerciali con superfici di vendita uguali o maggiori di 15.000 mq. consentendone l'apertura *esclusivamente nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata* che affrontino l'insediamento nell'ottica di una complessiva riqualificazione del contesto economico, insediativo e urbano.

e la rigenerazione di ambiti degradati anche attraverso l'offerta di nuovi punti di "centralità" commerciale e per il tempo libero, le politiche per la riqualificazione urbana;

- La ricerca di forme di intesa e meccanismi di concertazione nella costruzione di politiche commerciali sia tra diversi livelli della pubblica amministrazione, sia tra soggetti pubblici e privati, verso l'uso degli strumenti della programmazione negoziata finalizzati alla valorizzazione della funzione commerciale urbana.



Figura 3. Il presidio di insegna in Regione Lombardia

Fonte: *Mark up*, 2006.

Dal punto di vista del federalismo commerciale, il Programma triennale costituisce l'atto di indirizzo generale per lo sviluppo del settore commerciale in Lombardia. A Comune e Provincia vengono affidati, al fine del rilascio dell'autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita ciascuno con riferimento agli elementi di esame attinenti alle competenze esercitate. In specifico, il Programma individua:

- Lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo, anche ad orientamento dell'attività di programmazione degli Enti locali.
- Gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e sviluppo delle

grandi strutture di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali ed urbani.

- I criteri generali per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali
- Le priorità per l'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale.

Gli obiettivi generali per lo sviluppo della rete del settore commerciale regionale sono focalizzati, principalmente, sull'ammodernamento e qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali, sull'integrazione tra le politiche di sviluppo del commercio e le politiche territoriali e sull'equilibrata dotazione di servizi commerciali nel territorio e negli abitati.

In particolare, le principali azioni di ammodernamento e qualificazione del comparto nel suo insieme sono focalizzate su misure di varia natura, sia di infrastrutturazione del territorio (sistema logistico e accessibilità alle aree commerciali) sia di incentivazione economica e fiscale, sia di promozione della formazione e dell'assistenza tecnica per sviluppare le professionalità adeguate all'evoluzione tecnologica e manageriale (capacità contabili; finanziarie; di tecnica delle vendite; di uso della multimedialità; di gestione delle risorse umane). A livello locale, viene promossa la funzionalità delle reti commerciali in una visione di scala sovracomunale, considerando con attenzione le distinte specificità esistenti nei diversi ambiti territoriali regionali: zone metropolitane, aree montane, territorio rurale (TAVOLA 2).

Tavola 2. Ambiti territoriali della Regione Lombardia e indirizzi di sviluppo

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO COMMERCIALE METROPOLITANO	- Contenimento del tasso di crescita della grande distribuzione rispetto al periodo più recente. - Consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive. - Integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali. - Attenzione al rapporto con il movimento delle persone e delle merci e alle scelte di localizzazione degli spazi logistici. - Stretto raccordo con le politiche insediative, con priorità al recupero delle aree dismesse e all'utilizzo di aree inserite nel contesto urbano, e di ammodernamento infrastrutturale.
AMBITO DELLA PIANURA LOMBARDA	- Valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con lo sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione commerciale. - Qualificazione e specializzazione della rete di vicinato, con progressivo incremento della dimensione media degli esercizi. - Promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e all'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulante. - Disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane. - Integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali. - Possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo.

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO DI ADDENSAMENTO COMMERCIALE METROPOLITANO	- Incentivo alla riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento dei poli commerciali della grande distribuzione già esistenti, ove necessario in forme unitarie. - Attenzione alla presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza. - Forte disincentivo al consumo di aree libere e indirizzo prioritario per la riqualificazione di aree urbane produttive dismesse o abbandonate, con particolare riferimento alla grande distribuzione. - Prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico. - Particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativo, assunti nella loro unitarietà.
AMBITO MONTANO	- Qualificazione dell'offerta nei poli di gravitazione commerciale di fondovalle, sia mediante la razionalizzazione di insediamenti commerciali già esistenti le cui dimensioni siano congruenti con l'assetto fisico del territorio, sia attraverso la valorizzazione delle attività integrate dei centri storici (anche a tutela del paesaggio e della biodiversità, e con le caratteristiche della domanda commerciale). - Nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente. - Disincentivo delle medie strutture di vendita di maggiore dimensione e valorizzazione di quelle strutture di vendita le cui dimensioni siano correlate e compatibili con i contesti locali e con la promozione di servizi di supporto ai centri minori. - Integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici locali e con l'artigianato delle valli. - Individuazione, sperimentazione e promozione di nuovi modelli di punti di vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativa, favorendo la cooperazione tra dettaglio tradizionale e GDO.
AMBITO LACUSTRE	- Valorizzazione delle strutture insediative di antica formazione, in rapporto anche alle valenze e finalità di tipo turistico. - Particolare attenzione alla delicatezza ambientale e paesaggistica del territorio, sia ai fini della ubicazione di nuovi insediamenti sia in rapporto alla generazione di volumi di traffico aggiuntivi su itinerari viabilistici di limitata capacità. - Considerazioni locali, che presentano frequentemente condizioni analoghe a quelle dell'ambito montano. - Integrazione con l'offerta commerciale ambulante, anche per affrontare gli elementi di stagionalità della domanda; - Integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare; integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici e con l'artigianato locale e delle valli contigue.
AMBITO URBANO DEI CAPOLUOGHI	- Riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto - Valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana e promozione del loro servizio commerciale unitario. - Forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie. - Particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativi, assunti nella loro unitarietà.

Fonte: REGIONE LOMBARDIA (2006).

CIUDADES 10 (2007)

In funzione di questi obiettivi, il Programma triennale promuove la realizzazione di :

- “Azioni di riqualificazione dei sistemi commerciali locali con strategie programmatiche differenziate per situazione territoriale” (piccoli comuni; comuni montani o della pianura distanti dai maggiori poli dei servizi; aree urbane maggiori ad assetto consolidato e forte presenza commerciale; ambiti di trasformazione urbana; ambiti extra urbani, ambiti a forte presenza turistica ecc.) con particolare riferimento all’integrazione tra soggetti pubblici e privati per rendere più completa l’offerta dei servizi commerciali.
- “Interventi per la rivitalizzazione commerciale, nei centri storici e nei centri abitati, della rete distributiva e dei servizi”.
- “Progetti sperimentali di nuove forme distributive finalizzati all’individuazione di modelli gestionali” (in particolare modelli associativi) per l’integrazione delle diverse forme distributive e del sistema commerciale con la rete dei servizi in aree dove esistono carenze nella dotazione di servizi commerciali di base.

Per quanto riguarda la questione dell’integrazione tra politiche di sviluppo del commercio e politiche territoriali e ambientali, vengono sollecitate “opportune forme di intesa e meccanismi di concertazione tra le amministrazioni pubbliche interessate” per operare scelte localizzative per la grande distribuzione.

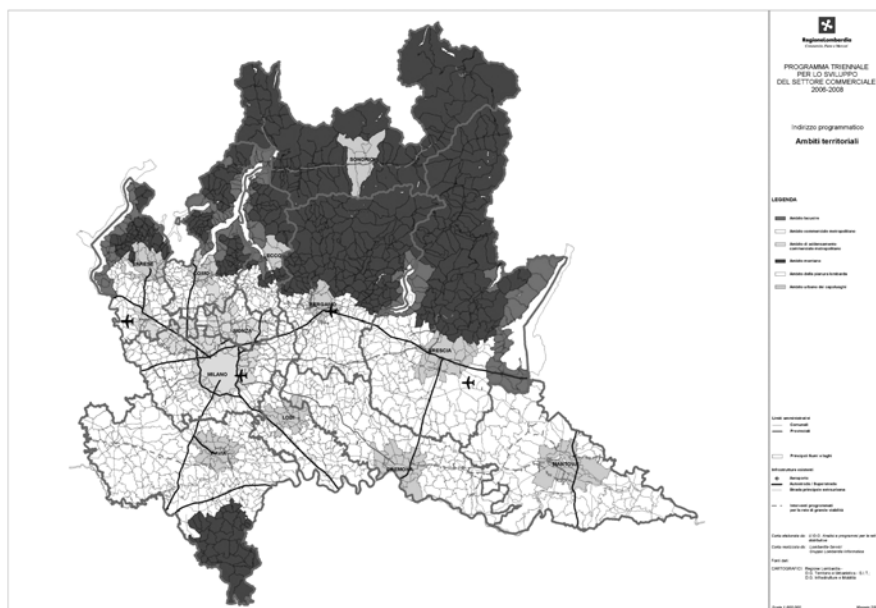


Figura 4. Il Ambiti territoriali di programmazione del commercio della Regione Lombardia.

Fonte: REGIONE LOMBARDIA (2006)

Riferimenti bibliografici

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, “Regolamentazione della distribuzione commerciale”, *Relazione*, gennaio, 1993.

BANCA D’ITALIA, *Anno 2005. Centodicesimo Esercizio, Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti*, Roma, 31 maggio 2006.

ISAE, “La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica”, Rapporto Trimestrale ISAE, 2002.

LUGLI, G., “Opportunità minacce del federalismo commerciale”, *Industria & Distribuzione*, 3/2003.

PELLEGRINI L., “E’ arrivato il Federalismo Commerciale”, *Mark Up*, Milano, giugno, 1998.

PELLEGRINI L., Scenari e opportunità del commercio moderno in Italia”, *Mark up*, Milano, 6 febbraio 2003.

REGIONE LOMBARDIA, “Legge per il governo del territorio”, n° 12 e Criteri attuativi, L.r. 11 marzo 2005.

REGIONE LOMBARDIA, *Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008*, BURL 20 ottobre 2006.

REGIONE LOMBARDIA, DIREZIONE GENERALE COMMERCIO, “Fiere e Mercati, Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008”, DCR n° VIII/0216 del 2 ottobre 2006 (BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.).

SCHIVARDI, F., VIVIANO, E., “Entry barriers in Italian retail trade”, *Working paper*, Bank of Italy and CEPR, March 31, 2006.

TAMINI, L., *Il governo degli insediamenti commerciali*, Milano, Libreria CLUP, 2002.

LUGLI, G., Dipartimento di Economia dell’Università di Parma, Trieste, Convegno Faid- Il Sole 24 Ore, 4.

BALANCE DE UNA DÉCADA DE REGULACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN ESPAÑA

A DECADE OF RETAIL REGULATION IN SPAIN

Helena Villarejo Galende*

ABSTRACT

Retail laws come out to solve the problems generated by new trade formats. First, they were similar to the French model, the law *Royer*, in order to control the growth of the superstores. Later, Retail Planning began, with Retail Equipment Plans to fit uses of land and Plans for the modernization of retail systems to modify networks of existing stores, giving grants to retailers. The reasons for the retail policies are based on commercial purposes and they are not connected to urban or territorial planning. The *Bolkestein guidelines*, dated 2006, removed obstacles for locations of large firms in fixed places. Authorizations for new retail locations must respect general interest, trying to reach enterprise efficiency.

Government policies have also originated unexpected effects, like decreasing hypermarkets, increasing retail parks and supermarkets, and encouraging enterprises concentration.

Key words: Urban Retail, Retail Planning law.

ESTRATTO

Nuove norme legislative sono state prodotte per risolvere i problemi sollevati dallo sviluppo dei nuovi formati commerciali. All'inizio, sono stati ispirati dal modello francese della legge Royer, con l'obiettivo di regolamentare le grandi strutture distributive. Dalla regolamentazione della localizzazione delle strutture si è quindi passati alla pianificazione del commercio, con i Piani per le attività commerciali, definendo le destinazioni d'uso dei suoli e con i Piani per la modernizzazione del commercio, che sostengono attraverso aiuti finanziari gli imprenditori l'innovazione del settore. Gli obiettivi di questi strumenti sono strettamente settoriali e non tengono in alcun conto le relazioni con gli obiettivi della pianificazione e della progettazione urbanistica. La Direttiva Bolkenstein del 2006 ha avuto l'effetto di ridurre gli ostacoli nella localizzazione delle imprese economiche. L'autorizzazione per l'apertura di nuove strutture commerciali deve rispondere all'interesse generale (pianificazione, urbanistica, tutela dell'ambiente), favorendo il successo imprenditoriale.

La regolazione di carattere amministrativo delle attività commerciali ha anche prodotto effetti non previsti, come il contenimento degli ipermercati a fronte dello sviluppo di supermercati e centri commerciali ed un processo di concentrazione delle imprese.

Parole chiave: Urbanistica commerciale, legislazione per il commercio al dettaglio.

* Doctora en Derecho. Profesora asociada del Departamento de Derecho Público, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid.

Introducción

Hace diez años se aprobó en España la primera Ley de ordenación del comercio minorista. La Ley 7/1996, de 15 de enero, supuso un hito legislativo en el proceso evolutivo de la ordenación espacial del comercio: la aprobación de una ley básica estatal que generalizaba en toda España el control autonómico de la apertura de las grandes superficies comerciales, mediante su sujeción a una autorización comercial de carácter específico. Este hecho ha generado múltiples legislaciones autonómicas, con diferentes definiciones en los aspectos que identifican las características de los establecimientos comerciales (concepto de gran superficie, definición de gran superficie y superficie de venta), así como en los procedimientos de tramitación de las licencias comerciales específicas. Variedad también en los criterios que han de ser valorados por las respectivas Administraciones para la concesión de las licencias. Pero, sin duda, lo más destacable de esta nueva normativa es la extensión a buena parte de las Comunidades Autónomas de mecanismos de planificación y control de las nuevas implantaciones, mediante figuras como los Planes de equipamientos comerciales u otros similares, basados en cálculos del espacio comercial potencial en función de la superficie de venta por habitante y su reparto entre la dotación comercial que se vaya a permitir. Los nuevos procedimientos están desviándose del objetivo inicial del control administrativo derivado de una licencia comercial específica, señalado en la Ley de 1996 y basado en la definición del tamaño físico del establecimiento, a otro objetivo de planificación territorial y control férreo de los establecimientos comerciales en función, muchas veces, del tamaño empresarial, facturación o composición del capital.

Por otra parte, el nuevo marco legal no implica la desaparición del control municipal ejercido a través de las licencias de apertura y obras, sino que a éste se le añade un nuevo control que se superpone, por tanto, a los anteriores. De ahí que la nueva licencia haya sido denominada “segunda licencia”, sin que -y a pesar de que de tal denominación pueda inferirse lo contrario- deba ser solicitada con posterioridad a la obtención de las licencias municipales, sino con carácter previo a éstas. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y de las normas autonómicas que la desarrollan, se inaugura, pues, una nueva etapa en la que, como comenzaba a entremezclarse en el incipiente urbanismo comercial pergeñado en los ochenta por algunas Comunidades Autónomas, los criterios de política comercial prevalecen sobre cualesquiera otros en el otorgamiento de las licencias para la apertura de grandes establecimientos comerciales.

La variedad de las distintas disposiciones reguladoras es tal que el análisis pormenorizado de todas y cada una de ellas excedería con mucho del objetivo de este trabajo y de las fuerzas y capacidades de su autora (TABLA 1). Téngase presente, además, que estamos ante una normativa *in fieri*, en constante cambio. Las modificaciones se suceden con tanta celeridad que lo que se escribe, inevitablemente, a los pocos meses, se convierte en papel mojado. Por ello en el presente trabajo se analizarán, con carácter general, la gestación del urbanismo comercial español y su mutación posterior en un sistema de planificación comercial, las consecuencias de la regulación para el sector de la distribución

comercial y procurarán sistematizarse las tendencias que van poniéndose de manifiesto en el conjunto de la normativa autonómica sobre establecimientos comerciales.

Tabla 1. Evolución de la legislación comercial por Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA www.junta-andalucia.es	-Ley 1/1996, de 10 de enero, (BOE nº 41, de 16-02-96): Título IV- modificada por Ley 6/2002, de 16 de diciembre (BOE nº 11, de 13-01-03) -Decreto 182/2003, de 24 de junio. (BOJA nº 122, de 27-06)
ARAGÓN www.aragob.es	-Ley 9/1989, de 5 de octubre (BOE nº 265, de 4-11): Título III y DT 4ª -Decreto 171/2005, de 6 de septiembre (BOA nº 108, de 09-09-05) -Decreto 172/2005, de 6 de septiembre (BOA nº 108, de 09-09-05) -Orden de 30 de abril de 2003, (BOA nº 62, de 23-05)
ISLAS BALEARES www.caib.es	-Ley 11/2001, de 15 de junio (BOE nº 164, de 10-07) Título IV- La Ley 11/2002, de 23 de diciembre (BOE nº 18, de 21-01-03) ha derogado la DT 6ª, añadida por la Ley 20/2001, de 21 de diciembre. (BOE nº 14, de 16-01-02) -Modificada por Ley 8/2005, de 21 de junio (BOIB nº 99, de 30-06) -Decreto 271/1996, de 12 de diciembre (BOCAIB Nº 9, de 21-01-97)
CANARIAS www.gobcan.es	-Ley 10/2003, de 3 de abril (BOC nº 77, de 23-04) -Decreto 232/2005, de 27 de diciembre (BOC nº 2, de 03-01-2006)
CANTABRIA www.cantabria.org	-Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria. (BOE nº 79, de 02-04) Arts. 5 y siguientes -Ley 8/2006, de 27 de junio, de estructuras comerciales de Cantabria (BOCANT nº 130, de 06-07)
CASTILLA-LA MANCHA www.jccm.es	-Ley 7/1998, de 15 de octubre (BOE nº 13 de 15-01-99). Título I- Modificada por Ley 1/2004, de 1 de abril (DOCM nº 52, de 08-04)
CASTILLA Y LEÓN www.jcyl.es	-Ley 16/2002, de 19 de diciembre (BOE nº 26, de 30-01-03). Título II- Modificada por Ley 13/2003, de 23 de diciembre (BOCyL nº 252, de 30-12) (BOE nº 13, de 15-01-04) -Decreto 104/2005, de 29 de diciembre (BOCyL nº 1 al bº 251, de 30-12)
CATALUÑA www.gencat.es	-Ley 18/2005, de 27 de diciembre (DOGC nº 4.543 de 03-01-06) -Decreto 378/2006, de 10 de octubre (DOGC núm. 4740 - 16/10/2006) -Decreto 379/2006, de 10 de octubre DOGC núm. 4740 - 16/10/2006) -Decreto 211/2001, de 24 de julio, (DOGC nº 3443, de 01-08) -Decreto 340/2001, de 18 de diciembre, (DOGC nº 3542, de 28-12) -Decreto 341/2001, de 18 de diciembre, (DOGC nº 3542, de 28 de diciembre) -Orden de 26 de septiembre de 1997 (DOGC nº 2493, de 10-10)- Modificada por Orden CTC/460/2005, de 25 de noviembre (BOGC nº 4.526, 09-12) -Resolución CTC/11/2005, de 3 de enero (DOGC nº 4526, de 09-12) -Ley 15/1997, de 24 de diciembre (DOGC nº 2548, de 31-12): Arts. 335 a 338 -Resolución de 28 de diciembre de 1999 (DOGC nº 3046, de 31-12) -Ley 16/2000, de 29 de diciembre (BOE nº 20, de 23-01-01)- Modificada por Ley 31/2002, de 30 de diciembre (BOE nº 15, de 17-01-03) -Decreto 342/2001, de 24 de diciembre (DOGC nº 3542, de 28-12) -Ley 15/2000, de 29 de diciembre, (BOE nº 20, de 23-01-01)- disp. adic. 5ª- Modificada por Ley 31/2002, de 30 de diciembre (BOE nº 15, de 17-01-03)
COMUNIDAD VALENCIANA www.gva.es	-Ley 8/1986, de 29 de diciembre (BOE nº 26, de 30-01-87): Arts 10 a 13 -Decreto 256/1994, de 20 de diciembre (DOGV nº 2429, de 17-01-95)

Tabla 1. Evolución de la legislación comercial por Comunidades Autónomas

EXTREMADURA www.juntaex.es	-Ley 3/2002, de 9 de mayo (BOE nº 140, de 12-06): Título II -Ley 7/2006, de 9 de noviembre (BOE nº 134, de 16-06)
GALICIA www.xunta.es	-Ley 10/1988, de 20 de julio (BOE nº 238, de 4-10). Arts. 6 a 9- Modificada por Ley 9/2003, de 23 de diciembre (DOG nº 251, de 29-12) -Decreto 341/1996, de 13 de septiembre (DOG nº186, de 23-09)
MADRID www.comadrid.es	-Ley 16/1999, de 29 de abril (BOE nº 195, de 16-08): Título II- Modificada por Ley 14/2001, de 26 de diciembre (BOE nº 55, de 05-03-02) -Decreto 130/2002, de 18 de julio (BOCM nº 186, de 07-08) -Orden 123/2003, de 9 de enero (BOCM nº 10, de 13-01) -Decreto legislativo 1/2002, de 24 de octubre (BOCM nº 257, de 29-10)
MURCIA www.carm.es	-Ley 10/1998, de 21 de diciembre (BOE nº 60, de 11-03-99): Título II- Modificada por Ley 1/2002, de 20 de marzo (BOE nº 128, de 29-05)
NAVARRA www.cfnavarra.es	-Ley Foral 17/2001, de 12 de julio (BOE nº 191, de 10-08): Título II -Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre (BOE nº 39, de 14-02-02) -Decreto foral 150/2004, de 29 de marzo (BON nº 48, de 21-04)
PAÍS VASCO www.euskadi.net	-Ley 7/1994, de 27 de mayo (BOPV nº 111, de 13-06): Arts. 11 a 13- Modificada por Ley 7/2000, de 10 de noviembre (BOPV nº 4, de 05-01-01) -Decreto 58/2001, de 27 de marzo (BOPV nº 63, de 30-03) -Decreto 262/2004, de 21 de diciembre (BOPV nº 19, de 28-01)
PRINCIPADO DE ASTURIAS www.princast.es	-Ley 10/2002, de 10 de noviembre (BOE nº 8, de 09-01-03): Título II -Decreto 56/1996, de 29 de agosto (BOPA nº 211, de 10-09) -Ley 15/2002, de 27 de diciembre (BOPA nº 301, de 31-12) Capítulo VII -Decreto 137/2005, de 15 de diciembre (BOPA nº 291, de 10-12-2005)
LA RIOJA www.larioja.org	-Decreto 20/1997, de 26 de marzo (BOLR nº 38, de 29-03) -Ley 3/2005, de 14 de marzo (BOR nº 40, de 22-03)

El nacimiento del “urbanismo comercial” o el control autonómico por razones comerciales

Para comprender la génesis del "urbanismo comercial" español, conviene tener en cuenta la evolución de los formatos comerciales en nuestro país. En los últimos años hemos asistido a un rápido proceso de desarrollo e innovación de los formatos comerciales, caracterizado por sucesivas generaciones u “olas”: 1) hipermercados exentos de alimentación; 2) hipermercados con galería comercial o pequeños centros comerciales; 3) parques comerciales y centros comerciales regionales y 4) grandes superficies especializadas y mercantilización de espacios hasta hace poco tiempo no mercantilizados (SCHILLER, 1986; FERNIE, 1995; RITZER, 1999).

En España, las dos primeras etapas tienen lugar en las dos décadas que van desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa. Poco a poco, los nuevos tipos de establecimientos fueron consolidando sus posiciones en el panorama de la distribución comercial y, paralelamente, la estructura interna del

sistema comercial urbano experimentó importantes transformaciones. Estas transformaciones, unidas al importante crecimiento de muchas ciudades, comenzaron a afectar también al funcionamiento de las áreas de centralidad comercial tradicionales de las principales ciudades españolas, dando origen a los primeros estudios de lo que –con inspiración francesa– comienza a denominarse “urbanismo comercial”¹.

La instalación de grandes superficies comerciales provocó problemas urbanísticos nuevos para los municipios, que fueron causa de que en los planes urbanísticos terminasen incluyéndose limitaciones a la apertura de aquellos establecimientos que superasen determinadas dimensiones. Posteriormente, de forma paulatina, se fueron incorporando razones de índole comercial en el planeamiento urbanístico.

La evolución de las grandes superficies comerciales podría ser narrada como la historia del esfuerzo de la Administración por someter a control su desarrollo (DESSE, 2001; METTON, 1995). Esfuerzo tan ímprobo como infructuoso, pues frente a él se sitúa el esfuerzo mucho más eficaz de la gran distribución por escapar de las trabas administrativas. El resultado final es que, como bien dice Palau Ramírez: “la transformación de la distribución comercial se ha hecho y se está haciendo a prueba de bombas” (2003:107).

Antes de que la legislación autonómica y estatal consagrara la licencia comercial específica, las limitaciones a la instalación de nuevos establecimientos comerciales se encontraban en las licencias municipales de apertura y obras. Las Administraciones Locales, en términos generales, mantuvieron una actitud favorable a la implantación de los hipermercados, quizás porque vieron en ellos una importante fuente de ingresos (YAGÜE, 1998:223; ARRIBAS Y VAN DE VEN, 2003), de lo cual deriva que las licencias municipales pocas veces constituyeran un obstáculo para la instalación del gran establecimiento comercial (REBOLLO, 1999:24; RAZQUIN, 2001:14).

Ya en 1994, el Tribunal de Defensa de la Competencia, en su conocido informe: *Remedios políticos que puedan favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, denunciaba que las autorizaciones urbanísticas eran, en realidad, concesiones monopólicas mediante las cuales los Ayuntamientos otorgaban a las grandes superficies una garantía de monopolio sobre los consumidores de su área de influencia. Y parecía sugerir que las autoridades locales habían recurrido a la concesión de tales monopolios como una vía fundamental de ingresos, ante la falta de una financiación adecuada para hacer frente a las demandas sociales de incremento del gasto público (1994: 195).

En conexión con estas apreciaciones, el examen de la jurisprudencia, permite concluir que muchas licencias fueron otorgadas con desconocimiento por parte de los Ayuntamientos de las limitaciones del planeamiento urbanístico o de las exigencias respecto a los usos del suelo (por ejemplo, STS de 13 de julio de

¹ A finales de los setenta, el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) publicaba varios estudios: *Nuevas formas de comercio en España*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Los hipermercados: Efectos urbanísticos y comerciales en Barcelona y su área metropolitana*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Urbanismo comercial en Gerona*, Colección Estudios IRESCO, Madrid, 1977; *Programa de Reforma de las Estructuras Comerciales*, Ministerio de Comercio y Turismo, IRESCO, Madrid, 1978.

1984, Ar. 4675; STS de 17 de julio de 2001, Ar. 9884; STS de 25 de enero de 1993, Ar. 3198; STS de 30 de octubre de 1997, Ar. 7638; STS de 15 de noviembre de 1988, Ar. 9086). De este modo, los hipermercados fueron abriendo sus puertas por toda la geografía del país sin excesivos impedimentos. Dado el clima de cierta desorientación del urbanismo español de finales del s. XX (MENÉNDEZ REXACH, 1996:147) es fácil imaginar la confusión del legislador durante los primeros años de desarrollo de las grandes superficies comerciales, habida cuenta de la insuficiencia de la actuación municipal para controlar su implantación.

En estas circunstancias, algunas Comunidades Autónomas comienzan a percibir la necesidad de regular la apertura de los nuevos formatos comerciales, aunque quizás la expresión “regular” no sea apropiada, pues, como acabo de señalar, la apertura ya estaba regulada. Con mayor propiedad, podría hablarse más bien de “sobre-regular” o, lisa y llanamente, de “contener” la expansión.

¿Por qué? ¿Por qué razón era necesario frenar el crecimiento de los grandes establecimientos comerciales? Las motivaciones que el regulador suele presentar para intervenir en el gran comercio son: mejorar la eficiencia del sector comercial, controlar externalidades negativas y proteger sectores sociales desfavorecidos con cada una de las evoluciones del mercado (GUY, 1998: 654). Como se comprenderá fácilmente, hablar de las causas o razones de la regulación es hablar de las consecuencias o los efectos que se derivan de la irrupción en nuestra sociedad de los nuevos escenarios de consumo. La motivación del control administrativo reside en la voluntad política de evitar las consecuencias o los efectos negativos que se derivan de la irrupción en nuestra sociedad de los nuevos escenarios de consumo. Entre el amplio repertorio de causas-efectos de naturaleza muy diversa, pueden contarse las siguientes: el impacto sobre la conformación de nuestras ciudades y sus infraestructuras, la desaparición del comercio tradicional, los intereses enfrentados (entre los diferentes formatos de la distribución comercial y, también, en lo que respecta a los consumidores y a sus opciones de consumo), las repercusiones medioambientales, la congestión del tráfico, etc. Retos y problemáticas que pueden ser completadas con otras menos tangibles como el “vaciamiento” de nuestra cultura y el deterioro del capital social, o con aspectos de difícil cuantificación como los efectos sobre la inflación, el marco de las relaciones laborales o el nivel de empleo en el sector. El fundamento de la regulación es, pues, la existencia de externalidades negativas o costes externos - sociales, infraestructurales y medioambientales- asociados al desarrollo de los grandes formatos de distribución comercial (ÁLVAREZ Y VILLAREJO, 2004).

Ahora bien, entre todo ese elenco, uno destaca sobremanera: la desaparición del comercio tradicional. Ese es el verdadero argumento para afrontar un cambio legislativo, para llevar a cabo un nuevo esfuerzo de control o contención de los grandes formatos de la distribución. Téngase en cuenta que el control urbanístico y medioambiental existía ya, y que se ejercitaba a través de las correspondientes licencias municipales. Son, pues, los intereses enfrentados de los grandes y pequeños empresarios de la distribución comercial y también de los consumidores los que, a juicio del legislador, merecen ser modulados o tomados en consideración. Se trataba, en definitiva, de encontrar una respuesta jurídica a una problemática económica y social. Pero, ¿cómo hacerlo?

Los trasplantes legales: el modelo francés y el modelo catalán

Es lógico que el “desorientado” legislador español volviera los ojos a Francia, país exportador de la fórmula del hipermercado que por aquel entonces acababa de hacer eclosión en España. Si los primeros grandes establecimientos comerciales españoles son un trasplante de los formatos franceses, los primeros instrumentos jurídicos de ordenación del espacio comercial van a ser un *trasplante* del “urbanismo comercial” francés (ARRIBAS, 2001 y 2002). Repárese en la coincidencia: en la misma fecha en que se implanta en España el primer hipermercado (1973), los franceses ya habían aprobado la primera regulación específica del fenómeno (la Ley *Royer*). Y repárese también en que se trasplanta un modelo duramente criticado por la doctrina del país vecino², del que se ha llegado a decir que es el paradigma de un sistema de “compra clandestina de las decisiones públicas” e incluso “uno de los principales medios de financiación de los partidos políticos” (MELLERAY, 1988:141). Y que, para más inri, no ha conseguido detener el proceso de concentración y de apertura de grandes establecimientos comerciales, que tienen en Francia una cuota de concentración del 66 por ciento (INSEE, EUROSTAT).

La experiencia francesa es un claro antecedente de la incipiente legislación autonómica aprobada a mediados de los ochenta por algunas Comunidades Autónomas -las que disponían de competencias normativas en materia de comercio interior- con la finalidad de controlar la implantación de las grandes superficies comerciales. El órgano transplantado era una licencia comercial de carácter autonómico que se superponía a las municipales ya existentes e, inicialmente, sin cobertura alguna en el ámbito estatal. Aunque, más tarde, como se señaló más atrás, esta concepción de la licencia específica como instrumento básico para resolver el problema de las grandes superficies comerciales termina generalizándose en todo el territorio nacional tras la aprobación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM).

En todo este proceso, es necesario reconocer el importante papel desempeñado por la legislación catalana (CASES Y PONS, 1998:200; NOGUERA, 2001:79ss; Díez Y SOBRINO, 2001:97ss). La aprobación de la Ley 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales de Cataluña, constituye el primer hito de

² En palabras de MÉNY, la Ley *Royer* puede ser contemplada como paradigma de un sistema cuasi-institucionalizado de “venta” de la decisión política (1992:262). Los escándalos de corrupción ensombrecieron el funcionamiento de las Comisiones Departamentales de Urbanismo Comercial encargadas de conceder la autorización previa para la instalación de grandes establecimientos. El título de uno de los artículos de YANN TANGUY habla por sí solo: “*Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial*”. En él, llega a hablar de la Ley como “*loi sur le financement complémentaire des partis politiques*” (1988:97ss). Otra denuncia de los graves problemas que se sucedieron en la aplicación de la ley, en LEPAGE- JESSUA (1990:81ss). Estas desviaciones, junto con otras carencias del texto original, provocaron que Ley *Royer* haya sido reformada en numerosas y sucesivas ocasiones, aunque siempre se han preservado las líneas maestras del sistema. La Ley de 29 de junio de 1993 “*relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*” (la denominada Ley *Sapin*) destinaba un capítulo entero al urbanismo comercial para tratar de “moralizar” el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de apertura de grandes establecimientos comerciales (LIET-VEAUX, 1994:3).

una relación que permanece desde entonces, si bien, los fines perseguidos y los medios empleados irán cambiando. Con esta disposición, el legislador catalán pretendía modernizar, reestructurar y racionalizar los equipamientos comerciales mediante una ordenación espacial del comercio que atendiese a la satisfacción de las necesidades de los consumidores. La respuesta a los problemas de la distribución comercial se busca, por tanto, en una ordenación espacial del comercio que viene a ser identificada con la planificación o el planeamiento urbanístico. En la línea emprendida por la anterior, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de Equipamientos Comerciales de Cataluña, profundiza en la conexión entre la implantación de los grandes establecimientos comerciales y la acción urbanística, a través de dos instrumentos: la introducción de la planificación territorial sectorial, que se materializa en el *Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales* (PTSEC), y el establecimiento de medidas de fomento para la modernización del comercio urbano, a través de los *Programas de Orientación para los Equipamientos Comerciales* (POEC) (CASES Y PONS, 1998: 217).

Este modelo catalán de relación entre la actividad comercial y el territorio, renovado con la Ley 17/2000, de 29 de diciembre, y, más recientemente, con la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales, se reproduce, con ciertas variaciones, en buena parte de la legislación sectorial autonómica, de ahí que haya sido estudiado con detalle en este trabajo. Cada Comunidad Autónoma “transplanta” su propia versión del sistema francés diseñado por la Ley *Royer*, bien es cierto que, en muchas ocasiones, la inspiración inmediata debe ser buscada no tanto en el legislador francés como en el catalán, cuyas acciones tienen un claro efecto multiplicador.

Hoy en día, no hay Comunidad Autónoma que no regule la implantación de los grandes establecimientos comerciales en su territorio. Las diecisiete cuentan con su respectiva regulación, siguiendo mayoritariamente la senda trazada por el legislador catalán (TABLA 1).

La licencia comercial específica: criterios para su otorgamiento

Las razones que justifican la intervención autonómica, avaladas por la jurisprudencia constitucional, radican en la dimensión *supramunicipal* o *territorial* de los intereses concernidos por la instalación de una gran superficie comercial (STC 264/1993, F. J. 6º). Ahora bien, el cambio de la Administración competente no necesariamente implica un cambio en los modos de actuar: la discrecionalidad municipal puede ser reemplazada por la discrecionalidad de otra entidad pública, ni mejor, ni peor.

La novedad de esta nueva licencia respecto de la tradicional licencia de apertura municipal es, por una parte, obvia: su carácter autonómico (TORNOS, 1991: 646-7; RAZQUIN, 2003:1130). Y, por otra, la nueva licencia introduce criterios de política comercial, ajenos a la licencia municipal, que responden, en términos generales, a un deseo de proteger al pequeño comercio frente a las grandes empresas de distribución. Y, sin embargo, las restricciones más propiamente comerciales se refugian bajo el disfraz de instrumentos urbanísticos

o de ordenación del territorio (PAREJA, 2000:51; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2000:53).

Si bien es verdad que los cambios en la estructura comercial afectan a la vida urbana, no es menos cierto que aspectos como “la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado o los efectos sobre la estructura comercial” (que son los que contempla el párrafo 2º del art. 6 de la LOCM) obedecen más claramente a una voluntad de intervención en la ordenación de la actividad comercial que a una preocupación directa por su incidencia territorial.

Los criterios para el otorgamiento de las licencias que se contienen en el mencionado precepto responden, según afirma el TC, a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (STC 227/1993, de 9 de julio, F. J. 5º). El legislador ha descrito numerosos y detallados supuestos “determinantes” de la decisión, que constriñen a la Administración, evitan la arbitrariedad y hacen posible la revisión judicial (F. J. 6º de la STS de 16 de junio de 2000, Ar. 2649). Ahora bien, es necesario reconocer que, ante el grado tan elevado de indeterminación de los conceptos jurídicos que están en juego, el control jurisdiccional será tan difícil como si se afirmara sin tapujos que estamos ante una decisión discrecional.

En cualquier caso, a pesar del amplísimo margen de decisión que se le concede a la Administración pública, su actuación no está exenta del control judicial (CASES Y PONS, 1998:122). Y, a través de éste, la actuación administrativa enjuiciada puede llegar a ser anulada (STSJ Cataluña de 27 de octubre de 1995). La jurisprudencia permite constatar, en muchas ocasiones, la irregularidad en el otorgamiento de las licencias e, incluso también, la firma de convenios urbanísticos con desconocimiento absoluto del ordenamiento jurídico, y descaradamente ilegales. Cierto es, que en sede judicial, se ha terminado por declarar la nulidad de las autorizaciones; pero también lo es, como situación fáctica que no se debe ocultar, que muchas de esas sentencias todavía hoy están pendientes de ejecución, por las dificultades y la gran complejidad que lleva consigo cumplir el fallo judicial. A la hora de ejecutar las sentencias, entran en conflicto intereses divergentes que desaconsejan la demolición de la construcción, pero que impiden, al mismo tiempo, la legalización de las obras (STS de 4 de diciembre de 1991, Ar. 9395). Si no cabe la demolición, ni tampoco la legalización, ¿en qué situación queda el hipermercado indebidamente autorizado? ¿Y los intereses que se ven afectados? Ante la renuencia de la Administraciones a la ejecución de las sentencias, ¿puede aseverarse que también se desvanece el control judicial?³. Tal vez no sea arriesgado afirmar que, al final, a pesar de los controles, la apertura de la gran superficie comercial, aun ilegal inicialmente, termina consolidándose por la vía de los hechos.

Volviendo a los criterios establecidos por la LOCM, es importante subrayar que su gran indeterminación exige inevitablemente su concreción posterior en sede autonómica, ya sea en la aplicación de la norma al caso concreto en el momento de otorgar la licencia, ya sea mediante la aprobación de parámetros de carácter específico que serán fijados en normas o en planes

³ Sin ánimo de entrar en tal controvertida cuestión, parece conveniente recordar que, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, es una obviedad que “sólo puede hablarse de jurisdicción verdadera si el vencedor de un proceso puede imponer al vencido la ejecución forzosa de la Sentencia” (1995:17).

autonómicos (RAZQUIN, 2003:1133). Precisamente, una de las razones a menudo invocadas para justificar el nacimiento del Plan o Programa de equipamiento comercial es que, a través de este instrumento, pueden mitigarse los riesgos de la excesiva discrecionalidad derivados de los vagos criterios que presiden el otorgamiento de la licencia comercial específica.

Esta licencia, tal y como aparece configurada en la legislación básica, es, a mi juicio, una autorización discrecional. Sin embargo, en la legislación de desarrollo autonómica, se han ido aprobando *Planes de equipamiento comercial* con los que se pretende racionalizar y minimizar los aspectos discrecionales de la decisión administrativa. Y, mediante estos Planes, se reduce la discrecionalidad hasta tal punto que, en algunos de ellos, la Administración no es libre para decidir si otorga o no otorga una licencia, ya que el Plan le indica u ordena cuándo debe otorgarla y cuándo debe denegarla, porque el Plan zonifica y determina, incluso, el número de metros cuadrados de superficie de venta que podrán ser autorizados en cada territorio. En tales supuestos, la licencia se transforma en un acto fundamentalmente reglado (TORNOS, 2000:30). Y la discrecionalidad, como luego se explicará, se traslada al Plan.

La irrupción de la técnica planificadora en el equipamiento comercial

En consecuencia, la técnica de la planificación ha irrumpido con fuerza en el comercio interior. En los últimos tiempos se ha pasado de una ordenación o regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales a una planificación comercial. Y se ha hecho desde dos perspectivas o con dos finalidades diferentes. Por una parte, aparecen los ya mencionados *Planes de equipamiento comercial*, dirigidos a la ordenación espacial del comercio y, por otra, los *Planes de modernización comercial*, encaminados a la reforma de las estructuras comerciales, a través de la dispensación de ayudas públicas al sector. Lo que se pretende con los planes comerciales es actuar sobre la propia estructura del sector comercial. Con carácter general, los Planes de equipamientos comerciales limitan la entrada en el sector de los “grandes” de la distribución comercial y, paralelamente, con la pretensión de alcanzar los objetivos previstos en el Plan, se promociona al pequeño comercio otorgándole distintos tipos de auxilios y ayudas de carácter económico. Estos planes comerciales son un claro exponente de la heterogeneidad del fenómeno planificador y de lo complejo que resulta formular una caracterización jurídica idéntica de todos ellos.

El urbanismo comercial, basado en las autorizaciones comerciales, está siendo sustituido por una “planificación comercial”, que se fundamenta en razones estrictamente comerciales y nada tiene que ver con la planificación urbanística o territorial. La planificación comercial tiene como objetivo genérico alcanzar un nivel de equipamiento equilibrado entre distintas áreas y formas de distribución. Y pretende justificarse, como ya he señalado, en la reducción de la discrecionalidad a la hora de otorgar las licencias comerciales específicas.

Para el legislador es imposible prever y tratar anticipadamente todos los supuestos posibles en la práctica, especialmente por la naturaleza compleja y evolutiva del comercio interior. Por ello, la Ley se limita a la identificación de los bienes protegidos, a la determinación de los fines y, en lo que más nos interesa, a

establecer unos criterios u orientaciones que la Administración debe tener presentes a la hora de conceder o denegar las autorizaciones comerciales. Es en esos casos donde la planificación constituye un marco en el que las ulteriores decisiones han de ser tomadas. Los Planes de equipamientos comerciales se intercalan entre la Ley y el acto administrativo para especificar y concretar al máximo la actividad administrativa y para dotar de previsibilidad y seguridad jurídica al proceso de la toma de decisiones públicas. El Plan es, por tanto, un nuevo escalón decisonal de la actividad administrativa.

La técnica de la planificación comercial fue introducida en nuestro país por primera vez por el Decreto 124/1994, de 7 de junio, por el que se aprueba el *Plan General de Equipamiento Comercial de Aragón* (PGECA). Vendrían después el *Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de las Islas Baleares* (PDSEC), aprobado por Decreto 217/1996, de 12 de diciembre); el *Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León* (PGEC), aprobado por Decreto 60/1997, de 13 de marzo; y el *Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales de Cataluña* (PTSEC), aprobado por Decreto 245/1997, de 16 de septiembre⁴. Estos Planes de mediados de los noventa, modificados pocos años después, se han convertido en un modelo imitado por las restantes Comunidades Autónomas, que tienen prevista ya la aprobación de similares instrumentos.

Contemplados en las respectivas Leyes autonómicas de Comercio o de Equipamientos Comerciales, todos estos planes responden a un esquema similar: la Ley que prevé su existencia, determina genéricamente su contenido y alcance, así como el procedimiento de elaboración y aprobación que encomienda a la Administración. En definitiva, es la Administración la indudable protagonista de la planificación comercial.

Aunque el verdadero alcance de cada Plan únicamente puede ser deducido de su concreto examen y, en consecuencia, no caben soluciones generales, en mi opinión, la calificación de los *Planes de modernización del comercio* no ofrece ninguna duda: son meros compromisos, previsiones políticas o programas de acción sectorial de la Administración, de eficacia esencialmente interna. Sin embargo, de los otros, de los Planes de equipamiento comercial, por diversas razones, puede predicarse, al menos en parte, su naturaleza normativa (CIRIANO, 2000:211 Y PÉREZ FERNÁNDEZ, 2000:2725). En buena medida, puede hacerse respecto de la mayoría de las previsiones que regulan la implantación de los establecimientos comerciales, no así, en cambio, de los restantes documentos que integran el Plan.

En todo caso, por las singularidades que presentan, estamos ante normas atípicas, de difícil calificación. En ocasiones, nos encontramos ante auténticos reglamentos, no sólo por la forma en la que son aprobados (que nunca es determinante), sino porque afectan a la situación jurídica de los ciudadanos y configuran normativamente la realidad del sector comercial, además de autoproclamar su carácter vinculante, para la propia Administración (la

⁴ En Canarias, mediante Decreto 237/1998, de 18 de diciembre, se aprueban los *Criterios Generales de Equipamiento Comercial* que, a pesar de la diferente denominación, tienen un contenido semejante a los arriba mencionados.

autonómica y, además, la municipal), y también para los ciudadanos. Pero, en la mayoría de los supuestos, junto a preceptos de alcance normativo indubitado, aparecen otros que carecen de él.

Desde un punto de vista formal, su aprobación mediante Decreto, su publicación en los correspondientes boletines oficiales y el lenguaje normativo que adoptan algunos de sus preceptos, refuerzan la idea de atribuirles naturaleza normativa. Y, desde una perspectiva material, condicionar el otorgamiento de las licencias comerciales específicas a su adecuación al Plan, convierte a este instrumento en una auténtica norma. La Administración debe comprobar si la futura implantación comercial es conforme a las prescripciones del Plan, si no lo es, la solicitud será rechazada y está de más cualquier consideración ulterior.

De tal manera que, mientras el Plan no sea aprobado, no podrá ser autorizada la implantación de grandes establecimientos comerciales. Sin Plan, no hay licencias. Además, es práctica habitual que durante la elaboración o revisión de los Planes de equipamientos comerciales se paralicen los procedimientos administrativos para la concesión de licencias. E incluso, que estas “moratorias comerciales” se prolonguen una vez aprobado el Plan.

Si calificamos, aunque sea parcialmente, a los Planes Comerciales como planes económicos de naturaleza reglamentaria, deben extraerse las oportunas consecuencias. Puesto que incluyen determinaciones normativas (llamadas a integrarse en el ordenamiento) con eficacia vinculante plena, ello ha de comportar que su elaboración y aprobación se sometan al procedimiento establecido para las disposiciones de carácter general. La exigencia de extremar las garantías formales es indispensable para un efectivo control judicial de la planificación comercial⁵.

Planificación comercial: ¿Camino de libertad o camino de servidumbre?

La planificación, desmitificada, se presenta hoy en día como un instrumento de actuación administrativa que reduce incertidumbres y aumenta la seguridad jurídica (MARTÍNEZ LÓPEZ- MUÑIZ, 1991:9). En esta línea, la planificación comercial encuentra su justificación en que permite reconducir el ejercicio de las potestades discrecionales a límites más razonables y facilita el control de la Administración. Sin embargo, el recurso a la planificación comercial es ciertamente controvertido.

Así, PÉREZ FERNÁNDEZ, defensor de la técnica planificadora con una finalidad estrictamente comercial, la define:

“como un instrumento de intervención pública encaminado a lograr la reconversión del sector comercial, limitar la discrecionalidad de las Administraciones públicas y coordinar la implantación comercial con la planificación territorial para paliar, de este modo, los eventuales desequilibrios espaciales”.

⁵ Fue precisamente el incumplimiento de ciertos trámites formales en la elaboración del PTSEC-97 la que determinó, a juicio del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la nulidad del Decreto 245/1997, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales de Cataluña. Sorprendentemente un Plan que encuentra su habilitación en la Ley de equipamientos comerciales, comenzó su tramitación dos años antes de la aprobación de la dicha Ley y, una vez aprobada ésta, no se sometió a información pública (Sentencia de 30 julio de 2002, Ar. 520/2003).

Y, añade:

“Se trata, en definitiva, de dotar a las diferentes Administraciones públicas de un instrumento de intervención que cree las premisas para el ejercicio de la libertad de empresa, en su manifestación de libertad de establecimiento, en el marco de la defensa y salvaguarda de los intereses de los consumidores” (2000:2720).

La misma técnica es valorada de forma diametralmente opuesta por ARIÑO ORTIZ:

“Esta planificación comercial, disfrazada de urbanismo comercial, es algo contra lo que hay que reaccionar. No sólo porque utiliza una técnica planificadora de probada ineficacia, sino porque atenta contra la libertad de empresa, propicia comportamientos caciquiles en el otorgamiento de licencias discrecionales y, sobre todo, atenta contra el público, que ve limitadas sus posibilidades de elegir entre productos y servicios que, de otro modo, estarían a su alcance” (1999:327-8).

¿Es la planificación comercial un *camino de libertad* o, por el contrario, tomando prestada la expresión *hayekiana*, un *camino de servidumbre*⁶? ¿Supone mayores garantías para las empresas que operan en el sector al determinar el ámbito en el que la libertad de establecimiento puede ejercitarse? ¿Implica, en la medida en que obliga a la Administración, un mayor grado de racionalización en la adopción de sus decisiones, que mejore la certeza y seguridad jurídicas y disminuya la discrecionalidad? Me permito poner en duda que no se esté aumentando, bajo la supuesta racionalización de la técnica planificadora, la discrecionalidad de la Administración.

Es incuestionable que los Planes de equipamiento comercial reducen la discrecionalidad de la Administración en el momento en que decide sobre la concesión o denegación de las licencias comerciales específicas y con ello facilitan su posterior control judicial, pero, ¿no es cierto también que, con estos planes, la discrecionalidad se retrotrae a un momento anterior al del otorgamiento de las licencias? Sería ingenuo pensar que la discrecionalidad desaparece por la mera remisión de la toma de decisiones al Plan, simplemente se traslada al momento de la elaboración de éste.

La planificación urbanística es, en palabras de TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, el “auténtico paradigma de la discrecionalidad administrativa” (1994:199). También ahora esta nueva “planificación comercial” comparte tal característica. Inevitable, por cierto, puesto que la discrecionalidad es una de las características consustanciales del planeamiento. Son innumerables las

⁶ En 1943, F. VON HAYEK publica su famoso: *The Road to Serfdom*, obra cumbre de la literatura antiplanificadora. La principal crítica que realiza a la planificación centralizada parte de su concepción del mercado como un orden espontáneo, resultado de un proceso de evolución desde la sociedad tribal o sociedad cerrada a la sociedad abierta y a la civilización. Este orden, dice Hayek, “no es producto de la creación deliberada” de los seres humanos, y ninguna mente puede conocerlo en toda su complejidad (1990:68). Por ende, la economía “no puede ser planificada y controlada a la manera de un constructivismo” (1990:80) y, en consecuencia, sólo el mercado puede realizar de manera adecuada la asignación de recursos, pues ninguna persona o conjunto de personas podría lograr el conocimiento perfecto de todas las circunstancias que están actuando en el mercado a cada momento. Un análisis crítico de estos planteamientos en BORDIEU (1998:17).

circunstancias -la complejidad técnica inherente a su elaboración o los numerosos intereses públicos y privados que han de ser ponderados, entre otras muchas- que favorecen la aprobación de normas de carácter abstracto y general por parte del legislador y, de ahí, el reconocimiento de facultades discrecionales a las Administraciones Públicas.

El problema no está tanto en la discrecionalidad, sino en que a través de ella se sobrepasen las barreras del principio de legalidad para caer en la arbitrariedad. Naturalmente, la libertad de la Administración autonómica para elaborar los Planes de Equipamiento Comercial no es ilimitada. La potestad discrecional de la planificación comercial puede y debe ser controlada. El verdadero problema radica en el control, que puede llevarse a cabo a través de diferentes vías, a las que no podemos dedicar más espacio en este momento⁷. Nos limitamos ahora a señalar que la Administración, al planificar los equipamientos comerciales, dispone de un elevado margen de discrecionalidad, que no es sólo técnica sino también política. Esa profunda discrecionalidad de los planes, hace difícil el éxito de los eventuales recursos que contra ellos puedan plantearse, porque el riesgo de invadir la esfera de "oportunidad" es muy elevado. Ante la dificultad del control jurídico sustantivo de las determinaciones de los planes, es necesario extremar las garantías procedimentales: puesto que los límites sustantivos generales tienen un alcance restringido, si no se quieren utilizar como vehículo para transferir la discrecionalidad administrativa a los jueces y tribunales, son esos otros límites (los organizativos y procedimentales) los que permiten profundizar en el control jurídico de la discrecionalidad, con el fin de asegurar que la Administración ha realizado una actuación correcta y no desviada en aras del interés público (aunque su decisión sea discutible) (SÁNCHEZ MORÓN, 1994:142-3).

La ausencia de la "lógica territorial" y de la "preocupación medioambiental" en los Planes de equipamiento comercial

La demanda formulada en el párrafo anterior cobra especialmente fuerza por razones de fondo que a continuación tratarán de exponerse brevemente y que pueden ser resumidas en el siguiente enunciado: los Planes no siempre responden a la finalidad declarada. Aunque la última generación de normas autonómicas suele remitir a razones urbanísticas, de ordenación territorial o de protección del medio ambiente, las decisiones siguen fundamentándose, principalmente, en criterios de distribución comercial y de política de la competencia.

Las primeras regulaciones del sector comercial no establecían vinculación alguna entre la implantación de grandes superficies comerciales y el medio ambiente. Últimamente, sin embargo, la conciencia de las externalidades negativas (costes externos que generan las grandes superficies comerciales) parece sentirse en algunas Comunidades Autónomas, que han introducido consideraciones medioambientales a la hora de conceder o denegar la autorización

⁷ La cuestión enlaza con los límites del control del ejercicio discrecional de la potestad urbanística. Es obligada la referencia a DELGADO BARRIO (1993), TRAYTER JIMÉNEZ (1996) y DESDENTADO DAROCA (1997).

para la apertura de un gran establecimiento. La primera en hacerlo fue Castilla-La Mancha. En el artículo 9 de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista (DOCM núm. 52, de 6 de noviembre), entre los criterios de concesión de la licencia comercial específica, aparece en último lugar el “impacto urbanístico y paisajístico sobre la zona”, señalándose que se tendrán en cuenta especialmente: “La incidencia en la red viaria, la accesibilidad al establecimiento comercial y la dotación de aparcamiento y otros servicios. Las características y la integración del establecimiento en el entorno urbano y su incidencia en el medio ambiente”. El artículo 24.1 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra (BOE núm. 191, de 10 de agosto) reproduce literalmente el tenor literal de la castellano-manchega. Mientras que en el artículo 12. c) de la Ley 10/1998, de 21 de diciembre, de Régimen del Comercio Minorista en la Región de Murcia (BORM núm. 9, de 13 de enero) aparece una escueta referencia a un “estudio del impacto urbanístico, sobre el tráfico y la accesibilidad de la vía y sobre el medio ambiente”.

La Ley catalana 17/2000, de 29 de diciembre, de Equipamientos Comerciales (DOGC núm. 3299, de 5 de enero de 2001), recoge en la letra d) de su artículo 7, entre los elementos para el otorgamiento de las licencias comerciales, los siguientes: “Las características cualitativas y las condiciones de seguridad del proyecto, así como la integración del establecimiento en el entorno urbano y la incidencia en el medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a las medidas establecidas en el proyecto relativo al cumplimiento de la normativa vigente sobre el tratamiento de residuos, envases y embalajes”.

En este caso, quien reproduce textualmente esta previsión medioambiental es el legislador asturiano [artículo 23.1.e) de la Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (BOE núm. 8 de 9 de enero)]. Por último, en la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (BOCyL núm. 247, de 24 de diciembre), entre los criterios para la concesión de la licencia comercial específica que se establecen en el artículo 21.2, aparecen: “La integración del proyecto presentado en el entorno urbano y su impacto sobre el medio ambiente” o “la incidencia del proyecto sobre la red viaria de la zona y los sistemas de transporte de viajeros”.

Sin embargo, en la mayor parte de las normas autonómicas, antes de entrar a valorar criterios como los que se han apuntado, se considera necesario que el proyecto de instalación del futuro centro comercial se adecue previamente al correspondiente Plan Regional de Equipamiento Comercial. En la normativa autonómica se han generalizado mecanismos de planificación y control de las nuevas implantaciones que han terminado desviándose del objetivo inicial del control administrativo derivado de la licencia comercial específica, señalado en la LOCM. Los objetivos perseguidos y el cambio en las técnicas empleadas, entre otras razones, hacen que la tradicional expresión “urbanismo comercial” resulte ambigua e impropia y que, a nuestro juicio, sea oportuna su sustitución por la de “planificación comercial” o “planificación espacial del comercio”⁸.

⁸ Sin entrar ahora en mayores detalles, digamos que ésta es una expresión de cierta raigambre en el Derecho comparado. La doctrina italiana alude mayoritariamente a la *pianificazione commerciale*

El verdadero talón de Aquiles de la decisión administrativa es el Plan (de carácter comercial), por lo que, ciertamente, la enumeración de esa serie de criterios "medioambientales" orientadores de la decisión de la Administración autonómica no es más que un brindis al sol.

Más novedosa resulta la creación de impuestos que gravan a los grandes establecimientos comerciales, cuya justificación se encuentra en las potenciales externalidades negativas que su implantación produce tanto en el sector de la distribución comercial como en la ordenación territorial y en el medio ambiente (VILLAREJO, 2003a y 2003b). Esta carga fiscal fue creada por primera vez en Cataluña, a través de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales. A través de estos impuestos, se persiguen unos efectos similares a los que ocasiona la política de restricción de licencias que frena la expansión de las grandes superficies. Sin embargo, el objetivo real que se persigue con estas medidas legislativas no es tanto internalizar los costes externos como proteger al comercio minorista tradicional; así lo demuestra el hecho de que los ingresos obtenidos a través del impuesto se destinen a financiar medidas de apoyo al pequeño comercio. Si, en efecto, lo que se perjudica es el medio ambiente, los ingresos obtenidos a través del IGEC deberían revertir en toda la sociedad que es la que se vería perjudicada, no en el comercio tradicional. En buena lógica y para ser coherentes con la finalidad del tributo, las cantidades recaudadas habrían de ser destinadas a luchar contra la "degradación ambiental" y a lograr la vertebración del tejido urbano.

Un análisis exhaustivo de la configuración de estos tributos induce a pensar que lo medioambiental opera como mera coartada ideológica para lograr una mayor legitimidad de las pretensiones reales del legislador. Los efectos externos no son los que se declaran en las exposiciones de motivos, el efecto externo que está en la mente del legislador es la desaparición del pequeño comercio y, por ende, del apoyo de un importante grupo de presión.

No negamos la existencia de costes externos, no negamos los problemas medioambientales aparejados a los nuevos escenarios de consumo. Lo que ponemos en tela de juicio es que la preocupación medioambiental del legislador "comercial" sea sincera. Entendemos que en este caso los costes externos pueden y deben corregirse de otra manera. No olvidemos que existen controles medioambientales y que hay instrumentos de intervención administrativa concebidos con la finalidad de proteger el medio ambiente.

Por otra parte, no tiene sentido que los órganos administrativos de ordenación comercial deban tener en cuenta los "impactos medioambientales" del nuevo proyecto en la valoración de la solicitud, porque no están en condiciones de valorarlos. Por supuesto que los posibles impactos negativos deben ser tomados en consideración, pero en la sede administrativa correspondiente. La confusión de los distintos planos de ordenación (comercial, urbanístico, medioambiental) no es

(MAGGIORA, 1990:34; COZZOLINO, 1992:2003). También en Francia, cuna del urbanismo comercial, tras la reforma operada en la Ley Royer de 1973 por la Ley Raffarin de 1996, comienza a hablarse de la *planification commerciale* (GRABOY- GROBESCO, 1999:108). En la literatura anglosajona es frecuente encontrarse con el término *Retail Planning* (GUY Y BENNINGSON, 2002:431). Entre nosotros, ARIÑO (1999:324) y, sobre todo, PÉREZ FERNÁNDEZ (2000:2713).

ni congruente ni adecuada para la consecución de los fines que se persiguen (REBOLLO, 1999:26).

Parece que a la protección del medio ambiente sólo se recurre en busca de cobertura para justificar más fácilmente las limitaciones propiamente comerciales. La preocupación ambiental no opera más que como una mera coartada ideológica para unos legisladores que, acomplejados por sus incisivas políticas comerciales, se escudan en los costes externos generados por los grandes establecimientos para tratar de justificarlas de algún modo más legítimo constitucionalmente y, por qué no, también más popular. Pero, desgraciadamente, la preocupación ambiental no opera como debería operar. No están siendo valorados oportunamente ni corregidos los efectos externos. Sin requerir una inútil, ineficaz e hipócrita regulación por motivos comerciales, las repercusiones negativas para el medio ambiente de una gran superficie, pueden ser controladas con la regulación urbanística clásica (mediante, por ejemplo, la prohibición de la implantación en determinadas clases de suelo); con el sometimiento a la legislación ambiental y a las autorizaciones correspondientes; a través de instrumentos más flexibles, en línea con los nuevos mecanismos de protección ambiental, como el pago de contribuciones especiales en el momento del otorgamiento de las licencias.

En los Planes de Equipamiento comercial hay una ausencia de la “lógica territorial”. Han sido concebidos como medidas de contención del crecimiento de los nuevos escenarios de consumo. El legislador, con voluntariosa convicción, presume de lo que carece. La ordenación territorial se ha convertido, en acertadas palabras de PAREJA I LOZANO, en “un puro pretexto para una intervención de finalidad puramente económica que presenta serios problemas de constitucionalidad” (2000:51). El urbanismo - coincide TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ - ha sido utilizado como coartada (2000:53). Y, finalmente, *la política prevalece sobre el plan*, ha sentenciado ARRIBAS (2002), resumiendo lo que la doctrina francesa reconoce unánimemente (CHETOCHINE, 1998; DESSE, 2001; GRABOY- GROBESCO, 1999; MENY, 1992 y TANGUY, 1996).

No se busca tanto evitar el impacto de las grandes superficies en el territorio cuanto intervenir sobre los modos de funcionamiento de la actividad económica comercial, en aras de alcanzar un equilibrio entre las nuevas formas de distribución y el comercio tradicional. El presupuesto de la limitación de nuevas implantaciones comerciales y los condicionamientos a su crecimiento es el superávit o exceso de oferta. Se pretende algo así como un “desarrollo sostenible del comercio”⁹: los redactores del planeamiento comercial identifican el tamaño idóneo del mercado de la distribución comercial y procuran mantener su dimensión en el tiempo. En muchos casos, el punto de partida no es otro que la saturación del mercado de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el objetivo del Plan es sencillamente preservar el *statu quo*.

⁹ Muy lejano, sin embargo, de la idea de la sostenibilidad presente, por ejemplo, en el ámbito del *Retail Planning* anglosajón. Desde mediados de la década de los 90, coincidiendo con la nueva etapa laborista, la preocupación por la “sostenibilidad” ha presidido la planificación territorial en el Reino Unido, especialmente en lo que respecta a la política de transportes y a los nuevos equipamientos comerciales (GUY, 2006). El informe más reciente sobre la política de planificación territorial en Inglaterra lleva por título ‘*Delivering Sustainable Development*’ (ODPM, 2005).

A mi juicio, la planificación urbanística y la comercial, aparecen como dos campos separados y no siempre complementarios. No hay, pues, una ordenación global del sector comercial, sino una ordenación parcial que se desvincula de la ordenación territorial y urbanística. El urbanismo comercial ha sido entendido como un cuerpo compuesto por dos esferas separadas: la del comercio interior y la del ordenamiento del espacio. No sorprende a nadie si digo que el urbanismo comercial tiene más de comercial que de urbanismo. Podría afirmarse que el comercio y el urbanismo operan como “compartimentos estancos”, y eso ha desencadenado políticas urbanísticas y comerciales inconexas, contradictorias entre sí y divergentes en los distintos niveles territoriales. Existe una bicefalia entre el conjunto de medidas aplicadas para controlar el sector comercial y las medidas que ordenan las funciones y usos del territorio. Ambas se superponen descoordinadamente.

La planificación comercial no se pone al servicio de valores constitucionales como la protección del medio ambiente, ni se ampara en la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. Aunque sea indirecta e instrumentalmente, la planificación comercial se utiliza para la resolución de un específico problema del régimen propio del mercado: la plena y libre competencia (PAREJO, 1996:137). Y, por ello, la opción intervencionista del legislador español no encuentra fácil acomodo en un sistema de economía de mercado que preserva libertades como la de empresa, establecimiento y libre circulación de bienes¹⁰.

Los Planes de Equipamiento Comercial a la luz de la Directiva *Bolkestein*

Ante la constatación de que en realidad con los Planes de equipamientos comerciales no se está haciendo ordenación del territorio, sino, simplemente, política comercial, cabe preguntarse qué repercusión puede tener la utilización de criterios puramente comerciales, desvinculados del ejercicio de competencias derivadas del urbanismo y la ordenación del territorio, respecto del ejercicio de la libertad de empresa y de las normas de la competencia (PAREJA I LOZANO, 2000:46). Y especialmente, a día de hoy, cabe preguntarse qué impacto puede tener la controvertida Directiva de Servicios, más conocida como *Directiva Bolkestein*, que el 15 de noviembre de 2006 fue aprobada en segunda lectura por el Parlamento Europeo. Como es sabido, la *Directiva Bolkestein* ha originado una fuerte polémica por sus repercusiones en varios sectores. En el sector de la distribución comercial, la Directiva afecta a las normativas proteccionistas de distintos Estados miembros que, desde hace años, han establecido una autorización específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, con la que las diferentes Administraciones públicas han venido pretendiendo

¹⁰ De hecho, como queriendo evitar que alguien piense que las restricciones a la apertura de los grandes establecimientos pueden suponer la vulneración de alguna de esas libertades, el legislador se encarga de proclamarlas con solemnidad en el propio texto legal (artículos 3, 4 y 5), tratando de sortear cualquier posible crítica (TORNOS, 1996:41; PIÑAR, 1997:36). Reconocimiento superfluo por innecesario de libertades recogidas tanto en la Constitución como en el ámbito del Derecho Comunitario.

limitar las consecuencias económicas de las nuevas implantaciones sobre la red comercial preexistente. La nueva Directiva influirá, sin duda, en las legislaciones comerciales de los Estados miembros, especialmente en dos ámbitos. En primer lugar, la Directiva elimina trabas que ahora encuentran las empresas cuando pretenden instalarse en otro Estado miembro. Así, los Estados miembros tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, éstos no sean "*lo suficientemente simples*" (art. 5). También se incluye el establecimiento de ventanillas únicas para simplificar los trámites y para que el prestador pueda resolver todas las gestiones a través de un único punto de contacto, en lugar de tener que ir de una ventanilla a otra (art. 6). La posibilidad de realizar los procedimientos por vía electrónica es otro de los elementos de la Directiva (art. 8).

En segundo lugar, desde el punto de vista de la libertad de establecimiento, la Directiva persigue que el establecimiento en otro Estado miembro sea lo más fácil posible. Si las nuevas aperturas se someten a un régimen de autorización, el Estado miembro debe justificarlo, debe ser por interés general y no debe discriminar entre operadores nacionales o de otros Estados miembros (art. 9). Los criterios deben ser claros, objetivos y no discriminatorios (art. 10). También se flexibiliza la duración de la autorización, que en principio no debe estar limitada salvo excepciones precisas. El texto precisa los requisitos que estarán prohibidos. Por ejemplo, los países no podrán usar la nacionalidad o residencia para supeditar el ejercicio de un servicio (art. 14). Una serie de requisitos estarán permitidos, pero el Estado miembro deberá evaluar que son no discriminatorios, necesarios y proporcionales. Entre este tipo de requisitos figura entre otros las restricciones vinculadas a la población o a una distancia mínima. Por ejemplo, las limitaciones o la apertura de centros comerciales podrán mantenerse siempre que sean no discriminatorias y estén justificadas (art. 15). Los requisitos que se establezcan en el análisis previo de las autorizaciones de nuevos establecimientos comerciales deberán estar objetivamente justificados por una "*razón imperiosa de interés general*", como, por ejemplo, la protección de los trabajadores, la salud pública, la protección del medio ambiente o la protección de los consumidores. Por otra parte, la Directiva sólo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica, por ejemplo, a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica.

En definitiva, la Directiva muestra un nuevo camino a las políticas públicas relacionadas con el comercio minorista. En primer lugar, la autorización de nuevas implantaciones comerciales debe hacerse desde la óptica, ciertamente algo difusa, del interés general, pero que se concreta en la ordenación del territorio, el urbanismo y la protección del medio ambiente. Y, en segundo lugar, la regulación del comercio minorista debe poner el acento en la eficiencia empresarial, que redunde en un aumento de la competitividad y en un aumento de la competencia interempresarial con efectos positivos para la inflación (TARRAGÓ, 2006).

Si la legitimidad de las limitaciones a la instalación de grandes superficies comerciales por razones urbanísticas, de ordenación del territorio o de protección del medio ambiente es, a mi entender, incuestionable - esas serían las *razones imperiosas de interés general*, en terminología comunitaria-, no lo es tanto, sin embargo, la restricción de las libertades por consideraciones de política comercial que, responden a la lógica de la defensa de intereses no ya generales, sino sectoriales.

El legislador puede condicionar el ejercicio de la actividad comercial imponiendo límites a la implantación de los establecimientos comerciales, pero sin que ello suponga una restricción irracional, desproporcionada o arbitraria. Esto es, si el legislador decide limitar la libertad, tendrá que justificar su opción en la garantía de otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos. Precisamente porque existe un derecho individual a la libertad de empresa, no es legítima cualquier intervención o restricción de esa libertad; sólo lo serán aquellas que puedan justificarse en un fin de interés público y en las que concurra una adecuación entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos. Por ello cualquier norma limitativa habrá de enjuiciarse teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad.

No es sencillo encontrar justificación para este tipo de medidas de carácter exclusivamente proteccionista, que no se amparan ni en el derecho de libertad de empresa ni en el principio de igualdad, pues, a costa de proteger la posición de determinados oferentes, se limita la libre iniciativa económica de otros que pretenden acceder al mercado.

Se ha constatado que las normas aprobadas tras la entrada en vigor de la LOCM revelan un deseo de protección de los ya instalados en el mercado frente a sus potenciales competidores. Y no pueden justificarse, salvo como “coartada”, ni en la tutela de los derechos de los consumidores, ni en la preservación del medio ambiente, ni en la adecuada utilización del territorio. Reglas que, no se olvide, son las que justificarían la limitación del derecho de libertad de empresa o de la de establecimiento. De ahí se concluye su dudosa constitucionalidad.

Consideraciones finales: los efectos no deseados de la regulación pública

Como es sabido, la regulación pública no es inocua. La intervención pública sobre el sector de la distribución comercial ha tenido una influencia decisiva en la evolución de los distintos formatos comerciales, así como en los otros dos rasgos que caracterizan a la actividad comercial en la actualidad, a saber, los procesos de concentración y localización empresarial. En consecuencia, esta regulación administrativa se ha convertido en un factor que ha troquelado la fisonomía del sector, primero, en lo que respecta al predominio de unas u otras fórmulas y, segundo, en lo que se refiere a la calidad y profundidad de la competencia.

La regulación ha frenado el desarrollo del hipermercado, ocasionando la expansión y auge de supermercados y centros comerciales

Desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista el crecimiento de los hipermercados en España se ha ido ralentizando progresivamente, al tiempo que han ido adquiriendo dinamismo otros formatos comerciales. Factores como el grado de saturación del mercado o el cambio en los hábitos de compra de los consumidores, por sí solos, no son capaces de explicar en su totalidad la dirección concreta que ha adoptado la dinámica comercial de nuestro país. La desaceleración de la expansión del formato *hiper* podría deberse también al régimen jurídico vigente en el sector. Cuando en 1996 se aprueba en España la primera Ley de Comercio de carácter estatal y con ella la exigencia ineludible de la obtención de una “licencia comercial específica” para la apertura de un gran establecimiento comercial, el legislador estatal estaba pensando en controlar la expansión de un formato comercial bien definido: el hipermercado de alimentación. Como es obvio, esto fue lo que trasladaron en un primer momento los legisladores autonómicos a sus respectivos territorios. Y así, como hemos visto, se sometió la apertura de estos establecimientos a la preceptiva autorización administrativa autonómica, pero el resto de formatos comerciales se dejaron al margen de ella. Como quiera que la realidad empresarial no se pueda contener, surgen nuevas estrategias. Los grandes beneficiados de esta situación son los supermercados, es decir, los comercios con superficies inferiores al umbral dispuesto por las leyes y que escapan por tanto a su regulación. Ésta es una de las razones por las que las grandes empresas de distribución están concentrando esfuerzos en la apertura de supermercados tanto en el centro de las ciudades como en la periferia. Así pues, la ausencia de límites a la apertura de los medianos formatos comerciales se puede correlacionar con el auge, especialmente importante desde entonces, de los supermercados y las tiendas de descuento duro.

Y, del mismo modo, la normativa vigente facilitó, en un principio, la expansión de los centros comerciales o “establecimientos comerciales colectivos”. Durante algunos años, y a diferencia del formato hipermercado, esta fórmula comercial no encontró controles específicos para su instalación. Los centros comerciales han crecido en nuestro país a un ritmo vertiginoso, hasta el punto de que España llegará a liderar en Europa el número de aperturas previstas en los próximos años¹¹. Como era de esperar, la apertura del mayor número de centros comerciales corresponde a las zonas del país que más intensamente han experimentado el proceso de urbanización, renovación y ampliación del parque de viviendas¹².

¹¹ En el año 2000 había apenas 217 centros abiertos. En el transcurso de apenas seis ejercicios, el número se ha incrementado hasta alcanzar, en el año 2005, la cifra de 464 centros comerciales en funcionamiento, lo que ha significado que se haya puesto en el mercado durante ese período de tiempo tres millones de metros cuadrados de nueva superficie bruta alquilable. Sólo en el año 2005, los promotores tenían previsto invertir más de 1.200 millones de euros en la construcción de nuevos complejos de comercio y ocio. La consultora Aguirre Newman asegura que durante los próximos cinco años está prevista la promoción de 149 proyectos nuevos, con una superficie comercial adicional de 4,3 millones de metros (“Propiedades”, *EL PAÍS*, viernes 24 de junio de 2005).

¹² Ya que la mayoría de las ciudades españolas cuentan con centros comerciales, los nuevos proyectos suelen seguir las líneas del crecimiento residencial. Madrid y Andalucía, dos Comunidades con un

Con la segunda oleada de normas autonómicas, las autoridades administrativas, conscientes de su olvido inicial y de las consecuencias que este hecho podía estar teniendo, ampliaron las restricciones a la instalación de los establecimientos comerciales medianos, a las tiendas de descuento duro y, por supuesto, a los grandes centros comerciales. A pesar de ello, muchas normas siguieron dejando fuera de la regulación a los parques temáticos y a los centros comerciales de ocio, por considerar que desarrollan actividades que van más allá de lo comercial (RAZQUIN, 2001:20), lo que sin duda ha influido -junto con otros factores, pues no se trata de explicarlo de manera monocausal- en que se conviertan en fórmulas comerciales destacadas de los tiempos recientes. Por tanto, la naturaleza restrictiva de la regulación, interpretada por los operadores como meras barreras de entrada en el sector bajo una determinada fórmula, y la existencia de lagunas en la normativa debidas a la falta de agilidad administrativa para anticiparse y adaptarse al irrefrenable dinamismo comercial, son factores que hay que sumar a los de naturaleza meramente económica y social para explicar el florecimiento de los nuevos formatos en el reciente panorama comercial español.

Así lo describe el TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA en su *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial*:

“La intención declarada de la Ley - limitar la proliferación de grandes superficies, entendidas como tales las de dimensión superior a 2.500 m² - se ha adulterado en la sucesiva modificación autonómica de la normativa sobre comercio. En un primer momento, se impide la instalación de grandes superficies considerando como tales las que sugiere el contenido de la Ley; seguidamente, como no puede contenerse la realidad empresarial, las empresas cambian de estrategia y optan por establecimientos de menor superficie como son los supermercados y los autoservicios; ante esta situación, el legislador autonómico decide acotar de forma exhaustiva la implantación de lo que ya no cabe calificar como grandes establecimientos sino como supermercados. Esta nueva normativa se dirige en ocasiones a un claro competidor del pequeño comercio: las tiendas de descuento. Las características de este tipo de establecimientos se encuentran muy lejos de responder a lo que el legislador estatal pretendía ordenar. Se ha traicionado así el espíritu de la Ley en aras de una mal interpretada protección al comercio tradicional y esta limitación es tanto más criticable cuanto que se trata de una de las formas comerciales más competitivas del sector" (2003:8).

desarrollo económico e inmobiliario significativo, son los líderes de apertura de nuevos inmuebles. El año pasado, las dos regiones acapararon el 44% de las inauguraciones. La mayor concentración corresponde a la Comunidad de Madrid (con el 22,8% de la superficie bruta alquilable del total del país), que ha asistido en apenas dos décadas a la apertura de 90 nuevos centros comerciales; le siguen, Andalucía (16,5%), la Comunidad Valenciana (11,9%) y Cataluña (11,40%). Vemos, pues, como la superficie comercial presente sólo en estas cuatro Comunidades Autónomas supone el 62,6% de la superficie total nacional.

Las barreras de entrada que introduce la regulación han favorecido el proceso de concentración empresarial

En lo que respecta a la influencia de la normativa comercial en el proceso de concentración empresarial que se ha vivido en el sector y, también, como consecuencia previsible de lo anterior, en las opciones de los consumidores y en las condiciones de la competencia, hay que señalar que los efectos de la regulación han ido siempre en este particular en una dirección contraria a las intenciones -al menos en las declaradas- de los reguladores. En efecto, en la motivación de muchas de las intervenciones públicas se resalta la voluntad de asegurar la diversidad de los operadores y de lograr un equilibrio entre los distintos formatos comerciales. Se busca con ello, por un lado, asegurar una estructura racional para el adecuado funcionamiento de la libre concurrencia y, por otro, garantizar las opciones de los consumidores. Sin embargo, como consecuencia de las moratorias en la concesión de nuevas licencias comerciales formuladas por parte de muchas Comunidades Autónomas y de los restrictivos Planes de equipamientos comerciales que han ido aprobándose, las empresas del sector han tratado de sortear las dificultades de penetración en un nuevo mercado mediante estrategias de fusiones y absorciones de las ya instaladas. Si las empresas se encuentran con barreras de entrada les resultará más fácil adquirir un grupo local que intentar introducirse en ese mercado (BOYLAUD, 2000:28). Esto ha provocado una mayor concentración empresarial y la desaparición de algunos operadores con riesgos para la competencia como consecuencia del incremento de la cuota de mercado de unos pocos (TDC, 2003:9). Las barreras legales de entrada en la actividad comercial refuerzan a los establecimientos ya instalados y mejor ubicados frente a los potenciales entrantes en el mercado. Además, de no haber existido, la fusión de determinados grupos no hubiera tenido el mismo alcance. La casi total imposibilidad de entrada de nuevos operadores en muchas ciudades y zonas geográficas, consolida en el mercado de la distribución comercial español la posición privilegiada de los ya existentes, que, además, tras fusionarse, dejan de ser competidores entre sí para pasar a pertenecer a una misma entente comercial. El TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, con ocasión del informe que elaboró para que el Gobierno aprobara la operación de adquisición de la cadena de distribución Enaco por el grupo catalán Caprabo, señaló muy críticamente lo siguiente: "Se corre así el riesgo de crear *monopolios locales inmunes a la competencia*, atrincherados en mercados geográficos al amparo de normativas autonómicas y municipales. (...) Una vez copadas las mejores ubicaciones, la entrada resulta muy dificultosa. Esta normativa permite consolidar situaciones de *monopolio espacial* en algunas áreas de mercado" (2002).

Frente a los cambios operados en el sector de la distribución comercial, el modelo de equipamiento comercial diseñado por los Poderes públicos autonómicos, lógicamente, no podía seguir siendo el mismo. Ahora bien, ante la evidencia del deterioro de las condiciones de competencia provocado por las barreras legales de entrada, no se ha optado por abolirlas, sino por introducir otras nuevas o por modificar las anteriores. Quizá no se sea suficientemente consciente de las consecuencias que esto acarrea en el sector, porque el proceso de concentraciones económicas de empresas de la distribución comercial al que

venimos asistiendo es, en buena medida, la respuesta que las empresas dan al legislador: descartada la posibilidad de abrir nuevos establecimientos comerciales, la única manera que algunos grupos comerciales tienen de crecer es mediante la adquisición de otros grupos de empresas presentes en el sector. Al final, el efecto es el contrario del perseguido, el freno a la expansión de las compañías utilizando la concesión de licencias de apertura no hace más que impulsar el proceso de concentración, porque como declaraba en prensa Arias Salgado, presidente del grupo Carrefour en España, “al no poder crecer con la apertura de nuevos establecimientos, las compañías se lanzan a comprar otras”. Evidentemente, ésta podría ser una entre las variadas causas que están originando la concentración económica en el sector de la distribución comercial, que se enmarca en un proceso de fusiones y adquisiciones que con carácter general vive la economía mundial. De esta manera, la regulación no ha respondido eficazmente a la preservación de las opciones del consumidor, al tiempo que ha comprometido en no pocos casos la dinámica de la competencia. Al final, el efecto es el contrario del perseguido.

He intentado demostrar que, a pesar de la retórica con que se justifican, los instrumentos actuales no responden tanto a la posibilidad de afrontar las consecuencias económicas, urbanísticas o medioambientales de la implantación de los nuevos formatos comerciales, como a la voluntad de satisfacer a los grupos de interés políticamente mejor organizados. Antes que evitar las potenciales externalidades negativas que la implantación de las grandes superficies produce, los distintos partidos políticos - no olvidemos que este tipo de normas suelen aprobarse con el respaldo mayoritario de todas las fuerzas parlamentarias del espectro nacional - están más preocupados por no perder el apoyo de determinados grupos de presión. Aunque sea en detrimento del conjunto de los consumidores y ciudadanos, en definitiva, del interés general.

El fracaso del mercado para ofrecer unos resultados distributivos considerados justos (o aceptables) puede conducir a otorgar un trato preferente a un grupo particular (por ejemplo, los pequeños comerciantes o los grandes ya instalados), al tiempo que quedan sin afrontar los verdaderos problemas que originan los nuevos escenarios de consumo: las consecuencias sociales, urbanísticas y medioambientales que afectan a la vida de toda la comunidad.

El conjunto normativo al que se someten los grandes establecimientos comerciales es ineficaz. No consigue los resultados esperados por los reguladores. Es paradójico que las medidas públicas, instrumentadas bienintencionadamente para evitar un monopolio de las grandes superficies y favorecer la libre competencia puedan transformarse, de la noche a la mañana, en medidas claramente contraproducentes para conseguir los fines perseguidos. Sin embargo, la perversidad de la regulación vigente es un argumento del que no necesariamente debe extraerse como consecuencia la inutilidad de cualquier regulación. El análisis crítico de los resultados logrados y de las anomalías del sistema, puede jugar un papel correctivo importante. Ser consciente de los fracasos puede resultar una experiencia de aprendizaje para reformular e inventar nuevos métodos de intervención pública que de verdad permitan alcanzar los objetivos esperados, que logren un adecuado control de las grandes superficies comerciales y que sirvan para inspirar un nuevo sistema más respetuoso con las libertades y con los bienes constitucionalmente protegidos.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, S. Y VILLAREJO GALENDE, H., “Causas y consecuencias de la intervención pública en los grandes escenarios del consumo”, *Estudios sobre Consumo*, nº 69, Instituto Nacional de Consumo, 2004.
- ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación económica*, Comares, Granada, 1999.
- ARRIBAS SANDONIS, L. E., “La regulación de grandes superficies en España: trasplantes y políticas territoriales inexistentes”, *Ciudad y Territorio*, XXXIII, nº 130, 2001.
- ARRIBAS SANDONIS, L.E., “Importing the French retail planning model to Spain”, en: W.M. DE JONG, K.S LALENIS & V.D. MAMADOUH (eds.), *Institutional Transplantation*, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam, 2002.
- ARRIBAS SANDONIS, L. E. Y VAN DE VEN, J., “Políticas sectoriales adaptadas e insuficiencia analítica: la regulación del comercio minorista”, *Quaderns de Política Econòmica*. Revista electrónica, núm. 5, sept.-dic., 2003 (<http://www.uv.es/poleco>)
- BOYLAUD, O., *Regulatory reform in road freight and retail distribution*, Working Paper, nº 25, Economics Department, OECD/ECO/WKP, 28, 2000.
- BORDIEU, P., “A reasoned utopia and economic fatalism”, *New Left Review*, nº 227, enero- febrero, 1998.
- CASES PALLARES, L. Y PONS CANOVAS, F., *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- CHETOCHINE, G., *Quelque distribution pour 2020 ? Liaisons*, Paris, 1998.
- CIRIANO VELA, C. D., *Principio de legalidad e intervención económica*, Atelier, Barcelona, 2000.
- COZZOLINO, S., “Pianificazione urbanistica e commerciale. Esigenza del coordinamento fra le due pianificazioni”, *Nuova Rassegna*, nº 18, 1992.
- DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.
- DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y Planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- DESSE, R. P., *Le nouveau commerce urbain : dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Université Bretagne Occidentale, Brest, 2001.
- DÍEZ I ONECA, C. Y SOBRINO SUÁREZ, J., “Geografía comercial de España. Cataluña”, *Distribución y Consumo*, nº 38, 2001.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Urbanismo y ordenación comercial", en TORNOS MAS J. (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000.
- FERNIE, S., "The coming of the fourth wave", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 23, nº 1, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Prólogo" al libro de BELTRÁN DE FELIPE M., *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas-Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.
- GRABOY-GROBESCO, A., *Droit de l'urbanisme commercial*, JGDJ, Paris, 1999.
- GUY, C. Y BENNINGSON, D., "Retail planning policy, superstore development and retailer competition", *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol. 30, nº 9, 2002.
- GUY, C. M., "Controlling new retail spaces: The impress of planning policies in Western Europe", *Urban Studies*, nº 35, 1998.
- GUY, C. M., *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*, Routledge, Abingdon, 2006.
- HAYEK, F. (). - *The Road to Serfdom*, Routledge, London, 1944- Vergara Doncel J. (trad. cast.), *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1990-.
- LEPAGE-JESSUA, C., "La Loi Royer déviée de son objet", *Actualité Juridique de la Propriété Immobilière*, février, 1990.
- MAGGIORA, E. ().- *Manuale del Commercio*, Nocchioli Editore, Firenze. 1990
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "Prólogo" al libro de GÓMEZ-BARAHONA A. - *La planificación económica regional: análisis jurídico*, IEF, Madrid, 1991.
- MELLERAY, G., "Intervenció municipal en l'activitat comercial", en *Municipis i intervenció en l'activitat comercial*, Ponències de les Primeres Jornades de Dret Local, Girona, 1988.
- MENÉNDEZ REXACH, A., "Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo", *Ciudad y Territorio*, nº 107-108, 1996.
- MENY, Y., *La corruption de la République*, Fayard, París, 1992.
- METTON, A. Y DESSE, R. P., *Les nouveaux acteurs du commerce et leurs stratégies spatiales. Actes du colloque européen*, Université Bretagne Occidentale, IGU/CNRS, Brest, 1995.
- METTON, A., - "Retail Planning Policy in France", en DAVIES, R (ed.) - *Retail Planning Policies in Western Europe*, Routledge, London, 1995.

NOGUERA DE LA MUELA, B., "Régimen jurídico de los grandes establecimientos comerciales en Cataluña", *RAAP*, nº 44, octubre-noviembre, 2001.

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER, *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, London: TSO, 2005.

PALAU RAMÍREZ, F., *La regulación de la apertura de establecimientos comerciales en la Unión Europea*, Marcial Pons-IDELCO, Madrid, 2003.

PAREJA I LOZANO, C., "La actividad comercia en el marco de la planificación territorial y urbanística", en: TORNOS MAS J. (coord.) - *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecnos- Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000.

PAREJO ALFONSO, L., "Ordenación del comercio minorista y urbanismo comercial", *Jornadas sobre la Ley de Ordenación del Comercio Minorista*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1996.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., "La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística", en SOSA WAGNER F. (Coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Prof. R. Martín Mateo*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

PIÑAR MAÑAS, J. L., "Artículos 3, 4 y 5", en PIÑAR MAÑAS J. L. Y BELTRÁN SÁNCHEZ E. (Dir.), *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley Orgánica complementaria*, Civitas, Madrid, 1997.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., "La evolución de la ordenación espacial del comercio minorista: hacia una política territorial integrada", en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas-Endesa- Ibercaja, Madrid, 2003.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La regulación de los grandes establecimientos comerciales: últimas novedades, en especial, en Navarra", *RJN*, nº 32, 2001.

REBOLLO PUIG, M., "La licencia específica para la implantación de grandes establecimientos comerciales", *Estudios sobre Consumo*, nº 51, 1999.

RITZER, G., *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*, Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press, 1999.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994.

SCHILLER R.K., "The coming of the third wave", *Estates Gazette*, vol. 279, nº 6297, 1986.

TANGUY, Y., "Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial", *Pouvoirs*, nº 46, 1988.

TANGUY, Y., "La Loi Royer et la réforme du 5 Juillet 1996 : troisième ou dernier acte ?", *Revue de Droit Immobilier*, nº 19 (1), 1996.

TARRAGO, M., "Retos para el Comercio Europeo", *Eurobask*, Bilbao, 2006.

TORNOS MAS, J., "Comentario al artículo 3" y "Comentario a la Disposición final única", en ARIMANY- MANUBENS (coord.) - *Ordenación del Comercio Minorista. Comentarios a la Ley 7/1996 y a la Ley Orgánica 2/1996, ambas de fecha 15 de enero*, Praxis, Barcelona., 1996.

TORNOS MAS, J., "La libertad de establecimiento comercial y sus posibles limitaciones", en TORNOS MAS J. (coord.) - *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecnos- Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000.

TORNOS MAS, J., "Comercio Interior", en MARTÍN- RETORTILLO S. (Dir.) - *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, La Ley, Madrid, 1991.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Ministerio de Economía y Hacienda, Barcelona, 1994.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Expediente de concentración económica C70/02 Caprabo/Enaco*, 2002. (<http://www.mineco.es/tdc>)

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial, (I 100/02)*, 2003. (<http://www.mineco.es/tdc/>).

VILLAREJO GALENDE, H., *El impuesto autonómico sobre los grandes establecimientos comerciales*, IDELCO, Madrid, 2003a.

VILLAREJO GALENDE, H., "La corrección de desequilibrios en el sector comercial: El nuevo impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales y las ayudas al pequeño comercio", *Justicia Administrativa*, nº 19, abril, 2003b.

YAGÜE GUILLÉN, M. J., "Madrid como ciudad comercial: implantación y extensión de las grandes superficies comerciales", *Economistas*, nº 79, diciembre, 1998.

RETAIL PLANNING POLICY IN THE UK

ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA EN GRAN BRETAÑA

Clifford Guy*

RESUMEN

El planeamiento comercial es definido, en este artículo, como el proceso de determinar cuánto comercio, qué tipos y en que lugares debe desarrollarse en un periodo dado. Se realiza a través de la interacción del sector privado (minoristas y promotores) y el público (gobierno nacional y local). El sector privado intenta mantener o incrementar ventas y beneficios, y el público procura cumplir objetivos no comerciales, destinados a servir al interés general. El artículo resume aspectos del planeamiento comercial minorista en el Reino Unido descritos en su libro (GUY, 2006A). Así, la sección 1 plantea el marco administrativo del planeamiento comercial, contrastándolo con el de otros países europeos. La sección 2 resume la política del gobierno central para promover y controlar el desarrollo comercial. Las secciones 3 y 4 sintetizan las actitudes de los urbanistas del gobierno local y los promotores privados respectivamente. La sección 5 argumenta algunos de los resultados principales, en términos de tendencias del desarrollo en localizaciones centrales y no centrales, mientras que la sección 6 esboza algunas conclusiones.

Palabras clave: Planeamiento comercial, Reino Unido, colaboración público-privado.

ESTRATTO

In questo articolo con “pianificazione commerciale” si intende il processo attraverso il quale si definisce quante attività commerciali, di quale tipo ed in quali luoghi dovrebbero essere sviluppate in un determinato periodo. Il processo si sviluppa attraverso l’interazione tra gli attori privati (commercianti e proprietari immobiliari) e gli attori pubblici (governo locale e nazionale). Il settore privato cerca di mantenere stabili o di incrementare vendite e profitti, mentre il settore pubblico persegue obiettivi di interesse più generale. L’articolo sintetizza alcuni aspetti della pianificazione commerciale nel Regno Unito, facendo riferimento alla ricerca descritta in un testo dell’autore sull’argomento (GUY, 2006A). La prima parte delinea il quadro normativo della pianificazione commerciale e lo confronta con la situazione di altri paesi europei. La seconda parte sintetizza le recenti politiche governative per il sostegno e la regolamentazione del settore commerciale. La terza e la quarta parte delineano i comportamenti degli amministratori locali e degli operatori privati. La quinta presenta i principali esiti dei trend di sviluppo del commercio urbano ed extraurbano, mentre la sesta parte avanza alcune conclusioni.

Parole chiave: Pianificazione commerciale, Regno Unito, *partnership*.

* Geographer and Town Planner. Planning Professor (Chair), School of City and Regional Planning, Cardiff University.

The System of Retail Planning in the UK

It is important to understand the differences between retail planning in the UK and in other European countries, not simply in terms of policy guidelines and their effects, but also in the manner in which planning takes place, and the agencies responsible.

In the UK, very little retail development is carried out directly by government or other public sector agencies. Therefore, much of the forward planning of retail development is initiated by the private sector. An important part of retailers strategic planning takes place through new store development and modification of networks of existing stores (BENNISON ET AL, 1995). Innovation and improvements in productivity take place largely through new store development (REYNOLDS ET AL, 2005). In the UK, retailer concentration is high by European standards, especially in food retailing which is dominated by four leading multiples. There is also a very strong property development sector which has built many hundreds of out-of-centre retail parks, as well as remodelling many town and city centres (GUY, 1994). Main shopping streets are dominated by institutional owners (property companies, insurance companies and pension funds) and multiple retailers. This suggests that the private sector exerts a strong influence on patterns of retail development, and negotiates with the public sector from a position of strength.

As in most other “northern” European countries, retail planning is carried out through the land use planning system rather than through specific legislation (DAVIES, 1995; GUY, 1998). Any development of new stores has to be made lawful through receiving planning permission from the local planning authority. Every town and city will possess areas in which “town centre uses” (which include retailing) are normally permitted. These areas are defined in development plans which are prepared and approved by the planning authorities themselves. Plans also include policies which set out guidelines for the control of retail development and change, so that the “public interest” is taken into account.

The planning system itself is however different from that in other European countries: land use zoning is not the only criterion for judging a planning application. The system allows refusal of applications for reasons such as poor design, problems of vehicle access, etc., irrespective of location. Also, retail development may take place in areas not zoned for this purpose, although this has happened rarely in recent years. Approvals refer not only to the retail use as such, but also to design, appearance and access arrangements. Conditions may be applied in order to place restrictions on the nature of goods to be sold, the way in which internal space is organised, and other matters.

Thus, in theory at least, the British planning system is more flexible in nature than systems which operate mainly through zoning regulations. Policies tend to be worded imprecisely. It is also common for retailers/developers and planners to negotiate details of a scheme, either before or after submission of a planning application, in order that both sides can feel that their objectives have been achieved.

Local planning authorities (counties, districts) are however restricted in their freedom to decide upon retail development. Policies in development plans are expected to conform with central government policies (see “Central Government Policies for Retail Planning”). Decisions on planning applications should be in accordance with both the development plan and with central government policy. If the two are different, then central government policy should take precedence.

Developers/retailers can appeal against refusal or the imposition of conditions by the local authority. Appeal cases are conducted by “independent” Inspectors who report to Government departments, which make the ultimate decision. In retail cases, about 30-50% of appeals are decided in favour of the retailer/developer. The judgments made by inspectors and Government departments form a kind of “case law” which helps in interpreting and developing central government policy.

Central Government Policies for Retail Planning

Central Government policies are prepared in the form of “Policy Statements” (previously “Policy Guidance”) in England; Wales, Scotland and Northern Ireland have their own series of policy statements. The four countries have (in theory) freedom to determine their own policies, but differences in policy between the member countries of the UK are probably less significant than differences between regional governments within some other European countries such as Spain and Germany. Within England, “regions” exist largely for purposes of administrative convenience and there is no difference in retail planning policy between them.

Table 1¹. Current Central Government Objectives For Retail Planning

OVERALL OBJECTIVE	“to promote the vitality and viability [of town centres] by: ▪ Planning for the growth and development of existing centres; and ▪ Promoting and enhancing existing centres, by focusing development in such centres and encouraging a wide range of services in a good environment, accessible to all.”
OTHER OBJECTIVES	▪ “Enhancing consumer choice by making provision for a range of shopping, leisure and local services ▪ Supporting efficient, competitive and innovative retail, leisure, tourism and other sectors, with improving productivity; and ▪ Improving accessibility, ensuring that existing or new development is, or will be, accessible and well-served by a choice of means of transport.”
WIDER POLICY OBJECTIVES	▪ Promotion of social inclusion ▪ Encouragement of “investment to regenerate deprived areas” ▪ “Reducing the need to travel and providing alternatives to car use”.

Source: ODPM, 2005a: 1.3, 1.4

¹ Table 1 is extracted from the Government’s Planning Policy Statement 6 (PPS6), which explains to both retail developers and local authorities how retail planning should take place.

In England, policy is set out by the Government department responsible for the spatial planning system (currently the Department for Communities and Local Government or DCLG). Policy is officially that of the Government as a whole, and while preparation of policy statements is the responsibility of DCLG, other Departments such as the Treasury and the Department for Environment and Rural Areas are consulted. However, the “sustainable development” agenda dominates thinking about retail planning, and other Government objectives such as enhancing competitiveness and productivity take second place (TABLE 1).

Table 2². Retail Planning Policies for Local Authorities

STRATEGIC PLANNING	“Local planning authorities should actively plan for growth and manage change in town centres over the period by: ▪ selecting appropriate existing centres to accommodate the identified need for growth making better use of existing land and buildings, including, where appropriate, redevelopment; ▪ where necessary, extending the centre; ▪ managing the role and function of existing centres; and ▪ planning for new centres of an appropriate scale in areas of significant growth or where there are deficiencies in the existing network of centres.”
SELECTION OF SITES FOR RETAIL DEVELOPMENT	This should be carried out in the following stages: ▪ “assess the need for development; ▪ identify the appropriate scale of development ; ▪ apply the sequential approach to site selection ; ▪ assess the impact of development on existing centres ; and ▪ ensure that locations are accessible and well served by a choice of means of transport”

Source: ODPM, 2005a: 2.3, 2.28

Thus, the overall intention is to guide the private sector into developing an appropriate scale and type of development in appropriate locations. The emphasis is on expanding and improving town centres. Out of centre development can also be planned for, although this would only be necessary if there were clear reasons to support it, for example rapid population growth in the area leading to development of new settlements, or a complete lack of suitable sites within town centres.

PPS6 then explains how local authorities should decide whether to permit proposals made by private sector developers and retailers. There is a crucial distinction between development which is proposed to take place in a town centre, and development elsewhere. Proposals in town centres are usually in agreement with general policy, and planning applications are judged by local authorities on other grounds such as visual appearance and access arrangements.

² Table 2 describes how local authorities are expected to draw up policies for managing retail development and change. This should take place, in the case of England, within regional frameworks for spatial planning, prepared by civil servants working in the Government’s offices in regional centres. These frameworks set out the desired pattern of retail growth and change, including statements on which town centres should be selected for more rapid growth.

For proposals at the “edge” of a town centre, or outside a town centre, the developer has to show why the development should be permitted at all. PPS6 sets out a five stage process by which such applications should be assessed:

“Local planning authorities should require applicants to demonstrate:

- a) The need for development
- b) That the development is of appropriate scale
- c) That there are no more central sites for the development
- d) That there are no unacceptable impacts on existing centres
- e) That locations are accessible”

(ODPM, 2005A: 3.4)

This is similar to the process, described above, through which local authorities are expected to determine themselves where growth should occur. Criterion (c) is generally known as the “sequential test”.

Table 3. Criteria for Assessing Retail Proposals, and their Interpretation

Criterion	Typical Developer’s Argument	Typical Local Authority Argument	Further Reading
Need for Development	There is sufficient spending power available to justify this proposal AND/OR Existing retailing is of poor quality	Existing retailing is adequate in quantity and quality	ENGLAND (2000); GUY (2000B)
Appropriate Scale	The proposal is large enough to form an economic proposition	The proposal is too large for the local catchment population’s needs	GUY (2002); WRIGLEY ET AL (2002)
Sequential Test	The proposal cannot be built within a town or district centre, because of its size and/or access requirements	Similar retail offers could be provided within the town/district centre, possibly by developing on a smaller scale or through several separate developments	CBHP (2000); CBHP (2004); GUY AND BENNISON (2006)
Unacceptable Impacts	The proposal will not significantly affect the vitality and viability of any existing town or district centre	The proposal may significantly affect the vitality and viability of one or more existing town or district centres	ENGLAND (2000)

Thus, the policy instructs retail developers to prepare their own case in support of the application. This task is usually carried out by planning consultants. In contrast with some other European countries, there is no “neutral” organisation to make assessment of the need for development, or its potential impacts. In the UK, assessments are made by the developer, while the local authority concerned can also carry out its own assessment, using its own staff or planning consultants. This means that assessments of need and impact are usually biased in favour of, or

against, the developer. This makes it more difficult for developers and local authorities to establish a good working relationship, unless the proposal is to be located within a town centre.

The five criteria listed above have often proved difficult to apply in a manner which satisfies both developer and local authority. This is partly because they are explained rather vaguely in the Government guidance. Table 3 summarises the arguments often used in assessing the four main criteria, and refers to more detailed treatment of these issues elsewhere.

In England, the main policy document, PPS6, will be supplemented by several detailed guidance notes on the interpretation of policy. Among these are guidance on the sequential approach and on need and impact assessment. Together with PPS6, the end product will be hundreds of pages of instruction and “advice”, aimed at both private sector developers and local authority planners. Not surprisingly, commentators have criticised the Government for producing overly complex policy statements. In contrast, the policy statements produced by the Scottish Parliament (SEDD, 2006) and the Welsh Assembly (NAW, 2005) are much shorter and more straightforward.

Local Authority Retail Planning

As discussed above, local authorities are the agencies mainly responsible for retail planning, through preparing policies in development plans, and through making decisions regarding applications by the private sector for retail development.

Retail policies in development plans are intended to advise developers on the location, scale and type of retail developments which the authority would like to take place within the plan period. Such policies usually follow central government guidelines very closely, favouring development within city, town and district centres.

Recent research shows however that most local authorities have not yet attempted to specify precisely how much development there should be within the plan period, either in total or within specific centres (GUY, 2004). Plans usually list several sites within centres, or sometimes on the edge of centres or out of centre, where retail development (often as part of a “mixed-use” development) is “encouraged”. This means that a retail or mixed-use proposal can expect to be approved, subject to details of design, vehicle access and so on. Such sites are sometimes fully or partly-owned by the local authority itself, but even in these circumstances, detailed proposals and funding for development will come from the private sector.

Generally speaking, local authorities have made substantial attempts to improve the physical environment of town and city centres, through pedestrianisation and landscaping schemes. Over 500 centres now have a form of city or town centre management in operation, funded by some combination of local authority and private sector finance.

“Development control” policies in development plans explain which types of planning application by private sector developers are likely to be approved by the local authority. Such policies are usually worded in similar

fashion to central government guidance. Developers are required to demonstrate a “need” for the development, and (if it is not within a town centre) to show that no central sites are “suitable” or “available” (see above). Applications to enlarge an existing store or shopping centre are judged in the same way as completely new proposals.

Local authorities will sometimes approve proposals which do not meet all these criteria, but which appear to offer substantial social or economic benefits, such as remediation of contaminated land, or employment opportunities. This is more likely to happen in areas of social hardship or economic decline, in which local authorities find it hard to attract other sources of new investment and employment. In areas of greater prosperity, such as south-east England, local authorities tend to be more restrictive, and often interpret Government policy as a complete ban on out-of-centre development (CBHP, 2004).

Influence of the Private Sector in Retail Development

Although the public sector, in the form of regional and local authorities, has the power to specify how much retail development should take place in any town centre or other area, patterns of development are usually dominated by private sector initiatives. This is because, at least until recently, local authorities tended to see retail planning as a reactive means of controlling development, rather than a proactive means of setting out an optimal pattern of retail growth and change. The resulting lack of precision in development plans means that developers can negotiate with local authorities over the size and character of almost any proposed scheme.

The largest retailers and developers are in a strong position with respect to most local authorities, because a new large store or shopping mall can represent a substantial improvement to retail facilities, as well as bringing other advantages such as possibilities for employment training, land reclamation, etc. More generally, retailers/developers are allowed to offer additional facilities to local authorities, in the form of “planning obligations”. These may either be immediately related to the proposed development itself, such as road improvements close to the store, or less clearly related, such as a new school or library on another site. This process is known as “planning gain”, and developers are usually prepared to negotiate this when submitting a planning application.

The planning system allows retailers/developers to appeal to Government ministries against refusal or non-determination of their proposal. The appeal process is expensive to local authorities in terms of staff time or the use of planning consultants to make a case against the development. Therefore, a cautious local authority will only reject a proposed scheme if it is clearly contrary to Government policy.

The planning system has been criticised for giving (in effect) more power to large scale retailers and developers who are familiar with the system:

“The complexity of the planning system provides insider-power, as incumbent firms are able to exploit their knowledge of the system. Similarly the plan-led system may enable incumbent firms with the

strongest lobbying powers to influence the location and availability of development sites. Large firms are more able to pay for quality consultants and legal fees; while delays provide rival firms with time to react to the threat of entry”.

(BARKER, 2006: 5.50)

Small businesses however have little or no influence on retail planning policy, at national or local level. At national level, there is no strong organisation to negotiate with central government; at local level, small businesses have only a weak bargaining position when attempting to expand or relocate. There is no explicit protection for small retailing in the guidance; nor are local authority policies which would be designed simply to protect small retailers seen as acceptable, since they would violate the principle of encouraging competition.

Policy Outcomes in the UK

Government ministers have claimed on several occasions that the “town centres first” policy is “working”. For example, “... emerging evidence suggests that since the mid-1990s national planning policy has had a significant impact in terms of increasing the proportion of retail development locating in town centres, reversing the trend of the previous 20 years.” (ODPM, 2005b: para 1.5).

One of the most obvious impacts of policy is shown in statistics of out of centre development. In the late 1980s, a period following relaxation of control over such development, several proposals for “out-of-town” regional shopping centres were approved, as well as some 200 retail parks. A second boom in retail park openings followed in the mid 1990s, but rates of development rapidly decreased following the introduction of the Government’s “town centres first” policies and the sequential test (CBHP, 2004). This decrease has not been due to lack of demand from retailers; commentators agree that planning policy has made the development of retail parks much more difficult, especially as this form of development is not suited to town centre sites. It is also clear that regional scale shopping malls, such as the Metro Centre and Bluewater, are no longer likely to be permitted, unless located within existing town and city centres.

Superstore and hypermarket development has also been affected by changes in policy. Large food stores continue to be developed, but increasingly within, or on the edge of, town centres. Large non-food stores, particularly where selling “bulky goods” such as home improvement supplies, furniture and floor coverings, have continued to be built in out-of-centre locations. Generally, retailers who prefer to trade from large stores are required by central and local government to be “flexible”, that is, to consider ways of trading from smaller stores which can be built within town centres; a continuing battle between such retailers and government over this issue has been a major feature in retail planning since the mid 1990s (GUY AND BENNISON, 2006).

One effect of policies which are increasingly restrictive on out-of-centre development has been a shortage of good quality space, particularly in retail parks, for retailers wishing to expand geographically. This has created a heavy demand for retail parks by financial investors, such that retail warehouse and retail park values and rents have grown more rapidly since the 1980s than has

been the case for any other type of property. This in turn has led to “active management” by landlords, which has made the retail parks more efficient in their use of premises, and more attractive and convenient for the shopper. Hence, retail parks, particularly those with “open consent” for any type of retailing, have proved in some areas to be powerful competition with town centres (GUY, 2000).

In contrast with the difficulties experienced by superstore and retail park developers, property companies have successfully been able to develop or redevelop large parts of town and city centres in creating new shopping malls. Currently, 20 schemes of at least 60,000 sq.m. retail floor area are under construction or planned, within or close to existing town and city centres³; some recently completed schemes are discussed by LOWE (2005). Another important trend is for development of “mixed-use” schemes, which include leisure and/or residential uses as well as retail. These are strongly encouraged in policy statements.

Research on the impacts of retail planning policy has been almost entirely aimed at establishing its development effects. Some of the more basic objectives, such as promoting sustainable development, have not been evaluated in a comprehensive manner. This suggests that policy needs to be assessed in a thorough way which goes beyond examination of the extent to which a few easily measured policy outcomes are attained (GUY, 2006a).

Conclusions

This final section discusses some key features of the UK’s system of retail planning, which distinguish it from systems in other European countries. The UK system has remained essentially the same since the 1960s: local planning authorities prepare plans which set out the desired amount and location of new retail development, and attempt to realise these plans through reacting to proposals for development which are initiated by the private sector. These plans, and the criteria used in development control, reflect general policies for retail planning, which are set by central government. There is little variation in these policies between countries or regions within the UK. There is no Parliamentary legislation which refers specifically to the control or encouragement of retail development; central government policies take the form of “advice” to local authorities and private developers. However, central government is able to exert pressure on both sides, such that its policies are on the whole implemented fairly successfully. This is shown in the recent concentration of development within town centres, despite pressure from retailers to continue out-of-centre growth.

Within the overall control by central and local government, developers and retailers tend to determine the detailed size, location and appearance of new retail development: very few schemes are designed and funded purely by the public sector. However, the system of “planning obligations” allows the local authority to reap some benefits from private developments, and also ensures that some of the external costs incurred by the community as a whole are likely to be met by the private developer.

³ http://www.nrpf.org/Top_centres.htm

Three features of government policy in recent years have been much criticised. Firstly, the insistence that the city/town centre is the most suitable location for retail growth can lead to over-development, loss of traditional built environments and congestion for cars and pedestrians. For many types of retailing, a suburban location is more suited to the requirements of the retailer and consumer. Secondly, a feature of the UK system is its lack of protection for the "small retailer". While the encouragement of competition between retailers and methods of retailing is one of the objectives of policy, this favours, in reality, the multiple retailer more than the independent.

Thirdly, retail planning in the UK a "top down" activity in which both central government and large private corporations play a dominant role. There is little freedom for local authorities to determine their own guidelines, or for small business to guide the future of town and city centres. This is perhaps an area where the UK should take more note of systems, policies and events in continental Europe.

References

- BARKER, K., *Barker Review of Land Use Planning - Interim Report*, London, HM Treasury, 2006.
- BENNISON, D., CLARKE, I. AND PAL, J., "Locational decision making in retailing: an exploratory framework for analysis", *International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, n° 5, 1995, pp. 1-20.
- CB HILLIER PARKER, *The Sequential Approach to Retail Development*, London, National Retail Planning Forum, 2000.
- CB HILLIER PARKER AND CARDIFF UNIVERSITY, *Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG6*, London, Office of the Deputy Prime Minister, 2004.
- DAVIES, R.L. (ed.), *Retail Planning Policies in Western Europe*, Routledge, London, 1995.
- ENGLAND, J., *Retail Impact Assessment: A Guide to Best Practice*, London, Routledge, 2000.
- GUY, C.M., *The Retail Development Process*, London, Routledge, 1994.
- GUY, C.M., "Controlling new retail spaces: the impress of planning policies in western Europe", *Urban Studies*, n° 35, 1998, pp. 953-79.
- GUY, C.M., "From crinkly sheds to fashion parks: the role of financial investment in the transformation of retail parks", *International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, n° 10, 2000, pp. 389-400.
- GUY, C.M., "Is retail planning policy effective? The case of very large store development in the UK", *Planning Theory and Practice*, n° 3, 2002, pp. 319-30.
- GUY, C.M., "A long road to retail revival", *Planning*, 21 May, 2004, pp. 8.
- GUY, C.M., *Planning for Retail Development*, Routledge, Abingdon, 2006a.
- GUY, C.M., "Is 'demonstration of need' necessary in retail planning policy?" *Regional Studies*, Forthcoming, 2006b.
- GUY, C.M. AND BENNISON, D., "Planning guidance and large store development in the UK: the search for 'flexibility' ", *Environment and Planning A*, Forthcoming, 2006.
- LOWE, M.S., "The regional shopping centre in the inner city: a study of retail-led urban regeneration", *Urban Studies*, n° 42, 2005, pp. 449-70.
- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES, *Ministerial Interim Planning Policy Statement 02/2005: Planning for Retailing and Town Centres*, Cardiff, NAW, 2005.

LA REGOLAZIONE DEL COMMERCIO IN FRANCIA: NORME, PIANI, STRATEGIE

RETAIL REGULATION IN FRANCE: RULES, PLANS, STRATEGIES.

Antonio Casella*

ABSTRACT

In most European countries, among them France, the regulations of retail activities are achieved in two different fields, which work independently. In the field of town and regional planning, the procedure's goal is to get a building permission, while a commercial authorization is given to start the retail activity. In other countries, such as Great Britain or Sweden, only a planning permission is requested to locate buildings in which retail activities are run. In principle, the "double path" model can be followed in several ways, with different levels of graduation for the predetermination of the areas or number of retail activities.

In France, it seems that the choice of a model where the regulation is managed by a commercial authorization has led the government authorities to adopt more and more a quantitative approach to decide the amount of areas or retail activities to leave. The studies and inquiries, which are requested to justify this approach, often seem to aim at finding a vain "best" balance between the demand of the consumers and the offer of retail activities.

Key words: Retail activities, Retail planning, retail regulation.

RESUMEN

En la mayoría de los países europeos, entre ellos Francia, la regulación de la actividad comercial minorista se realiza en dos ámbitos diferentes, que trabajan independientemente. En el ámbito del planeamiento urbanístico, se necesita una licencia de construcción, mientras que en el ámbito comercial es una autorización administrativa de apertura del local. En otros países, como Gran Bretaña o Suecia, solamente se solicita un permiso de planeamiento para situar el edificio que alojará la actividad comercial. En principio, el modelo de "doble camino" se puede seguir de varias maneras, para determinar las áreas o del número de comercios minoristas.

En Francia, la elección de un modelo donde la regulación, por vía administrativa, tiene lugar con una autorización comercial, provoca la adopción de sistemas de programación cuantitativos de las superficies comerciales. A menudo, los estudios e investigaciones que se solicitan para justificarlo parecen tener como objetivo encontrar un "mejor" equilibrio entre la demanda de los consumidores y la oferta de la actividad comercial minorista.

Palabras clave: Comercio minorista, Urbanismo comercial, Regulación del comercio.

* Economista, Doctor de investigación por el instituto Universitario de Venecia (IUAV) y miembro del Laboratorio URB&COM del Politecnico di Milano.

La disciplina urbanistica generale ed in particolare quella sugli insediamenti commerciali

Sino all'applicazione della nuova disciplina urbanistica introdotta con legge la *Solidarité et renouvellement urbain* (SRU) del 2000, la pianificazione urbanistica alla scala comunale era affidata ad uno strumento urbanistico operativo (*Plan d'Occupation du Sol*, POS). La legge SRU rende obbligatoria l'approvazione di un documento strategico (*Schéma de Cohérence Territoriale*, SCoT) nella pianificazione territoriale alla scala comunale (o di agglomerazione urbana laddove presente), già sperimentato in alcuni casi francesi ma non diffuso nella totalità delle situazioni locali. Allo SCoT si deve conformare lo strumento urbanistico operativo che sostituisce il POS: il *Plan Local d'Urbanisme* (PLU), nel quale “sono precisati gli usi dei suoli in base al loro uso principale che di essi può essere fatto o la natura delle attività che vi possono essere esercitate”, distinguendo tra diverse destinazioni d'uso, quali: “residenza, alberghi, uffici, commercio, (...), artigianato, depositi”¹. Quindi, con il PLU ogni Comune può direttamente o indirettamente regolare gli insediamenti commerciali sul proprio territorio.

La regolazione amministrativa delle attività commerciali

La legge Royer del 1973

È a partire dal 1973, con la legge Royer², che la Francia decide di tenere separata la disciplina che regola il rilascio delle autorizzazioni commerciali all'apertura di un punto di vendita da quella del rilascio della concessione edilizia per gli insediamenti commerciali. L'autonomia del procedimento delle autorizzazioni commerciali, viene assicurata:

- Dall'affidamento a Commissioni locali (Cduc, *Commissions Départementales d'Urbanisme Commercial*)³, dei poteri di decisione in merito all'autorizzazione all'apertura di esercizi commerciali che superino una determinata superficie di vendita⁴.
- Dalla composizione mista delle Cduc (9 amministratori locali, 9 rappresentanti delle Camere consolari⁵ e 2 dei consumatori).

¹ Articoli L. 123-1 e R.123-9 del Codice dell'Urbanistica.

² Legge 73-1193 del 27 dicembre 1973 *d'Orientation du commerce et de l'artisanat*.

³ Con legge 69-1263 del 1969 erano stati istituiti i *Comités Départementaux d'Urbanisme Commercial* (Cduc) e la *Commission Nationale d'Urbanisme Commercial* (Cnuc), ma solo con funzioni consultive di valutazione preventiva rispetto alla concessione edilizia per l'apertura di esercizi commerciali con più di 3.000 mq.

⁴ Più di 1.000 mq nei comuni fino a 40.000 abitanti e più di 1.500 mq. in quelli con più di 40.000 abitanti o gli ampliamenti di più di 200 mq se, a seguito dell'ampliamento, si superano le soglie sopra indicate.

⁵ “Camere consolari” è la locuzione usata dai francesi per riferirsi alle Camere di Commercio (*Chambre de Commerce et Industrie*) e alle Camere dell'Artigianato (*Chambre des Métiers*) presenti come due autonome entità in molte zone del Paese.

- Dal trasferimento della competenza sui ricorsi sulle decisioni delle Cduc dal Ministro dell'urbanistica a quello del commercio, che decide sulla base di un parere consultivo di una *Commission Nationale d'Urbanisme Commercial* (Cnuc) composta in modo analogo alle Cduc⁶.

Elemento di particolare interesse del sistema di regolazione della legge Royer -che nel suo impianto si mantiene sostanzialmente inalterato fino al 2004- è l'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono le Commissioni dipartimentali e nazionale. Le decisioni di accoglimento o di rifiuto delle domande di autorizzazione sono assunte "caso per caso", in assenza di una vera e propria programmazione preventiva delle superfici o del numero di punti di vendita autorizzabili in ogni singola area. Unico limite è il rispetto di alcuni principi generali, fissati a livello nazionale. Tali principi, che saranno ampliati e arricchiti nel corso degli anni, in origine erano i seguenti:

- Le autorità pubbliche devono favorire l'espansione di tutte le forme d'impresa, indipendenti, in gruppi o integrate, evitando che una crescita disordinata di nuove formule distributive provochi l'indebolimento delle piccole imprese e la perdita degli insediamenti commerciali.
- Gli insediamenti di imprese commerciali e artigianali devono adattarsi alle esigenze della gestione del territorio, in particolare al rinnovo dei centri urbani, allo sviluppo delle agglomerazioni e all'evoluzione delle zone rurali e di montagna.
- Le Commissioni devono decidere in base ai principi sopra indicati, tenendo conto dello stato delle strutture del commercio e dell'artigianato, dell'evoluzione dell'apparato commerciale nel dipartimento e nelle zone limitrofe, degli orientamenti a medio e lungo termine delle attività urbane e rurali e dell'auspicabile equilibrio tra le differenti forme di commercio.

L'applicazione della legge Royer e la legge Sapin anticorruzione

Il sistema di regolazione della legge Royer⁷, è in linea di principio assai interessante, poiché affida la decisione sull'autorizzazione all'apertura di medie e grandi strutture di vendita ad un negoziato tra operatore commerciale e membri delle Cduc e della Cnuc, che rappresentano le amministrazioni locali e le piccole imprese del commercio (i rappresentanti delle Camere consolari). Punto debole è l'estrema genericità dei principi che orientano le decisioni, ma ancor più il carattere occulto delle negoziazioni, come dimostrano le inchieste giudiziarie dei primi anni '90 che portano alla luce operazioni di finanziamento ai partiti politici

⁶ Prima della legge Royer, la CNUC era composta esclusivamente da alti dirigenti statali.

⁷ Nel frattempo viene approvata la Legge Doubin (legge 90-1260 del 31 dicembre 1990, in particolare l'art. 2 che modifica l'art. 29 della legge Royer) con la quale è previsto che il calcolo della superficie di vendita oltre la quale è necessaria l'autorizzazione della Commissione Dipartimentale va eseguito assimilando ad un punto di vendita i complessi commerciali (*ensemble commerciale*) composti da più esercizi contigui, ciò al fine di evitare l'elusione della normativa da parte di operatori che costituivano "parchi commerciali" composti da più strutture, ciascuna con superficie di vendita inferiore a 300 mq.

di riferimento degli amministratori membri delle Commissioni (Cduc e Cnuc) da parte di gruppi della distribuzione commerciale.

Per questo motivo, con la legge Sapin⁸ dell'inizio del 1993, vengono riformati alcuni elementi della legge Royer:

- Il numero dei membri delle Cduc, ridenominate Cdec (*Commissions départementales d'équipement commercial*), viene abbassato da 20 a 7, 6 dei quali (4 eletti a livello locale, il presidente della Camera di Commercio e quello della Camera dell'Artigianato) sono di origine elettiva, oltre ad un rappresentante dei consumatori.
- La Cnuc - ridenominata Cnec – d'ora in poi composta da personalità indipendenti e magistrati e presieduta da un magistrato, perde il suo carattere consultivo e si sostituisce al Ministro del Commercio nelle decisioni sui ricorsi contro le decisioni delle Commissioni dipartimentali.

Raggiunto l'obiettivo di dare moralità al processo decisionale che porta al rilascio delle autorizzazioni commerciali, restano le difficoltà che inevitabilmente emergono nel corso della concreta applicazione di un modello che affidi decisioni con rilevanti ricadute economiche e finanziarie al rispetto di "principi generali". La struttura distributiva francese si sta rapidamente modernizzando e il sistema di regolazione concepito nel 1973 non sembra idoneo a trattare la crescita esponenziale delle richieste di apertura di grandi strutture di vendita⁹ (e delle chiusure degli esercizi tradizionali). Una prima risposta a questi problemi è data dalla stessa legge Sapin, che fissa ulteriori principi di cui devono tenere conto –in aggiunta a quelli della legge Royer- le Cduc nelle decisioni sulle domande di autorizzazione: l'offerta e la domanda globale per ciascun settore di attività nella zona commerciale considerata; la densità di strutture di media e grande superficie nella zona; l'effetto potenziale del progetto sull'apparato commerciale e artigianale della zona e dell'auspicabile equilibrio tra le differenti forme distributive; la necessità di una concorrenza sufficiente all'interno di ciascuna forma distributiva del commercio e dell'artigianato. La raccolta di queste informazioni è affidata ad un Osservatorio dipartimentale sulle strutture commerciali (Odec), soggetto pubblico da istituire in ciascun Dipartimento.

È questo un passaggio emblematico: quando la regolazione amministrativa del commercio fondata su criteri discrezionali (es. qualitativi, strategici...) comincia a produrre effetti negativi nei confronti di alcuni portatori di interesse, si finisce per rifugiarsi nella raccolta di elementi di conoscenza apparentemente "oggettivi", come gli studi di mercato (sul bacino d'utenza, la concorrenza...) alla ricerca dell'equilibrio tra domanda e offerta. Compiendo così un'operazione assai discutibile da un punto di vista teorico, poiché si trasferisce nelle politiche pubbliche un approccio che è giustificabile nella logica della singola impresa. Mentre, infatti, l'impresa commerciale ha interesse a conoscere l'assetto del mercato dell'area dove sta valutando l'opportunità di una nuova

⁸ Legge 93-122 del 29 gennaio 1993, il cui titolo è "Prevenzione della corruzione e trasformazione della vita economica e delle procedure pubbliche".

⁹ Dal 1974 al 1992 vengono autorizzati 16 milioni di mq. di superficie di medie e grandi strutture di vendita e negare autorizzazioni per 23 milioni di mq.

possibile localizzazione per minimizzare il rischio di insuccesso commerciale e di perdite economiche, l'amministrazione pubblica locale non ha, invece, fondati motivi per operare in tal senso. Al contrario, potrebbe avere interesse a porre in competizione tra loro più operatori sul mercato locale.

Le Chartes d'Urbanisme Commercial

Con l'ampliamento dei principi generali da rispettare nelle decisioni, sarebbero utili alle Cdec i lavori degli Osservatori dipartimentali (pubblici). Ma, mentre questi di fatto non funzioneranno fino al 2004, alla fine del 1993 il decreto¹⁰ di attuazione della legge Sapin introduce a carico dei privati l'obbligo che la domanda di autorizzazione da presentare alle Cdec sia accompagnata da uno studio di impatto che indichi la delimitazione del bacino commerciale della struttura di progetto, il suo mercato potenziale, la popolazione dei Comuni limitrofi, le strutture commerciali esistenti dello stesso settore commerciale (alimentare, non alimentare...) con superficie superiore a 400 mq.

L'assenza sul versante pubblico di lavori di analisi sui sistemi commerciali locali, ma anche la necessità di orientare le scelte delle Commissioni, aprono una stagione -che durerà fino al 2004- nella quale in molte aree della Francia vengono elaborati dei documenti chiamati *Chartes d'Urbanisme Commercial* o *Schémas Directeurs d'Urbanisme Commercial*.

Le *Chartes* sono il risultato di intese volontarie raggiunte a livello locale dai principali *stakeholders* (non sempre tutti) interessati allo sviluppo del commercio sul territorio. Se coerenti con gli strumenti strategici della pianificazione territoriale, offrono agli operatori economici uno scenario a medio-lungo termine entro il quale programmare azioni ed investimenti.

Sono documenti non previsti dalla legge e non dotati di efficacia prescrittiva, ma le Cdec possono comunque utilizzarli quale supporto "informale" alle decisioni. Il principale valore di tali documenti sta proprio nel fatto che le *Chartes* sono il risultato di intese tra soggetti tra i quali vi sono sempre quelli che ritroviamo rappresentati all'interno delle Cdec (Camere consolari, amministrazioni comunali, organismi pubblici sovracomunali). È evidente, infatti, che le domande di autorizzazione presentate alle Cdec saranno valutate positivamente da questi soggetti se coerenti rispetto alle *Chartes* che essi stessi hanno contribuito a elaborare e approvare.

Le *Chartes* dedicano in genere una prima parte alle analisi sulla situazione della distribuzione commerciale sul territorio, e nella seconda contengono indirizzi o orientamenti sulle prospettive dello sviluppo degli insediamenti commerciali nelle aree di competenza territoriale degli attori che le realizzano.

La natura degli indirizzi contenuti nelle *Chartes* è invece varia. In alcuni casi sono di natura prevalentemente strategica e indicano quali polarità commerciali sviluppare o creare sul territorio, ma non fanno riferimento a superfici di vendita da prevedere nei diversi poli; in altri, gli indirizzi sono più

¹⁰ Decreto Madelin (93-1237 del 16 novembre 1993), che integra il decreto 93-306 del 9 marzo 1993 (che aveva istituito gli Osservatori).

vincolistici e contengono l'indicazione delle forme distributive da favorire o da limitare sull'intero territorio sovracomunale e la superficie massima da autorizzare per le principali tipologie distributive.

La legge Raffarin del 1996

Nel 1996 viene approvata la legge Raffarin¹¹, attualmente in vigore¹², che modifica in modo restrittivo alcuni punti della preesistente disciplina. Viene abbassata a 300 mq la soglia di superficie di vendita oltre la quale la creazione o l'estensione di un esercizio commerciale necessita di un'autorizzazione delle Cdec, e viene introdotto l'obbligo di un'inchiesta pubblica per gli insediamenti commerciali con superficie superiore a 6.000 mq di superficie di vendita. Il numero dei componenti delle Cdec viene abbassato a 6¹³ aumentando il peso relativo dei rappresentanti delle Camere consolari. La legge integra poi i "principi generali" in base ai quali le Commissioni devono decidere sulle autorizzazioni commerciali, inserendo il rispetto "delle esigenze di gestione del territorio, di protezione dell'ambiente e della qualità dell'urbanistica" ma anche il "miglioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti del settore"¹⁴.

Le ZAC

Fino al 2000 (legge SRU) in Francia era possibile intervenire su alcune zone del territorio (*Zone d'Aménagement Concerté*- ZAC) in deroga allo strumento urbanistico, decidendo la sua destinazione mediante concertazione tra il Comune e i soggetti proprietari di tali aree. Proprio mediante l'istituzione di ZAC e il trasferimento di valori immobiliari e finanziari ai Comuni si sono realizzate molte operazioni di creazione di aree commerciali. Questa tendenza si è accentuata dopo l'approvazione della legge Raffarin che aveva previsto che gli insiemi di esercizi commerciali nelle ZAC situate nei centri urbani, non fossero più considerati *ensemble commercial* (raggruppamento di unità commerciali). L'obiettivo era di favorire la localizzazione in tali aree di strutture commerciali di piccole dimensioni. In questo modo, ai fini dell'individuazione del limite di superficie di vendita oltre il quale occorre sottoporre la domanda alla Cdec, le superfici di vendita vengono valutate ciascuna a sé stante, senza effettuare una sommatoria tra i singoli esercizi commerciali. La ristrutturazione di consistenti

¹¹ La legge Raffarin (96-603 del 5 luglio 1996, integrata dal decreto 96-1018 del 26 novembre 1996) ha esteso la procedura di domanda di autorizzazione alle Cdec anche per le strutture cinematografiche con più di 1000 posti e per gli alberghi con più di 30 camere.

¹² La normativa sulla regolazione del commercio, contenuta in più leggi e decreti succedutisi nel tempo è ormai stata tutta trasferita nel Codice del Commercio con Ordinanza 2006-673 dell'8 giugno 2006.

¹³ Tre eletti delle amministrazioni locali (Sindaco del Comune nel quale si intende localizzare la struttura, Sindaco del Comune più popoloso del circondario, rappresentante dell'organismo pubblico sovracomunale di cooperazione intercomunale); tre personalità (Presidente della Camera di commercio e industria, Presidente della Chambre des Métiers, un rappresentante delle associazioni dei consumatori del Dipartimento).

¹⁴ La legge urbanistica SRU del 2000 aggiunge tre nuovi criteri in base ai quali le Commissioni devono esaminare i progetti di insediamenti commerciali: "l'impatto globale del progetto sui flussi di veicoli ed in particolare su quelli dei veicoli dei consumatori e di quelli relativi alla consegna delle merci; la qualità della dotazione di trasporto pubblico o di modalità alternative; le capacità di effettuazione delle operazioni di carico e di scarico delle merci".

porzioni di isolati o di interi isolati nei centri urbani francesi può così essere realizzata senza sottostare alla procedura di fronte alla Cdec¹⁵: nel 2000 la nuova legge urbanistica SRU, imponendo che le ZAC siano previste nello strumento urbanistico operativo (PLU), ha in parte depotenziato la flessibilità delle ZAC stesse, che comunque continuano ad essere molto utilizzate dalle amministrazioni locali francesi per le operazioni di riqualificazione e sviluppo di aree commerciali.

Lo Schéma de développement commercial (SDC)

La novità di maggiore interesse della legge Raffarin è l'attribuzione agli Osservatori dipartimentali (Odec) del compito di elaborare degli *Schémas de développement commercial* (SDC), di fatto assegnando valore giuridico alle esperienze realizzate a titolo sperimentale con le *Chartes*. In effetti non vengono elaborati SDC fino al 2003-2004 perché a livello locale ci si limita ad aggiornare le *Chartes* precedentemente approvate. La continuità tra *Chartes* e SDC è confermata anche dal primo decreto¹⁶ che solo nel 2002 regola lo *Schéma de développement commercial*, definito “un documento che raccoglie le informazioni disponibili sull'attività commerciale e sull'ambiente economico nel quale è inserita. Richiede un'analisi di prospettiva che indichi gli orientamenti in materia di sviluppo commerciale e i settori di attività commerciale da privilegiare” per i sei anni successivi alla sua approvazione.

Il valore di documento “pubblico” degli SDC –a differenza delle *Chartes*– ripropone con forza la questione su quale sia la natura degli SDC: documento contenente linee strategiche e di orientamento per le politiche di sviluppo del commercio (in qualche modo parallelo allo SCoT) o documento di programmazione commerciale nel quale indicare anche le superfici da autorizzare per medie e grandi strutture di vendita?

La successiva Circolare¹⁷ del 2003, non chiarisce questa questione, ma chiarisce qual è il valore degli SDC nel sistema di regolazione del commercio:

- Hanno valore giuridico, perché previsti dalla legge (mentre non lo hanno le *Chartes*).
- Le indicazioni in essi contenute non hanno carattere normativo, nel senso che queste indicazioni non impongono che le Cdec e la Cnuc siano tenute ad uniformarsi ad essi nelle loro decisioni.
- Possono essere utilizzati come documenti informativi che orientano le decisioni dei membri delle Commissioni, che devono tenerne conto nelle loro decisioni.

A seguito di questa circolare si apre una nuova stagione, ancora in corso, nella quale in molte aree della Francia vengono elaborati degli *Schémas de développement commercial*. Così come era stato per le *Chartes*, la natura di questi documenti è assai varia. Anche a causa del fatto che la Circolare del 2003 impone che gli SDC contengano l'analisi della domanda e dell'offerta commerciale locale

¹⁵ L'eventuale progetto di inserimento in una ZAC di un centro urbano di uno o più esercizi di media o grande superficie, è un'operazione che comporta che solo questi esercizi e non l'intero complesso delle nuove attività da insediare siano oggetto della domanda alla Cdec.

¹⁶ Décret 2002-1369 del 20 novembre 2002.

¹⁷ Circolare del 3 febbraio 2003 sulla messa in opera degli *Schémas de développement commercial*.

(riproponendo così l'approccio quantitativo del quale si è già detto con riferimento alla legge Sapin) sono pochi gli SDC di natura strategica, mentre la gran parte di essi contengono dettagliate analisi quantitative e alcuni avanzano delle ipotesi sulle superfici di medie e grandi strutture che si ritengono autorizzabili dalle Commissioni.

Ma gli *Schémas de développement commercial* si segnalano anche per alcuni aspetti di sicuro interesse¹⁸, che erano propri delle *Chartes* e che sono stati opportunamente riproposti anche per gli SDC, in particolare l'estensione "flessibile" dell'area geografica di riferimento. In ogni Dipartimento francese tutto il territorio deve essere coperto da SDC, ma si può avere uno SDC che comprende tutto il Dipartimento o diversi SDC, ciascuno con un'area di riferimento più o meno ampia, in base alle decisioni dei soggetti locali che partecipano alla loro elaborazione.

La Commissione sulla modernizzazione dell'urbanistica commerciale

Il Ministro del Commercio ha insediato il 24 ottobre 2006 una Commissione sulla modernizzazione dell'urbanistica commerciale, da lui presieduta e composta dai principali attori del settore (amministratori pubblici nazionali e locali, promotori immobiliari commerciali, rappresentanti delle associazioni di commercianti, urbanisti, giuristi, paesaggisti, architetti...) che dovrebbe concludere i suoi lavori nel mese di febbraio 2007.

Il principale motivo che ha portato all'istituzione di questa Commissione è l'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti della Francia per non conformità della legislazione francese alle norme comunitarie. La Commissione contesta in particolare:

- L'abbassamento a 300 mq della soglia a partire dalla quale deve essere chiesta un'autorizzazione amministrativa per l'apertura di un esercizio commerciale.
- L'aumento del peso dei rappresentanti delle Camere consolari all'interno della Cdec che rilascia le autorizzazioni.
- L'eccessivo numero di informazioni che devono essere fornite da chi domanda l'autorizzazione, e in particolare l'obbligo di uno studio di impatto economico e sulla concorrenza.

Va segnalato che la direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno (la cosiddetta direttiva Bolkestein) adottata definitivamente alla fine del 2006, ha nel frattempo rafforzato la posizione della Commissione. Di tali norme, che entro il 2009 devono essere trasferite nella legislazione francese (e di ciascuno Stato membro), due articoli¹⁹ colpiscono direttamente alcuni capisaldi del modello francese di regolazione delle attività commerciali: "L'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o

¹⁸ Segnalo, in particolare questi SDC: Aire Urbaine de Toulouse, Département de l'Eure, Pays et Agglomération d'Angers, Département de Seine-Saint-Denis.

¹⁹ Articolo 14, punti 5) e 6) della Proposta modificata di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno [COM (2006) 160].

effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale.

Il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione".

L'intendimento del Ministro del Commercio francese è che la Commissione sulla modernizzazione dell'urbanistica commerciale contribuisca ad elaborare un progetto di riforma che non sia un semplice aggiustamento delle procedure esistenti. Non ci resta che attendere. Non tanto la Commissione ministeriale francese, quanto un'azione incisiva della Commissione Europea nei confronti della regolazione amministrativa delle attività commerciali in Francia, ma anche in altri Paesi europei.

Riferimenti bibliografici

BONNEVILLE, M. e BOURDIN, V., “Dalla regolamentazione alla concertazione: pianificazione urbanistica e sviluppo commerciale in Francia”, *Territorio*, n° 10, 1999, pp. 22-30

BONNEVILLE, M. ; BOURDIN, V. e SHERRER, F., *La planification urbaine du commerce, enjeux d'une définition élargie, Rapport de recherche au Programme interdisciplinaire de recherche sur la ville* (CNRS), 1998.

CERTU, *Chartes d'urbanisme commercial. Leur contenu. Les premiers enseignements*, Paris, Tec&Doc, 1999.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Seine-Saint-Denis, Service Commerce et Politique de la Ville, *Accompagner le développement du commerce : quels outils au service des collectivités locales ?*, 2005.

DESSE, R. P., *Le nouveau commerce urbain. Dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2001.

METTON, A., “Espoirs et amertumes du commerce des centres-villes”, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 78, 1998, pp. 47-54.

MORENO, D., “Les schémas de développement commercial en France”, in *Le commerce et la ville. Le droit des implantations commerciales. Colloque international de Louvain-la-Neuve, 28 et 29 septembre 2001*, Paris, GRIDAUH, 2002, pp. 65-80.

PÉRON, R., "L'urbanisme commercial à la française", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 78, 1998, pp. 5-12.

Republique Française, Ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, Renaud DUTREIL *installe la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial*, mercredi 25 octobre 2006 [dossier de presse]

(www.pme.gouv.fr/actualites/dossierpress/dp25102006/dos_presse_urban.pdf)

L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE COMMERCIALE IN EMILIA ROMAGNA

THE EVOLUTION OF RETAIL POLICY IN EMILIA ROMAGNA

Onorio Zappi*

ABSTRACT

The regulation of retail activities in Emilia Romagna Region has been characterized by three main phases. The first one starts with the approval of an Act in 1971, which aimed at supporting local authorities to realize and implement "plans" for the development of the retail local networks. The second one is related to the attempt of regulating the commercial development with programs and plans concerning aggregations of municipalities, after considering the poor effect of the regulation at the local level. During the third phase, starting with the reform of retail activities in 1998, the governance of commercial activities becomes mainly a concern of the large-scale plans, first of the *Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale* (PTCP), realized and implemented by the Province.

Key words: Emilia Romagna, regional planning, urban retail.

RESUMEN

La regulación de las actividades comerciales minoristas en la Región de la Emilia Romagna ha estado caracterizada por tres momentos significativos. El primero comienza con la aprobación de la Ley del 11 de Junio de 1971, nº 426; la cual propone a las autoridades locales realizar e implementar planes para el desarrollo de los marcos del comercio minorista local. El segundo discurre en el transcurso de los años 80 y está relacionado con el intento de regular el desarrollo comercial con programas y planes supramunicipales, después de considerar el pobre efecto de la regulación a nivel local. Durante la tercera fase, que comienza con la reforma de las actividades comerciales en 1998, se promueve una programación comercial de amplia escala, estrechamente conectada con el Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP).

Palabras clave: Emilia Romagna, programación regional, urbanismo comercial.

* Especialista en Derecho Administrativo y política comercial. Ex-funcionario de la Región de Emilia-Romagna. Promotor de Info-Commercio. (<http://www.infocommercio.it>)

L'attuazione della legge n. 426/1971 in Emilia Romagna

Le Regioni a statuto ordinario erano appena state istituite nel 1970, allorché vennero investite di immediate responsabilità nel sostegno da offrire ai Comuni nella redazione dei piani comunali di sviluppo e adeguamento della rete distributiva e nella gestione dei nullasta per l'apertura o l'ampliamento di grandi strutture di vendita. La legge n. 426/1971, che riformava con grande ritardo la disciplina corporativa delle attività commerciali fondata sulle licenze di commercio varata in epoca fascista con il decreto legge 16 dicembre 1926, n. 2174, prevedeva da un lato l'istituzione di un filtro all'entrata sul mercato rappresentata dal Registro Esercenti il Commercio (REC), tenuto dalle Camere di Commercio e, dall'altro lato, l'avvio di una attività di programmazione di tipo settoriale, a scala strettamente comunale. Il piano comunale, secondo la legge doveva tendere al raggiungimento del "maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante...". Prevalendo un approccio economico, il rapporto con la strumentazione urbanistica non poteva che essere marginale. Veniva comunque previsto che "nella formazione e nella revisione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione sono indicate le norme per l'insediamento di attività commerciali e, in particolare, le quantità minime di spazi per parcheggi in funzione delle caratteristiche dei punti di vendita".

Confermando l'impostazione di una visione sovracomunale per i procedimenti decisionali riguardanti le grandi strutture di vendita che era stata propria di un decreto del 1938¹, la legge n. 426/1971 affidava alle Giunte regionali la competenza di emettere un nullasta in materia di grandi strutture, di oltre 400 mq. di superficie di vendita nei comuni con meno di 10.000 abitanti e di oltre 1.500 mq. nei comuni con oltre 10.000 abitanti. Il giudizio politico espresso dalla Giunta regionale dell'Emilia su questa legge fu parzialmente favorevole: "La legge di per sé non è risolutiva. Essa tuttavia offre concrete possibilità di interventi per affermare indirizzi democratici nella programmazione e sollecita una mobilitazione delle categorie e dei lavoratori insieme alla formazione di schieramenti politici e sociali per la sua giusta applicazione. Tutte le contraddizioni non sono risolte, ma si trasferiscono a nuovi livelli, con possibilità di positivi sviluppi. A condizione che le organizzazioni dei commercianti, il movimento cooperativo, il sindacato dei lavoratori, le forze politiche democratiche spostino la loro azione a livelli più avanzati e occupino il nuovo spazio aperto" (REGIONE EMILIA ROMAGNA, 1971).

A giudizio della Giunta regionale la nuova disciplina del commercio consentiva in sostanza di gettare le basi per un riassetto riequilibratore della rete distributiva, ponendo termine alle tendenze cosiddette "spontanee" che avevano fino a quel momento caratterizzato il settore.

¹ Regio decreto legge 21 luglio 1938, n. 1468 in materia di magazzini di vendita a prezzo unico, il quale aveva affidato le decisioni in materia ai Prefetti, rappresentanti del potere centrale dello Stato, coadiuvati nell'istruttoria delle domande dalle Giunte delle Camere di Commercio.

A tale scopo la Giunta regionale elaborò un documento di “orientamenti” per la formazione dei piani di sviluppo e adeguamento della rete distributiva, contenente anche “proposte metodologiche ed operative” ed una “proposta di una normativa urbanistica attinente insediamenti di attività commerciali” (REGIONE EMILIA ROMAGNA, 1972).

In materia di rapporti tra piani commerciali e strumentazione urbanistica si affermava che “i requisiti urbanistici da tenere particolarmente presenti nella formulazione di tali norme erano:

1. integrazione delle attrezzature di servizio commerciale con altri servizi collettivi;
2. aggregazione spaziale delle unità commerciali;
3. adeguate condizioni di accessibilità ai punti di vendita o ai nuclei commerciali;
4. formazione di spazi pubblici pedonali o di parcheggio in rapporto alla gerarchia e all'attrattività dei suddetti punti o nuclei;
5. separazione funzionale del traffico.

Traspare evidente da queste indicazioni che il riferimento metodologico non è ad esperienze italiane, ma ad esperienze straniere, quali quelle effettuate in Olanda e nei paesi nordici (Svezia e Norvegia), in cui si tendeva a realizzare questa integrazione tra servizi commerciali ed altri servizi di carattere comunitario. Anche le altre indicazioni relative all'aggregazione delle unità commerciali per realizzare “luoghi del commercio”, all'elaborazione di schemi funzionali di accessibilità con separazione dei flussi di traffico (clientela e merci), all'attenzione da prestare alla formazione di spazi pedonali e di adeguati parcheggi sono tuttora valide a distanza di oltre 30 anni. Quando sul finire degli anni '70 si trae un primo bilancio dello stato di attuazione della legge n. 426/1971 in Emilia Romagna, si rileva che i piani commerciali hanno stimolato una crescita più ordinata delle moderne strutture di vendita e che le forze motrici di questa espansione sono state la cooperazione di consumatori e le forme associate fra dettaglianti (Conad e, in minor misura, Sigma). Si afferma infatti che “si deve essenzialmente a questi organismi economici se i modelli di rete (articolati in centri commerciali intermedi, di quartiere e di vicinato) prefigurati in vari piani commerciali hanno potuto prendere un avvio d'attuazione. E ciò è avvenuto sia nei centri urbani maggiori (Bologna, Modena, Ravenna, Reggio Emilia) sia in quelli di medie dimensioni (Cesena, Imola, Carpi). Ma anche minori centri abitati posti sulla Via Emilia, sulla Riviera Adriatica, nei comprensori di pianura hanno visto una diffusione di superettes o supermercati” (ZAPPI, 1979). Le aree di minor sviluppo vengono individuate nelle province di Parma e Piacenza, il cui capoluogo era stato per anni il centro urbano dotato della maggiore densità di supermercati. Scarsa partecipazione a questo processo di ammodernamento della rete distributiva viene rilevata da parte delle Unioni volontarie tra grossisti e dettaglianti (quali Despar, Vegé, ecc.), mentre il giudizio più critico viene rivolto alle catene della grande distribuzione del settore non alimentare facenti capo allora alla Standa e alla Rinascente, le quali, non avendo sostenuto il processo di ammodernamento delle proprie strutture già esistenti, sono divenute tecnologicamente obsolete.

Le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale del 1981 e del 1989.

All'inizio degli anni Ottanta, con una deliberazione del Consiglio regionale² vengono approvate le "indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale", le quali, in base a quanto prescritto dal Regolamento di attuazione della legge n. 426/1971, dovevano essere osservate dai Comuni nella formazione e revisione dei piani di sviluppo e adeguamento della rete distributiva al dettaglio e costituivano inoltre il punto di riferimento per il rilascio dei nullaosta regionali per le grandi strutture di vendita. In tale documento programmatico venivano in primo luogo precisate le definizioni relative alla gerarchia dei poli commerciali (primari, intermedi e di prossimità) e alla classificazione dei medi e grandi esercizi despecializzati (prevalentemente alimentari, discount, prevalentemente non alimentari, misti alimentari e non alimentari, magazzini dell'abbigliamento).

La vera novità del documento era comunque rappresentata dalla previsione di "schemi sovracomunali di riferimento" ai fini dell'attività di coordinamento dei piani comunali di sviluppo commerciale, allargati a comprendere anche direttive in materia di commercio ambulante e di somministrazione di alimenti e bevande. L'iniziativa per la redazione di tali schemi di riferimento doveva essere assunta dai Comitati comprensoriali e dal Comitato circondariale di Rimini, che erano stati nel frattempo istituiti, in particolar modo ai fini della pianificazione territoriale a carattere sub-regionale.

Le "indicazioni programmatiche" per le diverse aree territoriali d'intervento stabilivano anche delle superfici di vendita obiettivo per medi e grandi esercizi despecializzati, distintamente per il settore alimentare e per quello non alimentare. Si trattava di obiettivi alquanto ambiziosi mq. 299.350 per il settore alimentare e mq. 148.200 per il settore non alimentare, con facoltà di una riduzione non superiore al 10% e di un incremento non superiore al 20%.

Particolare attenzione veniva rivolta alla realizzazione dei centri commerciali cosiddetti "pianificati", per i quali si raccomandava la presenza, oltre che di esercizi despecializzati e di settore, anche degli esercizi specializzati di piccole dimensioni, senza comunque porre vincoli di superficie di vendita. Queste direttive suscitarono negli anni successivi un forte dibattito tra gli operatori commerciali.

In particolare, la cooperazione di consumatori dell'Emilia Romagna pubblicò uno studio approfondito nel quale, pur apprezzando alcune scelte contenute nelle direttive regionali (quali la scala sovracomunale di riferimento, l'individuazione dei poli commerciali, l'attenzione allo sviluppo della distribuzione organizzata), riteneva che "talune previsioni quantitative appaiono non coerenti con la situazione in essere...". In particolare viene fatto rilevare che la quota di mercato della distribuzione organizzata sui consumi commercializzati al 1980, mentre era superiore alla media nazionale nel comparto dei minimercati (4,37% contro 3,07%), era molto inferiore nel comparto dei supermercati (8,81% contro il 13,12 nazionale). Anche per gli esercizi despecializzati non alimentari si registrava un divario: una quota del 2,7% a livello regionale, contro una quota

² N. 771 del 17 settembre 1981.

nazionale del 3,5%. Venne pertanto suggerito di realizzare una rete distributiva più varia ed articolata, in cui le differenti forme dimensionali, tipologiche e d'impresa fossero meglio distribuite sul territorio, con una distribuzione capace di contenere i costi e di offrire nuove opportunità d'occupazione, in particolare ai giovani (ASSOCIAZIONE REGIONALE COOPERATIVE DI CONSUMATORI, 1983).

Sulla base delle ricerche affidate dalla Giunta regionale sullo stato della rete distributiva e sulle sue prospettive di sviluppo anche in rapporto alla pianificazione territoriale regionale³, si giunge così all'elaborazione delle nuove "indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale"⁴. In tale documento programmatico venivano ulteriormente articolate le tipologie dei centri commerciali (di livello regionale, infraregionale superiore, infraregionale inferiore, di livello di presidio e "tematici") e veniva introdotta la tipologia della "zona commerciale integrata", definita come "area urbana od extraurbana all'interno della quale esista, o venga progettata, una pluralità di esercizi commerciali, paracommerciali contigui e configurabili come un complesso organico quanto a fruibilità per gli utenti, e dotata di servizi comuni (quali parcheggi, percorsi pedonali, parchi gioco per ragazzi, ecc.). Mentre per gli esercizi despecializzati alimentari e per gli specializzati dell'abbigliamento veniva conservata una previsione di superficie di vendita obiettivo a livello provinciale, nel caso dei centri commerciali si formulavano previsioni in termini numerici (numero minimo e massimo). Nel caso in cui il numero minimo sia stato già raggiunto, si prevede che il richiedente il nullaosta regionale dimostri di avere la possibilità di chiudere esercizi commerciali già operanti da un triennio in una quota che varia tra il 20 e il 30% della superficie di vendita delle varie tipologie di esercizi despecializzati.

Per quanto attiene ai requisiti urbanistici per la realizzazione delle strutture commerciali veniva previsto che "i PRG dei Comuni dovranno specificare le dotazioni minime di parcheggi di pertinenza a disposizione dei clienti...", dotazioni di aree di pertinenza che "dovranno di norma essere realizzate in diretta contiguità fisica e funzionale con le rispettive strutture commerciali...". Veniva comunque consentito che "in caso di particolari condizioni insediative, comunque connesse a programmi di recupero e qualificazione urbana, le dotazioni prescritte siano reperite e rese disponibili entro un conveniente raggio di accessibilità pedonale alle strutture commerciali in programma". Veniva infine prevista la possibilità di dare vita a "Consorzi per i Centri storici", aventi come obiettivo primario di progettare e realizzare, attraverso il concorso tra operatori privati, pubblici in genere ed Enti locali, interventi di potenziamento dei servizi e delle attrezzature di supporto, di arredo urbano, di organizzazione funzionale delle aree pedonalizzate o a traffico limitato. Per realizzare tali interventi i Comuni potevano ricorrere anche allo strumento della convenzione con associazioni di operatori. Veniva così aperta una nuova fase di attività, che vedrà un impegno notevole di Regione ed Enti locali nel corso degli anni '90.

³ Le ricerche furono effettuate da Sincron s.r.l. di Modena, Cooperativa Architetti e Ingegneri di Reggio Emilia e da Sistemi s.r.l. di Senigallia.

⁴ Approvate dal Consiglio regionale con atto n. 2880 del 23.11.1989.

La “riforma del commercio” (D.Lgs. n.114/1998) e la sua attuazione in Emilia Romagna.

IL terzo momento significativo della programmazione commerciale regionale è vissuto verso la fine degli anni '90 in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e l'impostazione allora data produce tuttora la sua efficacia.

Con questo decreto (a firma dell'allora ministro Bersani) si sopprime il filtro all'entrata sul mercato rappresentato dal Registro Esercenti il Commercio (REC) e si liberalizza il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura degli esercizi di vicinato (quelli aventi meno di 150 mq. di superficie di vendita nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e meno di 250 abitanti negli altri comuni). Per le medie strutture (dai 150 ai 1.500 mq. di superficie di vendita nei comuni con meno di 10.000 abitanti) la competenza è riconosciuta ai Comuni (che a questo fine devono dotarsi di appositi criteri di rilascio delle autorizzazioni), mentre per le grandi strutture (con superfici superiori a quelle indicate per le medie) il rilascio delle autorizzazioni da parte dei Comuni deve essere preceduto da un provvedimento emanato da una Conferenza di servizi alla quale partecipano rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune interessato. Spetta inoltre ai Comuni individuare nei propri strumenti urbanistici le aree di insediamento destinate rispettivamente alle medie e grandi strutture di vendita, mentre alle Regioni è affidato il compito di emanare gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale.

La Regione Emilia Romagna emana le norme attuative di questo decreto con Legge Regionale 5 luglio 1999, n. 14. Mentre l'emanazione dei criteri regionali di pianificazione territoriale viene rinviata ad un apposito provvedimento, la legge 14 contiene un importante meccanismo di semplificazione delle procedure di adeguamento delle previsioni degli insediamenti commerciali contenute negli strumenti urbanistici vigenti. Viene infatti istituita una Conferenza provinciale per la valutazione dell'idoneità delle aree commerciali di rilievo sovracomunale, cioè quelle destinate alle grandi strutture di vendita, ma anche quelle relative alle medie strutture di livello superiore, che abbiano cioè attrazione sovracomunale. Questa Conferenza di servizi, che viene indetta dalla Provincia, deve concludere i suoi lavori entro 180 giorni. L'importanza di questo strumento di semplificazione amministrativa è data dal fatto che “le determinazioni assunte in sede di Conferenza dei servizi costituiscono adeguamento degli strumenti urbanistici”, come richiesto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 114/1998. L'Emilia Romagna è stata la sola Regione ad adottare una simile operazione di semplificazione delle procedure ed ha potuto realizzare nel giro di un anno in tutto il territorio regionale un processo di programmazione che in altre Regioni si è svolto in vari anni. La stessa Legge Regionale n. 14/1999 prevede l'adozione da parte dei Comuni di “progetti di valorizzazione commerciale”, al fine di promuovere il rilancio e la qualificazione dell'assetto commerciale dei centri storici e delle aree di servizio consolidate. Tale progetto deve essere elaborato dai Comuni mediante la concertazione con i soggetti pubblici, i privati interessati, le associazioni del commercio maggiormente rappresentative, le organizzazioni dei consumatori e i sindacati dei lavoratori. Il

progetto può prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali e di arredo urbano, la riorganizzazione della logistica, il riuso di contenitori esistenti per l'insediamento di nuove attività o il potenziamento di quelle esistenti, l'attuazione di azioni di promozione, l'individuazione di una struttura per la gestione coordinata degli interventi sul territorio.

I criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa vengono emanati nel 1999⁵. Essi contengono le norme di dettaglio per lo svolgimento delle Conferenze dei servizi e le indicazioni metodologiche per le operazioni da compiersi da parte dei Comuni ai fini dell'adeguamento dei propri strumenti urbanistici. Tra l'altro viene precisato che le grandi strutture di vendita di livello superiore (oltre 4.000 mq. di superficie di vendita per il settore alimentare; oltre 10.000 mq. per il settore non alimentare), i centri commerciali di livello superiore (cioè comprensivi delle grandi strutture prima indicate) e le aree commerciali integrate con superficie territoriale superiore ai 5 ettari devono essere sempre collocate in zone specialistiche ovvero in poli funzionali. Viene inoltre previsto che l'insediamento di grandi strutture di vendita e di aree commerciali integrate, anche qualora avvenga per cambio d'uso di edifici preesistenti, abbia luogo attraverso l'approvazione di un piano urbanistico attuativo preventivo, anche al fine di prevedere nella convenzione gli impegni relativi alle opere di mitigazione ambientale e/o di miglioramento dell'accessibilità ritenute necessarie. Vengono infine previsti in dettaglio i requisiti urbanistici per la realizzazione delle strutture commerciali (parcheggi e verde pubblico, parcheggi pertinenziali graduati a seconda delle tipologie delle strutture di vendita, aree di carico e scarico merci, ecc.) ed i requisiti di accessibilità.

Viene valorizzato il ruolo delle Province, in quanto spetta ad esse in sede di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale definire gli indirizzi strategici per la localizzazione e il dimensionamento delle previsioni di grandi strutture di vendita; individuare i nuovi poli funzionali di progetto; fornire ai Comuni indirizzi per la definizione nei Piani Strutturali Comunali (PSC) dei livelli di capacità insediativa in rapporto alla popolazione presente. Spetta inoltre alle Province definire dei coefficienti di graduazione nel tempo degli insediamenti commerciali previsti ed attuare un monitoraggio ogni 3-5 anni dello stato di attuazione delle previsioni formulate.

Questi pochi cenni dimostrano quanto sia stretta in Emilia Romagna la relazione tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale ai vari livelli (comunale, provinciale, regionale). In effetti questa è la Regione che in sede di attuazione della riforma del commercio ha realizzato il maggior grado di integrazione, o meglio fusione, tra questi due livelli di programmazione.

Giustamente è stato osservato che "con la nuova legislazione regionale si passa pertanto da una programmazione settoriale per il commercio che veniva calata in quella territoriale, ad una considerazione della funzione commerciale nell'ambito degli strumenti urbanistici, al fine di definire le prestazioni che si richiedono dal territorio e nel territorio" (CASTELLINI, 2000).

⁵ D.C.R. 23 settembre 1999, n. 1253.

Riferimenti bibliografici

ASSOCIAZIONE REGIONALE COOPERATIVE DI CONSUMATORI (LEGA COOPERATIVE), “Commercio in Emilia Romagna: innovare si può”, Bologna, 1983.

ZAPPI, ONORIO, “I mutamenti in atto nella rete distributiva al dettaglio e gli interventi della Regione”, Relazione ad un seminario di studio tenuto a Bologna il 28.11.1979.

CASTELLINI, PAOLA, “Commento alla legge regionale 5 luglio 1999, n° 14”, in: AAVV., *La riforma del commercio in Emilia Romagna*, Rimini, Maggioli editore, 2000.

REGIONE EMILIA ROMAGNA, “La nuova disciplina del commercio al dettaglio”, relazione presentata al Consiglio comunale, Bologna, 23.06.1971.

REGIONE EMILIA ROMAGNA, “La formazione dei piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva-Orientamenti della Giunta regionale”. *Documenti dell'attività regionale*, Bologna, n° 20, 1972.

GEOGRAFIA DELLE LOCALIZZAZIONI COMMERCIALI E SISTEMI DI REGOLAZIONE E VALUTAZIONE IN PIEMONTE

GEOGRAPHY OF THE RETAIL LOCATIONS AND SYSTEMS OF REGULATION AND ASSESMENT IN PIEMONTE

Grazia Brunetta*

ABSTRACT

The reform process of retail activities has been introduced in Italy with an Act of 1998, which has given the Regions the objective of a new approach for the regulation of their development. The proposal gives new roles to public bodies at different levels of governance, trying to strengthen the relationship between retail and territorial development: retail dynamics can support local development if they are not just related to the competition among developers, but also between “retail local systems”. The Piemonte Region has tried to implement the reform introducing criteria of regulation of retail implantations, which take in account socio-economical and urban-territorial characters of the municipalities where the activities are supposed to be localized. Considering the recent dynamics of localization of retail in Piemonte, this chapter presents the methodology of an specific procedure of assessment of the territorial impacts of large commercial zones, as a tool for innovative strategies for the governance of the retail local systems.

Key words: Piemonte, retail management, regional planning.

RESUMEN

La Ley 114/1998 introduce una reforma del comercio, mediante un cuadro normativo a nivel regional, que supone un nuevo enfoque a la regulación del desarrollo comercial. La lógica que se atribuye a la nueva función institucional del gobierno del territorio se inspira en el concepto de territorialización del comercio, dando nuevos roles al gobierno regional, con el fin de afrontar la problemática del desarrollo, no como un problema de mera competición por la localización de las operaciones. La región del Piemonte ha intentado desarrollar la reforma introduciendo criterios de regulación de las localizaciones comerciales, de acuerdo a criterios socio-económicos y urbano-territoriales de los municipios que han de alojar estas actividades. A partir de la consideración de la dinámica reciente para la localización de las actividades comerciales en la región, se propone un procedimiento específico para la valoración de los impactos territoriales en las grandes zonas comerciales.

Palabras clave: Piemonte, regulación comercial, ordenación del territorio.

* Arquitecta, Doctora, Profesora e investigadora en el Dipartimento Interateneo Territorio, del Politécnico de Turín.

Il quadro normativo nazionale

Il quadro normativo nazionale in materia di programmazione degli insediamenti commerciali è stato segnato, negli ultimi anni, da importanti innovazioni istituzionali che hanno progressivamente introdotto un articolato quadro normativo regionale di riferimento per programmare, pianificare e monitorare la dinamica degli insediamenti del settore. E' infatti del 1998 il primo decreto legislativo nazionale di riforma del settore (D.lgs 114 del 31 marzo 1998) che, con un approccio del tutto nuovo nel nostro paese, sposta definitivamente la politica del settore commerciale da una posizione storica di marginalità, attribuendole un ruolo centrale nella programmazione dello sviluppo economico-territoriale.

La logica che attribuisce nuovi ruoli ai soggetti istituzionali di governo del territorio, in particolare alle amministrazioni regionali e comunali, intende garantire sia la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa, sia il pluralismo, l'equilibrio e la valorizzazione tra le diverse tipologie delle strutture distributive dell'offerta insediate sul territorio¹. Il Decreto introduce principi insediativi generali e omogenei criteri tipologici, rimandando alle Regioni la definizione di precisi indirizzi di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, che dovranno essere elaborati a partire dalle specificità dell'offerta di ciascun ambito amministrativo regionale². In tale direzione, le Regioni hanno precisato i principi del decreto di riforma con l'approvazione di nuove leggi regionali di settore, dando così luogo ad un quadro legislativo estremamente composito e articolato.

Inoltre, accanto a questa sostanziale innovazione legislativa, qualche anno dopo - nel 2003 - l'approvazione del disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, parte II, della Costituzione" (approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003) segnerà il passaggio dallo Stato alle Regioni delle competenze in materia di commercio, attribuendo la "competenza esclusiva" alle amministrazioni regionali nella programmazione e pianificazione del settore e

¹ Si rimanda agli articoli 1, comma 3, e all'articolo 6 del D.lgs. 114 del 31 marzo 1998. In particolare, l'articolo 1 definisce gli obiettivi della disciplina in materia di commercio nelle seguenti finalità:

- a. La trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci.
- b. La tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti.
- c. L'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi.
- d. Il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese.
- e. La valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari.

² Il decreto di riforma stabilisce il recepimento da parte delle Regioni entro un anno dall'approvazione (31 marzo 1998). "...Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali" (art. 6 - Titolo III).

anche in materia di “governo del territorio” (cfr. l’art. di Luca Tamini in questo stesso numero).

Emerge, così, un interessante nuovo sistema di regole e strumenti per l’azione amministrativa locale, di grande interesse per l’attenzione posta sulla *dimensione territoriale* che diventa un elemento essenziale per analizzare la dinamica di localizzazione degli insediamenti commerciali e per definire indirizzi e scelte di programmazione delle nuove realizzazioni. Il *territorio* è al centro di questo nuovo approccio di programmazione, nel tentativo di affrontare le problematiche di sviluppo non come un problema di mera *concorrenza tra operatori* del settore, ma piuttosto di *competizione tra luoghi* nell’allocazione di nuove risorse insediative.

Le Regioni hanno affrontato tale nuovo approccio di programmazione in modo assai differente, stabilendo barriere e/o vincoli quantitativi più o meno stringenti per definire la programmazione degli insediamenti commerciali e per gestire la conseguente procedura amministrativa per il rilascio delle autorizzazioni.

Tra le Regioni che, in coerenza con la filosofia del decreto di riforma, hanno tentato di dare attuazione a tale concetto di “territorializzazione” del commercio, il Piemonte è tra le prime amministrazioni che, con l’approvazione della L.R. 28 del 12 novembre 1999, introduce criteri di classificazione dei comuni in relazione ai caratteri urbanistici e socio-economici al fine di fornire indirizzi - tipologici e di contesto - per la configurazione spaziale dei sistemi di offerta e per le politiche insediative locali delle amministrazioni comunali.

La legge regionale del Piemonte, *Disciplina sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte*, definisce secondo una logica insediativa di tipo reticolare i diversi sistemi territoriali di offerta della Regione. Il territorio regionale è classificato in :

- a. Aree di programmazione commerciale di interesse sovracomunale (comune attrattore e comuni confinanti).
- b. Altre aree di programmazione commerciale (comuni o ambiti urbani).
- c. Sistemi distributivi di rilevanza comunale (Articolo 9).

A seconda delle caratteristiche insediative dei diversi ambiti territoriali vengono individuati *zone di addensamento commerciale* classificate in :

- a. Centri storici (rilevante/ secondario);
- b. Urbane (forti /deboli);
- c. Extraurbane (addensate) (Articolo 12).

Tali zone di insediamento commerciale si distinguono in: *Addensamenti commerciali*, o porzioni del territorio che raggruppano insieme di attività commerciali; *Localizzazioni commerciali*, o singole zone di insediamento commerciale concentrato.

Le superfici di vendita vengono classificate in base alla loro dimensione ed alla popolazione del comune in cui sono localizzate secondo i seguenti criteri insediativi:

- a. Esercizi di vicinato (fino a 150 mq e 10000 ab. e fino a 250 mq >10000 ab.).

- b. Medie strutture di vendita (tra 151 e 1500 mq fino a 10000 ab. e tra 251 - 2500 mq > 10000 ab.).
- c. Grandi strutture di vendita (>1500 mq fino a 10000 ab. e più di 2500 mq con più di 10000 ab.).

In tale nuovo scenario legislativo, l'approccio di programmazione della Regione Piemonte appare perciò particolarmente significativo per avviare una riflessione sugli esiti dei primi anni di attuazione della riforma del commercio. A partire dalla considerazione della dinamica insediativa in atto in Piemonte, che appare in questo contesto rappresentativa per illustrare la geografia delle nuove tipologie dei sistemi di offerta, l'articolo propone l'introduzione di alcune necessarie azioni istituzionali di valutazione degli effetti territoriali generate dai grandi insediamenti commerciali, volte a rafforzare sia il livello di integrazione con le altre politiche territoriali e di settore sia ad orientare l'elaborazione di scenari di valorizzazione territoriale.

Gli esiti della dinamica insediativa recente

Gli esiti del nuovo corso della programmazione regionale del commercio hanno determinato in questi primi anni di attuazione (2000- 2006) effetti controversi mostrando, da un lato, l'efficacia del modello interistituzionale adottato, che ha consentito di gestire con un approccio decisionale integrato il tema del rilascio delle nuove autorizzazioni delle grandi superfici di vendita, dall'altro lato, evidenziando l'emergere di fenomeni di congestione.

Nel corso degli ultimi anni, il nuovo quadro per l'azione di programmazione regionale sopra descritto si è accompagnato in alcuni ambiti regionali del paese (in particolare in Piemonte e Lombardia) ad una dinamica di localizzazione dell'offerta commerciale che lancia nuovi segnali di sviluppo, fondati su una logica di ristrutturazione e diversificazione del settore. L'introduzione di nuove tipologie di formati di grandi dimensioni (*factory outlet centre*, parchi commerciali) presenta come caratteristica saliente l'integrazione sia con altre tipologie di offerta commerciale, sia con altre attività, quali quelle ricettive, per il tempo libero, residenziali. Si tratta di una strategia di diversificazione dell'offerta commerciale guidata da nuovi criteri di localizzazione, i cui effetti territoriali hanno innescato un ciclo virtuoso di nuovi fenomeni insediativi e di opportunità di trasformazione economico-territoriale.

A conferma di tale tendenza, una recente ricognizione delle trasformazioni in corso negli ambiti territoriali dinamici della programmazione commerciale del Piemonte (alcuni ambiti delle province di Torino e Alessandria) suggerisce l'idea che le iniziative commerciali abbiano innescato intensi processi di rifunzionalizzazione locale, con investimenti e iniziative di sviluppo territoriale che, in un modo o nell'altro, sembrano sfruttare le nuove opportunità insediative. Tali iniziative non si collocano soltanto nell'ambito della grande distribuzione commerciale o del commercio di prossimità, ma investono settori come quello terziario, del turismo di qualità e generano processi di riqualificazione commerciale di centri storici. A questo proposito, va evidenziato che il numero di autorizzazioni rilasciate nel periodo maggio 1999-marzo 2006 mostra il prevalere

di queste tipologie di offerta che si concentrano, in particolare, in alcuni ambiti insediativi della regione Piemonte, innescando effetti territoriali pervasivi che hanno sostanzialmente modificato la specializzazione funzionale e la relativa polarità degli ambiti territoriali di riferimento. Si tratta infatti di insediamenti commerciali che hanno un'area di influenza (capacità di attrazione, bacino di utenza, impatto sulla mobilità) di grande ampiezza, che sempre supera i confini provinciali e spesso quelli regionali rispetto alle aree di localizzazione.

In particolare, i criteri insediativi che caratterizzano tale processo di localizzazione sono riconducibili a due fattori che riguardano:

- Il livello di accessibilità.
- Il livello di integrazione funzionale (interna al settore e/o con altre funzioni urbane).

Così come emerge da una ricerca (BRUNETTA G., LUCERI B., MORANDI C., REGA C., STARICCO L., TAMINI L., 2006), appena conclusa, di analisi delle polarità interregionali di Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna, la *concentrazione* della dinamica espansiva di tali nuove localizzazioni privilegia alcuni *ambiti territoriali di insediamento*, collocati prevalentemente attorno alle principali direttrici e nodi di interscambio di viabilità sovregionale, a conferma del ruolo giocato dal *livello di accessibilità* quale parametro discriminante di localizzazione unito alla *dimensione* complessiva degli aggregati di offerta commerciale che costituiscono ciascuna "polarità".

Tali condizioni evidenziano l'emergere di una nuova logica insediativa che accomuna le nuove polarità di offerta commerciale evidenziando, oltre agli ormai noti criteri insediativi che contraddistinguono le economie di localizzazione e di agglomerazione dei grandi formati commerciali (accessibilità, ampiezza del bacino gravitazionale, integrazione con servizi accessori comuni), nuovi 'fattori' - quali, appunto, l'integrazione funzionale e l'accessibilità di livello sovralocale - che caratterizzano la fase insediativa attuale³.

Tralasciando le specificità di tali nuove tipologie di offerta, la rilevanza di questo nuovo fenomeno insediativo dovrebbe sollecitare un approccio di programmazione commerciale maggiormente integrato con le politiche interne agli altri settori di azione regionale, in particolare con quelli della pianificazione del territorio e dei trasporti, visto che la geografia delle nuove localizzazioni commerciali si concentra negli ambiti territoriali che, oltre ad essere collocati sulle principali direttrici di viabilità regionale e sovralocale, presentano una più alta disponibilità di suolo per nuove urbanizzazioni. D'altra parte, gli effetti economici e territoriali generati da questi nuovi sistemi di offerta non possono essere unicamente rinviati ad azioni di mera mitigazione e/o compensazione, ma piuttosto ad un insieme di indirizzi integrati di programmazione regionale e di pianificazione locale al fine di valorizzare, ove presenti, le ricadute positive in termini di nuove opportunità per lo sviluppo territoriale locale⁴.

³ cfr. "Nuove formati del commercio è polarità interregionali: Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna" in questo stesso numero.

⁴ A questo proposito si rimanda alla sperimentazione attualmente allo studio della metodologia di "Valutazione integrata territoriale" applicata a diversi sistemi territoriali di insediamento commerciale della Regione Piemonte. Si veda la pubblicazione della prima sperimentazione conclusa (BRUNETTA G. (A CURA DI), 2005).

Una proposta metodologica per rafforzare la dimensione territoriale delle politiche insediative del commercio

La proposta metodologica di Valutazione integrata territoriale qui illustrata si colloca nella prospettiva di azione sopra evidenziata, con l'intento di introdurre "linee di indirizzo per la gestione integrata delle esternalità territoriali delle localizzazioni del commercio finalizzate alla costruzione dei nuovi scenari di programmazione e pianificazione regionale"⁵. L'obiettivo è il superamento di un approccio di settore alla programmazione del commercio attraverso una più efficace integrazione con gli scenari di sviluppo e valorizzazione della pianificazione regionale (BERTOZZI, 1997; BRUNETTA, SALONE, 2002; FRONTINI, VIGANÒ, 1998; VIGANÒ, 1998).

Come abbiamo detto, in Italia, è storicamente prevalsa una situazione dominata dalla mancata integrazione tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale e urbanistica che ha portato a gestire con strumenti di tipo settoriale l'analisi e la valutazione di fattibilità delle nuove unità di vendita per il rilascio delle singole autorizzazioni edilizie.

Lo schema di analisi/valutazione proposto intende esplorare le ricadute prodotte sia sul sistema insediativo, sia sul sistema decisionale e sulla progettualità degli attori locali, prestando particolare attenzione alle interazioni che, in ciascun contesto, si vengono a stabilire tra azioni di diversa portata territoriale (BRUNETTA, 2003; BRUNETTA, PEANO, 2003). Il significato di questa metodologia, che restituisce un quadro aggiornato delle trasformazioni in atto e programmate e il grado di trasformabilità funzionale dei sistemi territoriali regionali, è quello di definire indicazioni "integrate" per gestire gli effetti territoriali al fine di valorizzarne a pieno le potenzialità negli scenari di pianificazione, sia in termini di diversificazione dell'offerta distributiva sia di riqualificazione delle risorse locali, nell'ottica della valorizzazione delle specificità degli ambiti territoriali di offerta della Regione⁶. In tale logica, vengono qui proposte e sperimentate prime indicazioni metodologiche e operative per la messa a punto di una possibile griglia di criteri per la *valutazione integrata territoriale* delle politiche insediative del commercio.

⁵ A partire da un Progetto di ricerca, coordinato da chi scrive nel corso del 2004 per il Dipartimento Interateneo Territorio e la Direzione Commercio Artigianato della Regione Piemonte, si presenta una modalità di descrizione e interpretazione degli effetti territoriali indotti - diretti e indiretti - e vengono tracciate indicazioni metodologiche e operative per la messa a punto di una possibile griglia di criteri per un approccio "strategico" di valutazione territoriale degli effetti delle politiche insediative del commercio.

⁶ La legge regionale definisce, in ciascun comune, le zone di insediamento commerciale, gli addensamenti e le localizzazioni commerciali, ovvero "gli ambiti territoriali", attraverso i quali si sviluppa la dinamica concorrenziale, lo sviluppo e la trasformazione del sistema al fine di favorire una organizzazione territoriale della rete distributiva idonea a garantire un adeguato servizio al consumatore e l'equilibrato sviluppo tra le diverse tipologie distributive (cfr. art. 3 - Indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica).

La metodologia di Valutazione integrata territoriale

La Valutazione integrata territoriale degli effetti territoriali ed economici -di natura diretta e indiretta delle localizzazioni del commercio- intende fornire ai *policy makers* regionali un “supporto conoscitivo per orientare i processi di programmazione e pianificazione” (BRUNETTA, 2004; 2007).

Considerato il patrimonio informativo di cui la Direzione Commercio e Artigianato della Regione Piemonte dispone (banca dati tematica dell'Osservatorio Regionale del Commercio), l'obiettivo è la definizione di uno schema di riferimento analitico-valutativo, con l'intento di restituire una prima visione aggiornata delle dinamiche strutturali e delle potenzialità insediative in atto in differenti sistemi di offerta commerciale.

Per ciascun sistema territoriale regionale sono state individuate sia le relazioni specifiche tra domanda e offerta del settore distributivo locale, sia l'insieme delle previsioni di sviluppo insediativo, al fine di evidenziare le eventuali esigenze di integrazione funzionale, i punti di forza, le criticità, gli impatti e verificare il grado di “sostenibilità” dell'insediamento nei confronti delle risorse territoriali locali (non solo commerciali).

Questo approccio integrato è finalizzato all'individuazione di eventuali relazioni causali tra diverse tipologie di effetti con l'obiettivo di non limitare l'azione valutativa alla sola verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi settoriali di programmazione, ma di esplorare le dinamiche territoriali innescate dall'offerta commerciale aggiuntiva in ciascun sistema territoriale regionale.

L'approccio consente di apprezzare il valore delle ricadute del nuovo insediamento sul sistema decisionale locale e sulla progettualità istituzionale e sociale, di evidenziarne nessi e criticità nell'arena di programmazione regionale tra azioni in atto a diverse scale territoriali (BRUNETTA, ZEPPELLA, 2000; BRUNETTA, 2003; LICHFIELD, 1996).

La metodologia di valutazione integrata degli effetti territoriali generati dalla riforma del commercio in Piemonte intende promuovere l'interazione e lo scambio con il processo di elaborazione del nuovo quadro di pianificazione regionale. Tale approccio muove dalle seguenti considerazioni:

- a. Di fronte all'evidenza e alla misurabilità degli *effetti diretti* prodotti sul settore commerciale e sull'economia locale nel suo insieme è cruciale mettere in luce gli *effetti di natura indiretta*. La scala dimensionale e la tipologia dei nuovi insediamenti commerciali tende ad esaltare gli effetti esercitati sia sul settore commerciale - per quanto riguarda il rapporto tra domanda e offerta - sia su altri elementi della dinamica economica. Tuttavia, mentre questi effetti possono essere facilmente restituiti, più difficile si rivela l'individuazione degli effetti cumulativi sul sistema territoriale, in particolare sulle aspettative dell'insieme degli attori locali;
- b. Un'azione sistematica di valutazione integrata territoriale può rivelarsi una valida sperimentazione se assume un ruolo di *aiuto ai processi di decisione*, sia in sede di programmazione regionale sia di pianificazione territoriale, relativamente all'integrazione funzionale di ciascun nuovo progetto di insediamento con altre tipologie di

attività. Evidenziando le dinamiche riferite ai diversi ambiti di impatto (territoriale, economico, ambientale) si individuano le azioni di mitigazione ambientale, compensazione territoriale, riqualificazione economica e valorizzazione locale.

- c. La valutazione integrata fa riferimento al criterio di sostenibilità, al fine di perseguire *obiettivi integrati* di valorizzazione e sviluppo dei sistemi territoriali della regione.

Per una agenda strategica di programmazione del commercio

La metodologia di valutazione proposta aiuta ad evidenziare, partendo dalle specificità insediative di ciascun contesto di programmazione commerciale, alcuni temi di analisi- valutazione:

- monitoraggio degli effetti cumulativi. Questa dimensione di indagine, che rappresenta il valore aggiunto dell'azione di valutazione proposta, ha l'obiettivo di mettere in luce gli effetti di tipo cumulativo su una determinata risorsa derivanti da catene di effetti generati da attori differenti. A tale proposito, va evidenziato che gli effetti cumulativi possono essere originati dall'interazione additiva o sinergica di effetti che, se considerati singolarmente, possono risultare non significativi;
- verifica delle correlazioni tra effetti diretti e indiretti. In presenza di effetti cumulativi, l'individuazione delle correlazioni tra effetti di diversa natura -diretta e indiretta- può contribuire sia a definire meglio quali approfondimenti tematici compiere, nella fase istruttoria del progetto, per orientare, in sede di Conferenza dei Servizi⁷, le azioni di pianificazione da avviare a scala locale per la gestione della sostenibilità dell'insediamento, sia a fornire prime indicazioni per rafforzare la valorizzazione locale degli effetti;
- gestione di mitigazioni e compensazioni. L'esito dell'azione di monitoraggio e valutazione, inerente la definizione preventiva, consente alla Conferenza dei servizi di definire indirizzi tematici per la pianificazione locale -con valenza non prescrittiva- che riguardano scenari, progettualità locale degli attori del settore commerciale e di altri soggetti di pianificazione, situazioni di competizione, criticità, sovrapposizioni e interazioni possibili. Il significato di questa operazione è di fornire ai soggetti locali indicazioni per gestire e integrare gli effetti indiretti, conseguenti ai nuovi insediamenti commerciali, con le azioni in atto a scala locale a fini di riqualificazione e valorizzazione territoriale.

⁷ La legge regionale rimanda alla costituzione di una sede di cooperazione interistituzionale, denominata "Conferenza dei Servizi" (introdotto dall'art. 14 della Legge 241/1990) per il rilascio delle autorizzazioni relative alle localizzazione di grandi insediamenti commerciali i cui presunti effetti sul territorio richiedono un'analisi contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo (Regione, Provincia, Comune/i) al fine di prevedere interventi di mitigazione e compensazione sulle reti di viabilità e sull'ambiente.

Gli esiti della sperimentazione avviata nel corso del Programma di ricerca (BRUNETTA, 2007) avviato dalla Direzione regionale Commercio Artigianato forniscono primi elementi di riflessione per impostare il nuovo corso della programmazione regionale prestando attenzione all'integrazione con le altre politiche territoriali e di settore.

I casi di studio (gli insediamenti commerciali di Serravalle Scrivia e Novi Ligure in provincia di Torino; le grandi superfici commerciali e per l'intrattenimento di Moncalieri in provincia di Alessandria) sui quali è stata sperimentata la metodologia di valutazione integrata territoriale mettono in evidenza sia la necessità di razionalizzare le procedure analitico-valutative connesse all'istruttoria di ciascuna autorizzazione, sia gli elementi di criticità e i relativi punti di forza sui quali sarebbe opportuno, in fase di istruttoria regionale per il rilascio di una nuova autorizzazione, tentare di prefigurarne nessi e possibilità di integrazione per una gestione alla scala locale di azioni di diversa portata.

Un valore aggiunto riguarda la costruzione di un quadro conoscitivo integrato di programmazione commerciale sulle esternalità da trattare con eventuali azioni di mitigazione, compensazione, integrazione funzionale che, in tale logica, costituiscono indicazioni per lo sviluppo dei sistemi territoriali locali.

La sperimentazione di indici e matrici di individuazione e analisi degli effetti territoriali conseguenti alle trasformazioni commerciali ha consentito di individuare, in diversi sistemi di offerta regionale, i "punti di forza" e di "debolezza", al fine di giungere all'individuazione di azioni possibili da avviare, sia alla scala di programmazione regionale sia a quella di pianificazione d'area vasta, per integrare il quadro frammentario delle trasformazioni in una strategia di valorizzazione territoriale.

Le correlazioni tra effetti per ciascun tema analizzato mostrano la pervasività e la trasversalità dell'insieme delle ricadute causate dalle localizzazioni commerciali ma, soprattutto, la circolarità degli effetti.

Questi risultati aiutano ad elaborare una agenda strategica di programmazione, sulla quale innescare alla scala della pianificazione locale azioni di rafforzamento, diversificazione, valorizzazione del sistema territoriale locale.

In particolare, la sperimentazione effettuata sul caso di studio del Novese, in provincia di Alessandria, evidenzia come sia possibile prospettare un'azione di programmazione regionale che, a partire da un processo sistematico di monitoraggio e valutazione integrata, possa fornire "linee-guida" per la pianificazione e lo sviluppo locale, promuovendo lo spostamento della visione di programmazione da un approccio tecnico di settore ad uno multisettore, fondato sull'attivazione di reti cooperative interistituzionali di programmazione e di pianificazione locale. Il complesso degli insediamenti commerciali realizzati e previsti sull'area, attraverso la generazione di rilevanti risorse economiche, ha permesso la promozione e l'avvio di progetti di riqualificazione di vaste aree industriali (si pensi agli ex stabilimenti siderurgici Ilva di Novi Ligure) e di piani di riqualificazione urbana (Programma di Riqualificazione Urbana e Progetto di Quartiere di Novi Ligure) che, se inseriti in un sistema cooperativo di azioni locali, potrebbero amplificare i vantaggi competitivi di questo sistema territoriale regionale.

Riferimenti bibliografici

BERTOZZI P., "L'impatto territoriale del grande commercio", *Impresa & Stato*, n° 42, 1997.

BRUNETTA G., "Valutazione territoriale delle politiche insediative del commercio", in: MORONI S., PATASSINI D. (a cura di) (2006), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*, Milano, Angeli, 2006, pp. 288-308.

BRUNETTA G. (a cura di), *La metodologia di valutazione integrata territoriale. Impostazione e sperimentazione. Rapporto finale di ricerca*, Torino, Diter-Direzione Commercio Regione Piemonte, marzo, 2007.

BRUNETTA G. (a cura di), *Nuove politiche del commercio in Piemonte. Monitoraggio e valutazione degli effetti territoriali*, Regione Piemonte, Collana dell'Osservatorio Regionale del Commercio, novembre, 2004.
(<http://www.regione.piemonte.it/commercio/osservatorio/index.htm>)

BRUNETTA G., "Con la valutazione ambientale strategica processi decisionali in chiave urbanistica", *Ambiente & Sicurezza*, Il Sole 24ore Edizioni, n° 18, 14 ottobre, 2003, pp. 25-29.

BRUNETTA G., LUCERI B., MORANDI C., REGA C., STARICCO L., TAMINI L., *La valutazione dell'impatto territoriale delle grandi polarità commerciali : factory outlet centre, multiplex, parchi commerciali. Un approccio interregionale*, Rapporto di ricerca, novembre, 2006.

BRUNETTA G., MORANDI C., SOGLIA S., TAMINI L., ZAPPI O., *Valutazione integrata degli effetti diretti e indiretti del Castel Guelfo Outlet*, Rapporto finale di ricerca, Circondario Imolese - Laboratori Urb&Com Politecnico Milano, novembre, 2004.

BRUNETTA G., PEANO A. (a cura di), *Valutazione ambientale strategica. Aspetti metodologici, procedurali, criticità*, Milano, Il Sole24ore Edizioni, 2003.

BRUNETTA G., SALONE C., *Commercio e territorio un'alleanza possibile? Il Factory Outlet Centre di Serravalle Scrivia*, Regione Piemonte, Collana dell'Osservatorio Regionale del Commercio, maggio, 2002.

BRUNETTA G., ZEPPESELLA A., "Eco-audit delle politiche pubbliche. Prime ipotesi per una procedura di valutazione preventiva di piani e programmi", in: CICIOTTI E., SPAZIANTE A. (a cura di), *Economia, territorio e istituzioni*, Milano, Angeli, 2000, pp. 226-257.

FRONTINI A., VIGANÒ M., "I centri commerciali al dettaglio in Italia: evoluzione e prospettive di sviluppo", *Commercio*, n° 63, 1998.

LICHFIELD N., *Community Impact Evaluation*, London, University College of London Press, 1996.

MORONI S., PATASSINI D. (a cura di), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*, Milano, Angeli, 2006, pp. 288-308.

VIGANÒ M., "L'impatto occupazionale delle grandi strutture di vendita: una proposta metodologica", *Commercio*, n° 62, 1998.

**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 León 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.

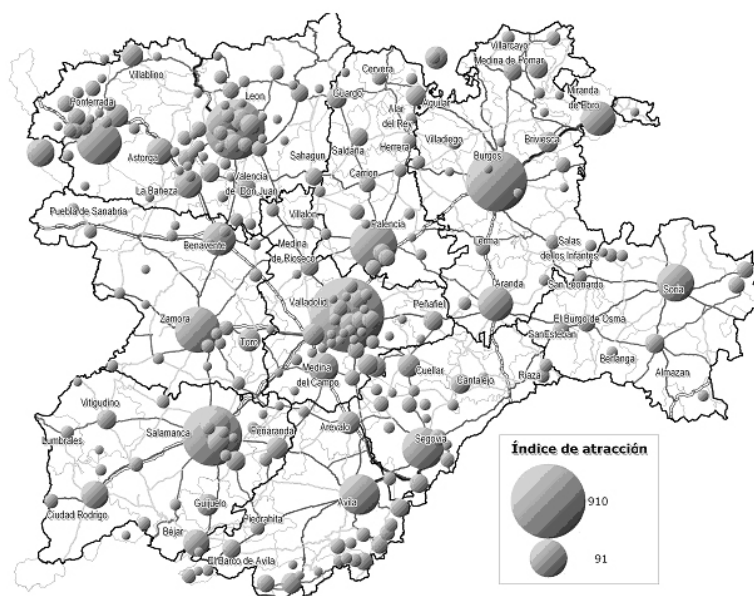


Figura 1. Sistema urbano de Castilla y León. Existe en la región una clara correspondencia entre el rango de los centros urbanos y su actividad comercial.

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 una 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	Carbajosa 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 si 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.



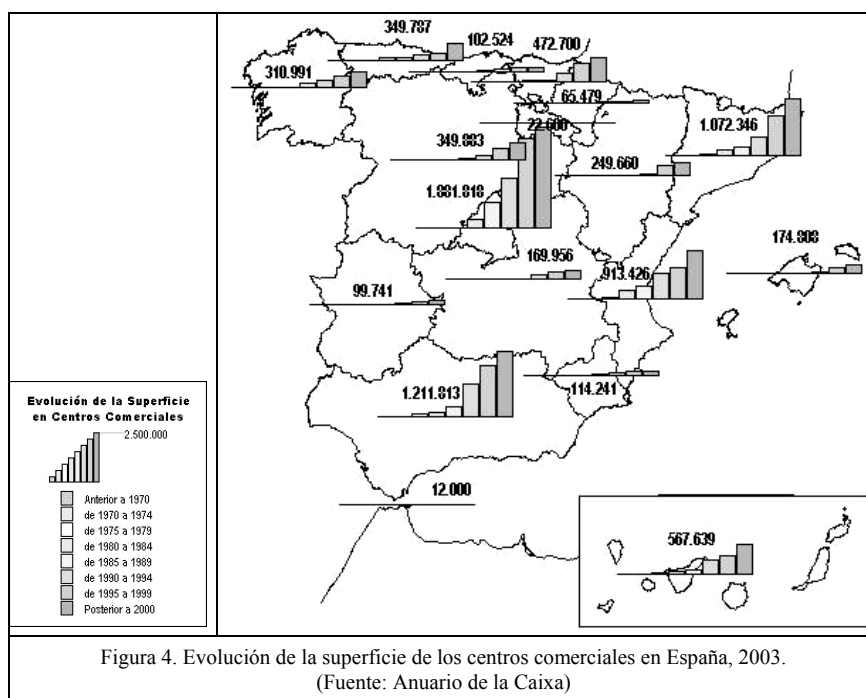
Figura 3. Valladolid, comercio en el centro y en la periferia.

Efectivamente, en las últimas décadas el comercio ha sido capaz de generar nuevas formas de ciudad, una nueva periferia, movilizandando 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).



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 pérdida 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.

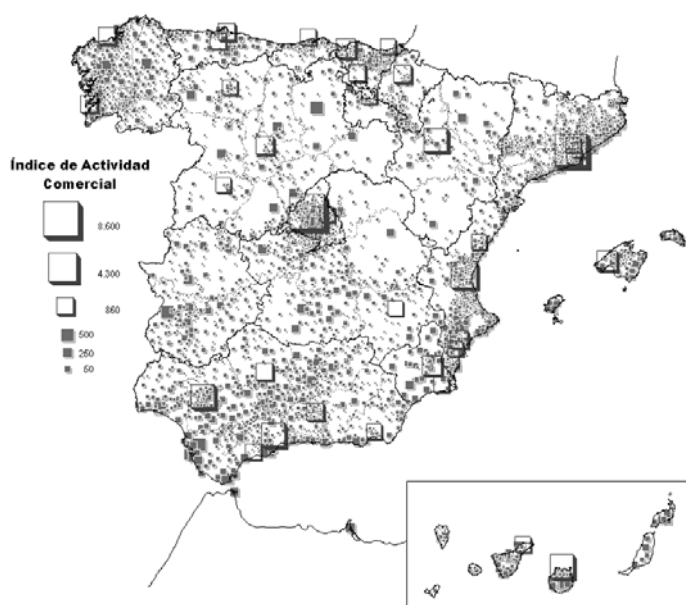


Figura 5. Actividad comercial en España. Interpretación de datos del Atlas Comercial, 2003

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.

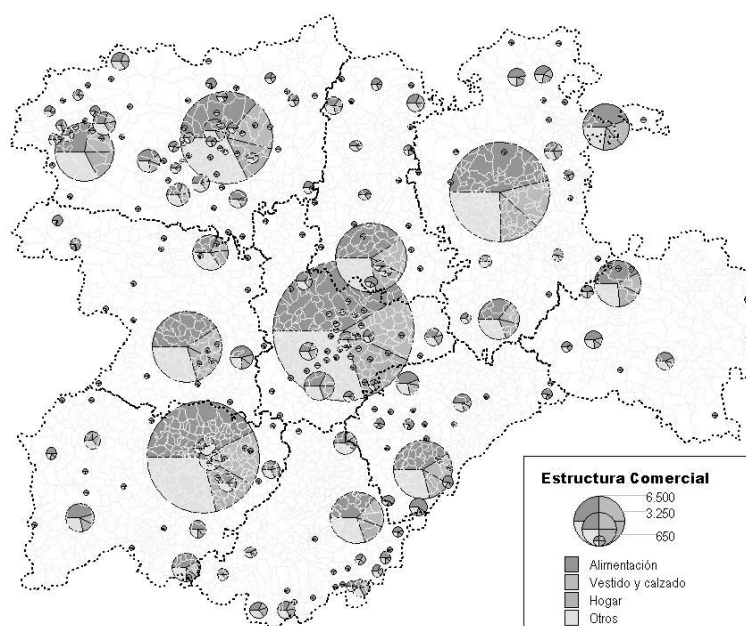


Figura 6. Estructura comercial por sectores en Castilla y León, 2003.

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

firmemente 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.

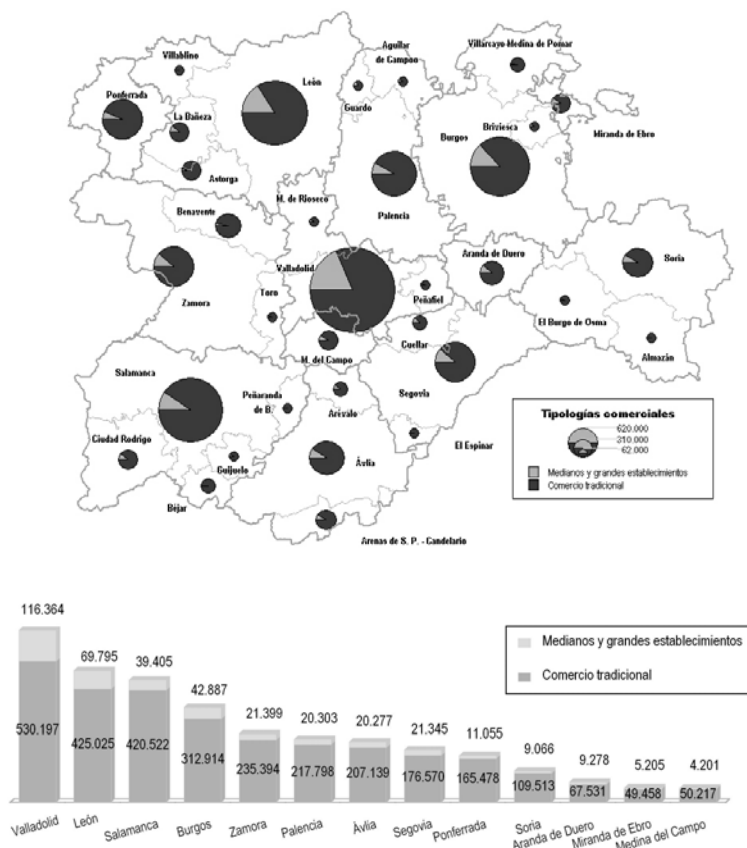


Figura 7. Peso del comercio tradicional frente a los medianos y grandes establecimientos comerciales por Zonas Básicas de Comercio en Castilla y León (datos 2004)

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”

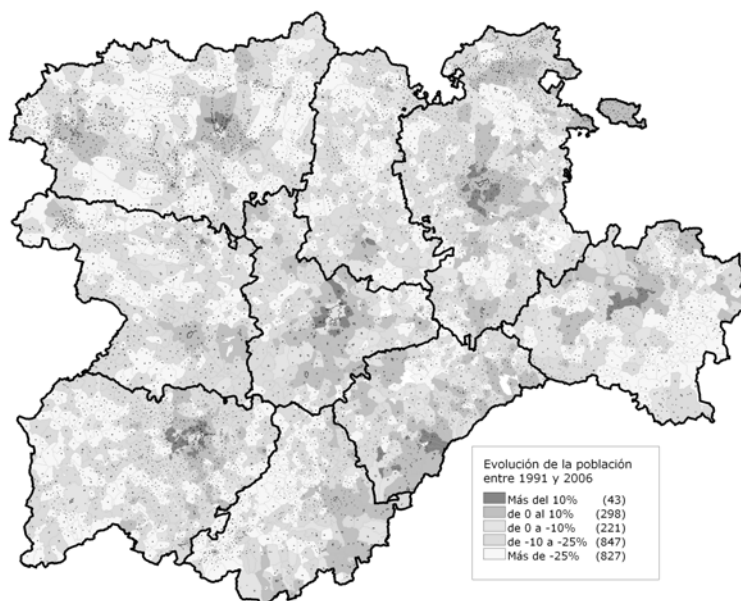


Figura 8. Evolución de la población 1991-2006 en Castilla y León.

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).

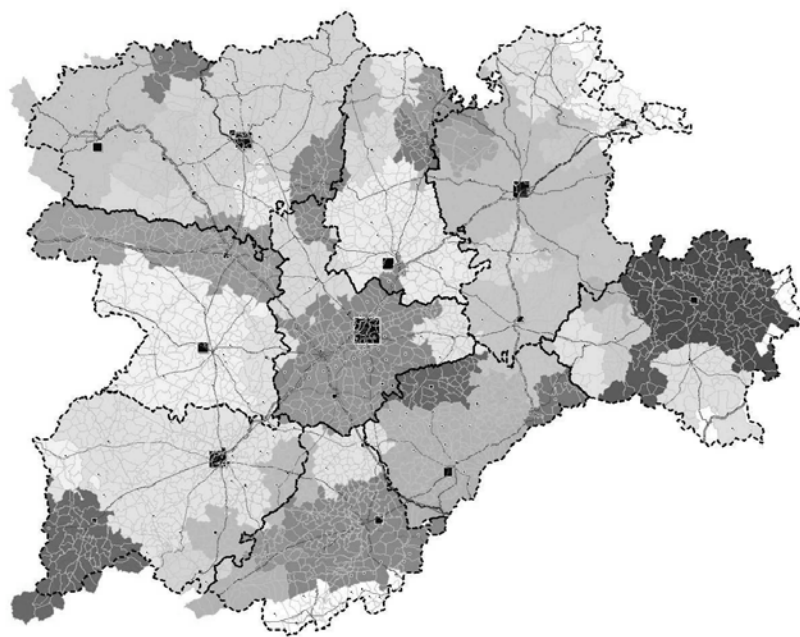


Figura 9. Flujos comerciales. Elaboración cartográfica a partir del Atlas Comercial de Castilla y León de 2003.

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 amplía 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”.

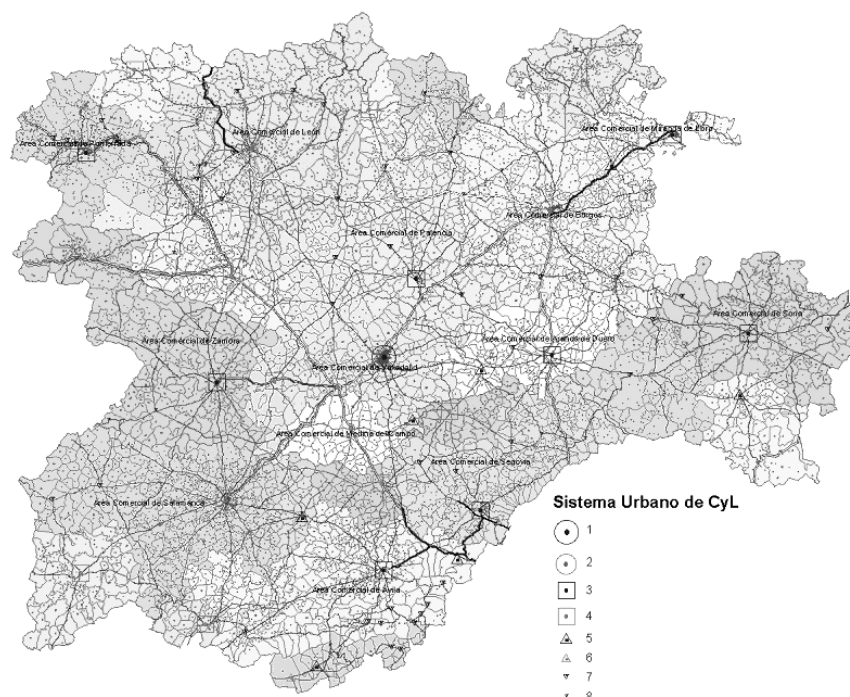


Figura 10. Zonas Básicas de comercio de Castilla y León.

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).

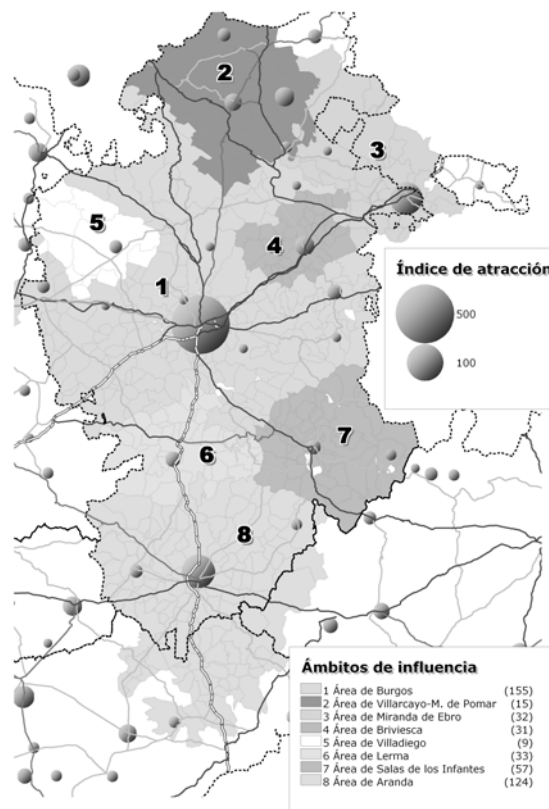


Figura 11. Análisis de centralidades y ámbitos de influencia en la provincia de Burgos.

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).

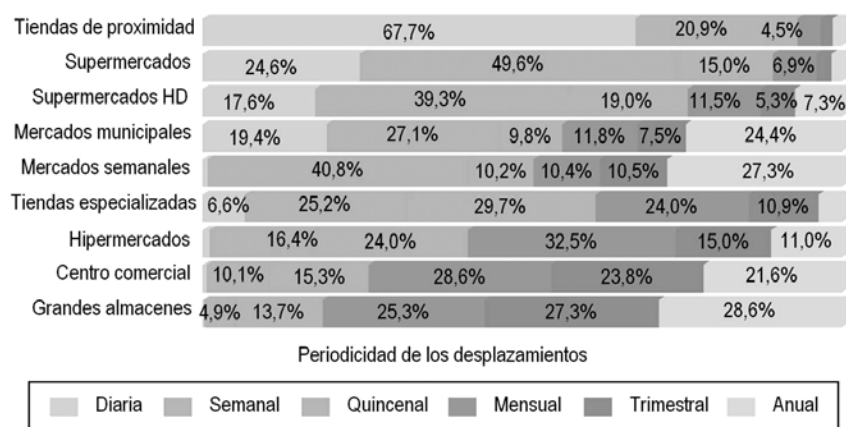


Figura 12. Resultados de la encuesta sobre periodicidad de las compras.

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.

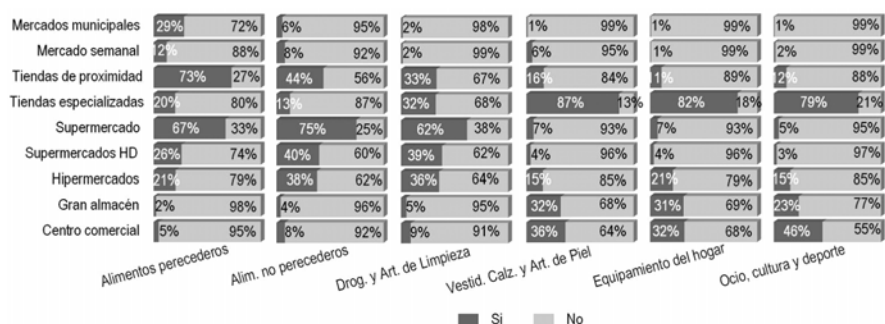


Figura 13. Resultados de la encuesta, concentración del gasto por tipo de establecimientos.

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).

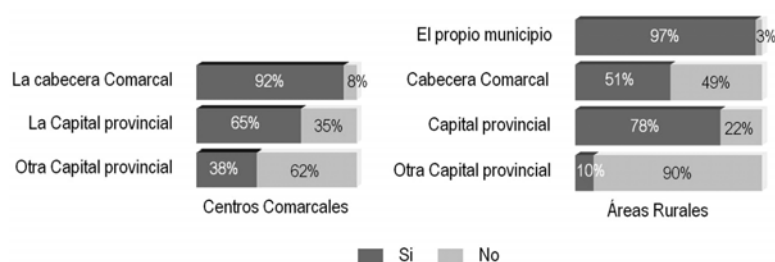


Figura 14. Resultados de la encuesta, dinámica en áreas rurales, desplazamientos a centros de compra.

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.

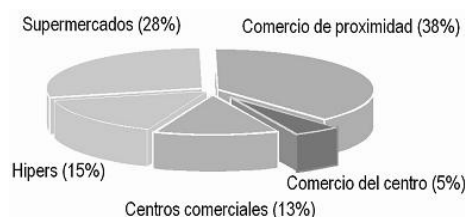


Figura 15. Resultados de la encuesta, establecimientos en los que se siente más cómodo.

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.



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

- CIUDADES 10 (2007)

- 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.

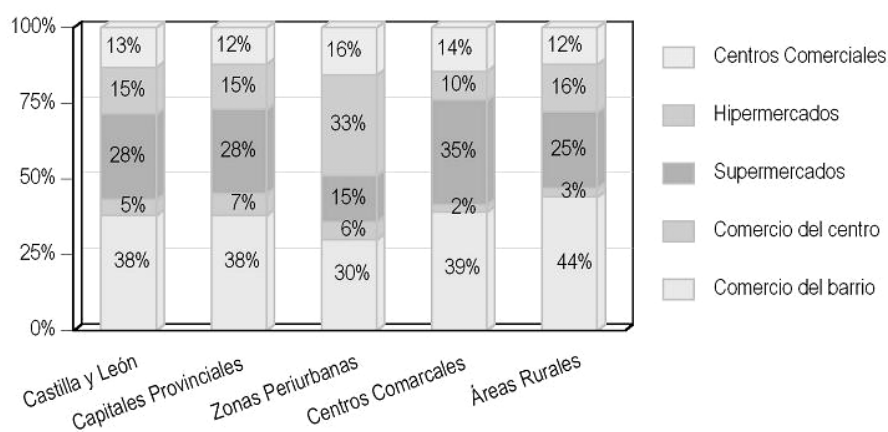


Figura 18. Resultados de la encuesta, atractivo comercial según tipo de establecimiento.

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 predispuestos 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 específica. 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*.

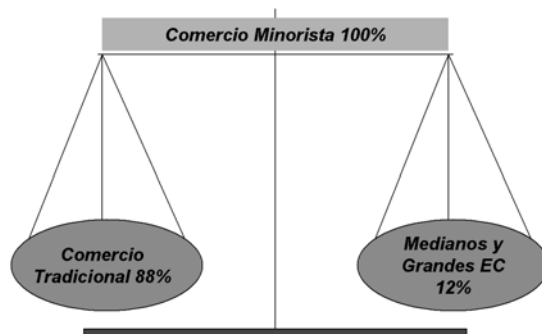


Figura 19. Concepto de impacto como variación de una situación que se considera, inicialmente, en equilibrio.

Para dar cuenta del efecto de una nueva gran superficie se compone un *indicador 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 enuncia 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	Area	Zonas Básicas de Comercio	Comercio			M/G Est Comerciales	Población 2003 IV	Dotación/Orientación Comercial			Perfil territorial	Estudio de la demanda		Indicador de clasificación 1/0 x 1/3
			Comercio Minicentro I = II + III	Comercio Tradicional II	Comercio M/G Est Comerciales III			Ind. de ubicación C. Minicentro I/IV	Ind. de Referencia 1/1,54 a 1,26 Est 0,1 a 1,40 Def	Stación >1,54 Stp <1,26 Def		Nivel de servicio	Relación de dependencia	
1 AdD	Área Comercial de Avenida de Duero		76.809	67.531	9.278	51.308	1,50	0,14	Supervit	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	1,01
2 AdD	Área de Duero		76.809	67.531	9.278	51.308	1,50	0,14	Supervit	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	1,01
3 Av	Área Comercial de Avila		221.416	207.139	14.277	164.737	1,38	0,03	Equilibrada	-	Politécnica y excéntrica	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,97
4 Av	Arenas de S. P. - Candelada		51.361	46.971	4.390	35.736	1,44	0,08	Supervit	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,97
5 Av	Arévalo		28.290	25.529	2.721	19.292	1,46	0,11	Supervit	-	Estructurada	Mal servida	Relativamente dependiente	0,98
6 Av	Avila		147.805	134.639	13.166	109.709	1,35	-0,01	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Relativamente dependiente	0,97
7 Bu	Área Comercial de Burgos		355.881	312.914	42.887	260.587	1,37	0,01	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Relativamente dependiente	1,01
8 Bu	Bhivesca		10.653	9.857	796	8.511	1,25	-0,10	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Relativamente dependiente	0,96
9 Bu	Burgos		314.569	272.963	41.507	230.959	1,36	0,01	Equilibrada	-	Superestructurada	Bien servida	Adecuada	1,02
10 Bu	Villarcayo-Molina de Pinar		30.578	30.074	504	21.077	1,45	0,10	Supervit	-	Politécnica y excéntrica	Bien servida	Relativamente dependiente	0,90
11 Le	Área Comercial de León		494.821	425.025	69.795	366.794	1,35	-0,01	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	1,03
12 Le	Adarga		39.608	38.500	1.108	31.003	1,28	-0,08	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Adecuada	0,91
13 Le	La Bañeza		46.941	41.457	5.485	34.554	1,36	0,00	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Relativamente dependiente	1,00
14 Le	León		388.526	325.323	63.202	273.880	1,38	0,03	Equilibrada	-	Superestructurada	Bien servida	Adecuada	1,06
15 Le	Villablino		19.745	19.745	0	21.357	0,92	-0,49	Con déficit	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Adecuada	0,88
16 MdC	Área Comercial de Medina del Campo		54.418	50.217	4.201	40.716	1,34	-0,02	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Relativamente dependiente	0,96
17 MdC	Medina del Campo		54.418	50.217	4.201	40.716	1,34	-0,02	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Relativamente dependiente	0,96
18 MAE	Área Comercial de Miranda de Ebro		54.653	49.458	5.205	40.828	1,34	-0,02	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,98
19 MAE	Miranda de Ebro		54.653	49.458	5.205	40.828	1,34	-0,02	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,98
20 Pa	Área Comercial de Palencia		239.101	217.789	20.303	176.125	1,35	0,00	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Dependiente	0,97
21 Pa	Aguilar del Campo		21.094	19.574	1.520	16.415	1,29	-0,07	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,95
22 Pa	Guardo		14.169	11.774	2.395	12.664	1,12	-0,24	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	1,06
23 Pa	Palencia		202.839	186.400	16.389	147.046	1,38	0,03	Equilibrada	-	Estructurada y policéntrica	Bien servida	Dependiente	0,96
24 Pnd	Área Comercial de Ponferrada		176.534	165.478	11.055	129.851	1,36	0,01	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	0,94
25 Pnd	Ponferrada		176.534	165.478	11.055	129.851	1,36	0,01	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	0,94
26 Sa	Área Comercial de Salamanca		459.927	400.922	39.406	347.120	1,32	-0,03	Equilibrada	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	0,97
27 Sa	Bojardo		26.141	26.141	0	25.295	1,03	-0,32	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,88
28 Sa	Ciudad Rodrigo		33.417	35.300	4.117	30.553	1,29	-0,06	Equilibrada	-	Estructurada	Mal servida	Dependiente	0,99
29 Sa	Gijoulo		9.967	9.218	748	12.364	0,81	-0,55	Con déficit	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,96
30 Sa	Pelanda de Becanonte		10.068	18.068	0	14.825	1,22	-0,14	Equilibrada	-	Estructurada	Mal servida	Dependiente	0,88
31 Sa	Salamanca		366.335	331.795	34.540	264.083	1,39	0,03	Equilibrada	-	Superestructurada	Bien servida	Adecuada	0,98
32 Sg	Área Comercial de Segovia		197.915	176.570	21.345	149.296	1,33	-0,03	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,99
33 Sg	Quilbar		25.163	21.888	3.275	19.454	1,29	-0,06	Equilibrada	-	Estructurada	Mal servida	Dependiente	1,02
34 Sg	El Espinar		10.691	10.691	0	9.339	1,14	-0,21	Equilibrada	-	Estructurada y excéntrica	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,88
35 Sg	Segovia		162.061	143.991	18.070	120.463	1,34	-0,01	Equilibrada	-	Estructurada y policéntrica	Servicio satisfactoriamente	Adecuada	1,00
36 So	Área Comercial de Sorla		118.579	109.513	9.066	91.467	1,30	-0,06	Equilibrada	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,96
37 So	Almazán		13.802	13.802	0	11.929	1,16	-0,20	Equilibrada	-	Estructurada y excéntrica	Mal servida	Dependiente	0,88
38 So	El Burgo de Osma		14.897	14.042	854	14.570	1,02	-0,33	Equilibrada	-	Politécnica	Mal servida	Dependiente	0,94
39 So	Soria		89.880	81.693	8.211	64.988	1,36	0,03	Equilibrada	-	Estructurada y policéntrica	Servicio satisfactoriamente	Adecuada	0,97
40 Va	Área Comercial de Valladolid		646.561	530.197	116.364	460.441	1,40	0,05	Supervit	-	Estructurada	Bien servida	Adecuada	1,00
41 Va	Medina de Rioseco		17.963	16.732	1.232	20.901	0,86	-0,49	Con déficit	-	Estructurada	Servicio satisfactoriamente	Dependiente	0,95
42 Va	Peñafiel		13.453	12.705	728	12.781	1,05	-0,30	Equilibrada	-	Estructurada	Mal servida	Dependiente	0,94
43 Va	Valladolid		615.164	500.760	114.404	426.759	1,44	0,09	Supervit	-	Superestructurada	Bien servida	Adecuada	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 “trabar” 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 nodales como lugares estratégicos para fomentar estructuras de servicio y de acceso al territorio.

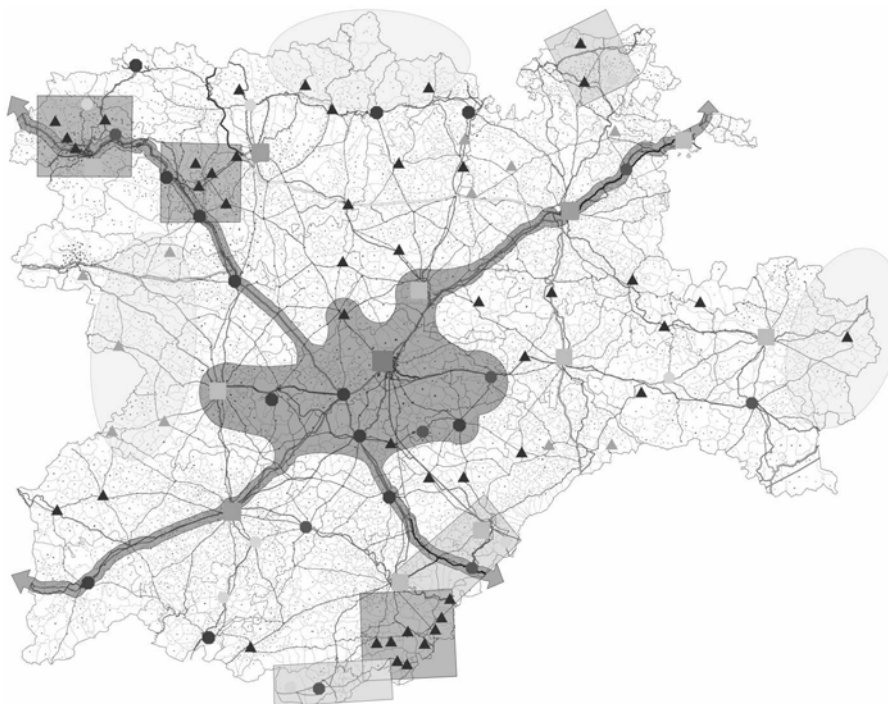


Figura 20. Lectura sintética de las sinergias territoriales, corredores y áreas frágiles en Castilla y León.

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 evaluables¹³. 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 perfila 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 sorteen 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 Urbanistica 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 *Análisis 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: *Análisis 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.

RIGENERAZIONE URBANA E COMMERCIO. IL CASO DI BIRMINGHAM

URBAN REGENERATION AND RETAIL IN BIRMINGHAM

Carlo Molteni*

ABSTRACT

In the last twenty years, Birmingham's city centre and its urban environment have been radically transforming. During the nineties in England, a decisive change in the central government was registered, as much in the matter of retail policies as in the one of mobility. City centre has been regenerated by promoting and valorising the retail activities. Liberal ideas that succeeded in the eighties were finished and a compact model for city took place, giving preference to the mobility and sustainability.

Birmingham experience is a reference model because the retail core has been transformed with a strong commercial mission. "Birmingham. Europe's new shopping capital", is the mission, and Selfridges's flagship department store the new city centre landmark. "Multi-block-shopping-centre-city", where no cars are allowed in traditional pedestrian public open spaces between commercial buildings, but where those primary spaces have been privatized and managed as a part of the new "shopping experience".

Key words: Birmingham, shopping centre-city, urban management.

RESUMEN

En los últimos veinte años, el centro de la ciudad de Birmingham, así como su ambiente urbano se han transformado radicalmente. En los años 90 en Inglaterra se registró un cambio decisivo en el gobierno central, tanto en materia de política comercial como en la de movilidad. Se ha intentado regenerar el centro urbano promoviendo y valorizando las funciones comerciales que posee, poniendo fin al enfoque liberal que en el transcurso de los años ochenta ha alimentado la expansión de las grandes estructuras suburbanas. Se da preferencia al modelo de ciudad compacta, así como a la movilidad y sostenibilidad.

La experiencia de Birmingham representa un caso paradigmático, ya que ha tenido un proceso de profunda transformación y recualificación del centro de la ciudad, para intentar convertirse en la "nueva capital europea del comercio" y su centro comercial de Selfridges como el punto de referencia del centro de la ciudad. "Centro de la ciudad compacto y comercial", donde los coches no están permitidos en los espacios peatonales tradicionales de las calles con edificios comerciales. Estos espacios han sido "privatizados" y controlados como parte de la experiencia comercial.

Palabras clave: Birmingham, gestión del centro urbano.

* Arquitecto, Doctor en investigación del departamento de Arquitectura y Planificación (DIAP) y miembro del Laboratorio URB&COM del Politécnico de Milán.

Decadenza e rinascita del centro città

Negli anni '80 il centro di Birmingham si connota come fatiscante simbolo della rivoluzione industriale e della pianificazione del secondo dopoguerra, manifestando i segni decadenti di un ambiente urbano di bassa qualità.

Il Bull Ring (1963), primo *shopping mall* del Regno Unito costruito in area urbana centrale, simboleggia l'immagine negativa della città ricostruita e rinnovata a immagine del Movimento moderno. La struttura commerciale, a ridosso dell'imponente anello autostradale urbano -il cosiddetto "collare di cemento"- che cinge il centro, nega qualsiasi integrazione diretta con le principali *shopping street*, in quegli anni ancora assediate da elevati flussi di traffico. E' un monolitico blocco intorpidito che si sviluppa con oltre cento punti di vendita, uffici, un parcheggio multi-piano e una stazione degli autobus. Relazionato al contesto urbano circostante, secondo la logica del periodo, attraverso una fitta rete di tunnel e percorsi pedonali; separati dal traffico motorizzato e incanalati sotto di esso.

Ma con gli anni '80 non è solo l'ambiente urbano del centro a mostrare evidenti segni di crisi. Anche il suo ruolo commerciale, infatti, entra in una fase di progressivo declino. In modo analogo a quanto si verifica in numerosi altri casi sul territorio nazionale, la crisi è legata alla massiccia diffusione di grandi superfici e strutture commerciali extraurbane, esito dell'approccio liberista di quegli anni.

Per delineare sinteticamente lo sfondo rispetto al quale leggere il processo di profonda trasformazione del centro avviato alla fine degli anni '80, è infine opportuno aggiungere come elemento di rilievo il pesante declino che investe la città industriale moderna nella ristrutturazione economica globale e nella conseguente fase di deindustrializzazione. A Birmingham, infatti, la crisi del settore manifatturiero comporta tra il 1971 e il 1984 un calo degli addetti di 200.000 unità (-30%).

Con la seconda metà degli anni '80, la transizione da una base economica industriale ad una incentrata sul settore degli affari e dei servizi, stimola all'interno dell'Amministrazione cittadina la sperimentazione di un nuovo approccio alla pianificazione. Flessibile e in grado di coinvolgere e guidare i potenziali investitori nella rinascita della città. A partire dal centro.

La rigidità dello *zoning* del *Local plan* del 1980 viene abbandonata in favore della flessibilità di una nuova *vision*, definita con la *City centre strategy* del 1987. Attraverso la "Strategia per il centro-città" - documento informale, non contemplato dalla legislazione urbanistica -, Birmingham aspira a diventare una *international city*, sostenuta in tal senso anche da cospicui finanziamenti europei, che svolgono un'importante funzione catalizzatrice.

Si vuole riportare in primo piano l'attrattività della città nei confronti del mondo finanziario ed economico, innescando un profondo processo di riqualificazione della sua area centrale. La *vision* è a tal fine fondata su un'espansione a destinazione mista del centro, per conferire ad esso una nuova immagine, nuovi ruoli e un'alta fruibilità pedonale. Con gli anni '90 e l'affermarsi

del nuovo approccio strategico, tale *vision* rappresenta il principale punto di riferimento per pensare al futuro del centro città.

Altro importante esito della “fase creativa” intrapresa dall’Amministrazione con la “Strategia per il centro-città” è la definizione, nel 1990, della *City centre design strategy*, specificatamente focalizzata sulla progettazione urbana. Con essa, infatti, si intende sperimentare un nuovo approccio alla (ri) progettazione dell’area centrale, portando in primo piano la creazione di un ambiente urbano *people-friendly*, (più) a misura d’uomo e soprattutto “amico” dei pedoni.

La nuova strategia mette a sistema gli obiettivi e le aspirazioni in quegli anni maturati per il riposizionamento dell’area urbana centrale e dell’intera città sulla scena internazionale, guidando un profondo processo di “rinascita urbana”. Solidamente fondato su una strategia economica forte e su un alto profilo degli architetti, ingegneri, urbanisti, *urban designer* ecc. chiamati a progettare nelle aree di trasformazione.

I temi e gli obiettivi delle strategie definite confluiscono nell’*Unitary development plan* (Udp) del 1993. Il nuovo piano di Birmingham è innovativo per l’enfasi posta su principi chiave, piuttosto che su politiche dettagliate, e per il suo focalizzarsi sulla flessibilità e su nuovi *mix* funzionali, piuttosto che sulla rigidità e mono-funzionalità dello *zoning*.

Seguendo la strategia del 1987, l’Udp si avvale inoltre di appositi *Quarter plan*, per definire politiche e azioni più dettagliate per ciascuno dei sette “nuovi” quartieri individuati nel centro-città: il *city-core*, dove si concentra l’offerta commerciale, e i sei quartieri a corona.

In sintesi, oltre alla demolizione del tratto sopraelevato dell’anello autostradale e al miglioramento della qualità ambientale e dell’accessibilità del centro, focalizzando più specificatamente l’attenzione sul commercio, una nuova scelta connota fortemente il Piano per il *city-core*: la costruzione, sul sito dell’ormai fatiscante Bull Ring, di un nuovo *shopping-centre* di attrazione regionale, per rilanciare l’attrattività commerciale del centro e riposizionare, con essa, quella dell’intera città.

Anche in seguito alla decisa opposizione dell’opinione pubblica al primo *masterplan* del 1986 per la trasformazione dell’area (vedi par. “Il commercio, motore di nuove mutazioni del centro”), il *City-core Quarter plan* sottolinea l’opportunità di articolare il nuovo *regional shopping-centre* in diversi blocchi edilizi, migliorando le connessioni pedonali con l’intorno.

1987-2007. La trasformazione

La trasformazione del centro-città parte da ovest, dal *Convention Quarter*, dove dalla fine degli anni ‘80 ai primi anni del decennio scorso si concentrano consistenti investimenti pubblici.

La realizzazione del *Greater Convention Quarter*, con un centro congressi, una sala per concerti e una grande attrezzatura sportiva coperta - ultimate all’inizio degli anni 90 e positivamente accompagnate dalla riqualificazione dell’ambiente e dello spazio urbano circostante -, diviene il modello per attrarre gli investimenti su altre aree del centro.

Nello specifico, sulla *Broad Street Redevelopment Area*, estesa “area di ri-sviluppo” che oltre al *Greater Convention Quarter* comprende la grande area dismessa dove - nel corso di circa un decennio (1993-2003) -, cresce Brindleyplace.



Figura 1. Brindleyplace bar.

Brindleyplace è un *mixed-use development* a prevalente destinazione terziaria, da alcuni considerato un “modello per la rigenerazione urbana” (HEALEY, 1999), che insieme al Greater Convention Quarter contribuisce a cambiare radicalmente funzioni, immagine e ruolo di un’ampia porzione del centro. Superate le ipotesi iniziali per la trasformazione dell’area¹, le localizzazioni e, soprattutto, i format commerciali e legati all’intrattenimento e allo svago, divengono nel corso degli anni parte integrante di un nuovo ambiente urbano. Positivamente relazionato con il centro; ad alta accessibilità e fruibilità pedonale; a traffico limitato e a velocità moderata; e convergente su un’attraente piazza centrale. Principale spazio pubblico (o meglio “quasi-pubblico”) attorno al quale si sviluppa la costruzione di Brindleyplace.

A partire dalla riqualificazione dei canali e dalla realizzazione della *Water’s Edge*, nella parte dell’area verso il centro; con i nuovi pubblici esercizi in

¹ E’ a tal proposito opportuno ricordare che il primo masterplan per la trasformazione dell’area, del 1988, si ispira agli interventi su grandi aree industriali dismesse condotti a Baltimora e Boston, ipotizzando la creazione di un grande *festival market*. Con un massiccio *shopping mall*, un complesso cinematografico multisale, un acquario, un albergo ed uffici.

affaccio sul canale e un nuovo ponte pedonale a collegare l'area con il Convention Centre e, quindi, con il centro città.



Figura 2. Brindleyplace fontana.

Differente, per molti versi, è invece l'esito di un'altra trasformazione che vede mutare nel corso degli anni '90 il grande centro di smistamento delle Poste degli anni '70 attraverso la conversione in un nuovo *mixed-use development*, *The Mailbox*.

Infatti, esso manifesta due evidenti limiti rispetto alle strategie perseguite dall'Amministrazione. Il primo, immediatamente percepibile, è legato alla mancata integrazione con il centro, oltre la barriera dell'anello viario; il secondo, invece, al carattere introverso del nuovo edificio. Al cui livello terra, che in realtà appoggia su un basamento di due livelli a parcheggio, si sviluppa una lunga galleria commerciale. Come in uno *shopping-centre*. Al termine della galleria, il nuovo complesso si apre verso il canale e il porticciolo, con la creazione di un ambiente attrattivo. Positivamente caratterizzato dai nuovi pubblici esercizi che vi si affacciano e dai connotati decisamente più urbani. Dove la valorizzazione del canale e la qualificazione dei nuovi spazi aperti, nonostante la localizzazione a priori poco fortunata del *Mailbox*, risultano efficacemente perseguiti.

Nel *City-core*, dalla seconda metà degli anni 80, la trasformazione dell'area del (vecchio) Bull Ring -progetto retail-led tra i più consistenti nelle esperienze europee degli ultimi anni che gioca un ruolo centrale nella rigenerazione e nel rilancio commerciale del centro-, passa attraverso complessi processi di partnership pubblico-privato.

Fino alla fine dello scorso decennio, la ri-configurazione dell'area è oggetto di differenti progetti, sviluppati dai vari operatori privati che nelle diverse fasi della vicenda entrano sulla scena (vedi par. "Il commercio, motore di nuove mutazioni del centro").

Come esito dell'alleanza tra gli operatori privati e della mediazione dell'Amministrazione cittadina, nonché dell'ulteriore ampliarsi dell'area di progetto, la costruzione del (nuovo) Bullring è inoltre preceduta dall'insediamento di una struttura commerciale di circa 17.000 mq sulla High Street, aperta alla fine del 2001 e caratterizzata da un'ancora alimentare della nota insegna Sainsbury's.

Se durante il decennio scorso, da un lato, la nuova grande struttura commerciale di attrazione regionale non diviene ancora realtà, dall'altro la riqualificazione del *City-core* interessa in modo particolare gli spazi pubblici, ripensati secondo la nuova filosofia perseguita dall'Amministrazione cittadina: per un centro della città più a misura di pedone.

Infine, la trasformazione del quartiere di Digbeth - zona simbolica del centro legata allo sviluppo dell'industrializzazione -, è dall'inizio del decennio in corso parte integrante della *vision* per una profonda rigenerazione a destinazione mista dell'*Eastside*, a est del *city-core*. Quella dell'*Eastside* è la più grande trasformazione di Birmingham: interessa un'area di circa 170 ettari, da convertire in una nuova parte di città focalizzata sull'educazione, la tecnologia e l'*heritage*, con la localizzazione di nuovi uffici, residenze, attività commerciali e attrezzature per la collettività, tra cui un nuovo grande parco. Ad alimentare tale *vision*, il *Quarter Plan* del 1993 prende anche il nome di *Digbeth millennium quarter plan*, enfatizzando il ruolo catalizzatore attribuito al *Millennium Point*, secondo progetto più significativo per dimensioni (dopo il *Dome* di Londra) promosso a scala nazionale in vista delle celebrazioni per il nuovo millennio.

Aperto al pubblico nel settembre 2001, esso si connota come un interessante edificio polifunzionale, seppur introverso. Principalmente orientato all'intrattenimento e allo svago, ospita infatti al suo interno un museo tecnologico fondato sul binomio cultura-tempo libero e una multisala cinematografica, insieme a un centro di ricerca della *University of Central England* e alla "Università della prima età". A completare le funzioni insediate, una modesta quota di uffici e pubblici esercizi e un limitato numero di attività commerciali.

Pur non dettagliando qui lo stato dell'arte dei numerosi progetti in corso e previsti nell'*Eastside*, (per esempio: Masshouse, City Park, Martineau Galleries, per citarne solo alcuni), è opportuno evidenziare due aspetti, che in relazione al tema di questo contributo e al *focus* proposto sul centro della città risultano particolarmente rilevanti.

Il primo: come sottolineato nei diversi documenti cui si è fatto sin qui riferimento, sia la costruzione del nuovo *regional shopping-centre* che il più generale processo di espansione del centro verso est risultano strettamente legati alla demolizione del famigerato "collare di cemento". La quale avviene solo in anni recenti, contestualmente alla trasformazione dell'ormai fatiscante Bull Ring e alla (ri) costruzione della nuova struttura commerciale di attrazione regionale - il Nuovo Bullring -, che vanta oggi circa 110.000 mq di superficie di vendita.

Il secondo: nel 1998, quasi al termine della lunga e complessa vicenda della trasformazione del Bull Ring (1986-2003), la controversa decisione

dell'Amministrazione di autorizzare la realizzazione di una seconda struttura commerciale -le Martineau Galleries, di analoghe dimensioni e ruolo attrattore, nelle immediate vicinanze del Bullring-, rischia di compromettere l'efficacia dell'intera operazione.



Figura 3. House of Frasers.

Il commercio, motore di nuove mutazioni del centro

Prendiamo quindi in esame il periodo dal Secondo dopoguerra a oggi. Considerata l'entità della trasformazione, la prima mutazione del luogo storico del commercio - nel cuore della città -, dove hanno avuto storicamente sede dal XII secolo i mercati cittadini, si sviluppa su arco temporale decisamente breve. Dopo la proposta del 1958 per la creazione del primo *shopping-centre* in area centrale della Gran Bretagna, ne vengono presentate altre undici. Nel 1960 è approvato il progetto finale, l'anno successivo iniziano i lavori e a metà del 1964 viene inaugurato il Bull Ring Centre: 115.000 mq di superficie di vendita articolati in diversi grandi magazzini, supermarket e circa 100 punti di vendita.

Il nuovo centro commerciale sorge su quello che era il principale spazio pubblico del centro città, mentre i mercati vengono confinati a ridosso del nuovo anello autostradale urbano. Infrastruttura viaria e struttura distributiva segnano dunque marcatamente immagine e usi della città. Insieme allo shopping-centre, inoltre, viene costruito un edificio di nove piani per uffici, una grande stazione per gli autobus e una torre a pianta circolare di venticinque piani, anch'essa a uffici: la

Rotunda, edificio che simboleggia la “Nuova Birmingham”. Già negli anni ’80, però, insieme al Bull Ring, essa simboleggia l’immagine decadente del centro.



Figura 4. Vista dalla via de Bradford.

In quegli anni, inoltre, se da un lato si registra il progressivo declino del ruolo commerciale del centro di Birmingham, dall’altro, sul più ampio territorio regionale delle West Midlands, lo scenario è destinato a mutare. Infatti, tra il 1981 ed il 1984 si creano le condizioni favorevoli per la localizzazione di un grande *shopping-mall* extra-urbano a Dudley, a circa trenta minuti di automobile da Birmingham. Il Merry Hill è una struttura di attrazione regionale, esito dell’approccio liberista di quegli anni, che presto diviene una concreta minaccia per il centro di Birmingham. Oggi vanta circa 115.000 mq di superficie di pavimento, oltre 200 punti di vendita, circa 10.000 posti auto e un’ottima accessibilità privata, contando su un bacino di gravitazione che copre l’intero contesto regionale.

Secondo una ricerca di inizio decennio, quando il Bull Ring è in fase di trasformazione, il Merry Hill fa di Dudley un centro di attrazione sub-regionale. Gerarchicamente inferiore a quello di attrazione regionale di Birmingham, ma al suo stesso livello - escludendo il settore alimentare - in termini di offerta commerciale complessiva: ai 121.000 mq di offerta del centro urbano di Birmingham, si contrappongono infatti i circa 115.000 mq di offerta del Merry Hill (WEST MIDLANDS LOCAL GOVERNMENT, 2001).

Tenendo sullo sfondo la vicenda del Merry Hill (“*out-of-town-shopping-centre-city*”), ricostruiamo ora attraverso le sue tappe salienti la vicenda che porta alla seconda mutazione della centralissima area del Bull Ring. Si tratta, in sintesi,

di un processo assai più lungo e complicato di quello che accompagna la costruzione della struttura degli anni '60. Un processo che dà i suoi primi concreti esiti fisici sul paesaggio urbano del centro città solo nei primi anni del presente decennio.

Nel 1986 il Bull Ring Centre, che è dalla costruzione proprietà della Laing, viene acquistato dal London and Edimburgh Trust, con l'obiettivo di dar vita a un nuovo *regional shopping-centre*.

Dopo intense negoziazioni tra il nuovo *developer* e l'Amministrazione cittadina, nel 1987 viene presentato il primo schema per ri-sviluppare l'intera area: localizzando un'imponente struttura su tre livelli, con un fronte continuo di 500 m lungo l'anello viario. Alla luce di tale proposta, sviluppata senza alcuna consultazione pubblica, si costituisce il gruppo di pressione "*Birmingham for people*" (Bfp), che contrasta in modo attivo e costruttivo la minaccia di una nuova "megastruttura" nel cuore della città.

Nel 1989 il Bfp presenta pubblicamente la proposta dei cittadini per la trasformazione dell'area: "Verso un migliore Bull Ring - Un piano della gente". Il *People's plan* persegue per la trasformazione dell'area obiettivi fondati su una re-interpretazione dell'antica piazza pubblica cittadina, attorno alla quale sviluppare isolati più tradizionali a destinazione mista, connotati da una forte vivacità commerciale dei piani terra.

Come esito concreto e positivo dell'azione intrapresa dal Bfp, amplificatasi successivamente anche nella sfera sociale e politica cittadina, l'Amministrazione richiede all'operatore privato numerose rivisitazioni del primo schema proposto e solo nel 1993 si giunge all'approvazione dello schema definitivo per la trasformazione dell'area da parte del London and Edimburgh Trust.

L'anno successivo, però, in una più generale situazione segnata dalla recessione economica e dalla crisi del mercato immobiliare, per fronteggiare la crisi finanziaria l'operatore privato si trova costretto a vendere l'area. Ad acquistarla è il Fondo pensioni svedese. Attraverso un intenso lavoro condotto insieme all'Amministrazione cittadina, per la trasformazione dell'area vengono recepiti i nuovi orientamenti strategici dell'attore pubblico per il rilancio del centro. Sempre nel 1994, in una situazione generale in cui l'andamento del mercato immobiliare è molto più favorevole rispetto agli anni precedenti, viene anche approvato il nuovo schema dell'investitore privato.

Ma la trasformazione dell'area ancora non si innesca. Nel 1995, infatti, Hammerson -*developer* che nello stesso anno ha successo in ben altri 19 significativi interventi *retail-led* in area urbana centrale-, acquista il Bull Ring dal Fondo pensioni svedese. La strategia di Hammerson ruota attorno all'insediamento di due *flagship department store* di attrazione regionale nella nuova struttura di Birmingham.

Nei tre anni successivi, il nuovo mercato coperto, la cui realizzazione rappresenta il primo *step* della trasformazione imposto dall'Amministrazione, è al centro di una non facile negoziazione con il *developer* e gli operatori del mercato, che si conclude però con la sua costruzione.

Nel 1998 la vicenda sembra subire un'altra battuta d'arresto: due operatori privati, Land Securities e Henderson, richiedono all'Amministrazione

locale l'autorizzazione urbanistica per un'altra grande struttura commerciale di attrazione regionale (le Martineau Galleries), localizzata nelle immediate vicinanze del Bull Ring. L'attore pubblico è nell'imbarazzante situazione di decidere a favore di una delle due trasformazioni, ma l'*impasse* si risolve presto con il rilascio di entrambe le autorizzazioni. Ora l'Amministrazione opera principalmente come mediatore tra i tre promotori privati sulla scena, la cui "alleanza" diviene condizione necessaria per sbloccare l'ennesima crisi della *partnership* pubblico-privato.

Nel 1999 nasce la "Birmingham Alliance": i tre operatori privati alleati divengono il nuovo unico attore promotore della trasformazione. Da un lato c'è Hammerson, come *project manager* e proprietario del Nuovo Bullring; e dall'altro Land Securities e Henderson, come proprietari delle Martineau Galleries, da realizzarsi però successivamente.

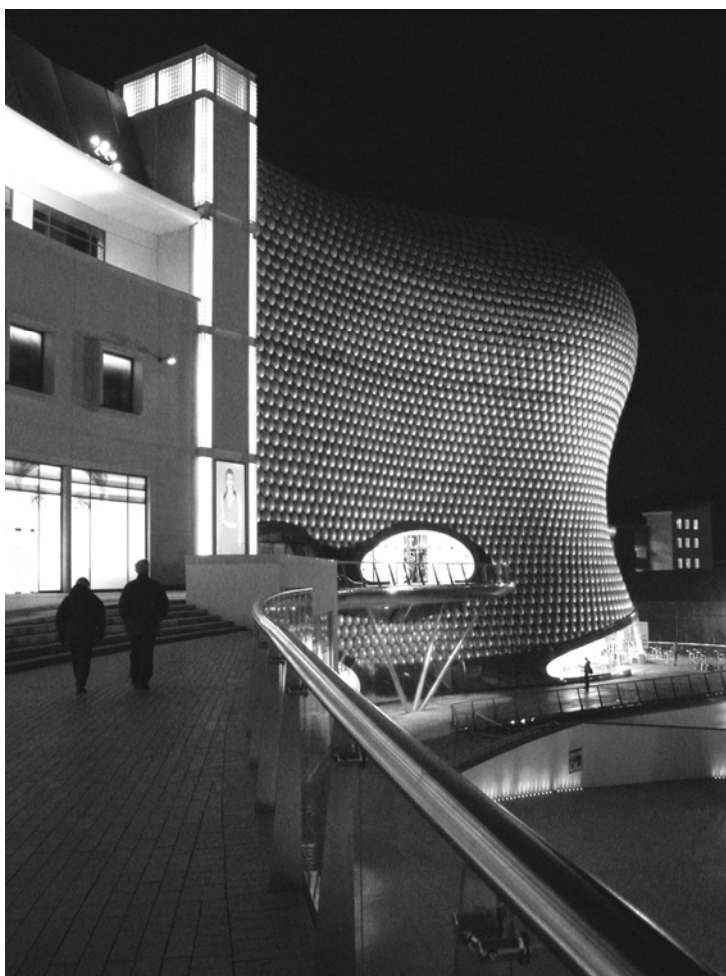


Figura 5. Selfridges.

Nel 2000, accompagnata da una massiccia campagna mediatica, viene avviata la trasformazione dell'area. La costruzione del Nuovo Bullring è intensamente associata a una nuova "immagine di città": Birmingham capitale europea dello *shopping*.

Il Nuovo Bullring apre al pubblico nel settembre 2003. A un anno dall'apertura fa già contare più di 36 milioni di visitatori, superando i 27 milioni di visitatori di Bluewater, più grande struttura commerciale extraurbana d'Europa localizzata a circa 30 km dal centro di Londra (ATBM, 2004).

Il nuovo Bullring è il simbolo di una nuova città, di un nuovo centro: "*multi-block shopping-centre city*". E' un enorme centro commerciale costituito da due imponenti blocchi edilizi articolati su tre livelli e attraversati - a quello intermedio - da uno spazio pedonale che connette l'antica chiesa di St. Martins con il punto di incontro tra New Street e la High Street, principali *shopping street* del centro pedonalizzate nei primi anni 90.



Figura 6. Vista da Selfridges e chiesa di St. Martins.

Sotto la nuova strada pedonale, i due blocchi si uniscono attraverso una lunga galleria commerciale che collega le due "ancore" del Bullring, le cui *location* si sviluppano sui suoi tre livelli. Sono i due grandi magazzini delle note insegne Debenhams, a ovest, e Selfridges, a est. Quello di Selfridges, in particolare - come esito dell'accattivante trattamento della "pelle" dell'edificio, sia in termini di forma che di materiali - diviene il nuovo *landmark* del centro di Birmingham, oltre che l'icona della nuova "capitale europea dello *shopping*".



Figura 7. Debenhams e parcheggio.

Con il prendere forma della nuova *multiblock-shopping-centre-city* è mutato, insieme all'immagine della città, il disegno della sua parte vitale, luogo storico del commercio. Ed è mutato, come positivo esito delle strategie perseguite dall'Amministrazione, anche il suo rapporto con il contesto e le infrastrutture circostanti. Ma sono mutati in modo significativo anche il ruolo attrattore, i comportamenti di acquisto e di consumo e le pratiche d'uso dello spazio aperto associati a questa parte di città.

La nuova immagine che la città promuove, con l'obiettivo di riaffermare il primato di Birmingham come polarità commerciale a livello regionale, porta infatti in primo piano il rilancio dell'area urbana centrale attraverso l'insediamento di grandi strutture commerciali. Il Bullring è il primo significativo esito di tale strategia.

Grazie alla demolizione del tratto sopraelevato dell'anello autostradale che circondava la vecchia struttura commerciale, sono risolti alcuni problemi cruciali in termini di relazioni tra il centro-città e l'Eastside. Vengono inoltre decisamente migliorate la qualità del contesto urbano e l'integrazione della nuova struttura con l'intorno, oltre alla qualità dello spazio aperto, interessato da un nuovo processo di mutazione.

Come in altre esperienze britanniche di rigenerazione urbana *retail-led in* area centrale, infatti, il ridisegno dell'intera area è stato accompagnato da una controversa metamorfosi dello spazio pubblico in spazio privato o, nel migliore dei casi, in "spazio quasi-pubblico". Ovvero lo spazio aperto della nuova "città dello *shopping*", contrapposto a quello coperto, interamente privato. In assenza,

quindi, di un vero spazio pubblico, per la seconda volta sottratto alla città (HOLYOAK, 2004).

Per sua natura, *multi-block shopping-centre city* è una città che -con un'offerta commerciale orientata all'integrazione e alla complementarietà, in termini di merchandising-mix e insegne, con il sistema commerciale del centro-città-, torna ad esercitare un forte ruolo attrattore, vantando un bacino di gravitazione di più di 7 milioni di persone a meno di un'ora di distanza e offrendo ampia disponibilità di parcheggio.

Nelle sue luci e ombre, in sintesi, la nascita di questa nuova città può considerarsi emblema della fine del ventesimo secolo, un periodo che "forse (...) sarà ricordato come il punto in cui non si è più potuto comprendere la città senza shopping" (KOOLHAAS, 2000).

Riferimenti bibliografici

- ATCM, "Bullring Sets Record for Visitors", 2004.
(<http://www.atcm.org/doc.asp?doc=1215&cat=95>)
- BIRMINGHAM CITY COUNCIL, "Eastside- Design and movement framework", 2003.
- BIRMINGHAM CITY COUNCIL, "City Centre Design Strategy", 1990.
- BIRMINGHAM CITY COUNCIL, "City Centre Strategy", 1987.
- BIRMINGHAM FOR PEOPLE, "Towards a better Bull Ring - A people's plan", 1987.
- DECKKER T., *The modern city - Revisited*, London, Spon Press, 2000.
- DETR, "Planning Policy Guidance Note 13: Transport", 1993.
- DETR, "Planning Policy Guidance Note 6: Town centres and retail developments", 1996.
- HEALEY, P., "A model for urban regeneration", in: LATHAM, I., SWENARTON, M. (ed.), *Brindleyplace - a model for urban regeneration*, London, Right Angle Publishing, 1999.
- HALLET M., JAMES, P., *Bullring - the heart of Birmingham*, Stroud (Gloucestershire), Tempus Publishing Limited, 2003.
- HOLYOAK, J., "Street, subway and mall: spatial politics in the Bull Ring" in: KENNEDY, L. (ed.), *Remaking Birmingham: the visual culture of urban regeneration*, London, Spon Press, 2004.
- KOOLHAAS, R., *Mutations*, Bordeaux, Actar, 2000.
- LATHAM I., SWENARTON M., *Brindleyplace - a model for urban regeneration*, London, Right Angle Publishing, 1999.
- LYNCH, K., *L'immagine della città (a cura di Paolo Ceccarelli)*, Venezia, Marsilio Editori, 1964.
- MOLTENI, C., "Multiblock-shopping-centre-city", in: POMILIO, F., TAMINI, L. (ed.), *La città in...*, Atti del 4° Convegno Nazionale dei Dottorati di Ricerca in Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Milano, LibreriaClup, 2005.
- MORANDI C. (a cura di), *Il commercio urbano. Esperienze di valorizzazione in Europa*, Milano, Libreria Clup, 2003.
- NASSER, N., "Processes towards urban quality. Public-private partnerships - The regeneration of Birmingham, UK", Report prepared for the Management Committee, COST Action (C9) - European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research, Urban Civil Engineering; Birmingham, 20-22nd November 2003.

THE BIRMINGHAM ALLIANCE, “Press Information Pack - Bullring opening, 4th September 2003”.

WEST MIDLANDS LOCAL GOVERNMENT, “A study into the West Midlands hierarchy of centres”, 2001.

IL COMMERCIO NEI PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA A MILANO

RETAIL AND URBAN REGENERATION IN MILAN

Corinna Morandi*

ABSTRACT

Retail has always been considered an important sector of the Milan economy, but its strategical role in recent urban transformations has been rarely taken in account.

Until the half of the 80s, when millions of square metres of brownfields have appeared in the real estate market, only few shopping malls or great supermarkets existed in Milan, whilst most of the great commercial implantations had been located in the outskirts and in the metropolitan area, often along the main radial roads and infrastructural nodes. The possibility of realizing transformation projects introducing new urban functions, among them large commercial sites, in the brownfields, facilitated by specific national and regional Acts, has rapidly changed the model of retail settlements in Milan. Not all the projects have been successful, both on the point of view of urban design and of the enhancing of the urban sector in which they were located and on the point of view of the commercial impact.

Key words: Milan, urban transformations, urban retail.

RESUMEN

El comercio siempre se ha considerado un sector importante en la economía de Milán, pero su papel estratégico en las transformaciones urbanas recientes se ha tenido poco en cuenta.

Hasta la mitad de los años 80, cuando millones de metros cuadrados de zonas ferroviarias o industriales aparecieron en el mercado, solo unos pocos centros comerciales y grandes superficies existían en Milán, la mayoría localizadas en la periferia y en el área metropolitana, a menudo a lo largo de rondas y vías de acceso principales. La posibilidad de realizar proyectos de transformación introduciendo nuevas funciones urbanas, entre éstas la de los grandes centros comerciales, gracias al apoyo del gobierno nacional y regional, ha cambiado rápidamente el modelo de los asentamientos comerciales en Milán. No todos los proyectos han resultado ser satisfactorios, desde el punto de vista del diseño urbano y mejoras de su implantación y desde el punto de vista del impacto comercial.

Palabras clave: Milán, transformaciones urbanas, comercio urbano.

* Arquitecta, *professore associato* de Urbanística en el DIAP y directora del laboratorio URB&COM del Politécnico de Milán.

La trasformazione del modello insediativo del commercio nel comune di Milano

Le attività commerciali sono una realtà storicamente molto importante per Milano. Dal punto di vista quantitativo, anche dopo i processi di modernizzazione del settore che hanno modificato i caratteri dell'offerta degli esercizi, il numero complessivo di punti di vendita è di oltre 23.500, a cui si aggiungono circa 7.800 pubblici esercizi¹. Tra questi punti di vendita, gli esercizi di vicinato, cioè quelli che hanno una superficie di vendita che arriva fino a 250 mq, hanno un peso relevantissimo (circa 22.600, per una superficie di 2 milioni di mq, mentre le medie superfici (fino a 2500 mq) sono 910 e le grandi superfici 33. Nella provincia di Milano, che si può far coincidere con l'area metropolitana milanese, gli esercizi di vicinato sono 43.600, le medie superfici 2.500 e le grandi superfici 155. Questi dati in valore assoluto sono più significativi se ricondotti ad un indice che rappresenta i mq di superficie di vendita per 1000 abitanti: solo per le medie superfici l'indice è simile, mentre per gli esercizi di vicinato è molto più alto a Milano (1.020) che nell'area metropolitana (700). La situazione è opposta per le grandi superfici: 119 mq/1000 abitanti a Milano e 271 nell'area metropolitana.

Questi scarni dati quantitativi sintetici hanno il solo scopo di segnalare due fenomeni: la consistenza e la tenuta del sistema commerciale milanese, anche nel suo segmento apparentemente meno "moderno", cioè gli esercizi di vicinato, e la presenza, malgrado tutte le recenti trasformazioni, ancora relativamente contenuta delle grandi superfici di vendita. I dati quantitativi ci dicono tuttavia poco di quanto sta "dentro" i processi di trasformazione: ad esempio per gli esercizi di vicinato il saldo degli ultimi cinque anni segnala un aumento di 600 unità del settore non alimentare e una diminuzione di 400 unità del settore alimentare, nel quale la dinamica di ingresso delle medie e grandi superfici (superette, supermercati, superstore, ipermercati, discount) ha da tempo portato ad una profonda ristrutturazione con la chiusura di un numero rilevante di punti di vendita del commercio indipendente.

Prima di affrontare il tema del commercio nei programmi di riqualificazione urbana è opportuno ancora fornire un quadro sintetico del modello insediativo delle attività della distribuzione a Milano, per coglierne con maggiore efficacia i mutamenti dell'ultimo decennio e l'ulteriore evoluzione negli anni più recenti, fino ad oggi.

Il sistema commerciale milanese è caratterizzato come si è detto dalla rilevanza quantitativa dei suoi punti di vendita, dalla innovazione continua dei formati della distribuzione, dalla ricchezza di alcune aree di specializzazione merceologica e da una presenza ancora relativamente contenuta di grandi superfici della distribuzione organizzata. Una caratteristica del sistema milanese dal punto di vista della distribuzione spaziale delle attività è stata la relativa stabilità del modello di offerta, con gli assi commerciali sviluppatisi lungo alcune radiali storiche, l'ipercentro con le attività di altissima qualificazione e

¹ Comune di Milano, Commercio a Milano 2005.

specializzazione merceologica (come il “quadrilatero della moda”), le centralità di secondo livello nella periferia storica, la forte diffusione e la buona qualità del commercio su aree pubbliche, la sostituzione, l’indebolimento e talvolta il declino nei settori più deboli, in particolare nelle frange periferiche e nei grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Per molti anni lo sviluppo della media e soprattutto della grande distribuzione è stato, come si è detto, nell’area urbana relativamente contenuto sia per ragioni di carattere urbanistico che per scelte di politica commerciale dell’amministrazione comunale.

Per il primo ordine di questioni, si ricorda come la limitata disponibilità di aree libere e soprattutto la sottodotazione di aree per standard urbanistici per anni ha contenuto lo sviluppo del mercato immobiliare milanese che è stato caratterizzato dalla produzione prevalente di terziario per uffici e di residenza economico-popolare. Negli ambiti periferici con maggiore disponibilità di aree libere, anche il vincolo alla trasformazione d’uso dei suoli ha contribuito a contenere la localizzazione di grandi superfici nel comune di Milano. Dal punto di vista della programmazione settoriale, una politica di rigide barriere amministrative all’entrata ha limitato la realizzazione di medie e grandi superfici e vietato l’apertura di centri commerciali fino agli anni più recenti, attraverso il tradizionale meccanismo comunale di contingentamento delle superfici commerciali che definiva -per ogni tabella merceologica- una soglia dimensionale di sviluppo. Per l’ambito riconducibile alle medie e grandi superfici di vendita è stata assegnata, per lungo tempo e per chiare scelte politiche di contenimento dell’offerta potenziale di Milano, una quota nulla nel territorio comunale: fino alla realizzazione di PiazzaLodi (2002) e dell’aggregato commerciale del Portello (2005), l’unico centro commerciale era la struttura di Bonola nel quartiere Gallarate, risalente agli anni ottanta.

La politica di contenimento dello sviluppo della grande distribuzione ha prodotto un modello spaziale piuttosto particolare anche nell’area metropolitana, l’ambito territoriale a cui avrebbe senso descrivere il sistema milanese per le relazioni strettissime e continue, sul piano economico, morfologico e urbanistico tra comune di Milano e hinterland. Qui infatti la dinamica localizzativa delle imprese della grande distribuzione è stata influenzata dalle barriere di ingresso attivate, come si è detto, per oltre venti anni dal Comune di Milano nelle politiche di programmazione della rete distributiva a scala comunale.

Questo tipo di gestione amministrativa delle grandi superfici commerciali ha determinato una dinamica concorrenziale-localizzativa tutta esterna al perimetro comunale, spesso a ridosso del confine per intuiti motivi di contiguità spaziale con il potenziale bacino d’utenza milanese: l’effetto più evidente dal punto di vista territoriale è la concentrazione di grandi superfici e di nuovi formati come i centri commerciali nella prima corona metropolitana, con gli addensamenti più importanti in corrispondenza del superamento dei confini comunali di Milano lungo gli assi radiali. Le principali localizzazioni degli anni Ottanta hanno riguardato l’asta del viale Zara-Fulvio Testi a nord, in continuità con l’asse urbano Buenos Ayres-Monza, le grandi superfici dell’asta ovest verso Corsico e Cesano Boscone, il centro commerciale di Rozzano a sud, dove sono stati gradualmente e continuamente introdotti i formati “moderni”: centri

commerciali, ipermercati, superfici specializzate, vendita all'ingrosso, accompagnati dalle attrezzature per la ristorazione e il tempo libero (MORANDI, TAMINI, 2002) (FIG. 1 E 2).

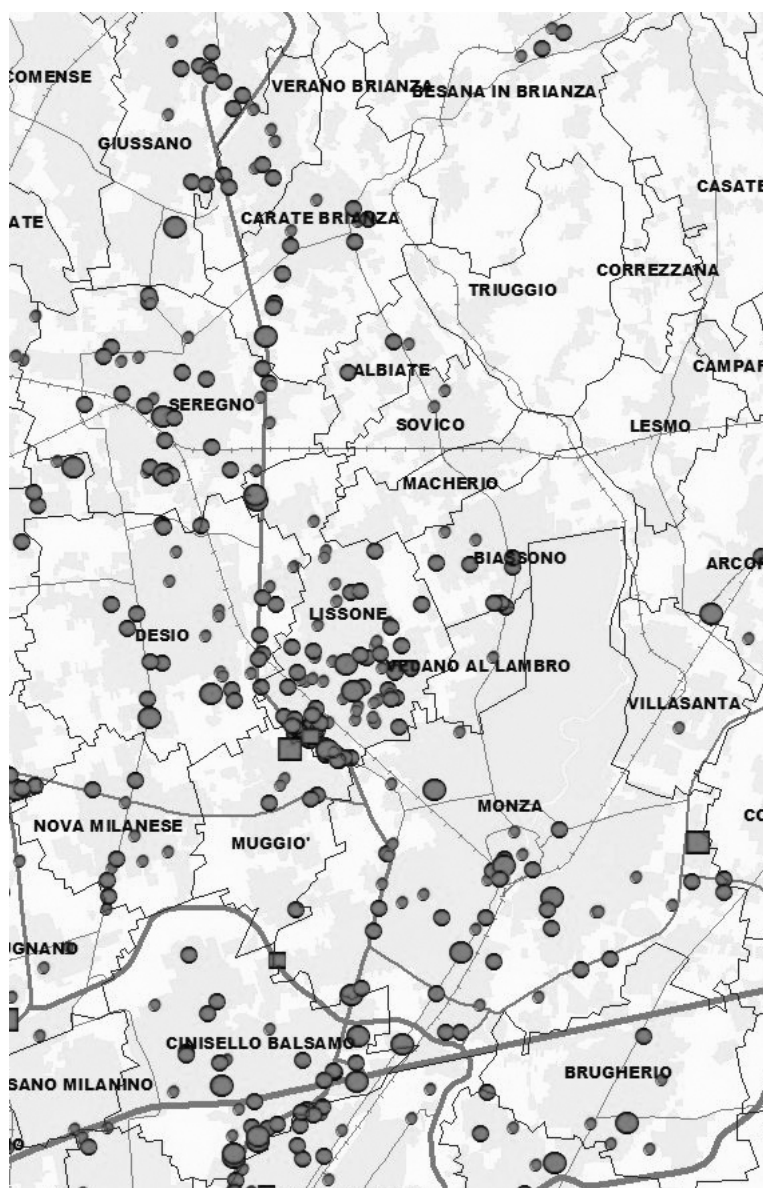


Figura 1. Addensamenti commerciali Brianza milanese.

Questa situazione è cambiata per la decisa spinta impressa dalla fine degli anni Ottanta alla politica di riutilizzo delle aree dimesse e sottoutilizzate che

a Milano ammontavano a circa 5 milioni di mq, a cui si aggiungeva una quantità almeno tripla nell'area metropolitana. Il riutilizzo intensivo delle aree ex industriali, spesso in posizioni semicentrali e ben accessibili anche dal sistema di trasporto pubblico², conseguente al processo di dismissione è stato sostenuto, a Milano come in Lombardia e nel resto d'Italia, da specifici atti legislativi, che dall'inizio degli anni novanta hanno introdotto facilitazioni operative e procedurali nella promozione di programmi urbanistici finalizzati a creare nuovi mix funzionali nelle aree di trasformazione, in variante a quanto previsto dalla pianificazione generale³. Il ricorso agli strumenti della programmazione complessa e negoziata per i grandi interventi di trasformazione e riqualificazione urbana ha permesso la realizzazione in tempi relativamente contenuti di nuovi complessi residenziali integrati da funzioni miste, nei quali la costruzione di nuove grandi superfici commerciali, in prevalenza alimentari e promosse da pochi operatori in regime quasi monopolistico, ha avuto un ruolo molto rilevante dal punto di vista dimensionale e come significativo elemento di efficacia della fattibilità economica dei programmi.

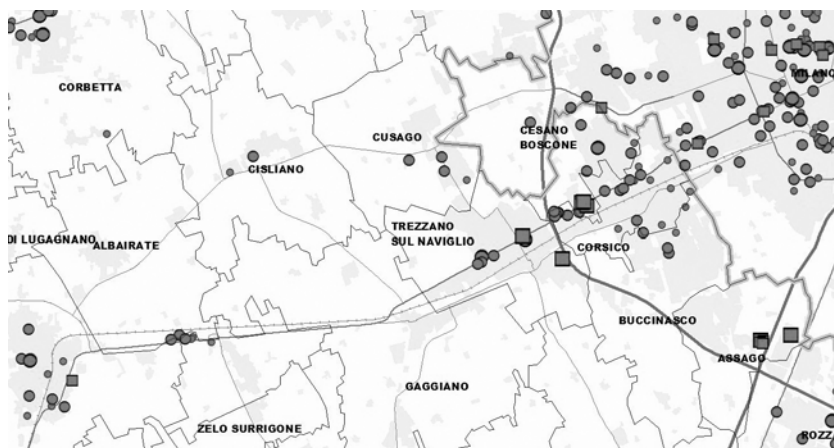


Figura 2. Addensamenti commerciali Lorenteggio Vigevanese.

² Sono della metà degli anni i due Documenti Direttori prodotti dalla amministrazione comunale milanese per cercare di governare in termini di strategia urbanistica il processo di dismissione delle aree industriali, con qualche forma di coordinamento con la modernizzazione del sistema infrastrutturale: Documento Direttore del Passante ferroviario e Documento Direttore delle aree dimesse e sottoutilizzate (MORANDI, 2005).

³ A livello nazionale, i primi provvedimenti sono del 1990. In Italia le Regioni hanno potestà legislativa e quindi le leggi quadro nazionali vengono declinate a livello regionale. Di particolare importanza per la Lombardia sono stati i Programmi di riqualificazione urbana-PRU (elaborati a partire dal 1995, a Milano otto PRU sono arrivati alla conclusione dell'iter progettuale e hanno coinvolto oltre 1,8 milioni di mq di superficie territoriale) e i Piani integrati di intervento-PII, introdotti con la legge regionale n. 9 del 1999, che hanno dato il via a un numero molto rilevante di interventi di trasformazione, sia di importanti ambiti industriali sia di aree a destinazione mista, anche di medio-piccola dimensione. Il principio di fondo sulla base del quale attivare un PII dovrebbe comunque essere quello della integrazione funzionale (residenza, terziario, commercio, produttivo) e dell'integrazione finanziaria tra investimenti pubblici e privati.

Il bilancio di oltre un decennio di trasformazioni urbane realizzate attraverso i programmi complessi è abbastanza impressionante: sono state trasformate o sono in corso di trasformazione⁴ aree per complessivi 5,4 milioni di mq di superficie territoriale, nei quali realizzare 6,4 milioni di mq di superficie lorda di pavimento: il commercio (a cui sarebbe utile aggiungere i pubblici esercizi e la ristorazione) rappresenta una quota molto consistente della superficie lorda di pavimento che caratterizza il mix funzionale di questi interventi, pari a 240.000 mq, quasi esclusivamente riferibili ai formati della media e grande distribuzione. E' anche interessante sottolineare che più della metà di questa superficie è prevista nei cinque "grandi progetti strategici" di riqualificazione urbana: Porta Nuova-Garibaldi Repubblica (aree ex industriali e ferroviarie), City Life (ex Fiera di Milano), Portello (aree ex industriali), Porta Vittoria (aree ex scalo ferroviario), Santa Giulia (aree ex industriali)⁵.

Dal punto di vista del modello insediativo del commercio, quindi, solo negli anni più recenti si è verificata una innovazione sostanziale, con il sistematico inserimento di grandi superfici commerciali nei programmi di riqualificazione urbana, che hanno determinato il moltiplicarsi (come si è detto si tratta di oltre trenta strutture) di grandi superfici, alimentari e specializzate sia nell'area semicentrale che nella prima corona della periferia.

Il commercio nell'area metropolitana milanese

Nell'area metropolitana, il processo di localizzazione recente di nuove grandi superfici commerciali è stato finora meno influenzato dalla disponibilità di aree dismesse, pure abbondanti. Qui i fattori che hanno maggiormente orientato la localizzazione sono stati la disponibilità di suolo "libero" (anche se destinato nei piani regolatori a funzioni diverse da quella commerciale); l'accessibilità viabilistica, anche se le infrastrutture erano solo in progetto⁶; il "presidio d'insegna" cioè la volontà di presidiare con il marchio di una catena della grande distribuzione -ma un fenomeno analogo ha riguardato, ad esempio, la localizzazione dei multiplex- un bacino di gravitazione commerciale; la competizione tra municipalità, perché se la localizzazione di grandi superfici comporta esternalità negative sulla rete di mobilità, sulla rete del commercio di vicinato, spesso sul paesaggio, essa rappresenta anche una fonte finanziaria (oneri di urbanizzazione e costruzione e fiscalità locale) molto importante per le casse comunali.

⁴ Uno degli interventi più importanti per dimensione e per la significatività che potrebbe avere il mix funzionale previsto è quello di Santa Giulia, nel settore sud est, nel sito delle grandi fabbriche chimiche e metallurgiche dismesse di Rogoredo-Montecity: oltre 1 mil. di mq di superficie lorda complessiva da realizzare, suddivisa tra residenza (475.000 mq), terziario (163.000 mq, forse con un centro congressi), commercio (grandi superfici e asse commerciale per 30.000 mq, oltre a 80.000 mq di hotels), un nuovo sistema di accesso viabilistico al centro, in parte interrato in un grande parco. Il master plan è di Norman Foster.

⁵ I dati sono riferiti all'inizio del 2007.

⁶ E' evidente ad esempio il ruolo del progetto di realizzazione della nuova autostrada BreBeMi tra Brescia Bergamo e Milano nella localizzazione di alcune grandi superfici che oggi, nell'attesa dell'infrastruttura che (forse) verrà, appaiono come grandi contenitori isolati nella campagna.

La prima cintura dell'area metropolitana milanese è oggi caratterizzata da una presenza diffusa di media e grande distribuzione, posizionata, in particolare, sulle principali infrastrutture di viabilità (Vigevanese, Fulvio Testi-Nuova Valassina, ma anche, recentemente, in connessione con il sistema della tangenziale est), mentre nei comuni della seconda corona, spesso della dimensione demografica di poche migliaia di abitanti, si sono localizzate grandi superfici, anche aggregate in complessi che presentano diversi formati del commercio e del tempo libero (URB&COM-DIAP, 2007).



Figura 3. Centro commerciale Vulcano.

Si tratta di interventi importanti, almeno dal punto di vista dimensionale, che rappresentano, anche nel territorio metropolitano, uno degli “ingredienti” rilevanti nei processi di riutilizzo delle aree dismesse, in particolare lungo lo storico asse industriale a nord, dove erano localizzate le grandi imprese siderurgiche e meccaniche (Falk, Breda) (FIG. 3). E’ opportuno sottolineare che anche nell’hinterland il passaggio dal consumo di suolo non urbanizzato al riutilizzo di aree dismesse -o comunque di aree già infrastrutturate- per la localizzazione di strutture commerciali dovrebbe in prospettiva farsi più consistente, sulla spinta di uno dei criteri strategici della nuova programmazione commerciale della Regione Lombardia, che pone al primo piano una -in realtà non ancora ben definita- opzione per la “crescita ad impatto zero” delle grandi superfici commerciali (REGIONE LOMBARDIA, 2006).

Il commercio nella pianificazione urbanistica milanese

Nel territorio comunale di Milano, negli anni in cui la grande distribuzione si posizionava nella prima cintura metropolitana -spostando in questo ambito territoriale i consistenti oneri di urbanizzazione e le entrate fiscali per l'edilizia commerciale e lasciando sulla rete distributiva e viabilistica dei comuni, per evidenti motivi di prossimità, le esternalità negative del fenomeno- il formato distributivo che si è diffuso e consolidato con grande forza è stato quello del supermercato di prossimità, rappresentato da poche insegne (soprattutto Esselunga, GS e Pam) che, quasi in condizioni di monopolio spaziale, hanno disegnato, insieme alla tipologia storica dei grandi magazzini, la mappa della distribuzione moderna a Milano.

La presenza ricorrente di un'insegna come Esselunga è evidente anche negli interventi degli anni recenti realizzati attraverso i programmi complessi, accanto ad altre catene come Coop per quanto riguarda il formato dell'ipermercato e Mediaworld per le superfici specializzate non alimentari (si vedano i casi dei Programmi di riqualificazione urbana delle aree ex Maserati a est, delle aree ex Officine Meccaniche a sud, dell'area dei depositi di combustibili nel settore nord a Certosa (FIG. 4).



Figura 4. PRU ex-Maserati.

Se questo processo ha contribuito al riequilibrio della presenza di format della distribuzione, le caratteristiche architettoniche e microubanistiche medie dei nuovi interventi non hanno consentito di produrre un significativo segnale di qualità dei nuovi luoghi del commercio, spesso ripetitivi nell'aspetto edilizio, nelle modalità di inserimento urbanistico, nella incapacità di creare caratteri di urbanità nei contesti in cui sono collocati. Una parziale eccezione è rappresentata

dall'intervento di trasformazione delle aree ex Alfa Romeo al Portello dove la piastra commerciale, caratterizzata da un mix merceologico e di formati efficace, rappresenta anche un interessante episodio architettonico e microurbanistico, inserita in un master plan elaborato da Gino Valle, autore anche del progetto della struttura commerciale (FIG. 5).



Figura 5. Progetto Portello Milano.

Senza dubbio i programmi di riqualificazione urbana sono stati il veicolo per introdurre in modo esteso in area urbana i formati della distribuzione moderna, ma altre trasformazioni, meno evidenti dimensionalmente, stanno tuttavia cambiando in profondità i caratteri di alcune aree commerciali tradizionali. Cito solo l'omologazione merceologica della maggior parte degli assi commerciali storici con la presenza totalizzante del settore della moda e la metamorfosi di alcune aree di vecchio insediamento commerciale, divenute sede quasi esclusiva di imprese di commercio etnico, anche con fortissime esternalità negative e conflittualità con la funzione residenziale, come nel caso della storica Chinatown milanese di via Paolo Sarpi, trasformatasi in pochi anni in una piattaforma logistica per il commercio all'ingrosso nel pieno centro della città.

Con l'approvazione dei programmi di trasformazione urbana di grandi aree più recenti (oltre ai già citati casi delle ex aree Alfa Romeo al Portello, di Santa Giulia a Rogoredo-Montecity, si possono ricordare l'area centrale di Garibaldi-Repubblica col progetto Porta Nuova e la trasformazione del polo interno della Fiera di Milano con il progetto City-Life), tutti caratterizzati dalla presenza di quote molto rilevanti di grandi superfici della distribuzione organizzata, si vanno esaurendo le disponibilità di spazi per operazioni complesse di realizzazione ex novo di insediamenti multifunzionali. Ma la strada del rilancio del commercio urbano attraverso l'innesto negli insediamenti consolidati di

nuovi formati commerciali, sia di medio-piccola che di grande dimensione, sembra ormai imboccata anche a Milano, come è stato fatto nella maggior parte delle grandi città europee e più di recente anche negli Stati Uniti (MORANDI, 2003). Questo processo si accompagna anche alla riorganizzazione su base internazionale delle principali catene della distribuzione organizzata. Ad esempio a Milano l'integrazione della catena Sma con la francese Auchan ha portato alla diffusione di medio-piccole superfici alimentari nei tradizionali addensamenti del commercio di vicinato.

Operazioni di grande consistenza volumetrica sono state realizzate o sono in progetto in aree molto centrali, come il punto vendita Decathlon che ha sostituito un supermercato alimentare a poche centinaia di metri da piazza Duomo, la previsione della trasformazione di un autosilo di nove piani nel "quadrilatero della moda" in mall coperto e di un palazzo per uffici nella stessa zona in altri 28.000 mq di spazi commerciali (Harrods?).

Come si vede, la trasformazione del sistema di offerta commerciale di Milano non è affatto rallentata, anzi la pressione degli operatori del settore, degli operatori immobiliari e dei developers nei confronti del mercato milanese è molto forte e alcune operazioni, soprattutto in area metropolitana, sono di recente apparse più orientate alla logica immobiliare che non alla buona programmazione commerciale, facendo anche registrare i primi casi di dismissione di strutture commerciali di nuova realizzazione. Siamo quindi di fronte a un sistema forte e ricco di capacità di innovazione e qualificazione, ma anche denso di problemi e criticità, che emergono in continuazione con caratteri specifici sia nei segmenti dinamici e vitali, sia in quelli deboli e marginali.

In questo quadro in continua trasformazione, gli strumenti di governo e di indirizzo comunale, quasi intenzionalmente, non sono entrati finora nel merito delle questioni localizzative che hanno investito la complessa realtà milanese. Ad esempio, il Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali "Ricostruire la Grande Milano" approvato dal consiglio comunale nel giugno 2000, esprimeva alcune linee di sviluppo alquanto contraddittorie e in ritardo rispetto ai processi insediativi in corso nella grande distribuzione milanese: nel capitolo relativo alle politiche per le attività produttive, si esprimeva l'intenzione che "non vi sia spazio all'interno dei confini comunali per nuovi grandi centri commerciali" e si auspicava la realizzazione di centri di vendita specializzati, anche di ampie dimensioni, e di nuove tipologie per la vendita, enfatizzando, il "fascino del negozio tradizionale", spesso, invece, non più in grado di competere per motivi di polverizzazione e di avanzata specializzazione dell'offerta se non inserito in sistemi di offerta integrati o lineari come gli assi commerciali urbani milanesi. La situazione è problematica e confusa, sia sul piano teorico sia su quello operativo in quanto, ancora oggi, il Comune di Milano non ha prodotto l'adeguamento urbanistico alla nuova normativa regionale sul commercio e le trasformazioni delle aree industriali dismesse (attraverso i programmi complessi di riqualificazione come i PRU e PII di cui abbiamo parlato) procedono come si è visto con celerità e con l'inserimento puntuale di grandi superfici commerciali superando, da ogni punto di vista, gli orientamenti forniti dal Documento di inquadramento.

La prospettiva è che la questione del governo urbanistico delle localizzazioni commerciali sia affrontata nella attuale fase di revisione della strumentazione urbanistica generale della città (il piano regolatore del 1980 è ancora vigente, malgrado il suo continuo smontaggio realizzato soprattutto attraverso la prassi della pianificazione complessa e negoziata). A seguito della approvazione della legge urbanistica quadro della Regione Lombardia (legge 12/2005) sono in corso di redazione a Milano i tre “piani” in cui si scompone il nuovo Piano di governo del territorio (che sostituisce il piano regolatore generale): il Documento di piano, il Piano dei servizi e il Piano delle regole. L’obiettivo è quello di promuovere la corretta integrazione e il raccordo delle funzioni e delle politiche commerciali con le politiche più generali contenute nel Piano di governo del territorio, attraverso contributi puntuali sia all’assetto normativo (col Piano delle regole e la disciplina delle destinazioni d’uso), sia a quello dei servizi pubblici (col Piano dei servizi e i criteri localizzativi per le medie e grandi strutture di vendita).

L’impressione, tuttavia, è che a fronte di questa situazione di grande dinamicità non si delinei, per ora, un chiaro orientamento di politica urbanistica e commerciale da parte dell’amministrazione comunale milanese che, dopo gli anni delle barriere all’ingresso, sembra essersi arresa davanti alla “necessità” delle grandi superfici commerciali come merce di scambio per la realizzazione della trasformazione negoziata delle ex aree industriali. Un processo di mutamento troppo rapido e dagli esiti molto discutibili -sul piano della qualità urbanistica e architettonica e del livello di offerta che deve continuare ad essere pluralista e capace di raggiungere anche i target di consumatori più deboli- che richiede forse, oggi, la definizione di una visione di prospettiva e di qualche elemento di governo e di politica commerciale che tendano a renderla realizzabile.

Riferimenti bibliografici

C. MORANDI, L. TAMINI, “Il commercio a Milano e in area milanese: quadro esistente e scenario evolutivo della media e grande distribuzione”, in *Territorio* n° 21, 2002.

MORANDI C., MILANO, *La grande trasformazione urbana*, Venezia, Marsilio, 2005.

URB&COM-DIAP, *Il commercio nella provincia di Milano: geografia e indirizzi strategici per il piano di settore*, Milano, Alinea, 2007.

REGIONE LOMBARDIA, DIREZIONE GENERALE COMMERCIO, FIERE E MERCATI, “Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008”, DCR n. VIII/0216 del 2 ottobre 2006.

MORANDI C., *La valorizzazione del commercio urbano. Un confronto in ambito europeo*, Milano, Libreria Clup, 2003.

EXPERIENZE DI GESTIONE UNITARIA DEL COMMERCIO URBANO: LILLE E ROUBAIX

URBAN RETAIL MANAGEMENT: LILLE AND ROUBAIX

Maria Basile*

ABSTRACT

The polycentric Lille metropolitan area, in the northern part of France, is easily connected with important international cities, such as Paris, London and Brussels. In this metropolitan area interesting experiences have been run of centralized retail management, partly referred to the Belgian and the English experiences of Town Centre Management. The activities of centralized management, both of town centres and, specifically, of urban retail, have been implemented in the two main centres of the area - Lille and Roubaix - following different orientations. Roubaix's local commercial system has been heavily affected both by the economical crisis related to the decline of industrial activities and by the development of large suburban retail implantations. The activity of the association for the revitalization of central retail has been mainly supported by public policies. In Lille the stronger local economical system, reinforced by the programs of modernization of the international high-speed railways and the connected urban projects (Euralille) has received an important impulse for its revitalization by private enterprises.

Key words: Lille, Roubaix, retail planning and town centre management.

RESUMEN

El área metropolitana de Lille es un nodo urbano multipolar posicionado al centro de una red de ciudades de relieve internacional, como Paris, Londres y Bruselas. En este área metropolitana se han realizado interesantes experiencias, coherentes con el contexto local, que han centralizado la gestión comercial y toman referencias de la iniciativa de gestión unitaria del centro urbano belga, e inglesa. Las actividades de la gestión centralizada en materia de urbanismo comercial se han aplicado siguiendo distintas orientaciones. El sistema comercial local de Roubaix se ha visto seriamente afectado por la crisis económica derivada del fin de las actividades comerciales y por el desarrollo de muchos centros comerciales periféricos. La revitalización del comercio en el área central tiene lugar bajo iniciativa pública. En Lille el fuerte sistema económico local, reforzado por los programas del tren de alta velocidad internacional y la conexión con proyectos urbanos (Eurallille) ha recibido un fuerte impulso para su revitalización por parte de empresas privadas, que suceden de forma progresiva, con acciones menos radicales, pero que tienden a situar el comercio dentro de una reflexión global de la gestión del territorio.

Palabras clave: Lille, Roubaix, gestión del centro urbano y comercio.

* Arquitecta, doctora de investigación por la Universidad de París VIII.

Il contesto metropolitano

Le esperienze di gestione unitaria del commercio urbano nelle due città dell'area metropolitana intervengono in una situazione di grave crisi economica ed industriale. Per innescare il processo di rinascita del territorio sono necessarie una forte volontà politica, l'ideazione d'iniziative innovative e le opportunità per realizzarle.

L'area metropolitana di Lille è caratterizzata da un processo innescato alla fine degli anni '80 dall'ex sindaco e primo ministro Pierre Mauroy con il progetto Euralille e l'arrivo del treno ad alta velocità (TGV) in centro-città. Anche il sindaco di Roubaix, René Vandierendonck, è un esempio di personalità politica intraprendente, attiva in seno alle principali sedi di governo del territorio e del commercio: vice-presidente della *Communauté urbaine* e membro della *Commission Départementale d'Équipement Commercial* (Cdec), incaricata del rilascio dei permessi per l'apertura o l'ampliamento di grandi complessi commerciali. Questo aspetto è particolarmente importante nell'area metropolitana di Lille, culla della grande distribuzione in Francia grazie ad insegne quali Auchan. Lo sviluppo di numerosi centri commerciali in periferia si è aggiunto alla crisi economica ed industriale degli anni 70-80 come fattore di spinta al declino del commercio urbano. Le iniziative di rigenerazione urbana avviate a Lille, in quanto principale polo metropolitano, sono andate a discapito delle risorse dedicate agli altri centri dell'area ed in particolare a Roubaix, che ha visto scomparire 30.000m² di superfici commerciali in 15 anni: qui la strategia sviluppata è stata caratterizzata dalla ricerca attiva di opportunità e dalla capacità di utilizzare efficacemente gli strumenti legislativi ed operativi disponibili.

Lille ha dato immediata ed efficace applicazione all'indicazione della legge Raffarin del 1996 di predisporre a livello locale dei documenti strategici sullo sviluppo del commercio (*Schéma de développement commercial*- SDC). L'elaborazione dello SDC a livello di area metropolitana, è stato affidato ad una "Conferenza Permanente" di riflessione sui temi del commercio creata nel 1997, che si appoggia per la propria organizzazione interna, sull'*Agence d'urbanisme*, un organismo a finanziamento principalmente pubblico, che opera come consulente per gli enti competenti per le questioni urbanistiche.

Lille fa parte del gruppo dei "pionieri" nella sperimentazione degli *Schéma de développement commercial* (SDC)¹. Il primo piano è stato elaborato con scadenza al 2006 (la sua revisione è in corso) e propone le grandi linee di organizzazione del territorio in questo settore, senza essere uno strumento giuridicamente regolativo: si tratta piuttosto di un accordo pattuito tra i soggetti direttamente coinvolti nelle questioni di urbanistica e commercio, da seguire in maniera informale e senza obblighi ufficiali. La realizzazione degli obiettivi indicati nello SDC è in parte garantita dal fatto che i membri della *Conférence permanente d'urbanisme commercial de Lille Métropole* sono presenti nelle principali sedi decisionali: si tratta infatti di rappresentanti dei Comuni più

¹ Cfr. l'articolo di Antonio Casella in questo stesso numero.

importanti (presenti anche nella Cdec), della Provincia², della Regione e dello Stato, del *Syndicat mixte du Schéma directeur* (ente incaricato dell'elaborazione del piano territoriale) e della *Conférence permanente intercommunale transfrontalière* (COPIT). La Camera di Commercio, quella dell'artigianato, le associazioni di consumatori e la *Mission du Bassin minier* rappresentano il settore delle attività economiche.



Figura 1. Lille, Grand' Place.

In assenza di organizzazioni di commercianti influenti a livello nazionale (come, ad esempio, Confcommercio e Confesercenti in Italia), il ruolo della Camera di Commercio è determinante: la sua azione propositiva ha un effetto trainante sui Comuni, favorendo gli scambi all'interno dell'area metropolitana ed anche oltre. Peraltro, data la sua posizione geografica, Lille è naturalmente indotta a guardare verso la Gran Bretagna ed il Belgio ed è in seno alla Camera di Commercio che sono state svolte alla fine degli anni '90 le prime indagini sulle esperienze estere. La Camera di Commercio di Lille verso la metà degli anni '90 ha inviato un osservatore in Gran Bretagna per visitare alcune città in cui era stata sviluppata l'esperienza del *Town Centre Management*, mentre per il modello belga è stata presa come riferimento la città di Charleroi, che ha avuto un vero e proprio ruolo di accompagnamento per la diffusione della propria esperienza nell'area metropolitana di Lille.

² *Département*.

In particolare, hanno attirato l'attenzione le iniziative di gestione unitaria dei centri città che in entrambi i paesi danno ampio spazio alle questioni commerciali. Il *Town Centre Management* britannico introduce l'idea di una gestione coordinata dei soggetti (amministrativi ed economici) che operano sul territorio, creando partnership in cui il settore privato (e gli operatori commerciali, in particolare) assume un ruolo trainante. Per il settore pubblico si tratta di aumentare l'efficienza e il coordinamento dei servizi in termini di pulizia, sicurezza ed accessibilità (parcheggi, zone pedonali, mezzi pubblici, ecc.). L'apertura al settore privato permette di adottare nuove tecniche, ma soprattutto di aumentare le risorse finanziarie per rispondere alla crisi del *Welfare State*. Per i soggetti legati al mondo del commercio (gli operatori indipendenti, ma anche i grandi magazzini e le catene internazionali), migliorare la qualità dell'ambiente nel quale ci si trova fa parte delle strategie di vendita.



Figura 2. Hipercentre, Lille.

Generalmente le iniziative di gestione unitaria sono studiate in primo luogo per il centro urbano, che viene individuato come un possibile catalizzatore

di sviluppo per l'intera città, sia nei confronti degli abitanti che dei visitatori o *city users*: a livello del capitale simbolico della città, agire sul centro significa agire sull'immagine, sulla costruzione (o ricostruzione) dell'identità e sulla valorizzazione del patrimonio storico-ambientale.

In quest'ottica, i commercianti assumono un ruolo particolare, perché intervengono nell'animazione del tessuto urbano e possono essere considerati come mediatori culturali (DE BENEDETTIS, 2005). La loro attività deve adattarsi al mercato, alle attese della clientela, ma deve anche anticipare, ed eventualmente suscitare nuovi comportamenti. Poiché hanno un'esperienza quotidiana del territorio in cui operano, i commercianti sono in grado di fornire un'analisi dettagliata. Inoltre possono rappresentare un tramite tra gli attori del sistema decisionale e gli utenti della città sia per raccogliere le informazioni che per diffonderla nei quartieri.

Roubaix e la gestione unitaria come garanzia per gli investimenti

Roubaix ha vissuto il suo massimo splendore durante il XIX secolo: con lo sviluppo industriale, la città è cresciuta rapidamente, inglobando i borghi rurali della zona in maniera spontanea e incontrollata, senza piani urbanistici. A questo periodo risalgono il Municipio, fulcro della *Grand'Place*³, la stazione e la succursale della Banca di Francia nella *Place de la Liberté*. Nonostante l'imponenza di questi edifici e degli spazi pubblici in cui sono inseriti, la vita della città si svolge essenzialmente nei quartieri, intorno alle fabbriche. La crisi economica ed industriale, i cui primi sintomi si sono manifestati a partire dagli anni '70, oltre a comportare una perdita di attività, ha anche avuto un impatto a livello urbanistico, sull'immagine della città: si dice che Roubaix non abbia un vero e proprio centro ed è dunque da questo punto debole che il sindaco René Vandierendonck ha voluto iniziare il processo di ri-valorizzazione della città.

Nel centro città viene creata una ZAC⁴, che permette di svolgere importanti lavori di ristrutturazione. In particolare, l'arrivo della metropolitana agisce da stimolo per avviare il progetto per la *Grand'Place*, particolarmente ambizioso riguardo alla cura dei dettagli ed innovativo rispetto alle procedure standard e alla divisione dei ruoli in seno alle strutture amministrative locali. La *Place de la Liberté* diventa un nodo intermodale strategico (bus, metropolitana, tram) poiché si tratta anche di un polo centrale rispetto a nuovi servizi urbani.

Il settore economico riceve un forte impulso grazie agli sgravi fiscali ottenuti con il dispositivo statale di *Zone franche urbaine*, di solito applicato alle zone industriali: a Roubaix, invece, è servito per attirare nuovi investimenti in centro. Il settore commerciale ricopre un ruolo particolare con l'apertura di trattative con grandi insegne della distribuzione organizzata e con la creazione di un organismo di gestione unitaria. Vengono individuate tre possibili operazioni urbanistiche legate all'apertura di grandi superfici, tutte inusuali per una localizzazione in un contesto densamente urbanizzato: un centro commerciale, un

³ Denominazione della piazza principale nelle città del Nord della Francia.

⁴ *Zone d'aménagement concerté*, strumento urbanistico che permette di sviluppare progetti anche in deroga ai documenti urbanistici vigenti (cfr. l'articolo di Antonio Casella in questo stesso numero).

cinema multisala ed un *factory outlet centre*⁵. La difficoltà principale consiste nel trovare operatori disposti ad insediarsi in un territorio che presenta più vincoli rispetto alla periferia ed a scommettere sulla rinascita di Roubaix, città stigmatizzata a vari livelli (economico, sociale...). L'organismo di gestione unitaria ha funzionato come garanzia della capacità del Comune di controllare l'evoluzione urbana e di dedicare una cura particolare alla gestione degli spazi in cui i tre operatori erano invitati ad insediarsi.



Figura 3. Cinema, Roubaix.

Il primo passo da parte del Comune di Roubaix è stato presentarsi al salone del MAPIC di Cannes⁶, in modo da esporre agli operatori commerciali le potenzialità della città. È in questo modo che il Comune è entrato in contatto con Mc Arthur Glen, gestore di *outlet* che cercava una localizzazione nella Francia del Nord. Questi formati sono generalmente insediati in zone ben collegate da infrastrutture di trasporto, ma poco densamente urbanizzate. Mc Arthur Glen ha dunque dovuto adattare le sue modalità operative alle specificità di una zona centrale ed ha richiesto specifiche garanzie al Comune in modo da limitare i rischi e poter ritrovare condizioni adeguate per lo sviluppo della sua struttura.

⁵ È un insieme di esercizi commerciali che vendono prodotti di grandi marche a prezzi scontati almeno del 30%, trattandosi di collezioni precedenti all'anno in corso.

⁶ Il Mercato internazionale dell'insediamento commerciale (MAPIC) è una vetrina di progetti ed opportunità commerciali che attrae ogni anno investitori, commercianti, shopping centre, comuni ed altri enti locali. (Cfr. www.mapic.com).

E da rilevare che un *outlet* (*A l'usine*) era già presente a Roubaix, ma localizzato in periferia: la sua clientela proviene da una zona d'attrazione di scala metropolitana e transfrontaliera, più che cittadina. In effetti, gli attuali abitanti di Roubaix non hanno la capacità economica di accedere alle grandi marche, seppure scontate. La creazione di un secondo *outlet*, nel contesto del rinnovamento del centro città, ha appunto per obiettivo attirare il ceto medio e contribuire a creare un mix di popolazione più variegato ed equilibrato.

Per il centro commerciale con ipermercato, la scelta si è orientata sul binomio Altarea-Casino essenzialmente perché Altarea è uno dei primi gruppi specializzati nella creazione di centri commerciali in ambito urbano. In effetti, rispetto ad una zona di nuova urbanizzazione, nella città densa è necessario tenere conto di vincoli molto più numerosi, poiché più soggetti agiscono in ambiti strettamente correlati e tali interazioni richiedono concessioni e negoziazioni. Inoltre, i meccanismi di acquisto sono diversi: i visitatori sono forse più numerosi nel loro complesso in città, ma si tratta spesso di semplici passanti, che peraltro non corrispondono necessariamente alle categorie di consumatori desiderate dagli operatori commerciali e non sempre rappresentano potenziali clienti.

Il Comune di Roubaix ha quindi creato nel 1999 un organismo di gestione unitaria per promuovere la rinascita del centro e rappresentare l'interfaccia tra i soggetti coinvolti. In una prima fase si è trattato di valorizzare gli spazi di interscambio della metropolitana, rendendoli accoglienti e sicuri, e preparare così l'arrivo delle grandi insegne. La denominazione ufficiale è *l'Association de gestion unique du centre commerçant de Roubaix* (Aguccr), ma per uso corrente di comunicazione ed di marketing viene utilizzata la denominazione più informale *Roubaix côté commerce*. Lo statuto giuridico è quello di un'associazione⁷, il cui consiglio d'amministrazione è costituito da otto membri appartenenti ad organismi istituzionali (quattro per il Comune, uno per la Communauté urbaine e tre per le Camere di Commercio ed Artigianato) ed altrettanti rappresentanti del settore privato (le grandi insegne commerciali, le associazioni di commercianti ed artigiani del centro, il rappresentante locale della Camera di Commercio). Altri organismi vengono associati alle iniziative in maniera puntuale: ad esempio *Transpole*, l'ente concessionario dei trasporti pubblici a livello metropolitano, è spesso sollecitato per fornire informazioni sulla frequentazione delle aree d'interscambio; l'*outlet "A l'Usine"* è invece coinvolto nelle operazioni commerciali e di pubblicità.

L'associazione Aguccr è stata definita dal suo primo manager come "uno sportello di ascolto del sito". In effetti il suo funzionamento è basato principalmente su riunioni mensili e tematiche, che permettono di mettere in contatto i soggetti coinvolti nei diversi settori, oltre che di assicurare una continuità nello svolgimento delle operazioni. Non esistono veri obblighi per i membri dell'associazione: il manager parla più volentieri di un "contratto morale: quello di rispondere ai problemi". Per ogni argomento, i membri direttamente interessati hanno il compito di trasmettere le informazioni alle rispettive istituzioni e predisporre le azioni corrispondenti alle loro competenze.

⁷ Le associazioni francesi (*non profit*) sono riconosciute dalla legge del 1° Luglio 1901. Esse possono svolgere azioni collettive anche di vasta portata, ma sempre senza scopo di lucro.

Tale funzionamento soddisfa gli aderenti principalmente per i legami che si creano tra gestori dei servizi ed operatori economici impegnati in centro città. A volte si osservano addirittura miglioramenti nella comunicazione tra gestori di servizi di una stessa istituzione, in particolare in seno al Comune, dove l'organizzazione settoriale in genere non favorisce gli scambi.



Figura 4. Rue, Roubaix.

La prima iniziativa facente capo alla *Association* a Roubaix è stata quella di coordinare l'azione di *stewards urbani*, ingaggiati grazie a contratti *emplois-jeunes* per giovani in difficoltà, ma la cui missione consisteva soprattutto nella mediazione: più che fornire informazioni turistiche o sulla localizzazione delle attività (che non erano ancora del tutto insediate), si trattava di creare una presenza rassicurante ed eventualmente aiutare gli abitanti a familiarizzarsi con la metropolitana o informarli sull'evoluzione dei cantieri. Al contempo, grazie alla loro presenza regolare, i giovani erano in grado di comunicare allo staff eventuali disfunzioni (degrado, lampadine bruciate, problemi di pulizia o sicurezza). Tuttavia, una volta avviati i centri commerciali, non si è riusciti a far perdurare questa attività a lungo termine, soprattutto per la difficoltà di attribuire un incarico preciso ai giovani operatori. Infatti, il tessuto commerciale e turistico non giustifica, almeno per il momento, un tale investimento di risorse umane.

Peraltro, la gestione unitaria è stata l'occasione per precisare la suddivisione dei ruoli tra enti pubblici e privati. È significativo il caso dell'*outlet* di Mc Arthur Glen, che si è insediato nel sito di un centro commerciale dismesso⁸, che inglobava nel proprio perimetro un importante asse urbano di uscita dal centro (rue de Lannoy): gli enti coinvolti si sono accordati per ridare un ruolo a tale percorso urbano e definire statuti differenziati per gli spazi coinvolti nell'operazione. Mc Arthur Glen è concessionaria per 99 anni dei terreni edificabili, mentre la rue de Lannoy ritorna ad essere spazio pubblico, di competenza del Comune. Il progetto proposto per l'*outlet* è risultato convincente per l'amministrazione comunale perché le soluzioni architettoniche proposte da Mc Arthur Glen richiamano le strutture industriali, peraltro mai esistite in quanto tali nell'iper-centro di Roubaix, ma compatibili con l'immagine che il Comune desiderava creare.

D'altro canto, alcune richieste dei soggetti privati miravano ad avere condizioni coerenti con la logica della grande distribuzione: sebbene non sia stato formalizzato per iscritto, Mc Arthur Glen ha ottenuto, per esempio, l'attribuzione esclusiva di due netturbini municipali, incaricati di realizzare passaggi più frequenti che nel resto della città, e l'insediamento di un posto di polizia municipale nel perimetro dell'*outlet* (a fianco degli uffici dell'amministrazione). In compenso, non è previsto (e sarebbe illegittimo) un servizio di sicurezza privato per l'insieme del centro: l'*Association* ha permesso di organizzare l'interfaccia tra il servizio di polizia municipale e gli agenti di sicurezza impiegati da ogni singolo negozio per la sorveglianza interna. Inoltre, la porzione della rue de Lannoy inclusa nell'*outlet* è inaccessibile negli orari di chiusura dei negozi: di sera e nei giorni festivi è necessario percorrere le strade adiacenti, che sono male integrate nel tessuto urbano, poiché si tratta essenzialmente di spazi di servizio. Di fatto, questo tratto di strada ha uno statuto ibrido, che rimette in discussione i valori dello spazio e del servizio pubblico.

Tali misure non sono il frutto di trattative *una tantum*, ma giustificano la presenza di un organismo di gestione permanente, che si occupa del coordinamento e della manutenzione secondo gli standard concordati, ma anche della ricerca di fondi e della creazione di iniziative di animazione del centro. Infatti, se le risorse per il funzionamento ordinario provengono da quote fisse dei partner coinvolti, raccolte di fondi specifiche sono necessarie per finanziare le azioni puntuali. Inoltre è necessario poter disporre di personale capace di seguire le procedure amministrative per richiedere ulteriori finanziamenti pubblici quali i fondi europei, nazionali o locali. Ad esempio, l'ottenimento nel 2003 dei contributi del Fisac⁹ ha permesso di svolgere importanti attività di animazione commerciale, che non potevano essere sponsorizzate dalla Camera di Commercio perché non riguardavano l'intera area metropolitana, ma solo Roubaix.

Col tempo le azioni dell'Aguccr sono state orientate sempre più verso il commercio e meno verso la gestione del centro città perché con l'assestamento

⁸ Un centro commerciale degli anni '60, "Roubaix 2000", il cui degrado è iniziato rapidamente e che ha chiuso ancor prima di giungere al nuovo millennio, di cui portava il nome.

⁹ *Fond d'Intervention et de Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce*, fondo creato sulla base di tasse prelevate alla grande distribuzione e destinato al sostegno del commercio indipendente: il Ministro del commercio ripartisce i fondi in base al parere espresso da un'apposita commissione nazionale.

delle operazioni di trasformazione le esigenze sono cambiate. Tuttavia l'*Association* svolge tuttora un ruolo attivo di promozione e di monitoraggio: lo scopo è di rendere possibile un rapido adeguamento ai cambiamenti (abitudini di consumo, sviluppo della città...), con particolare attenzione verso i servizi di prossimità e i progetti per la qualità urbana.

Sinergie in progress a Lille

La situazione di Lille non è mai stata preoccupante quanto quella di Roubaix: in quanto centro principale dell'area metropolitana, il commercio ha sempre mantenuto un'attività consistente. Tuttavia l'operazione Euralille minacciava di sconvolgere gli equilibri esistenti, diventando fonte d'inquietudine soprattutto per il commercio indipendente. Si trattava di prendere posizione di fronte al centro commerciale previsto nel complesso di Euralille e facilmente accessibile da entrambe le stazioni ferroviarie cittadine: quella pre-esistente e la nuovissima stazione Lille Europe per i treni ad alta velocità. Il rischio per il sistema commerciale urbano non era solo di non riuscire a beneficiare dei nuovi flussi di viaggiatori, ma anche di perdere potere di attrazione rispetto alla nuova centralità creata dal complesso di Euralille. Intense trattative hanno permesso di ottenere la garanzia che le categorie merceologiche introdotte in Euralille non sarebbero state concorrenziali, ma complementari, con quelle già presenti in città. Al contempo, il centro si è specializzato: il centro storico ha beneficiato di operazioni di ristrutturazione che hanno permesso di attirare negozi di lusso, mentre l'iper-centro moderno è stato pedonalizzato e propone negozi più accessibili (principalmente grandi catene internazionali di gamma medio-bassa).

In tale contesto, i commercianti del centro città, su suggerimento e con il supporto della Camera di commercio, si sono organizzati per finanziare un organismo di gestione unitaria: nasce così l'associazione GAEL¹⁰, sul modello inglese d'iniziativa privata. Viene assunto un *project manager* che ha il ruolo di interfacciarsi con gli enti pubblici, trovare i finanziamenti per assicurare la continuità dell'associazione e per organizzare delle operazioni di animazione e di rilancio del commercio urbano. In particolare, vengono introdotti degli *steward urbani*, il cui compito riguarda l'informazione sia dei commercianti che dei clienti. Inoltre svolgono un ruolo di monitoraggio del funzionamento del centro storico e moderno, in particolare per quanto riguarda la pulizia e la sicurezza. Molto visibili, con la loro cerata gialla, percorrono le strade del centro a coppie, dando informazioni sulla localizzazione dei negozi e sui principali siti ed eventi turistici. Il sabato, un chiosco è montato in uno degli incroci dei percorsi più frequentati dell'iper-centro. Durante la settimana consacrano una parte del loro tempo in visita ai commercianti, per raccogliere le loro domande, le osservazioni o le informazioni sulla vita di quartiere e per comunicar loro le ultime iniziative. Dopo una prima fase di avviamento dell'associazione, si è ormai arrivati a regime: il primo *manager* (andato ad occupare un ruolo di maggiore responsabilità) è stato sostituito da una professionista con un profilo più orientato al *marketing* e con

¹⁰ *Groupement des acteurs économiques de Lille-centre.*

un'esperienza nella grande distribuzione¹¹. Infatti la particolarità del GAEL è che non si limita a federare piccoli imprenditori, ma coinvolge anche il settore dei servizi (che raramente intervengono nelle associazioni commerciali locali) e la grande distribuzione nelle sue varie forme (dal *franchising* ai grandi magazzini): l'attività si svolge dunque a più ampio raggio rispetto ad una normale associazione di commercianti di via.



Figura 5. Lille.

L'atteggiamento del Comune di Lille è soprattutto quello di stimolare le iniziative, ma senza prenderle in carico totalmente. Il Comune assume piuttosto un ruolo di coordinatore, con la creazione, per quanto riguarda il commercio, di un piano locale di settore¹². Per la sua visione avanzata sul commercio urbano, il

¹¹ In realtà attualmente il GAEL è in una fase di transizione poiché si è conclusa la collaborazione anche con la seconda manager. Il personale è sempre la spesa più ingente e per il momento la struttura preferisce non assumere un nuovo dirigente, mantenendo costante il numero di steward e contando sull'esperienza accumulata dall'équipe in carica.

¹² *Plan local d'action pour le développement commercial, artisanal et des services (PLA).*

GAEL è stato associato alla redazione del PLA del commercio di Lille, congiuntamente con un altro ente, che agisce a scala comunale: la federazione delle associazioni di via¹³. Nata negli anni '70, la Federazione aveva essenzialmente un ruolo di rappresentanza e di lobby presso il Comune, ma nel 1998 ha riorientato le sue attività, sostenendo in maniera più concreta i suoi membri. Infatti, la difficoltà per le associazioni locali è, spesso, di disporre di risorse umane ed economiche per svolgere attività innovative. Agendo ad una scala più vasta, la Federazione può capitalizzare le esperienze dei suoi membri e fornire loro un sostegno grazie a risorse quali sovvenzioni comunali e della Camera di Commercio¹⁴. Da qualche anno, la Federazione mette degli animatori a disposizione delle singole associazioni e si impegna in una riflessione che va oltre l'ambito strettamente commerciale. Contrariamente al GAEL, nessun riferimento esplicito è fatto al *Town Centre Management*, ma la sinergia tra Comune, GAEL e Federazione conduce ad gestione unitaria di fatto, che si annuncia promettente.

Le iniziative sviluppate a Roubaix e a Lille seguono logiche piuttosto diverse, per modalità di organizzazione (iniziativa pubblica nel primo caso e privata nel secondo) e tipi di azioni, ma fanno entrambe capo al coordinamento della comune Camera di commercio, che fa parte, a sua volta, dei membri fondatori della rete europea TOCEMA di riflessione sulle iniziative di gestione unitaria. Nonostante le differenze riscontrate a Lille e a Roubaix, osservando l'evoluzione delle strutture e delle loro relazioni, emerge una convergenza verso la logica della gestione unitaria del centro città e del commercio urbano, che crea sinergie tra settori e soggetti diversi, dando ampio spazio al commercio, non solo come fattore economico, ma anche come forza motrice per la vitalità del tessuto urbano.

¹³ *Fédération lilloise du commerce, artisanat et service.*

¹⁴ Una parte delle entrate della Federazione proviene dall'affitto dei chioschi del mercato di Natale, di cui è proprietaria.

Riferimenti bibliografici

BASILE Maria, *Urbanisme, management et commerce. La transposition des modèles belges et britannique de gestion de centre-ville dans les quartiers historiques des agglomérations de Gênes et de Lille*. Tesi di dottorato in cotutela (Università Paris VIII e di Genova), relatori Alain BOURDIN e Antida GAZZOLA, discussa il 17 dicembre 2005, 2005, pp. 401.

DE BENEDETTIS Mario, "Il centro delle culture, le culture al centro: processi di riqualificazione ed imprenditori culturali", in: BOVONE Laura, MAZZETTE Antonietta, ROVATI Giancarlo (ed.), *Effervescenze urbane. Quartieri creativi a Milano, Genova e Sassari*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 120.

BONDUE, Jean-Pierre (ed.), *Temps des courses, course des temps. Atti del convegno internazionale organizzato a Lille e Roubaix il 21 e 22 novembre 2003*, Lille, USTL, 2004, pp. 340.

BOVONE Laura, MAZZETTE Antonietta, ROVATI Giancarlo (ed.), *Effervescenze urbane. Quartieri creativi a Milano, Genova e Sassari*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 205.

CASELLA, Antonio, "Town centre management per la gestione integrata e unitaria dei sistemi commerciali urbani", *Urbanistica informazioni*, n° 194, 2004.

DESSE, René-Paul, *Le nouveau commerce urbain. Dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001, pp. 198.

PARIS, Didier, STEVENS, Jean-François, *Lille et sa région urbaine. La bifurcation métropolitaine*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 265.

COMERCIO Y PERIFERIA: EL CASO DE LA REGIÓN DE MADRID

RETAIL IN THE OUTSKIRTS: THE CASE STUDY OF THE MADRID REGION

Ramón López de Lucio*

ABSTRACT

The retail activities in Spain have changed in the last thirty years. The relations with public places and public transport have changed too. The city fragments itself. It specializes its activities and places. Great stores located in outskirts districts take place in this framework of sprawled city.

The Eighties were a transition period. Warehouses were opened in district centres of Madrid, simultaneously retail parks were inaugurated in outlying districts. In the Nineties, a lot of suburb superstores and retail parks were opened. At the beginning of this century, retail parks are authentic territorial nodes in the urban area of Madrid. The retail parks locations create a new hierarchy for the urban centres of this city. The Spanish average in this type of retail triples to the European average.

The new retail generates a great impact in the traditional retail, as well as in the vitality of the urban public spaces.

Key words: Urban area of Madrid, metropolitan planning, urban retail.

ESTRATTO

Le attività commerciali in Spagna hanno vissuto negli ultimi trenta anni dei cambiamenti sostanziali, accompagnati dalle trasformazioni nelle relazioni di tali attività con lo spazio urbano ed il trasporto pubblico. La città si è frammentata, le sue parti si sono specializzate e nella struttura insediativa della città diffusa sono sorte le grandi superfici commerciali extraurbane.

Gli anni ottanta sono stati un periodo di transizione. A Madrid sono stati aperti dei grandi magazzini in centro e contemporaneamente dei centri commerciali nelle zone periferiche. Negli anni novanta si verifica una esplosione di grandi strutture nell'area metropolitana. All'inizio del nuovo secolo, i centri commerciali rappresentano le nodalità territoriali della regione urbana di Madrid. Nasce una nuova gerarchia dei centri urbani, influenzata dalla localizzazione di questi nuovi complessi commerciali. La presenza di queste superfici in Spagna diventa tripla rispetto a quella europea.

I nuovi formati commerciali generano degli effetti sulle reti tradizionali e sulla vitalità dello spazio urbano.

Parole chiave: Regione di Madrid, periferia metropolitana, commercio urbano

* Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

De la ciudad al territorio urbano, de la calle comercial a los recintos privados de las nuevas formas comerciales y de ocio.

En las últimas tres décadas se ha asistido en España, en el campo de la actividad comercial, a una triple escisión:

- el comercio, en particular las grandes superficies comerciales, abandona el centro de la ciudad para instalarse primero en ciertos nodos privilegiados de las periferias urbanas densas y, en un segundo momento, en los lugares de máxima accesibilidad rodada de las periferias metropolitanas y regionales.
- las tradicionales relaciones entre comercio y espacio público (calles, avenidas, plazas) y entre comercio y vida urbana peatonal intensa se difuminan según avanza el proceso de concentración comercial y de perifерización. Si los grandes almacenes de las décadas de los 60' y 70' no cuestionaban el espacio público tradicional, más bien lo reforzaban y jerarquizaban, los hipermercados y los grandes Centros Comerciales de los 80' y 90', se localizan de manera autónoma y autista, su accesibilidad es casi exclusivamente a través del automóvil privado, sus relaciones ya no son con la "calle" sino con la red arterial de autovías urbanas, su único espacio significativo es ahora un espacio interior, cerrado y privatizado.
- La también histórica relación entre actividad comercial y transporte público se rompe drásticamente. Si los clásicos centros y subcentros urbanos, lugares comerciales privilegiados, eran también los puntos de máxima accesibilidad por medio del transporte público (redes de Metro, autobuses, etc.), las nuevas grandes superficies a partir de mediados de los 70' se localizan en lugares prácticamente inaccesibles para los peatones y con transportes públicos mediocres, caso de existir. Los nudos de la red arterial, los enclaves accesibles a través de los ramales de aquella, se convierten en espacios privilegiados para una accesibilidad volcada casi exclusivamente en el automóvil.

No se trata, evidentemente, de que "el comercio abandone la ciudad" sino de que esta ha cambiado sustancialmente y con ella las relaciones entre las distintas actividades que la componen. La ciudad española anterior a 1975/80 era básicamente una ciudad densa, compacta, multifuncional. La vivienda colectiva coexistía con el comercio, los servicios, los equipamientos, incluso con los talleres y almacenes alojados en bajos o en edificios *ad hoc* alojados en el interior de los patios de manzana. El transporte público y los desplazamientos peatonales de proximidad eran la norma para el 80% o más de los movimientos.

La revolución de la movilidad y de las grandes infraestructuras viarias que la permiten cambia totalmente el panorama, como es bien sabido. La ciudad se fragmenta, "explota"¹, se desdensifica, se especializa. Ya no se habla de

¹ El libro: *L'explosió de la ciutat* (FONT, 2004) cuenta con un capítulo sobre la región urbana de Madrid preparado por Julio García Lanza y Ramón López de Lucio.

ciudades sino de “territorios urbanos”, incluso de “galaxias urbanas “. Se trata de espacios de centenares o millares de Km2, surcados por redes de autopistas y ocupados de manera diferencial por tejidos especializados: urbanizaciones de vivienda unifamiliar (o de vivienda colectiva de baja densidad y amplios espacios verdes privatizados), parques de actividad terciaria, polígonos industriales más o menos rehabilitados, grandes equipamientos públicos o privados en parcelas acotadas, etc.

Es en estos territorios de la dispersión, de la fragmentación, de la homogeneidad y del uso intensivo y extensivo del vehículo privado como medio privilegiado de relación, donde aparecen de forma lógica, como una pieza más, las grandes superficies comerciales autónomas. Estas instalaciones cumplen, además de las funciones típicas de aprovisionamiento y consumo, el papel de particulares espacios de sociabilidad y ocio, el antiguo papel que en la ciudad tradicional tenían los ejes comerciales y las grandes avenidas. Con la diferencia, nada despreciable, de que ahora estos “nuevos espacios públicos” son de propiedad, gestión y control rigurosamente privados.



Figura 1. Vista aérea del complejo comercial y de ocio MADRID-XANADÚ, situado en el Km. 23 de la Autovía de Extremadura (A-5/E-90) dentro del término municipal de Arroyomolinos situado en el Subsistema Periurbano del Suroeste/Frontera de Toledo. Ocupa una parcela de 24 Ha y cuenta con 185.000 m2 de superficie de venta, record de la región.

limitrofes que, funcionalmente, ya forman parte de ella: el Norte de Toledo y el Suroeste de Guadalajara).

La corona metropolitana densa (Suroeste, Este y Norte metropolitanos) cuenta ahora con 1,74 millones, más del 32% del total; su crecimiento en el último decenio ha sido importante, el 18%, si bien veremos que moderado en relación con otros sistemas territoriales más extensivos. Me refiero explícitamente a los que he denominado: “Sistema Suburbano” (integrado por el Oeste metropolitano y la comarca de la Hoya de Villalba) y “Sistema Periurbano” (el resto de las comarcas de la Comunidad exteriores a la antigua Área Metropolitana) (Véase FIGURA Nº 2, NOTA 3) (LÓPEZ DE LUCIO, 2003).

Pues bien, el Sistema Suburbano (extensivo, fragmentado, de bajas densidades relativas) suma ya 441 mil habitantes, el 81% del total provincial. Y lo que es más significativo, sólo en la década de los 90’ ha crecido casi un 77%, desde 249 mil hab. en 1991 (hasta el 93% el subsistema de la Hoya de Villalba).

El sistema Periurbano, la frontera reciente de los fenómenos de dispersión, cuenta ya con 308 mil habitantes, un modesto 5,7% del total provincial. Cifra que adquiere su significado cuando se considera que el crecimiento medio de la década ha sido del 52%, cifra que se eleva al 84% en la comarca del Alto Jarama y al 104% en el Suroeste de la Comunidad.

Esta intensa redistribución de la población en el territorio no es ajena por supuesto al intensivo crecimiento de la red arterial de alta capacidad. A comienzos de los 80’ tan solo existía un primer cinturón (la M-30) incompleto aún por el Noroeste, además de las seis autovías radiales con exigüos recorridos de varias de ellas. En 1991 el sistema ha ascendido a la notable cifra de 405 Km. de autovías y autopistas (incluyendo tramos del segundo y tercer cinturón, M-40 y M-50). Pero en el 2005, completas ya las cuatro nuevas radiales (R-2, R-3, R-4 y R-5) y otros tramos de alta capacidad, el sistema se acerca a los 950 Km. de autovías y autopistas, que lo convierte, en relación con la población, en el más extenso de Europa.

El Suelo Urbano y los Sistemas Generales cubren, en el año 2001, 974 km² de superficie (el 12% de la provincia). Pero la ciudad de Madrid, con un 54% de la población, solo representa el 34% de esa superficie. Mientras que los Sistemas Suburbano y Periurbano, con un 13,8% de población, representan el 38,5% de la superficie (LÓPEZ DE LUCIO, 2003: 137). Datos que expresan con claridad el significado de los procesos de dispersión y desdensificación que sufre el territorio madrileño, procesos a la vez directamente relacionados con el auge de las nuevas formas comerciales periféricas.

El proceso no hará sino acelerarse a la vista de los datos agregados de planeamiento general vigente: de los 329 km² de suelo urbanizable, solo el 13,7% se localizan en la capital y un 37,1% en la Corona Metropolitana densa (SO, E y N metropolitanos). Frente a casi un 50% en el conjunto de los Sistemas Suburbano y Periurbano (163 km²). Las mismas cifras referidas al Suelo No Urbanizable Común, la reserva para los futuros suelo urbanizables, arrojarían para los mismos ámbitos los resultados 0,64%/11,38%/88,0%.

La implantación de las nuevas formas comerciales redimensionadas en el territorio de la región. Evolución 1975-1992.

El primer hipermercado español abre en 1973 en Castelldefells, tradicional suburbio residencial costero de Barcelona. En 1975 sólo existen cuatro hipermercados en España, frente a la ya muy significativa implantación en países con mayores niveles de vida, motorización y dispersión residencial, como son Francia, Gran Bretaña o Alemania Occidental².

Antes de 1975 solo existen 15 grandes superficies en la ciudad de Madrid, de las que 13 se localizan en la almendra central. Se trata de los 8 grandes almacenes de El Corte Inglés/Galerías Preciados, algunos almacenes populares (Sepu, Simeón) y los primeros centros comerciales modernos (Galaxia, C.C. Argüelles, etc.) en torno a Sol-Callao-Gran Vía o los cuatro principales subcentros urbanos existentes: Princesa/Argüelles, Goya/Narváez, Serrano y Cuatro Caminos.

En la periferia metropolitana no existe antes de 1980 ninguna superficie mayor de 7.000 m²; prácticamente todas las que hay están comprendidas entre los 2.000/3.000 m² de superficie de venta. El grupo más numeroso consiste en 6 almacenes populares situados en el centro de los núcleos urbanos del Sur (Getafe, Móstoles, Alcorcón, Leganés), el Este (Alcalá de Henares) y el Oeste (Alcobendas). Varios de ellos cerrarán o se reconvertirán en hipermercados urbanos de precios bajos en etapas posteriores.

Encontramos también en este primer momento una gran superficie de muebles en Móstoles y un hipermercado de dimensiones relativamente discretas (3.000 m²) en la periferia de Alcorcón. Así como los primeros Centros Comerciales de dimensiones reducidas, dos de ellos en el NO (Majadahonda) y sólo uno en el Sur (Getafe II), en un emplazamiento bastante central.

El decenio 1975-85 es un periodo de transición: todavía se abren dos almacenes populares en el distrito Centro (Simago), además de algunos Centros Comerciales muy urbanos y de tamaño pequeños o medianos especializados en moda (Multicentros de Princesa, Orense, Serrano y Goya) que refuerzan los subcentros a que hacíamos referencia arriba.

Pero también aparecen por primera vez dos Centros Comerciales implantados en barrios periféricos (El Greco en El Batán, en 1983, 5.000 m²; C.C. Guadalupe en Canillas en 1982, 6.800 m²). Sin embargo, los dos hechos más significativos dentro de la capital serán la apertura de un hipermercado en la periferia urbana densa (Alcampo de Avda. Ciudad de Barcelona en 1982, 12.680 m²) y, sobre todo, la inauguración del gran C.C. Madrid 2/La Vaguada en 1983. Con sus 85.000 m² de superficie de venta y sus miles de plazas de aparcamiento subterráneo, la inclusión de un Gran Almacén, un hipermercado, centenares de locales comerciales, bares y restaurantes, cines, etc., supone un intento explícito de crear un nuevo centro urbano exterior al ensanche histórico, en la nueva

² 102 hipermercados en Gran Bretaña, 291 en Francia y 627 en Alemania Occidental en 1975; cifras de EUROSTAT, 1994, pp. 24.

periferia municipal construida a partir de los años 60'. Y, desde luego, al borde del tramo Norte del primer cinturón (Avda. de la Ilustración/M-30).

En la periferia metropolitana en el quinquenio 1980/85 la situación comienza a modificarse con rapidez. Aumentan significativamente los tamaños de algunas implantaciones. Así el C.C. Getafe 3, situado en la urbanización de vivienda unifamiliar del mismo nombre, la primera que aparece en el Suroeste metropolitano, alcanza 19.000 m² e incluye un hipermercado Alcampo de 7.500 m².

Comienzan a proliferar los hipermercados periféricos ligados a las grandes cadenas de distribución y con dimensiones bastante mayores (entre 7.000 y 10.000 m² SBA); el citado Alcampo de Getafe 3, PRYCA en las Rozas y San Fernando de Henares, Continente en Alcobendas. Aunque también aparecen hipermercados de menor tamaño (3.000-5.000 m²), no asociados a las grandes firmas, y en posiciones más urbanas, integrados en pequeños centros comerciales sobre todo en el Suroeste metropolitano.

Ya no se abre ningún almacén más popular pero aparece sin embargo una verdadera floración de Centros Comerciales de pequeño o mediano tamaño (1.500-7.000 m²), a veces asociados a un supermercado. Entre estos se encuentran los Zocos de Pozuelo y Villalba y los C.C. de Pozuelo, Villalba, Tres Cantos, Alcobendas y Móstoles. Además de los de Parla y Fuenlabrada ya reseñados por integrar un hipermercado.

Entre 1986 y 1992 aparecen 18 grandes superficies en la ciudad central. De ellas solo 7 están en la almendra central y 11 se localizan en la periferia exterior a la M-30. Ya no se produce ninguna apertura de Grandes Almacenes o Almacenes Populares. Se abren dos nuevos hipermercados periféricos: Alcampo en Moratalaz (1986, 12.450 m²), Hiper Sur en Villaverde (1986, 2.500 m²). Además de 5 Centros Comerciales con hipermercado. Los 3 más significativos abren sus puertas en 1992 en situaciones periféricas en íntima relación con la red arterial: PRYCA (12.000 m²) en la confluencia de la M-40 con la Avda. de Córdoba; Gran Vía de Hortaleza, con idéntica superficie, en el eje de igual nombre y próximo a la M-30; HIPERCOR (35.000 m² de los cuales el Hiper ocupa 15.000 m²) en Méndez Álvaro/M-30.

Además de otros 12 Centros Comerciales menores (en general entre 3 y 7 mil m²) que pueden o no integrar un supermercado (800/1.200 m²) y un conjunto de locales en su mayor parte destinados a moda. Su localización es bastante variada: 5 en posiciones centrales pero no en el centro tradicional sino en una especie de extensión de este y del subcentro de Cuatro Caminos hacia el Noreste (Moda *Shopping* en General Perón, Esquina del Bernabeu), hacia el Este (Galería del Prado en Neptuno) o el Suroeste (Puerta de Toledo), y el resto en las diferentes periferias municipales: Noroeste (Sexta Avenida, La Florida), Norte (Mirasierra), Noreste (Arturo Soria Plaza, Colombia) y Sur-Sureste (Vicálvaro, Avda. de la Albufera, la Ermita, cerca del Manzanares).

En este período crítico de 1986-92 ocurre también una auténtica explosión de implantaciones en la periferia metropolitana: 29 en total, concentradas en el Sur y Noroeste metropolitanos (11 y 12, respectivamente). La

superficies mayores de 2.500 m² de superficie de venta (SBA). En realidad el número sería superior a las 150 ya que las grandes superficies integradas en Parques Comerciales o parques de Grandes Superficies (PGS) se contabilizan como una y existen cinco PGS en la región. Por tipos tendríamos:

- 5 Parques de Grandes Superficies, todos ellos localizados en los subsistemas polinucleares metropolitanos del SO, E y N. El mayor y el más antiguo de estos Parques es Parque Alcorcón, inaugurado en 1994, que suma 132 mil m² de superficie de venta, 6.800 plazas de aparcamiento y una decena de grandes superficies especializadas (entre ellas Alcampo, Ikea, Leroy-Merlín, ToysRUs, Decathlon, Porcelanosa, etc.). Parque Corredor, en la A-2 (Torrejón de Ardoz) tiene 120 mil m² y 4.000 plazas de parking. Megapark, en la A-1 (San Sebastián de los Reyes) tiene 124 mil m² y 5.000 plazas. Estos Parques, cuya superficie de venta equivale a unos 3.500/3.600 locales comerciales de 35 m² de superficie media (lo que da idea de su potencia), se configuran como auténticos nodos territoriales. Sus diferentes macrocontenedores -las distintas Grandes Superficies Especializadas que los integran- se rodean de gigantescas playas de aparcamiento en superficie y se relacionan entre sí por sistemas viarios internos de alta capacidad que ofrecen en conjunto una especie de caricatura del espacio urbano tradicional.
- 5 Centros Comerciales Regionales, con superficie de venta superior a los 40.000 m², un hipermercado de más de 10 mil m² y un mínimo de 100 locales comerciales independientes, que pueden incluir varias medianas superficies de tamaños comprendidos entre los 500/2.500 m². Suelen ser contenedores unitarios que reproducen en su interior el sistema de calles y plazas, habitualmente cubiertas y climatizadas, a diferencia del de los núcleos comerciales tradicionales. Entre los mayores ya hemos mencionado Parque Sur (151 mil m²) y Madrid-2/La Vaguada (85.000 m²).
- 22 Centros Comerciales Subregionales, con superficies de venta entre 15 y 40 mil m², un hiper con más de 2.500 m² (excepto en 3 casos) y un mínimo de 65 locales comerciales independientes.
- 48 Centros Comerciales Locales, con superficies de venta comprendidas entre 2.500 y 15.000 m².
- 5 Centros Comerciales Temáticos, tipo Factory, incluyendo un mínimo de 25 locales comerciales y un total de superficie de venta superior a 2.500 m².
- 6 Grandes Almacenes Urbanos, todos ellos localizados en Madrid ciudad.

Comunidad Autónoma de Madrid, 2000. Las elaboraciones y agrupaciones por sistemas y subsistemas territoriales proceden del trabajo, no publicado, de: LÓPEZ DE LUCIO, RAMÓN. - *Centros Urbanos y Grandes Superficies Comerciales. La reestructuración del sistema de centralidades en la región urbana de Madrid*, Madrid, 2001, pp. 375-401.

- 4 Grandes Almacenes Suburbanos, que responden a un tipo comercial específico creado por El Corte Inglés bajo la marca HIPERCOR.
- 7 Grandes Superficies Especializadas Aisladas.
- 1 Almacén Popular, residuo de la fórmula que se hizo popular antes de la irrupción de los hipermercados y los Centros Comerciales.

Tabla 1. Grandes Superficies Comerciales y Sistemas en la Región Urbana de Madrid, 2000/01

	SUP. (Km ²)	POBLACIÓN (2001) (miles hab)	DENSIDAD (Hab/Ha)	SBA (2000) (miles m ²)	INDICE SBA (m ² / hab)	Nº De Centros ⁵	SUP. media/ centro (m ²)
1.1. ALMENDRA 1.2. PERIFERIA MUNICIPAL				362 407		22 21	16.455 19.380
1. MUNICIPIO DE MADRID	606 (7,6%)	2939 (54,1%)	48,5	769 (33,2%)	0,26	43	17.884
2. POLINUCLEAR METROPOLITANO SW	410	1011	24,6	590	0,58	28	21.071
3. POLINUCLEAR METROPOLITANO E	430	498	11,6	305	0,61	15	20.333
4. POLINUCLEAR METROPOLITANO N	363	233	6,4	308	1,32	15	20.533
2+3+4 SISTEMA URBANO METROPOLITANO	1203 (15%)	1742 (32,1%)	14,5	1203 (33,2%)	0,69	58	20.741
5. RESIDENCIAL METROPOLITANO W	395	261	6,6	286	1,10	29	9.862
6. RESIDENCIAL SIERRA GUADARRAMA	701	180	2,6	41	0,23	5	8.200
5+6 SISTEMA SUBURBANO	1096 (13,7%)	441 (8,4%)	4,0	327 (14,1%)	0,74	34	9.618
7+8+9+10 SISTEMA PERIURBANO	5108 (64,6%)	308 (5,7%)	0,6	15 (0,6%)	0,05	3	5.000
REGIÓN URBANA DE MADRID	8013 (100%)	5429 (100%)	6,8	2314 (100%)	0,43	138	16.768

Fuente: Directorio AECC 2000, *Guía Grandes Superficies Comerciales CAM 2000*, Censo 2001 (población de derecho) y elaboración propia.

El total arroja una cifra de 2,31 millones de metros cuadrados de superficie de venta (SBA) que equivalen a unos 0,45 m² por habitante. Totalizan 8.655 unidades comerciales y más de 120 mil plazas de aparcamiento.

La media madrileña de grandes superficies triplica la española (0,15 m²/hab) y la europea (0,16 m²/hab), referidas tan solo a la superficie de Centros

⁵ Los Parques de Grandes Superficies Especializadas se contabilizan como un Centro, aunque suelen integrar entre 4 y 15 Grandes Superficies Especializadas cada uno de ellos.

Comerciales. Haciendo la correspondiente corrección la media de la Comunidad de Madrid sería aún el doble de la española y europea⁶.

Más significativo es el análisis por sistemas y subsistemas territoriales (TABLA 1 Y FIGURAS 3 Y 4):

- En el municipio capital, con el 7,6% del territorio y el 54% de la población tan solo se localiza el 33,2% de la superficie comercial de Grandes Superficies. Por lo que el índice por habitante es realmente bajo (0,26 m² SBA/hab), casi la mitad que la media regional y entre 4 y 5 veces inferior al de los subsistemas metropolitanos donde el fenómeno está más extendido (el Polinuclear Metropolitano del Norte, con 1,32 m²/hab, y el del Oeste, con 1,10 m²/hab.). Reflejo de la intensa implantación comercial tradicional que todavía sostiene la ciudad y sus distintos barrios, incluidos los periféricos, con sus características altas densidades, continuidad espacial, mezcla de usos y relevancia del transporte público.
- En los Subsistemas Polinucleares Metropolitanos densos del Suroeste y del Este aparece ya una mayor incidencia de las grandes superficies. Con el 27% de la población total, cuentan con el 38,7% de la superficie de venta total. Lo que se refleja en un índice que es más de dos veces superior al de la capital: 0,58 y 0,61 m²/hab., respectivamente. La existencia de estructuras comerciales tradicionales (progresivamente en situación críticas) en los centros urbanos y en los barrios densos contruidos entre 1960 y 1990, explican estos datos, a pesar de las masivas implantaciones realizadas a partir de 1980.
- El Subsistema Polinuclear Metropolitano denso del Norte ostenta en el 2000 un récord de intensidad en la implantación de grandes superficies, como ya se ha subrayado. Su índice de 1,32 m²/hab (que prácticamente agotaría la capacidad absoluta de compra de la población, según los estándares al uso), se explica por la relativa debilidad de los centros urbanos tradicionales en el ámbito (el único significativo es el de Alcobendas/San Sebastián de los Reyes) y por la estratégica posición de esta zona en relación con los distritos del Norte de la capital y con los municipios del Alto Jarama.
- Algo similar ocurre en el Subsistema Residencial Metropolitano del Oeste con su índice de 1,10 m²/hab. Aquí se unen la debilidad de las tramas urbanas compactas - estamos en el epicentro de los fenómenos de la dispersión y la baja densidad -, con las relativas excepciones de Las Rozas y Aravaca-Pozuelo, y la atracción que ejercen las grandes superficies del ámbito sobre el Subsistema Residencial de la Hoya de Villalba, con un índice más bajo que el de Madrid (0,23 m²/hab)

⁶ En esta contabilidad faltan los Hipermercados aislados, los Grandes Almacenes y las Grandes Superficies Comerciales aisladas o agrupadas en Parques Comerciales. La SBA de Centros Comerciales en la Comunidad de Madrid en el 2000 alcanza la cifra de 1,56 millones de m² (AECC, 2000), por lo que la cifra total es 1,46 veces superior. Haciendo esta corrección la cifra de Madrid sería aún el doble de las correspondientes a la media española o europea.

- Por fin en el Sistema Periurbano (que reúne los 4 subsistemas periféricos de la Comunidad), el fenómeno de las Grandes Superficies es aún incipiente, aunque en rápida transformación. En el 2000 solo se registraban 3 Centros y el índice era muy reducido, 0,05 m²/hab.

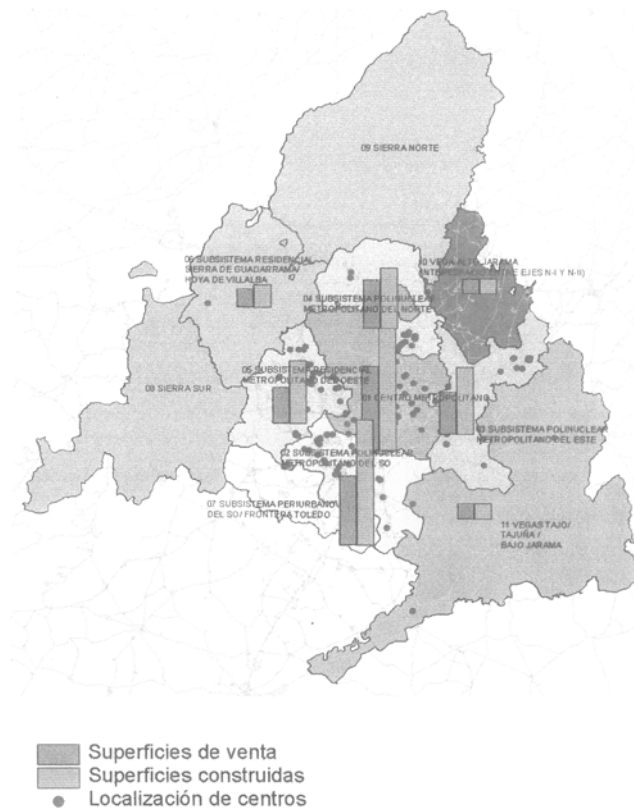


Figura 4. Superficies de venta y superficies comerciales construidas en cada uno de los Subsistemas Territoriales de la región urbana de Madrid (2004).

En resumen: sin apenas planificación en la región urbana de Madrid ha aparecido una nueva jerarquía de centros urbanos, claramente influida por las implantaciones de grandes superficies comerciales. Veremos que los centros tradicionales solo aparecen en los primeros puestos de la jerarquía en la ciudad de Madrid. En los municipios de la región tan solo aparecen en los lugares 3º, 4º y 5º.

- Caracterizamos como Centros de primer orden los que suman al menos 100 mil m² de superficie de venta. En la región aparecen 6 Centros de esta categoría. Dos localizados en la capital (el “centro” tradicional y la zona de Serrano/Goya). Los otros cuatro se sitúan en la periferia metropolitana densa, pero no coinciden con los centros

urbanos de sus respectivos municipios, sino con implantaciones relativamente aisladas y especializadas íntimamente relacionadas con la red arterial. Tres son Parques de Grandes Superficies (Parque Alcorcón en el SO; Parque Corredor en Torrejón de Ardoz, al Este; y Megapark en San Sebastián de los Reyes al Norte). El cuarto es un gigantesco Centro Comercial del que ya hemos hablado, Parque Sur en Leganés, al Suroeste.

- Centros de segundo orden son los que cuentan entre 40 y 100 mil m² de superficie de venta concentrado. De los 7 que hay en la región, tres corresponden a subcentros urbanos en la capital (Madrid 2/La Vaguada, zona Princesa/Bulevares y zona Castellana/General Perón/Paseo de la Habana). Otros tres son Centros Comerciales Regionales, dos situados en el Suroeste metropolitano (C.C. Loranca y C.C. Tres Aguas) y uno en el Oeste metropolitano (Centro Oeste/Equinoccio). El cuarto reúne un centro de ocio y un centro comercial abierto de tiendas de descuento (Parque Empresarial de Las Rozas).
- Centros de tercer orden. Se consideran los que tienen entre 15 y 40 mil m² de superficie de venta concentrada y también los centros urbanos de los municipios metropolitanos de 100 a 250 mil habitantes. Aquí el número se multiplica hasta un total de 41 centros. De los que 17 se localizan en la capital (8 ejes comerciales de calle tradicionales, 6 Centros Comerciales Subregionales, 2 Grandes Almacenes periféricos y un Centro Comercial temático). El resto (24 centros) se localizan en la región: 7 son centros urbanos de municipios importantes, 12 son Centros Comerciales Subregionales situados en las periferias de los municipios metropolitanos y 2 son Parques de Grandes Superficies. Solo cabe subrayar que en el Sistema Periurbano no aparece ninguno de estos centros (ni, por supuesto, de los de 1ª y 2ª categoría) y que en el Suburbano aparecen tres, siempre ligados a fórmulas de grandes superficies⁷.
- Centros de cuarto orden. Se consideran los que tienen entre 4 y 15 mil m² de superficie de venta así como los centros urbanos de municipios comprendidos entre 25 y 100 mil habitantes. Encontramos un total de 84 centros de esta categoría; 25 son ejes o zonas comerciales de barrio situadas en la capital, 13 son centros urbanos de municipios y el resto Grandes Superficies de distintos tipos. Tan solo señalar que 34 centros de esta categoría aparecen en los Subsistemas Polinucleares Metropolitanos del SW, E y N, 22 en el Sistema Suburbano y 3 en el Periurbano.
- Por fin, centros de quinto orden son los que cuentan con superficies concentradas de venta entre 1500 y 4000 m² ó los centros urbanos de municipios menores, entre 10 y 25 mil habitantes. No se ha considerado ninguno en Madrid-ciudad, aunque un examen más detallado podría permitir identificar decenas de estas pequeñas

⁷ Esta situación ha cambiado con la apertura del gigantesco C.C. y de ocio Madrid-Xanadú en el 2003.

concentraciones. En el resto de la región se identifican 31 centros de los que 11 corresponden a centros urbanos (5 en el Sistema Suburbano y 3 en el Periurbano). El resto son grandes superficies comerciales de pequeña dimensión.

Perspectivas y futuros: la imparable dinámica de apertura de grandes superficies en el primer quinquenio del siglo XXI.

El ritmo de aperturas de Centros Comerciales en la región de Madrid, en el último quinquenio (2001-2005) ha sido vertiginoso. Si en Junio del 2000 había 1,56 millones de m², en Diciembre de 2004 los 86 Centros Comerciales existentes suman 2,073 millones de m², un incremento casi del 33%. Y a finales del 2005 los 44 hipermercados existentes en la región suman 441 mil m² (bastantes de ellos incluidos en Centros Comerciales, por lo que ambas cifras no pueden sumarse directamente. La estimación de la superficie total de grandes superficies en el 2005⁸ se puede cifrar en unos 2,80 millones de m² de superficie de venta, lo que significaría un índice de 0,482 m²/hab., sobre una población total que ha crecido hasta los 5,80 millones de habitantes.



Figura 5. Esquemas publicitarios de la situación y estructura del C.C. y de Ocio Madrid-XANADÚ. Se aprecia perfectamente su carácter insular y su incidencia territorial sobre la región urbana de Madrid y sobre la limítrofe provincia de Toledo.

Quizás lo más significativo es que a mediados del 2005 existían (con licencia o en construcción) otros 12 proyectos de Centros Comerciales con una superficie total de 556 mil m², cuya apertura se producirá entre finales del 2005 y el 2008. Con lo que la cifra de grandes superficies para el 2008 en la región se

⁸ Calculada con la hipótesis de que el resto de los formatos identificados y dimensionados en el 2000 al menos han conservado su superficie total, 725 mil m².

acercará (o superará) los 3,35 millones de m^2 y probablemente el índice superará los $0,55 \text{ m}^2/\text{habitante}$, acercándose más a un práctico monopolio de oferta en todos los territorios exteriores a la ciudad central.



Figura 6. Vista Interior del C.C. Plaza Norte 2, con 16 mil m^2 de superficie de venta, que completa la oferta comercial del Parque de Grandes Superficies de San Sebastián de los Reyes (MEGAPARK) cuyo tamaño total asciende a 124.000 m^2 . Inaugurado en Octubre del 2004.

Para acabar, una breve reseña de las aperturas más significativas de estos últimos años y de las que están previstas próximamente:

- 2002, apertura del C.C. Opción, especializado en ocio (cines, piscinas, bolera, restaurantes, etc.), 38.000 m^2 , 3000 plazas de aparcamiento. Integrado en Parque Oeste de Alcorcón.
- 2003, apertura de Madrid-Xanadú, Centro Comercial de Hipercor y pista de hielo, abierto 365 días al año, 185.000 m^2 que incluyen 220 tiendas, multicines con 15 salas, bolera, pista de *karts*, 30 restaurantes, 8000 plazas de aparcamiento. Situado en el km. 23 de la carretera de Extremadura (municipio de Arroyomolinos).
- 2003, HIPERCOR de Sanchinarro, 55.000 m^2 , 4300 plazas de aparcamiento; situado en el nuevo barrio de Sanchinarro (13568 viviendas) al NE de Madrid, en la intersección de la M-40 y la A-1
- 2003, C.C. Avenida M-40 (Leganés), 46.000 m^2 de superficie de venta, incluye un hipermercado de 15000 m^2 , 12 salas de cine, bolera y 150 locales comerciales, 2500 plazas de aparcamiento (téngase en cuenta que también en Leganés está implantado PARQUESUR con sus 152 mil m^2 de superficie de venta después de la reciente ampliación).

- 2004, C.C. Príncipe Pío, 36.000 m² de superficie Comercial, situado en la antigua estación del Norte de Madrid, hoy intercambiador de transporte entre Cercanías y metro.
- 2004, C.C. Plaza Norte integrado en el Parque de Grandes Superficies MEGAPARK en San Sebastián de los Reyes; 16.000

Tabla 2. Próximas aperturas previstas.

CENTRO COMERCIAL	SBA (m ²)
C.C. Ensanche de Vallecas (Madrid)	90.000
C.C. PAU de Montecarmelo (Madrid)	11.300
C.C. Cañaveral (Vicálvaro, Madrid)	74.000
C.C. Caraba (Madrid)	84.400
Plenilunio Park (Madrid)	70.000
C.C. Nassica Dehesa Vieja (S. S. de los Reyes)	50.000
C.C. Rivas Futura (Rivas-Vacia Madrid)	60.000
C.C. Torreloones	33.000
C.C. Aranjuez	50.000

Esta situación explica el ritmo anual de cierres de locales comerciales convencionales, estimados en unos 10 mil para la región de Madrid. La capacidad de consumo no es ilimitada y es evidente que las nuevas formas comerciales tienen repercusiones serias para el comercio urbano convencional y para la vitalidad del espacio público urbano. La dinámica combinada de la capacidad financiera y el poder político de los grandes agentes de la distribución comercial, la debilidad o inexistencia de mecanismos de regulación territorial, la miopía de los Ayuntamientos preocupados solo por el cobro inmediato de las correspondientes licencias de obra y el desinterés de la opinión pública, explican este proceso al parecer imparable.

Bibliografía

AECC, *Directorio AECC 2000, Guía de Grandes Superficies Comerciales de la CAM 2000*, Asociación Española de Centros Comerciales, 2000.

FONT A. (ed.), *L' explosió de la ciutat*, COAC/Forum Universal de la ciutat, Barcelona, 2004.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón, “La región urbana de Madrid. Territorio, estructura espacial y planificación física”, *Papeles de Economía Española*, nº 18, 1999, pp. 124- 161.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón, *Centros Urbanos y Grandes Superficies Comerciales. La reestructuración del sistema de centralidades en la región urbana de Madrid*, Madrid, 2001, 375-401 pp.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón, “Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid”, *URBAN*, nº 8, 2003.

NUOVI FORMATI COMMERCIALI E POLARITÀ INTERREGIONALI: LOMBARDIA, PIEMONTE, EMILIA ROMAGNA

NEW RETAIL FORMATS AND INTERREGIONAL POLES: LOMBARDIA, PIEMONTE, EMILIA ROMAGNA

Grazia Brunetta, Corinna Morandi, Luca Tamini*

ABSTRACT

In this article we present the research “The assesement of the territorial impact of commercial poles: factory outlet centre, multiplex, shopping malls. An interregional approach” realized between 2005 and 2007 by the Departments Architettura e Pianificazione of the Polytechnic of Milan, Interateneo Territorio of the Polytechnic and University of Turin and Department of Economy of the University of Parma. The research project has taken in account the goal of the Regions Lombardia, Piemonte and Emilia Romagna, sponsors of the work, to develop a common approach both for the analysis of the phenomenon and for the experimentation of guidelines for its management. The starting point of the research project is related to the observation of the innovation of the commercial formats and to the way how the Regions have passed specific Acts for its regulation. By means of a research methodology which has allowed to integrate and to represent the territorial characters and the localization of the principal new formats in the three regions, we have found out the sites which can be defined “interregional commercial poles” and have proposed common guidelines for their governance.

Key words: regional planning, shopping centers, EIA.

RESUMEN

En este artículo presentamos la investigación “Evaluación del impacto territorial de los polos comerciales: factoty outlets, multicines, centros comerciales. Una aproximación interregional”, realizada entre 2005 y 2007 por los Departamentos de Architettura e Pianificazione del Politécnico de Milán, el Interateneo del Territorio del Politécnico de Turín y el Departamento de Economía de la Universidad de Parma. La investigación ha sido promovida por las Regiones de Lombardía, Piamonte y Emilia Romagna, con el fin de desarrollar un enfoque común tanto para el estudio de los fenómenos como para el desarrollo de directrices de gestión. A partir de la observación de la innovación en formatos comerciales y de las vías de su regulación por las Regiones, se ha prestado especial atención a la formación de “polos comerciales interregionales”.

Palabras clave: planificación regional, centros comerciales, EIA.

* Gruppo di lavoro: Corinna Morandi, Luca Tamini, Giorgio Limonta (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta, Carlo Rega, Luca Staricco (Politecnico di Torino), Giampiero Lugli, Beatrice Luceri, Sabrina Latusi (Università di Parma).

La trasformazione dei formati del commercio

Il processo di modernizzazione del sistema commerciale italiano sta procedendo in modo accelerato, con un panorama mutevole sia per quanto riguarda la ripartizione tra commercio indipendente e distribuzione organizzata, sia per quanto riguarda i cambiamenti all'interno degli universi, ancora impropriamente considerati chiusi e separati, della distribuzione definita "tradizionale" e "moderna". L'innovazione dei formati è estesa a molti comparti della distribuzione, ed è una condizione indispensabile per rispondere ai cambiamenti della domanda dei consumatori.

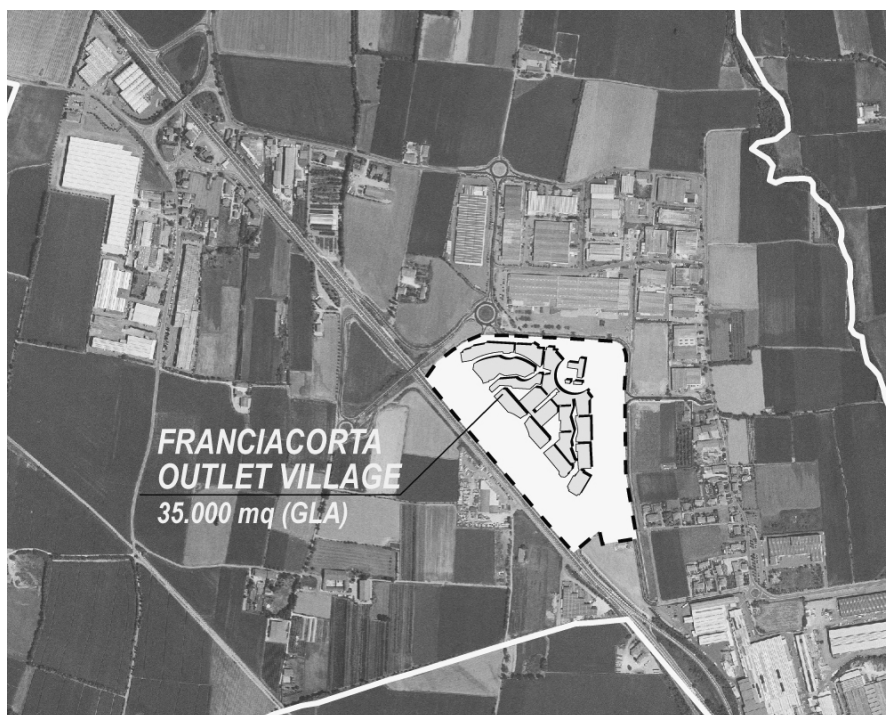


Figura 1. Franciacorta Outlet: localizzazione.

Anche in Italia si è assistito ad una intensa dinamica di crescita e di innovazione delle tipologie della distribuzione cosiddetta moderna e alla comparsa di una gamma più ampia che in passato di strutture o di luoghi in cui le attività commerciali sono integrate con altre attività (terziario commerciale, intrattenimento, accoglienza, tempo libero). Le varie aree commerciali sviluppano, infatti, forme di specializzazione e di offerta differenziate, diversamente attrattive nei confronti di un'utenza molto mobile e in grado di accedere in modo selettivo e mutevole ai diversi segmenti: *factory outlet*, *mega centri commerciali (mega malls)*, *leisure centres* (FIG. 1 E 2). Tra i nuovi formati

di ultima generazione possiamo includere i centri commerciali integrati agli stadi calcistici già realizzati ad esempio nel Regno Unito per lo stadio dell'Arsenal e attualmente al centro di progetti anche in Italia (Brescia, Bergamo, Teramo), e le attività riconducibili al consumo-tempo libero come i *multiplex*, struttura che risponde a requisiti che non rimandano esclusivamente alla moltiplicazione del numero delle sale di proiezione, ma anche ad una concezione più complessa della "modernizzazione" del luogo per il cinema, in cui lo spettacolo, caratterizzato da alti standard tecnologici, è integrato dal consumo commerciale e da altre attività di carattere ludico. Oppure i *parchi tematici*, che hanno in Italia esempi "storici" come Gardaland, categoria nella quale si stanno sviluppando vari nuovi progetti, di grande dimensione e complessità di funzioni. Altre nuove aree commerciali sono quelle inserite *all'interno delle stazioni ferroviarie* e di altri nodi delle reti di trasporto collettivo che non svolgono - tranne che parzialmente - un servizio di prossimità, in quanto i servizi commerciali sono rivolti prevalentemente agli utenti delle reti. Una nodalità particolare è quella degli *aeroporti*, tradizionale sede di attività commerciale attraverso il duty free: l'evoluzione più recente configura un formato totalmente nuovo quando in prossimità degli aeroporti, soprattutto dove agiscono le compagnie low cost, si addensano aree commerciali specificamente indirizzate ai consumatori-internazionali utilizzatori dell'aeroporto.

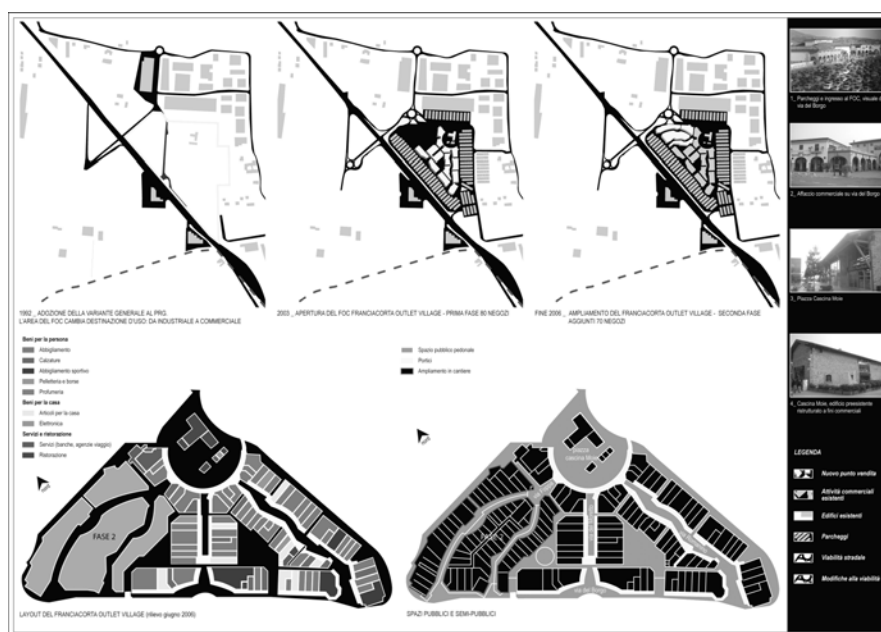


Figura 2. Franciacorta Outlet.

Per alcune di queste tipologie di aree commerciali si sta definendo persino un nuovo lessico definitorio, che di volta in volta accentua la dimensione della omologazione e dello spaesamento vissuti dagli utenti (non luoghi) (AUGÉ,

1993; 1999) oppure quella della grande condensazione di flussi, di persone, di beni, di informazioni che li caratterizzano e quindi del ruolo “glocale” e polarizzante, a scala locale e territoriale, che vengono ad assumere (superluoghi)¹.

Gli effetti territoriali della trasformazione dei formati del commercio

Potremmo dire che fino a qualche tempo avevamo a che fare con delle strutture commerciali di dimensioni rilevanti ma di relativa complessità. In un certo senso, era ormai nota la natura delle grandi superfici e gli studi di carattere settoriale avevano chiarito come valutarne gli impatti economici o gli impatti sulla mobilità (modellistica).

Le strutture commerciali complesse con cui ci confrontiamo oggi - e la complessità è un elemento necessario per il successo dei nuovi interventi - sono ancora un oggetto in parte sconosciuto, non solo nella sua fenomenologia mutevole, ma soprattutto nei suoi effetti socioeconomici e territoriali.

Infatti i bacini di utenza potenziale si sono enormemente dilatati, raggiungendo, come in molti esempi studiati nel corso della ricerca, dimensioni che superano i dieci milioni di persone e interessando ambiti ampiamente sovraregionali e perfino sovranazionali. La valutazione degli effetti, socio economici e territoriali, diventa quindi molto più complicata, sia per l'estensione dei bacini gravitazionali, sia per le tipologie degli effetti stessi.

Una forte dinamica economica sostiene negli ultimi anni le spinte localizzative delle grandi strutture commerciali e di quelle - ad esse sempre più collegate - dedicate all'intrattenimento e al tempo libero. In questa fase storica dello sviluppo territoriale ed economico italiano esse rappresentano, infatti, per gli operatori un canale importante di investimento e di promozione immobiliare, mentre, dal punto di vista delle amministrazioni locali, costituiscono una potenziale risorsa in termini di acquisizione di oneri di urbanizzazione, realizzazione di opere di compensazione, entrate fiscali. La forte dinamica concorrenziale interna al settore spinge inoltre le grandi insegne nazionali ed internazionali alla realizzazione di operazioni di “presidio” del territorio, non sempre coerenti con gli effettivi spazi di mercato capaci di garantirne il successo, con il rischio di effetti di saturazione e sovraofferta non sostenuta da una adeguata domanda.

Questo ha una forte ricaduta anche in termini di governo della localizzazione di tali strutture, poichè il riferimento territoriale - e quindi l'insieme dei soggetti coinvolti nella decisione o nelle sue ricadute - è largamente più esteso rispetto al luogo fisico della localizzazione stessa.

L'insieme di queste riflessioni ha costituito il riferimento per gli obiettivi della ricerca, che sono stati in parte di carattere analitico-interpretativo e in parte tesi a dare indicazioni per la governance degli effetti territoriali di tali impianti, in particolare sulle possibilità di programmazione commerciale e di sperimentazione di accordi alla scala provinciale e comunale per la compensazione tra esternalità positive e negative che si verificano in ambito locale.

¹ S. Boeri, Superluoghi, a proposito di due recenti metafore della globalizzazione, in *Domus* n.885/2005. Si veda anche M. Paris (2006-2007).

La tesi che sottende l'impostazione della ricerca è che il governo della localizzazione delle grandi polarità e delle relative esternalità non è solo una questione di strumenti normativi, più o meno complessi o rigidi: un accettabile livello di efficacia appare piuttosto raggiungibile attraverso delle politiche per il commercio che agiscono su diversi piani e in diversi settori, attraverso l'integrazione con le politiche territoriali (vincoli al consumo di suolo, incentivi al riutilizzo dell'esistente dismesso sottoutilizzato o degradato, ecc.), infrastrutturali (valorizzazione della rete di accessibilità, in termini realistici e non futuribili), con politiche di premialità per incentivare una competizione verso il miglioramento qualitativo dei programmi insediativi e dei progetti.

La ricerca apre quindi alle Regioni che hanno promosso questo lavoro la possibilità di dotarsi di strumenti conoscitivi e metodologici comuni (definizioni, costruzione di data base, modalità di rappresentazione cartografica) e di sperimentare una prospettiva per degli orientamenti condivisi sulle politiche di governo delle localizzazioni e per la valorizzazione delle grandi polarità interregionali.

Metodologia e risultati della ricerca

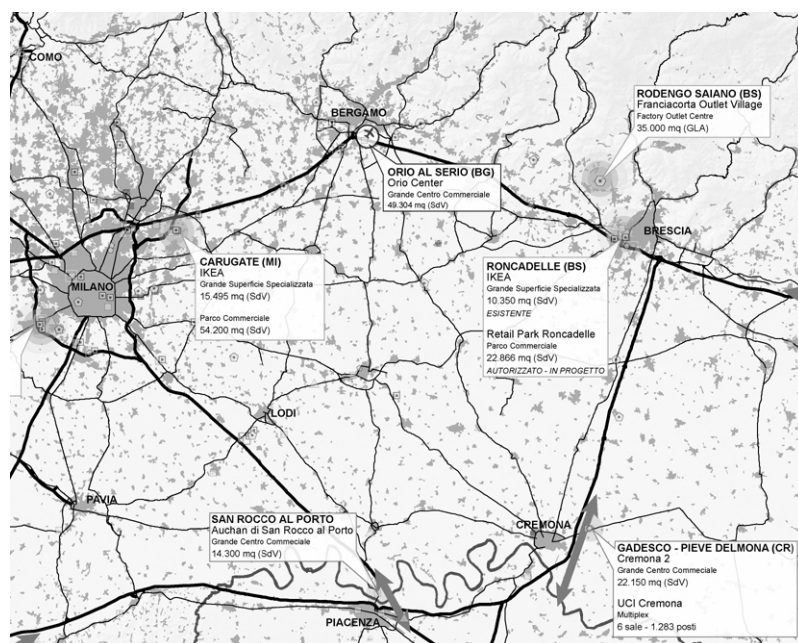


Figura 3. Le polarità interregionali: insegne.

L'insieme di queste riflessioni ha costituito il riferimento per le motivazioni della ricerca, per i suoi obiettivi e per il piano di lavoro. Il primo oggetto di interesse sono stati quindi quei formati commerciali che possiedono alcuni requisiti che ne determinano la grande capacità di attrazione, che fa sì che i loro bacini di utenza prescindano dalle ripartizioni amministrative del territorio, a

cui pure è d'obbligo fare riferimento per tutti gli aspetti autorizzativi che ne permettono la localizzazione. Lo studio di questi formati (Centri commerciali, Parchi Commerciali, Grandi superfici specializzate, FOC Factory outlet centre, *Multiplex*, *Cash and carry*, Parchi tematici) e la procedura metodologica che ha consentito di localizzarli nelle mappe interregionali predisposte specificamente per questa ricerca, hanno consentito di individuare le strutture che abbiamo definito polarità commerciali interregionali (FIG. 3).

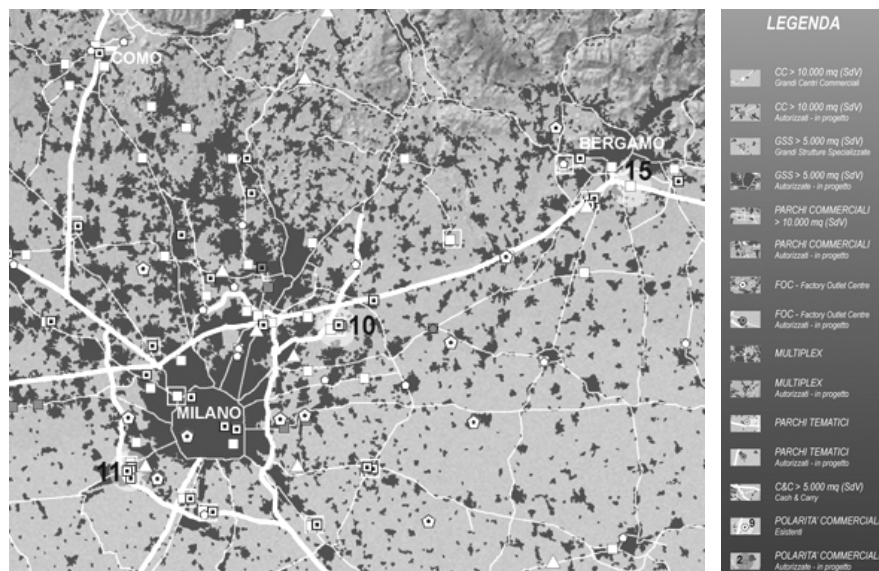


Figura 4. Le polarità interregionali: Milano-Bergamo.

La ricerca ha permesso di costruire una base dati e una ricca cartografia unitaria del territorio interregionale a cui è stato riferito l'intero studio (FIG. 4,5). Si tratta di materiali del tutto inediti (almeno in Italia) nella modalità di selezione e di associazione ed elaborazione dei dati derivati da diverse fonti. La cartografia, strumento aperto alla continua implementazione in funzione della rappresentazione di un fenomeno fortemente dinamico, consente per la prima volta di visualizzare lo scenario delle polarità interregionali ed il loro rapporto con il contesto insediativo. In effetti, benché l'impatto territoriale dei centri commerciali e di altre grandi strutture di vendita sia da tempo oggetto di interesse, molto meno sviluppata appare la parte relativa alla localizzazione spaziale dei formati di vendita, se non per limitate porzioni di territorio, per lo più a scala provinciale o sub-provinciale, mentre manca tuttora un lavoro di mappatura complessiva a scala interregionale. D'altra parte, una interpretazione esaustiva delle dinamiche relative alla diffusione delle grandi strutture di vendita non può prescindere da una lettura geografico-territoriale del fenomeno nel suo insieme, soprattutto in una fase fortemente espansiva come quella che, seppur con qualche differenza quantitativa e qualitativa, stanno vivendo le regioni oggetto di studio.

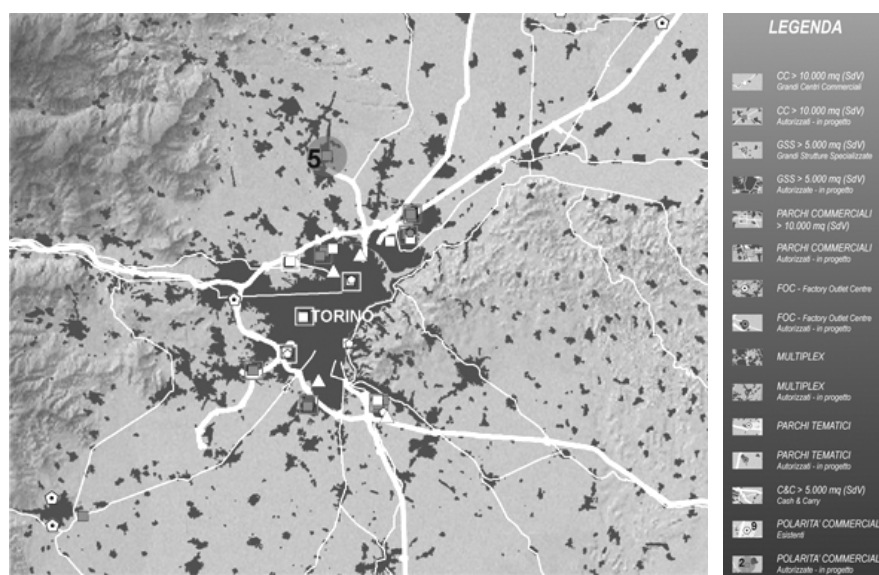


Figura 5. Le polarità interregionali: Torino.

A maggior ragione quando gli stessi operatori economici, dovendo muoversi in un mercato avviato alla saturazione, elaborano le loro strategie commerciali sempre più in base ad analisi di convenienza localizzativa e concorrenziale rispetto ai competitori, soprattutto in termini di intercettazione dei flussi di consumatori e allargamento del bacino di utenza.

Dal punto di vista metodologico, sono stati utilizzati alcuni criteri localizzativi per l'individuazione delle polarità interregionali:

1. *il bacino di gravitazione*, la cui ampia dimensione rappresenta la condizione necessaria sia per la selezione sia per la definizione di tipologie di polarità interregionali;
2. *la prossimità al confine regionale*: il comune sul quale insiste la superficie commerciale è adiacente al confine regionale;
3. l'accessibilità di livello sovralocale: nazionale, internazionale (prossimità aeroporto) e interregionale (autostrada, rete di viabilità primaria);
4. *la dimensione della struttura*: grandi superfici di vendita superiori ai 10.000 mq;
5. *il livello di integrazione funzionale*: presenza di una quota significativa (almeno il 30%) di altre destinazioni d'uso di attrattività urbana, diverse da quella commerciale.

Il bacino di gravitazione, unito ad altri fattori insediativi, gioca un ruolo fondamentale nella definizione di precise tipologia insediative:

- Bacino di gravitazione di piccole dimensioni ma di rilievo sovraregionale (30 min), in quanto l'agglomerazione di formati commerciali è localizzata in un comune adiacente al confine regionale. In questo caso il bacino si rafforza per la combinazione con uno o più fattori insediativi,

che sono: accessibilità sovraregionale, integrazione funzionale, dimensione.

- Bacino di gravitazione di scala nazionale e internazionale, che perciò supera il livello sovraregionale e che è caratterizzato dalla prossimità ad un aeroporto. In questo caso l'ampiezza del bacino può ulteriormente rafforzarsi per la combinazione con uno o più fattori insediativi.
- Bacino di gravitazione la cui ampiezza supera i confini regionali (60-90 min) per la tipologia e attrattività del formato, per la forte integrazione funzionale e la dimensione, per l'accessibilità interregionale (FIG. 6).

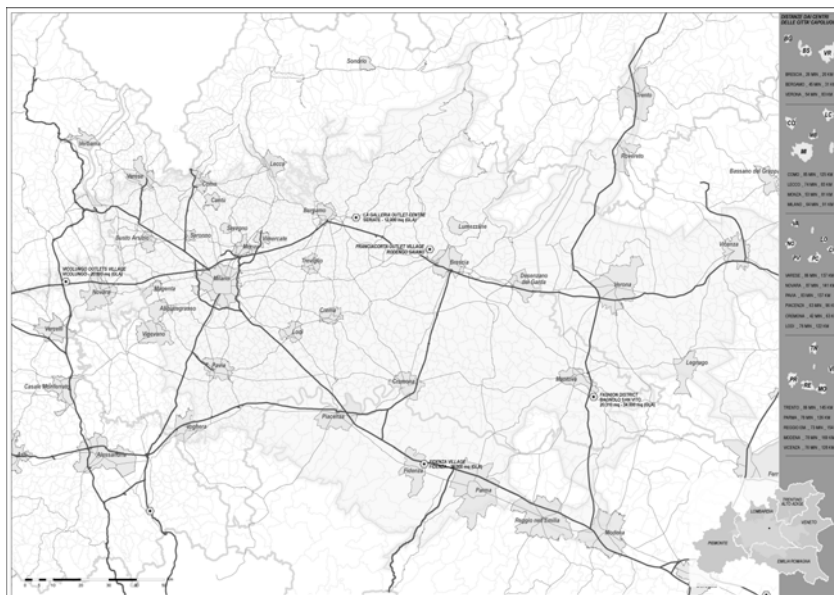


Figura 6. Franciacorta Outlet: bacino di gravitazione.

Conclusioni

La ricerca realizzata ha permesso di verificare la validità delle ipotesi di partenza, cioè la diffusione di polarità commerciali che hanno bacini di gravitazione territoriale con un'estensione ampiamente sovraregionale.

Le implicazioni di questa constatazione riguardano diversi settori delle politiche regionali, da quelle di carattere regolativo a quelle di carattere orientativo e di indirizzo, e suggeriscono l'attivazione di prime pratiche di coordinamento e di programmazione interregionale in materia di Grandi Strutture di Vendita. In questo senso, si va oltre all'esplicito richiamo, contenuto nella Riforma del commercio approvata in Italia nel 1998, alla necessità di definire gli interventi sul sistema commerciale in base a criteri di pianificazione urbanistica e territoriale e a principi di concorrenza tra forme distributive. Infatti, la constatazione che i confini territoriali dei mercati concorrenziali non coincidono

con i confini amministrativi di comuni o province, ma sono determinati dalla concentrazione spaziale della domanda e dalla sua mobilità, costruisce le condizioni per definire politiche e strategie di intervento orientate a valutazioni di tipo qualitativo e a valutazioni di impatto, in sostituzione della programmazione fondata sulla definizione di parametri quantitativi di sviluppo.

I risultati della ricerca evidenziano come questi particolari aspetti delle dinamiche localizzative siano chiaramente in atto nelle tre regioni, consentendo di individuare i caratteri insediativi comuni e le specificità locali di tale processo di trasformazione del settore commerciale, la cui portata travalica i confini regionali. Una prima questione da riprendere e sottolineare riguarda la concentrazione della dinamica espansiva delle grandi superfici commerciali in alcuni ambiti territoriali di insediamento, collocati prevalentemente attorno alle principali direttrici e nodi di interscambio di viabilità sovraregionale, a conferma del ruolo giocato dal livello di accessibilità quale parametro discriminante di localizzazione unito alla dimensione complessiva degli aggregati di offerta commerciale che costituiscono ciascuna "polarità". Una seconda questione riguarda il livello di integrazione funzionale che emerge quale carattere comune a gran parte delle polarità interregionali individuate, a conferma dell'evoluzione in atto nella dinamica insediativa dei nuovi formati di offerta commerciale che non si collocano più soltanto nell'ambito del settore della grande distribuzione commerciale o del commercio di prossimità, ma investono anche i settori del terziario, del turismo, della residenza, dei servizi per il tempo libero.

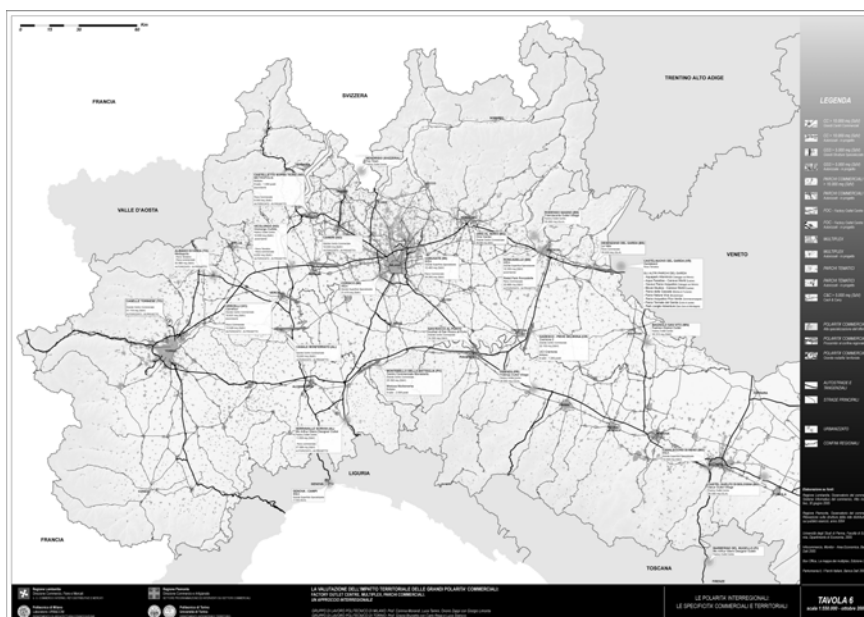


Figura 7. L'insieme delle polarità interregionali.

Bibliografia

AUGÉ Marc, *Nonluoghi: introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, 1993.

AUGÉ Marc, *Disneyland e altri nonluoghi*, Bollati Boringhieri, 1999.

PARIS, Mario e SCACCIA, Valeria, *I superluoghi. Localizzazione, schemi insediativi, rapporto col territorio: linee guida per l'indagine e la progettazione*, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura e Società, 2006-2007.

**ESPAÇOS PRIVADOS E USOS COLECTIVOS: DO
ADMIRÁVEL MUNDO NOVO DO CONSUMO ÀS NOVAS
TIPOLOGIAS COMERCIAIS DE LISBOA**
**PRIVATE PLACES AND COLLECTIVE USES: FROM
CONSUMPTION NEW WORLD TO NEW RETAIL
TYPOLOGIES IN LISBON**

Miguel Silva Graça*

ABSTRACT

Behaviour changes related with leisure, after the second half of the Twentieth Century, intensify and diversify retail activities. Commerce, culture and leisure organize the contemporary urban space. Therefore new retail areas polarize the urban settlements. Consumption has a clear social meaning. Everything can be transformed into consumption. Retail centres are provided with systems of security and control, used like elements of well-being. Comfortable atmospheres are created where nobody is worried, but the desire of re-moducing the traditional public space performs copies of those places, as pieces of reality in artificial scenes.

First, retail parks were settled in the Lisbon and Oporto metropolitan zone, but now they are also located in smaller cities. Retail is considered in the regional settlement and used as a tool of city-planning.

Key words: Privatization of public spaces, consumption, Lisbon.

RESUMEN

La consolidación de nuevos hábitos asociados al aumento del tiempo libre, después de la segunda mitad del s. XX, intensifica y diversifica las actividades comerciales. Comercio, cultura y ocio organizan el espacio urbano contemporáneo. Los espacios comerciales son elementos estructurantes y polarizadores del tejido de la ciudad. El consumo está lleno de significado social. Todo aspira a ser transformado en consumo. Los centros comerciales se dotan de sistemas de vigilancia y control, usados como elemento de bienestar entre los ciudadanos. Se crean ambientes confortables donde las preocupaciones estén ausentes. Es el mundo de la imagen. El deseo de contacto con el sentido tradicional del espacio público hace que se creen copias de lugares, pedazos de realidad en escenarios prefabricados.

En un principio surgen centros comerciales en la zona metropolitana de Lisboa y Oporto, pero ahora también se encuentran en ciudades más pequeñas. El comercio entra en la organización territorial, siendo usado como instrumento de intervención urbanística.

Palabras clave: Privatización de los espacios públicos, consumo, Lisboa.

* Arquitecto, alumno del programa de doctorado "Problemas de la Arquitectura y la Ciudad", Universidad de Valladolid.

O consumo e a cidade

“Perhaps the beginning of the twenty-first century will be remembered as the point where the urban could no longer be understood without shopping.”¹

A busca de ofertas crescentes e diferenciadas de consumo com vista a construir novas formas de vida tornou-se, indubitavelmente, uma das características definidoras da vida urbana no início deste século. Contudo, foi apenas no início do século XX - com a introdução e a difusão de bens produzidos massivamente, vendidos em estabelecimentos comerciais e associados a uma marca - que o acto de consumir assume o seu significado actual.

Na identificação dos elementos-chave da análise do consumo e da sua relação com a cidade, será útil iniciar-se, não só pela sua definição, mas igualmente pelo enquadramento da sua condição na realidade urbana presente.

Apesar de o consumo poder ser definido como uma actividade que envolve a selecção, compra ou uso de um produto ou serviço, presenciamos como este, actualmente, ganhou um novo estatuto e como “a vida urbana é determinada pelo nosso acesso ou uso de uma crescente variedade de produtos e serviços” (FEATHERSTONE, 1991).

A partir da segunda metade do século XX, o consumo adquiriu uma condição onnipresente e evoluiu de uma categoria unidimensional ligada a uma noção de posse de propriedade física para uma “noção de acesso a bens e serviços” (RIFKIN, 2001), assumindo-se como um dos interesses centrais da vida contemporânea. Contudo, não será apenas na estrita dimensão comercial que encontraremos sinais deste fenómeno. As mais variadas actividades urbanas, produtivas ou não, confrontam-se, actualmente, com este paradigma, que vai penetrando de modo global em todos os domínios.

A afirmação do lazer e do ócio ou a consolidação do papel da cultura - frutos do crescimento global da produtividade nas sociedades ocidentais, a partir da 2ª Guerra Mundial, e que estimulou novos hábitos associados ao aumento significativo do tempo livre - lado a lado, com a intensificação e diversificação das relações comerciais, irão ser algumas das novas categorias em que o consumo se irá manifestar.

Aliás, a trilogia do “comércio, da cultura e do ócio” (LOURO, 2001) assume-se, actualmente, como um dos elementos fulcrais na organização do espaço urbano contemporâneo, pois não só estas problemáticas ganharam importância na reorganização territorial, como se assumiram como estruturantes nas estratégias de planeamento, a qualquer escala, na generalidade dos países europeus.

Historicamente, estas categorias de espaços - de comércio, de cultura e de ócio - sempre detiveram o seu papel na organização urbana. O comércio, por exemplo, sempre esteve - desde a origem das cidades - ligado à condição urbana.

¹ Retirado da contra-capa do livro: AAVV, *Project on the City 2 - Harvard Design School Guide to Shopping*, Taschen, Köln-London-Madrid-New York-Paris-Tokyo, 2001.

A sua evolução de serviço de abastecimento de bens de primeira necessidade às populações, até se tornar na actividade económica principal, mistura-se com a própria história da cidade. Por esse mesmo facto, possivelmente, os espaços de comércio são classificados, por variadíssimos autores, como elementos estruturantes e polarizadores dos tecidos urbanos sendo, inclusivamente, usados como instrumentos de revitalização e requalificação de espaços e vivências. É, igualmente, inegável a importância histórica, política e social das actividades e equipamentos ligados à cultura e lazer. Porém, também fruto das fortes dinâmicas contemporâneas, estas categorias sofreram profundos processos de mercantilização.

Aliás, num mundo dominado pela influência do pós-fordismo e da globalização, presenciamos como a sociedade de consumo remistura habilmente todos estes conceitos, isto é, como o acto de comprar, a experiência do lazer ou a manifestação e produção culturais se sobrepõem e se diluem na vida quotidiana.

A vivência urbana, recentrada no primado individual do sujeito e nas suas escolhas, constitui-se da multitude das experiências individuais dos seus habitantes. Todavia, o indivíduo - cercado pelos mecanismos da publicidade e do marketing - vê enquadradas e devidamente conduzidas as suas experiências para as mesmas categorias do comércio, da cultura e do ócio, que orientam a organização do espaço urbano.

A experiência individual categorizada - enquanto o fragmento mais pequeno da vida urbana - assume-se como a exclusiva nota dissonante, que pontua a pauta da continuidade da vida quotidiana. A partir dos finais do século XX, será na própria cidade europeia, dominada pela figura oposta à continuidade, que se introduz, analogamente, a ideia de fragmento. A descontinuidade infiltra-se, deste modo, em todos os processos: a *hiper-mobilidade* e a *velocidade* das tecnologias de informação e de comunicação estruturam o tempo urbano (VIRILIO, 1993); a urbanização sem cidade, os acessos viários e as acumulações comerciais dominam o espaço urbano.

Contudo, o fortalecimento do estatuto do consumo não é apenas potenciado pela *fragmentação* urbana (BORJA E MUXÍ, 2003) - resultado da continuada adição de *não-lugares* (AUGÉ, 1994) e equipamentos dispersos, que se espalham num território cortado por vias de comunicação - mas resulta de um triplo processo destruturador: que inclui também a *dissolução* e a *privatização* urbanas (BORJA E MUXÍ, 2003).

Se a fragmentação - foi originada pela utilização continuada dos pressupostos da zonificação herdada do urbanismo funcionalista, pelas administrações públicas e locais, combinados com a ausência de estratégia da iniciativa privada -, a dissolução manifesta-se, essencialmente, na produção de uma urbanização difusa e não relacional, geralmente desarticulada da escala da cidade, e no consequente enfraquecimento e especialização dos seus centros. Por outro lado, a privatização dos processos e dos solos urbanos, inverte as lógicas de diversidade e sua mistura funcional e social, favorecendo estratégias de compartimentação em zonas habitacionais monosociais e áreas exclusivamente dedicadas ao sector terciário, fabricando uma rede de equipamentos lúdico-comerciais, como alternativa à rede de espaços públicos tradicionais.



Figura 1. Vista do Almada Fórum. Almada (Concelho da Grande Área Metropolitana de Lisboa, Portugal).

Esta conjuntura específica - na qual a privatização desempenha um papel central - será favorável, não só à penetração e afirmação territorial da condição onnipresente do consumo, mas também para a decrescente importância do espaço público enquanto elemento estruturante da cidade.

Nesta nova cidade desurbanizada, em que os tecidos urbanos se expandiram para além dos seus limites tradicionais, as infra-estruturas de comunicação, em vez de criarem novos lugares ou centralidades, segmentaram e fracturaram o território, atomizando as relações sociais. O planeamento é substituído, em muitos casos, pela iniciativa privada dos promotores imobiliários, cujas múltiplas propostas distintas e desconexas entre si, constroem, invariavelmente, um espaço decomposto e ineficaz.

A negação da esfera pública e a afirmação do privado

Frente à pressão do seu crescimento, a cidade contemporânea - construída sobre as ruínas da cidade moderna e das suas periferias - transforma-se tendencialmente numa massa indefinida, enfraquecida na sua estrutura organizacional e descontinuada nos seus tecidos, em tensão entre a desestruturação e a policentralidade.

Este fenómeno, contudo, não se apresenta apenas como um processo unicamente físico. A mudança de escala e a reconfiguração física do território da cidade, são acompanhadas, por uma recomposição funcional e social dos espaços

metropolitanos. Novas dinâmicas sociais e económicas, reorganizam os usos e as vivências no interior das metrópoles e consequentemente provocam mudanças na urbanidade dos seus habitantes. Assistimos, paralelamente, à mutação da fisionomia da cidade, a uma “crise de participação cívica e política” (SENNETT, 1992), caracterizada por um progressivo afastamento entre o cidadão e o domínio público, influenciado por um consumismo passivo e alienante e um crescente individualismo nos modos de vida.

Identificamos, não só uma afirmação do estatuto intocável do direito individual, como o progressivo auto-centramento dos sujeitos, segundo os quais a condução da vida pessoal se torna a sua principal e restrita preocupação, entendida como um fim em si mesmo e um modo de satisfação pleno. Os indivíduos valorizam o anonimato que o urbano lhes proporciona e privilegiam a protecção da esfera pessoal e os ambientes controlados, por oposição a um sistema aberto de interações e contactos proporcionado por um espaço público tradicional. Deste modo, a configuração espacial e social contemporânea da própria cidade altera radicalmente o papel da esfera pública no conjunto das dinâmicas urbanas. Não só, os espaços públicos deixam de ser o elemento formalmente ordenador dos tecidos urbanos da cidade, como perdem o seu papel estruturante nas actividades e nas interações sociais urbanas, e mesmo a capacidade de serem suporte de rotinas e actividades partilhadas, afectando transversalmente “as esferas de influência cultural, social e de personalidade” (REMY E VOYÉ, 1994) dos seus actores e atenuando os seus níveis de uso e apropriação.

Cercada pela abundância e variedade, a escolha pessoal confunde-se com o desejo de consumir. E à medida que o consumo massificado se consolida na cultura urbana, será ele próprio que começa a desempenhar um papel de diferenciação social. A diversidade na capacidade de acesso a determinados bens e serviços torna-se uma forma de “manter e criar distinções entre grupos sociais e indivíduos” (BOURDIEU, 2007) e o consumo torna-se assim numa “categoria privilegiada de significação social” (FORTUNA, FERREIRA E ABREU, 1999), secundarizando o papel das redes sociais e do domínio público.

Aliás, nas últimas décadas, observamos como se afirmou o estatuto do consumidor e dos seus direitos, face a um claro enfraquecimento dos direitos sociais e de cidadania, espelho desta mesma condição. Contudo, se ao afastar-se da vida pública, o cidadão se converte em consumidor e a vida urbana num produto, torna-se evidente que esta metamorfose para uma cidadania consumidora, implicará uma revisão dos critérios que balizam o que consideramos esfera e espaço público urbano. Será assim entre a proliferação e banalização do automóvel de uso individual, o êxito dos condomínios privados e dos complexos habitacionais desagregados do restante tecido urbano, que encontraremos uma cidade contemporânea com uma tendência para a progressiva privatização dos seus domínios públicos. Encontramos os sinais desta privatização, gradual e colectivamente aceite, manifestados em fenómenos tão diversos como: as concessões privadas de largos e praças; parques de diversões, esplanadas ou demonstrações comerciais; as parcerias entre entidades públicas e privadas para a construção de jardins ou arranjos urbanísticos, associados frequentemente à exploração privada de parques de estacionamento a eles agregados; na

parafernália de outdoors e equipamentos urbanos que funcionam enquanto suportes comerciais; nas imagens debitados pelas televisões e ecrãs cada vez mais presentes nos interfaces de transportes e espaços públicos urbanos; ou mesmo em fenómenos de maior dimensão, como os parques temáticos, os festivais de rock ou as cidades empresariais.

Deparamo-nos com um panorama em que a esfera privada penetrou em todas as dimensões da imagem e da cultura urbanas. Para além, dos cada vez mais, vulgares exemplos em que são introduzidos mecanismos privados na produção ou exploração de espaços públicos, encontramos, inúmeros equipamentos colectivos e lúdico-comerciais que, devido aos seus altíssimos níveis de intensidade de uso, ganham representatividade na rede de espaços públicos urbanos, e nos quais dificilmente se distinguem os limites entre os seus domínios. Dos agitados interfaces de transportes às vigiadas praças de gestão privada, dos concorridos estádios e complexos desportivos, ou mesmo nas ruas e praças apinhadas dos centros e galerias comerciais, deparamo-nos com alguns casos exemplares de equipamentos colectivos com intensos níveis de utilização. Esbatem-se as fronteiras entre o domínio público e o privado na cidade contemporânea, e *a par*, de uma progressiva “privatização dos espaços públicos” da cidade, vemos emergir “usos colectivos nos seus espaços privados” (GRAÇA, 2006).

Se sabemos que, juridicamente, o espaço urbano se configura, essencialmente, em dois regimes de propriedade, a interrelação física destas duas categorias pode apresentar inúmeras e complexas configurações. Associados aos novos modos de produção de espaço, surgem categorias que temos dificuldade em classificar taxativamente como sendo exclusivamente públicos ou privados. Contrariando esta lógica dualista de divisão do território da cidade, encontramos exemplos de espaços de lógica mista, entre os quais se englobam inúmeros espaços privados e equipamentos colectivos que possuem um carácter quase público, não apenas no sentido em que o seu acesso é permitido para todos, mas pelo facto de serem vividos como tal.

De uma forma jurídica não é difícil traçar fronteiras entre o que é propriedade privada e propriedade pública. Todavia em termos de uso apresenta-se como complexo definir exactamente o que constitui ou distingue os dois domínios. Certos espaços com estatuto jurídico privado são de facto usados como públicos, assim como, reciprocamente, muitos dos de domínio público ao serem privatizados deixam de ser acessíveis a todos.

Paralelamente, a este processo de intensificação de uso a que actualmente assistimos nas superfícies comerciais, presenciamos a reacção dos poderes que gerem o espaço público, que oscila entre o temor do seu esvaziamento e o deslumbramento pelo brilho asséptico destes novos espaços de uso privado. Em muitos casos, a estratégia acaba por procurar reproduzir as vivências e o imaginário das grandes superfícies comerciais, sendo a cedência do espaço público feita, não só em torno do seu aluguer ou venda, privatizando-o; mas também pela aceitação da premissa que o centro do interesse pelos espaços e áreas públicas da cidade pudesse ser exclusivamente o consumo.

Observamos, assim, como os novos modelos de fazer cidade retiram o domínio público das suas prioridades e potenciam a afirmação crescente do

privado. A esfera pública perde progressivamente o seu papel de elemento exclusivo e estruturador das rotinas urbanas, enquanto que o espaço público urbano representa, em muitos casos, apenas um espaço residual entre edifícios e vias. Assistimos, deste modo, a uma progressiva degradação simbólica, pois apesar das “habituais intervenções estéticas redentoras” (DELGADO, 1999) sobre os espaços públicos dos centros históricos - que, apesar do seu simbolismo, representam actualmente, uma fracção cada vez mais pequena do território urbano - todos os outros espaços da cidade se fecham sobre si e se esvaziam de sentido.

Porém, se é notório que a tendência actual do desenho de espaço público, comunica no mundo do asséptico, do mobiliário urbano normalizado e do condicionamento dos usos; existirá no espaço público uma influência do desenho cenográfico do privado? E existirá uma influência inversa?

Poderá colocar-se a hipótese de existir uma relação mimética entre as estratégias de privatização dos espaços públicos e as fórmulas de gestão dos equipamentos de uso colectivo, por serem mais funcionais e economicamente eficazes?

Não existem, naturalmente, respostas fáceis a estas questões, todavia se os usos públicos passaram as fronteiras do seu domínio e elegem, hoje, os espaços privados como novos territórios, este é essencialmente o resultado da imposição e consolidação de um modelo económico e social, no qual o consumo, omnipresente e onnipotente, desempenha um papel central.

A segurança e os seus dispositivos

Contudo será apenas o consumo o centro de atracção das grandes superfícies comerciais?

Numa época em que o “consumo se encontra infiltrado em todos os fenómenos, e em que tudo aspira a ser transformado em consumo” (LEONG, 2001), por ventura até terá sido este o elemento gerador de toda a dinâmica que se corporiza nos elevados níveis de uso das grandes superfícies comerciais. Contudo parece-nos que nos últimos anos, desde que a noção de crise do sistema está enraizada, assistimos a uma alteração de paradigma, deixando o consumo de ser a justificação exclusiva do fenómeno.

As famílias que se dirigem para as grandes superfícies, procuram um lazer inter-geracional em segurança. Para além da capacidade de oferecer um leque variado de experiências possíveis, com condições ambientais agradáveis e de fácil acesso, as grandes superfícies comerciais ostentam os seus sistemas de vigilância e controlo para, dessa forma, transmitirem, a uma civilização temerária do devir, um sentimento de segurança. A crescente omnipresença de mecanismos de vídeo-vigilância ou CCTV² - e sua consequente visibilidade provoca, invariavelmente, nos utilizadores do espaço um efeito panóptico³ - isto é, maior

² Closed Circuit Television

³ “Panopticon” era um sistema prisional revolucionário, baseado no “Panopticle Principle” de Jeremy Bentham (1787), e consistia num “edifício circular (...) com um torre central de observação e celas dispostas no seu perímetro. Os prisioneiros encontravam-se em celas individuais que eram totalmente visíveis pelos guardas, ou “inspectores”, a partir da torre central, mas o mesmo não acontecia com os prisioneiros que não conseguiam determinar se eram de facto observados. O controlo dos prisioneiros

parte dos indivíduos que utilizam áreas vigiadas modificam as suas acções assim que se apercebem do facto, e assumem um comportamento socialmente normalizado.

É sobre este conceito de vigilância integral, que se enraíza o sentimento de bem-estar dos cidadãos, que conscientes do seu efeito normalizador constroem a imagem de um ambiente seguro e controlado, aliás “daí advém o efeito mais importante do efeito panóptico: induzir um estado consciente e permanente de visibilidade que assegure o funcionamento automático do poder, isto é, fazer com que a vigilância seja permanente em seus efeitos, mesmo se é descontínua na sua acção” (FOUCAULT, 1975). O que importa, não é a eficácia do mecanismo, mas o seu simbolismo e visibilidade, isto é, a câmara é mais relevante que o registo de vídeo, o uniforme do que o operacional de segurança e o uso do walkie-talkie mais importante do que a comunicação.

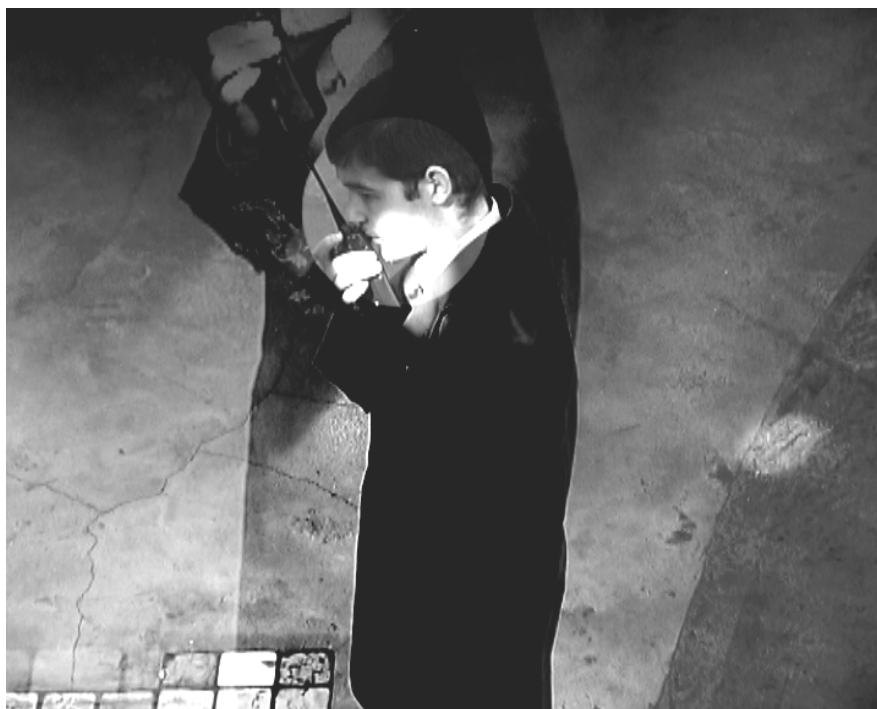


Figura 2. Still retirado da curta-metragem “Private Rhythms” da autoria de Maria Mire e Miguel Silva Graça (apresentada no XXII Congresso Mundial de Arquitectura “Cities: Grand Bazaar of Architectures”, organizado pela UIA - Union Internationale des Architectes - em Istambul, Julho 2005).

Se ao mesmo tempo, nos parece estranho que o estudo da indução comportamental ou das mecânicas do controlo - temas incontornáveis que

era mantido pela sensação constante de serem observados por olhos invisíveis (...) Não sabendo e estavam ou não a ser observados, mas obrigados a assumir que estavam, a obediência apresentava-se como a única opção racional”.

encontramos aprofundados em muitos outros discursos contemporâneos acerca da disciplina, do medo e da vigilância - sejam temáticas ligadas ao uso dos espaços, observamos que a “segurança urbana é substrato e tema recorrente da história da cidade” (ELLIN, 1997).

NORMAS DE CONDUTA

1. Não é permitido o uso da forças, linguagem menos própria, gestos obscenos ou comentários racistas e/ou religiosos nas instalações da Freeport Designer Outlet.
2. Não são permitidos comportamentos intimidatórios que possam provocar distúrbios.
3. Não é permitido correr, andar de bicicleta, ou utilizar outros meios de transporte tais como skate ou patins, obstruir ou interferir com o normal percurso do tráfego de peões.
4. A colocação do lixo será efectuado apenas nos locais indicados. É proibido colocar o lixo em lugares que não tenham sido destinados para esse efeito.
5. É proibido escrever, desenhar ou destruir qualquer propriedade da Freeport Designer Outlet.
6. Com excepção para os cães de guia, qualquer outro tipo de animal está proibido de entrar nas instalações da Freeport Designer Outlet.
7. Não é permitido tocar ou cantar qualquer tipo de música.
8. Não é permitido a promoção comercial de qualquer tipo de actividade sem o prévio consentimento da Freeport Designer Outlet.
9. Não é permitido qualquer tipo de peditório ou outros tipos de contribuições, doações ou distribuições de folhetos comerciais e/ou promocionais, ofertas de amostras ou retirar dinheiro das fontes de água.
10. Todos os visitantes do centro devem estar devidamente vestidos para frequentar o espaço comercial.
11. Não é permitido sentar em locais para além daqueles marcados com bancos.
12. Não é permitido o consumo de bebidas alcoólicas fora dos pontos de venda autorizados/licenciados.
13. Apenas com a autorização prévia da Administração da Freeport Leisure Designer Resourt poderá fotografar o local.

Em caso de recusar seguir este código de conduta, pode ser convidado a deixar o espaço comercial Freeport Designer Outlet,. A administração reserva o direito de barrar a entrada ao Centro Freeport Designer Outlet.

Normas de conduta de utilização do espaço do Freeport Designer Outlet, em Alcochete, Portugal.

O código de boas maneiras do espaço comercial *Freeport Designer Outlet* de Alcochete - localizado na Área Metropolitana de Lisboa - , no qual se definem os comportamentos aceitáveis aos seus utentes, pode ser um sugestivo ponto de partida para uma contextualização da aceitação de princípios e mecanismos de segurança, aplicados a espaços colectivos privados ou públicos.

“Aliás, se nos últimos anos assistimos à emergência de um tipo de urbanidade completamente nova, observamos que uma das suas características é a sua obsessão pela “segurança”, acompanhada de um crescente grau de manipulação e vigilância sobre os seus cidadãos. Este novo reino da cidade-televisão é um lugar que incorpora tudo: a vigilância, o controlo e as simulações sem fim”.

(SORKIN, 2004)

O universo do controlo e da vídeo-vigilância ininterrupta, não são cenários que prefiguram o pesadelo do futuro urbano, mas encontram-se já materializadas em muitos dos espaços urbanos actuais.

A normalização dos comportamentos, como uma forma de aplicar uma censura ou diferenciação social transformou-se, nos últimos anos, numa exigência colectiva e interclassista para que se atinja a almejada segurança. Estas normas de conduta, que há poucos anos seriam tidas como um ataque aos direitos civis, são hoje toleradas e aceites como uma forma positiva de dar segurança aos espaços colectivos. Nesta mesma lógica, a vídeo-vigilância ou a hiper-visibilidade de dispositivos de segurança num espaço de uso colectivo, é entendida como uma necessidade de uma sociedade em crise, tendo-se passado da rejeição à aceitação colectiva. O regulamento, as normas de conduta, a lei, o padrão ou a regra são - mais do que uma imposição - uma exigência pela parte de quem tem que as cumprir, os seus utilizadores. A retórica da crise, do conflito e da insegurança constituem o corpo teórico-discursivo inerente à construção da cidade da Idade Moderna, não porque sejam noções novas, mas porque delas resulta um desejo colectivo de pacificação. Esta forma de produzir urbanidade, tem sido extremada a pontos jamais vistos, com exemplos cada vez mais globalizados. A novidade do virar do século é a gradual progressão das restrições de utilização dos espaços colectivos em paralelo com a sua aceitação colectiva.

As normas de conduta apresentadas são apenas um exemplo, entre inúmeros, que podemos encontrar em centros comerciais, estádios, parques temáticos ou outros equipamentos de uso colectivo. A sua verdadeira função não é estipular, verdadeiramente, um conjunto de regras - que como será evidente nunca serão universalistas ou legalmente legítimas, pois serão diferentes em todos os lugares, mesmo que tenham como objecto a mesma tipologia de uso. A sua utilidade, enquadra-se na mesma mecânica de qualquer artifício de vigilância, tem como objectivo estabelecer as regras do jogo subjectivo que garantirá a mais racional e eficiente forma de poder, isto é, assegurar o seu funcionamento automático e a “produção de corpos dóceis, passivos e disciplinados” (FOUCAULT, 1975).

Por outro lado, a ausência de mecanismos de controlo e de vigilância não confere por si insegurança a um espaço. Nos espaços públicos tradicionais, é vulgarmente uma conjuntura específica, como o desconhecimento do lugar, a não existência de um número significativo de pessoas ou de quaisquer sinais de vivência ou apropriação do espaço - isto é, uma ausência de controlo de variáveis humanizadas nesse espaço - que provocam esta sensação de desconforto ou mesmo de medo. Contudo a consciência da presença de um olhar vigilante sobre um determinado espaço, dispara, frequentemente, um mecanismo de alívio que permite vencer o desconforto decorrente da ausência de controlo do espaço vital - que se restabelece automaticamente sob a percepção de um olhar protector, provocando o alívio decorrente deste medo inicial.

Nos espaços privados de uso colectivo, a situação é completamente distinta. Mesmo sem a confirmação prévia de que os mecanismos de garantia da disciplina e da norma estão assegurados, o seu utilizador parte do princípio que estes existem e estão em funcionamento. Na maior parte das vezes, inclusivamente, desconhece os mecanismos de vigilância ou o regulamento

vigente. Não precisa da sua confirmação. Porém se toma consciência da presença do olhar vigilante, restabelece o equilíbrio do binómio medo-alívio e aceita o controlo e a disciplina, como garante da norma, libertando-se da fobia colectiva da insegurança que o domina fora desses espaços.

O que presenciamos nestes espaços que oscilam entre a propriedade privada e o uso colectivo, não são mais do que mundos construído à medida dos seus utilizadores. Pequenas simulações de mundos perfeitos onde não tem lugar o imprevisto, onde tudo está sinalizado e organizado, onde o ambiente e a temperatura estão controlados, onde os passos estão vigiados e no qual as pessoas se sentem seguras.

O lugar do simulacro

De entre os vários exemplos, é talvez o centro comercial o que melhor ilustra este modelo emergente. Construído para capturar tanto a imaginação como a capacidade de consumo, esta tipologia comercial apela, não só, a uma astuta disposição dos espaços e exposição de mercadorias, mas igualmente à construção do sonho colectivo. O enorme sucesso dos gigantescos centros comerciais - que se multiplicam nos centros urbanos e nas suas periferias - está, desta forma, intimamente ligado à sua condição de construtores de *simulacros* (BAUDRILLARD, 1991).

Actualmente, as pessoas aderem massivamente aos usos intensivos destes espaços, onde verificamos que as caricaturas de ruas, pátios, jardins e praças, que os pontuam, não são mais do que simulações afinadas e optimizadas do edificado e espaço público urbano tradicional, e que estas são também espaços onde as vivências urbanas são substituídas por experiências, que apesar de *ageográficas*, procuram satisfazer através de uma *simulação controlada* (SORKIN, 2004), as necessidades de sociabilidade e de obsessão pela segurança (BORJA E MUXÍ, 2003) que os seus utilizadores não conseguem satisfazer plenamente noutros espaços públicos tradicionais.

Estas recriações ou *fantasmagorias*⁴, embora respondam, indubitavelmente, a um desejo de contacto com o sentido tradicional do espaço público, são, no entanto, meras cópias de lugares de ficção, impostas por um mercado que produz pedaços de realidade em forma de cenários fabricados.

Apelando a todos os sentidos, estas simulações embora apostem particularmente no mundo da imagem - como garante cénico -, não descutam a estimulação dos outros sentidos. Para além das preocupações sobre a forma, cor ou iluminação, sentimos como existe um extremo cuidado nestes espaços colectivos com a textura dos materiais, o controlo dos odores, a qualidade do ar-condicionado ou as propriedades do som ambiente.

⁴ A noção de fantasmagoria, enquanto transfiguração falseadora e enganadora, ocupa um lugar central na obra de Walter Benjamin e, em especial, nas suas descrições das exposições internacionais e arcadas comerciais parisienses ou “passages”, dos finais do século XIX (WALTER BENJAMÍN.- *Das Passagenwerk*, 1927-39; editado postumamente por ROLF TIEDEMANN; Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1983). Aparece, mais recentemente, referido no artigo de RICHARD INGERSOLL.- “Il centro commerciale: Fantasmagoria II”, Milão: Casabella, 586/587, 1992; onde este classifica esta tipologia comercial como a fantasmagoria do século XX.



Figura 3. Entrada do Freeport Designer Outlet Alcochete (Concelho da Grande Área Metropolitana de Lisboa, Portugal)

O objectivo é, sem dúvida, garantir ambientes confortáveis e situações agradáveis - onde as preocupações estejam ausentes - inspirando um alto nível de aprovação dos produtos e logo uma maior propensão para o consumo. Com a *atmosfera Point-of-Sale*, o comércio lança-se no domínio do consumo vivo e real, num combate para estabelecer uma ligação afectiva dos utentes com o local e os produtos (SLOTEDIJK, 2005).

O estranho desta qualidade particular de simulacro espacial é o perfeito conhecimento da sua condição. Não restarão dúvidas que os seus utilizadores sabem que todos os elementos que a constroem - as fachadas unidimensionais, os objectos e motivos decorativos cenograficamente enquadrados, as rochas, as plantas ou mesmo os animais - são falsos e alheios ao contexto em que estão inseridos. Todavia, a quebra de distinção entre o real e a simulação, aceite pelos seus utilizadores e materializado na *hiper-realidade* (BAUDRILLARD, 1991) do espaço colectivo dos centros comerciais, atesta a importância crescente do simbólico, da imagem e da sua representação na cultura urbana. Já não importa onde estamos presentes, o que vemos ou o que tocamos. Habitados a perceber a realidade que nos chega pela imagem - ela própria uma representação da realidade, e portanto da ordem da construção - moldamos a nossa visão do mundo a partir dos fragmentos de realidade que nos são fornecidos.

O real e a sua representação - que pareciam apenas coexistir eficazmente no domínio das imagens - passam a fazer sentido nestes mundos dicotómicos: simultaneamente públicos e privados, abertos e fechados, reais e desejados.

Construídos de fragmentos, de imagens parciais e de signos vários, estes simulacros tem sempre subjacente às suas construções imaginárias, a estruturação de uma temática. No entanto, estas são tão variadas, quanto a sua diversidade de exemplos, e aparentemente a fórmula do êxito reside mais na eficácia do signifiante do que na mensagem codificada do seu significado. Dos temas pretensamente naturalistas aos profusamente tecnológicos, da contextualização da cultura local à consagração do mundo global, da ficção histórica aos temas intemporais; defrontamo-nos - no panorama europeu e português - com toda uma variedade de exemplos diversificados.

Um dos mais admiráveis géneros - dos quais, curiosamente, encontramos, em Portugal, bastantes ocorrências - gira à volta da temática do património industrial e dos seus pretextos decorativos e arquitectónicos. Se, é verdade que, alguns resultaram da reconversão directa de estruturas industriais - onde se recuperaram espaços históricos com uma nova utilização ou onde, apesar de tudo, encontramos o uso efectivo de património industrial enquanto complemento ou elemento decorativo -, noutros deparamos apenas com uma mera reprodução, sugestão ou tentativa de simulação de uma realidade totalmente estranha ao lugar e vagamente ligada à temática da arquitectura do ferro.

Recentrado na condição do consumo, o discurso do património é usado como estratégia de valorização e como alavanca de promoção de processos de mercantilização do passado histórico para consumo recreativo, que se *vende e compra* (HEWISON, 1987) como qualquer outra manifestação cultural. A estabilidade formal da hiper-realidade não fica, todavia, comprometida nestas formas de espectacularização do património - onde este é geralmente usado de forma descontextualizada, produzindo espaços e contextos ilusórios.

Como se de uma cenografia de uma peça teatral se tratasse, as galerias de circulação e as cúpulas em ferro e vidro e as iluminações estudadas fabricam realidades, simbolicamente unidimensionais, onde apesar de não se distinguirem claramente as fronteiras entre o que é ficção e realidade, entre que é espectáculo e património, não surgem dúvidas ou conflitualidades, de maior, entre autenticidade e identidade.

Outro dos pontos interessantes destas tipologias específicas é a sua ligação com o próprio arquétipo formal da história dos centros comerciais contemporâneos, as estufas em estrutura metálica ou *hibernáculos* (SLOTTERDIJK, 2005) - antecessoras das tipologias espaciais das *passages* francesas e alemãs, das *gallerias* italianas ou das *arcades* inglesas.

Nestas passagens recobertas de vidro - onde as primeiras gerações de clientes respirou o ar interior de um mundo aparente -, tal como agora, encontramos um tipo arquitectural onde se efectua a “síntese paradoxal entre o universo público e a intimidade afectiva das mercadorias” (BENJAMIN, 2002). Este, é o local do *flanêur* contemporâneo, que se dirige ao centro comercial não necessariamente *para comprar*, mas *para sentir o ambiente*, *para ver o movimento*, para interagir com a realidade (SAVAGE E WARDE, 1993).



Figura 4. Avenida dos Descobrimentos (Centro Comercial Colombo) Lisboa, Portugal.

Os centros comerciais - *os grandes contentores do tempo presente* -, substituíram as galerias comerciais - e encarnam, hoje, a metamorfose do *flanêur* do século XIX -, anunciando a sua nova condição de mundo climatizado e domesticado que “tem a forma da espuma do aglomerado das células egoesféricas dos seus utilizadores” (SLOTEDIJK, 2005).

Pontuando o território dos centros das cidades às suas franjas suburbanas ou mesmo em lugares mais remotos, estes materializam, assim, estes admiráveis mundos novos capazes de, simultaneamente, satisfazer os desejos e os impulsos consumidores e substituir as vivências urbanas tradicionais por uma domesticada simulação das necessidades de sociabilização humana protegidas por uma (in)visível redoma de segurança.

O caso exemplar do centro comercial

Apresentando as mais diversas tipologias, áreas e ofertas de serviços, os centros comerciais representam actualmente um lugar central no quotidiano urbano do cidadão. Para além de ícones evidentes da sociedade de consumo contemporânea, estes desempenham novos papéis enquanto locais de representação, podendo mesmo ser designados como as novas catedrais urbanas. Todavia, se as suas temáticas e espacialidades são bastante diversas, estes tendem a partilhar atributos característicos, não só a nível local ou regional, mas mesmo internacional. Estejamos, em que ponto do globo estivermos, existem elementos de desenho, conteúdos ou formas de apresentação que serão sempre familiares.

O que caracteriza então um centro comercial? claramente, a compra de produtos ou a prestação serviços são as suas actividades chave, contudo essa não é

a sua característica diferenciadora do restante tecido comercial urbano. De uma forma geral, ligado à rede de lojas comerciais, existe sempre um primeiro nível de serviços e equipamentos infra-estruturais - que pode ir dos sanitários adaptados a pessoas de mobilidade reduzida, fraldários, multibancos, telefones, primeiros-socorros e estacionamento, até cacifos, farmácias, correios, lavagem de carros, internet sem fios, empréstimo de cadeiras de rodas, carrinhos de bebé ou mesmo de pulseiras de segurança para crianças. Normalmente, associado aos seus espaços comuns e de circulação, encontramos um segundo nível de ofertas acessórias de ócio e lazer - áreas de restauração, zonas de convívio e de descanso, arranjos paisagísticos naturais ou artificiais, parques de diversão para crianças, solários, *health-clubs* ou mesmo instalações desportivas. Num terceiro nível, encontramos, geralmente um conjunto de ofertas ligadas à esfera cultural - onde para além dos cinemas, surgem hoje novas funcionalidades e fenómenos, outrora alheias aos locais de consumo, como: filiais de museus, livrarias, galerias de arte, ou mesmo exposições de carácter diverso, feiras de alfarrabismo e antiguidades, workshops de expressão plástica, aulas de cozinha e provas de vinho, desfiles de moda ou espectáculos de música e dança.

Mais recentemente, sentimos inclusivamente a afirmação de um quarto e último nível de oferta na área dos serviços ao cidadão, pois começamos mesmo a encontrar pontos de informação e divulgação municipais e governamentais - onde é já possível para além de obter esclarecimentos, efectuar pedidos de documentos ou celebração e alteração de contratos -; reparamos como nas suas praças e ruas se desenvolvem campanhas de divulgação e sensibilização - das questões ambientais às de saúde pública, dos hábitos de leitura à protecção civil - assistimos, inclusivamente, abertura de postos de atendimento temporários para preenchimento e entrega de declarações de contribuições e impostos. Estas novas introduções, são, incontestavelmente, a prova de uma clara mudança de perspectiva. Será, no futuro, possível, a colocação de mesas de voto, em toda a Europa, para as eleições dos seus representantes locais, regionais e centrais ?.

Se compararmos a densidade de equipamentos e serviços existentes nestes espaços comerciais com aqueles oferecidos pela rede de espaços públicos tradicional, compreendemos, talvez, uma das razões pelas quais estes espaços obtêm um tão grande nível de aceitação por parte do público. A razão principal, não se prende ao facto de que a oferta de produtos ou serviços seja superior nestas tipologias comerciais, pois as malhas urbanas consolidadas de qualquer cidade contém incontestavelmente uma muito maior quantidade e diversidade de oferta. A questão é a intensidade.

Como se de uma cidade depurada e destilada se tratasse, o centro comercial concentra num espaço delimitado, apenas e nada mais do que, o necessário e suficiente à realização da *arte ilusória da escolha* (SPEARITT, 1994). Intensidade e variedade comercial, acompanhada de uma ampla gama de comodidades, será no fundo o denominador comum destes espaços onde a busca da evasão e da diversão se faz através da via redentora do consumo.

O que o torna um espaço competitivo em relação ao tecido tradicional da cidade, não tem, assim, apenas a ver com a sua dimensão comercial - corporizada na disponibilidade de uma ampla gama de produtos prontos a consumir num

mesmo local - mas igualmente com a alta densidade de oferta de serviços adicionais de cultura, ócio e lazer massificados.

Imitando as estratégias do urbanismo comercial, as lojas agrupam-se em conjuntos de actividades similares. Todas as lojas de moda masculina e feminina num único piso. Restaurantes em *franchising* e cadeias de *fast-food* noutro piso diferenciado. Todas as lojas de calçado numa área, e noutra oposta as lojas de telecomunicações e informática (THORNS, 2002).

Comprimidos no espaço e no tempo, aglutinam-se infindáveis variedades de usos e valências, exponencialmente proporcionais à dimensão e complexidade dos equipamentos que as contêm. Quanto maior a sua área bruta, maior é a quantidade de lojas-âncora e as dimensões de cada loja. Quanto maior o seu número de lojas, maior é o número e diversidade de serviços, produtos e comodidades oferecidas.

Do panorama europeu ao contexto português

Liberta dos seus centros e limites, por novos modelos de cidadania consumidora, vemos alternativamente à rede de espaços tradicionais da cidade surgem novos equipamentos lúdico-comerciais, que contrastando com uma envolvente urbana fragmentada e descontinuada - que acaba abruptamente em vazios, becos sem saída ou nós viários - oferecem outras formas híbridas de consumo e lazer.

De Lisboa a Istambul, de Nápoles a Roterdão, ou de Lille a Varsóvia, encontramos, hoje, uma nova relação entre os habitantes e os seus espaços comerciais. Em média, um cidadão europeu visita-os 17 vezes por ano, ou seja, aproximadamente, de 3 em 3 semanas⁵. Este, em média, gasta em cada visita 1h 30 m, afirma que os centros comerciais são um bom local para passar o seu tempo livre e quando os utiliza, apenas em 25 % dos casos, é com a intenção de comprar um produto específico⁶.

O crescimento da indústria dos centros comerciais na Europa tem tido um forte crescimento desde 1990. De facto, nos últimos 17 anos foram construídos mais centros comerciais, em termos de Área Bruta Locável (ABL), do que no período compreendido entre 1960 a 1990. Por exemplo, entre 1990 e 2004 assistiu-se a um crescimento 2,5 vezes superior quando comparado com os 30 anos anteriores (CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER ED. 2004A). Se se restringir o âmbito da análise aos últimos 5 anos deste período, verifica-se que esse crescimento tem sido ainda mais acentuado - principalmente para os países da Europa do Leste e do Mediterrâneo, sendo também de salientar as situações da Itália, Espanha e Portugal onde se registaram um crescimento significativo da ABL de centros comerciais, superior a 25% (CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER ED. 2005).

⁵ Esta frequência média inclui, igualmente, aqueles que nunca visitam centros comerciais, in: CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER (Ed.) (2004).- "Where People Shop- Research Report", Cushman & Wakefield, Healey & Baker.

⁶ 44% dos inquiridos concordaram que os centros comerciais são um bom local para passar o seu tempo livre, in: CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER (Ed.) (2004).- "Where People Shop- Research Report", Cushman & Wakefield, Healey & Baker.

Actualmente, a soma dos valores totais de ABL dos centros comerciais europeus excedem já os 100 milhões de m², perspectivando-se que este valor venha a ultrapassar a marca dos 107 milhões de m² até final de 2007. Só entre o início de 2006 e até ao final 2007, estão em construção, na Europa, um número recorde de 13,8 milhões de m² de ABL, dos quais 473 mil m² se localizam em Portugal⁷.

Confirmando o peso crescente que estas novas tipologias têm alcançado na estrutura comercial urbana europeia, observamos como, na última década, a Área Bruta Locável (ABL) têm aumentado de forma significativa, atingindo, actualmente, a marca de mais 166 m² por cada 1.000 habitantes. Metade dos países, que se encontram acima desta média localizam-se geograficamente no Norte da Europa, com a excepção de dois - Portugal e Espanha, com respectivamente 182 e 211 m² de ABL por cada 1.000 habitantes (CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER ED. 2005). Na generalidade do Norte da Europa, estes valores atingem marcas bastante mais elevadas, do que nos países do Sul, como os surpreendentes 525 m² de ABL por cada 1.000 habitantes, que encontramos na Noruega⁸.

Acompanhando o crescimento da sua área locável global, reconhecemos igualmente a ampliação da sua influência. Na generalidade dos países europeus, verificamos que a tendência geral não é só o crescimento do número de visitas e do tempo gasto por visita, mas igualmente da importância deste tipo de lazer na estrutura das rotinas urbanas.

Quando, por exemplo, restringimos o universo às escolhas da população portuguesa, apuramos que 63,9 % dos portugueses costuma visitar centros comerciais nos seus tempos livres, subindo este valor para uns extremados 87,9 %, quando restringimos os inquiridos às idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos⁹. Como vemos, Portugal não foi indiferente a este processo global. Se nele centrarmos o nosso olhar, defrontamo-nos com um país onde nos últimos 30 anos, um aumento exponencial do poder de compra e um crescente endividamento das famílias, criou um terreno fértil para a expansão de pólos e áreas comerciais de grande escala. Aqui foram construídos, nos anos 70, os primeiros centros comerciais - que se caracterizaram essencialmente pela pequena escala e pela localização preferencial nas áreas mais centrais das cidades -, seguidos de alguns exemplos de maior dimensão nos anos 80 - marcada pela diversificação dos formatos e das localizações e o aparecimento dos primeiros empreendimentos de influência regional. Todavia, só nos anos 90 assistimos à evolução radical das suas tipologias - expressa no aumento da dimensão média em termos de superfície, difusão territorial de exemplos de média e grande dimensão e ainda por uma verdadeira revolução ao nível do design de interiores e da arquitectura dos projectos - assim como ao aumento exponencial da ABL total a nível nacional,

⁷ in "Record amount of New Shopping Centre Space due to open across Europe in 2007", Cushman & Wakefield - Global Real Estate Solutions, 15 Novembro 2006.

⁸ É de salientar, que neste caso estamos perante uma tão alta Área Bruta Locável (ABL) por habitante que seria possível toda a população actual da Noruega caber dentro dos seus centros comerciais (pois uma área de 525m² poderá ter no limite capacidade para albergar cerca de 1000 pessoas).

⁹ "Estudo telefónico - PhoneBus", Marktest, Setembro 2004.

que só durante esta década, cresceu mais 600% (CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER ED. 2005).

Desde a abertura das primeiras tipologias de maior escala, nos anos 80, que o tecido comercial tem atravessado mudanças estruturais acentuadas. Embora mais intensas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, por força da concentração populacional e do maior poder de compra das famílias aí residentes, estas tipologias disseminaram-se também para as cidades portuguesas de média e pequena dimensão.

Até então, tradicionalmente, a actividade comercial concentrava-se nas áreas mais centrais dos aglomerados, apoiada em unidades de pequeno volume. Nos maiores centros urbanos, o comércio tinha, naturalmente, uma expressão de maior dimensão, maior diversidade das funções e maior número de unidades funcionais.

Os processos de urbanização das últimas décadas, em Portugal, induziram alterações profundas nas estruturas urbanas. Impulsionada por novas formas de expansão e urbanização crescentes assistimos, progressivamente, a uma mudança na escala da cidade. Os perímetros urbanos, até então bastante contidos, foram sendo dilatados para responder ao crescimento populacional e este facto depressa se reflectiu na dinâmica das áreas mais centrais. À perda da função residencial nas áreas centrais sucedeu o enfraquecimento do comércio de utilização quotidiana. Este facto abriu espaço à implantação de novas fórmulas comerciais que privilegiam localizações em áreas periféricas pouco equipadas, das quais sobressaiu o centro comercial, que apostou na integração do comércio alimentar e não alimentar, associadas a funções acessórias de serviços e lazer.

Os principais promotores imobiliários desta área - como a *Sonae Sierra*, a *Multi Development*, a *Amorim Imobiliária* ou a *Mundicenter* - continuam a apontar baterias para este rentável sector. Actualmente as estratégias de expansão não privilegiam apenas as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e a oferta de complexos comerciais expande-se um pouco por todo o país: Guarda, Guimarães, Ovar, Braga, Portimão, Évora, Setúbal, Leiria, entre outras cidades, detêm já ou esperam pela construção ou aprovação de projectos de novos centros comerciais.

Hoje, estas tipologias comerciais têm uma posição sólida no panorama português. Existem - segundo o Inquérito aos Estabelecimentos dos Centros Comerciais de 1999, do Instituto Nacional de Estatística (INE) - 453 centros comerciais em Portugal, dos quais a grande maioria é de pequena dimensão. Deste total nacional, 43 estão qualificados como centros comerciais regionais e 70 como sendo centros comerciais de bairro (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1999A). Igualmente é de notar, que no mesmo inquérito, dos 453 centros comerciais, apenas 55 deles tem mais de 75 estabelecimentos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1999B), e 208 deles situam-se na zona de Lisboa e Vale do Tejo (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1999C).

Na legislação portuguesa, o conceito de centro comercial foi definido - na Portaria n.º 424/85 de 5 de Julho - como o empreendimento comercial que possua uma área bruta mínima de 500 m² e um número mínimo de 12 lojas, com um período comum de funcionamento, instaladas com continuidade num único edifício ou em edifícios contíguos e interligados, de modo a que todas as fracções

possam ter acesso às zonas comuns privativas do centro comercial, pelas quais o público possa aceder às lojas implantadas.

Anos mais tarde, e com vista a actualizar o conceito que entretanto tinha já evoluído para outros modelos diferenciados ou híbridos, surge nova legislação - o Dec. Lei nº 218/1997 de 20 de Agosto - que introduz o conceito das Unidades Comerciais de Dimensão Relevante, procurando reenquadrar a noção de grande superfície comercial, passando de uma abordagem centrada na dimensão da área de venda de cada estabelecimento considerado isoladamente, para uma abordagem na dimensão e poder de compra e venda das estruturas empresariais, traduzida na consideração da área de venda acumulável, independente da dimensão específica de cada estabelecimento.

Todavia, e perante o perfil heterogéneo que os centros comerciais no geral, e os portugueses em particular, têm assumido nos últimos anos, são desenvolvidas e publicadas definições alternativas por outras entidades, como a Direcção Geral do Comércio e da Concorrência, o Observatório do Comércio ou a Associação Portuguesa de Centros Comerciais (APCC). Esta última, por exemplo, acrescenta à noção de Centro Comercial - da Portaria nº. 424/85 de 5 de Julho - a proposta de classificação em duas categorias básicas: Tradicional¹⁰ e Especializado¹¹. A partir destes formatos base, os centros são classificados por tipo conforme a dimensão da sua ABL e a existência ou não de lojas-âncoras dominantes - oscilando entre o pequeno, com menos de 20.000 m² e o muito grande, acima dos 80000 m², no formato tradicional - ou pelo tipo de especialização das suas unidades de comércio - entre o *retail park*¹², o *factory outlet centre*¹³ e o *centro temático*¹⁴, no formato especializado.

¹⁰ *Centro Tradicional*: Formato que inclui retalho indiferenciado, integrado em empreendimento fechado ou “a céu aberto”, sendo classificado segundo a sua dimensão (segundo definição da Associação Portuguesa de Centros Comerciais).

¹¹ *Centro Especializado*: Formato integrado em empreendimento fechado ou a “a céu aberto”, sendo classificado segundo o tipo de retalho especializado ou outra actividade dominante e a dimensão (segundo definição da Associação Portuguesa de Centros Comerciais).

¹² *Retail Park*: Formato que inclui unidades de comércio a retalho especializado, geralmente “big boxes” ou “power stores” com acesso directo ao parque de estacionamento ou a áreas pedonais, sendo classificado segundo a sua dimensão (segundo definição da Associação Portuguesa de Centros Comerciais).

¹³ *Factory Outlet Centre*: Formato que inclui unidades de comércio a retalho, de pequena e média dimensão, onde produtores e retalhistas vendem merchandise com desconto no preço, proveniente de stocks excedentários e/ou artigos com pequenos defeitos (segundo definição da Associação Portuguesa de Centros Comerciais).

¹⁴ *Centro Temático*: Formato que inclui algumas unidades de retalho que concentram uma estreita mas profunda selecção de merchandise, dentro de uma categoria específica de retalho especializado. Estes centros podem (ou não) ser baseados na componente de lazer. O “Centro Temático Baseado no Lazer” é desenhado e planeado com uma combinação de equipamentos de diversão/desporto/cultura, incluindo uma forte componente de restauração e bares, bem como retalho de apoio indiferenciado (*Press Centre*, *Tabacaria*, *merchandise* temático, etc.). São geralmente ancorados em *Multiplex* de Cinemas, *Bowling* e *Health Club*. “O Centro Temático Não Baseado no Lazer” é desenhado e planeado para servir nichos de mercado, por exemplo em áreas como a moda ou o mobiliário para a casa (segundo definição da Associação Portuguesa de Centros Comerciais).

Por outro lado, a classificação por Tipologias do Observatório do Comércio¹⁵, - que serviu de base ao, já referido, Inquérito aos Estabelecimentos dos Centros Comerciais de 1999, do INE - classifica os centros comerciais portugueses em duas grandes categorias: os condomínios comerciais (onde se integram as pequenas galerias/condomínios e os condomínios de bairro) e os centros comerciais integrados (que englobam os centros comerciais de proximidade, de bairro e de influência regional), conforme a sua dimensão, o tipo de edifício, as formas de gestão, o mix comercial, as lojas-âncora, o estacionamento, a localização e o regime de *franchising*. Estes dois tipos de empreendimentos distinguem-se principalmente pela dimensão dos projectos e pela extensão da área sobre a qual fazem exercer a sua influência. Enquanto os condomínios comerciais não ultrapassam, geralmente, os 2.500m² de ABL, possuem menos de 25 estabelecimentos e estão orientados para uma população local ou de passagem, os centros comerciais integrados somam entre 50 e 200 estabelecimentos, ocupam uma ABL que varia entre os 2.500 m² e os 10.000m² e destinam-se a uma clientela de uma área geográfica mais vasta (OBSERVATORIO DO COMERCIO ED, 2000).

Se sem dúvida, os centros comerciais constituem na actualidade, um dos elementos mais marcantes da paisagem urbana portuguesa, este é, porventura, um dos sectores que maiores metamorfoses tem sofrido, e talvez daí provenha a sua tão difícil classificação e categorização. Contudo, esta dificuldade indicia, por outro lado, o carácter alargado e diversificado de soluções híbridas e novos conceitos comerciais que têm surgido nos últimos anos. Portugal, tem nestas tipologias comerciais um dos seus mais bem sucedidos exemplos de dinâmicas polarizadoras e potenciadoras de intensos usos colectivos. Basta observar como se encontram repletas as suas ruas e praças cobertas.

A novas tipologias comerciais de Lisboa

Um dos maiores centros comerciais da Península Ibérica, e actualmente o maior de Portugal, o Centro Comercial Colombo - um complexo de 120,000 m², com mais de 420 lojas, mais de 60 restaurantes, 10 salas de cinema e um parque de diversões coberto, inaugurado em 1997 - localiza-se na zona nordeste de Lisboa, uma cidade e uma área metropolitana cuja organização territorial tem, nos últimos 20 anos, sido traçada pela lógica onnipotente do consumo.

A menção de que, no primeiro semestre de 2008, irá inaugurar o Dolce Vita Tejo, não poderia ser mais elucidativa. Este tipologia comercial, que se irá erguer, brevemente, na Amadora - cidade da mesma Área Metropolitana e contígua a Lisboa - com cerca de 122.000 m², 11.000 lugares de estacionamento e

¹⁵ O Observatório do Comércio é um organismo independente que funciona no âmbito do Ministério da Economia e tem como objectivo principal a recolha, tratamento e divulgação de informação relativa à actividade comercial, assim como a realização de estudos técnicos que permitam aprofundar o conhecimento sobre diferentes segmentos do sector do comércio e definir as linhas da sua evolução futura. Constitui, deste modo, um suporte de apoio à decisão dos agentes económicos e à formulação das políticas públicas para o sector. O Observatório foi criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/98, publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 95/98 de 23 de Abril de 1998.

uma cobertura transparente - semelhante à utilizada no novo estádio do Bayern de Munique -, será, à altura da sua inauguração, o maior centro comercial português.

Com uma posição privilegiada no quadro territorial nacional, a Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAM de Lisboa)¹⁶ - que abrange 18 concelhos com cerca de 2,5 milhões de habitantes e com uma área superior a 3 mil km² - é formada por duas margens - Norte e Sul - que circundam a bacia do rio Tejo e compõe-se a sul pela Península de Setúbal na qual se incluem nove concelhos (Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal), e a norte pela Grande Lisboa, constituída por nove concelhos (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra, Vila Franca de Xira), ligados entre si pela ponte 25 de Abril e pela ponte Vasco da Gama.



Figura 5. Praça do Continente (Centro Comercial Colombo) Lisboa, Portugal.

Lisboa - o núcleo polarizador da GAM de Lisboa - como todas as cidades possuem um pólo principal definido pela sua centralidade em relação à área construída, às acessibilidades e às suas actividades. Lugar de referência, o centro de Lisboa fixa-se na Baixa-Chiado, na primeira metade do século XX, onde se mantêm até meados do século XX.

A Baixa foi, durante bastante tempo, o palco privilegiado da especialização comercial, acabando posteriormente por ceder lugar à terciarização, tornando-se a partir de meados do século XX, lugar preferencial

¹⁶ Definida pelo Dec. Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio, que prevê uma nova organização em termos de agrupamentos concelhios, em substituição à Área Metropolitana de Lisboa, resultante do Dec. Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto, à qual correspondiam 18 concelhos, e que acabariam por resultar em 19, quando da formação do concelho de Odivelas a partir de sete freguesias do concelho de Loures.

para a localização de empresas e serviços. A partir dos anos setenta, o centro de Lisboa começa a perder importância face ao crescimento do território urbanizado e entra numa fase de decadência acentuada pelo esvaziamento da função habitacional, a fraca competitividade em termos de acessibilidade e centralidade para a ocupação terciária. Contudo, foi com o incêndio de Agosto de 1988 no Chiado, que destruiu grande parte do seu edificado comercial, que a Baixa vê perder um dos seus maiores pólos comerciais - os seus grandes armazéns de retalho - deixando, assim, de ser o foco exclusivo do comércio lisboeta.

A expansão acentuada, que ocorre nos anos seguintes, origina a *multiplicação dos centros secundários* e a *especialização de eixos comerciais* (GASPAR, 1976), constituindo-se uma hierarquia de centros de comércio e serviços de diferentes níveis no interior da aglomeração urbana, em redor do seu centro principal.

Distribuem-se algumas funções pelo eixo da Avenida da Liberdade, arrastando o centro para norte e desenhando um novo centro no eixo Marquês de Pombal/Avenidas Novas. Também o eixo Avenida Guerra Junqueiro/Praça de Londres/Avenida de Roma, consolida a sua oferta comercial e consegue atrair clientela exterior à sua área residencial envolvente. Paralelamente, unidades comerciais de ainda relativa pequena dimensão - e que correspondiam de certo modo à estrutura de condomínio comercial, ou, agrupamentos de lojas, como o C.C. Apolo 70, o C.C. Imaviz e o C.C. Alvalade - disseminam-se pela cidade, tirando partido da acessibilidade do metropolitano e da inovação que encerravam e especificidade de algum comércio que concorria à escala da época com outras zonas da cidade.

O enfraquecimento da estrutura comercial da Baixa-Chiado e o estaleiro que durante anos se instalou na sua área central, abriu, igualmente, terreno para a afirmação das grandes superfícies na cidade de Lisboa. De entre os quais o Amoreiras Shopping Center, foi exemplo e paradigma da época, assumindo-se como o primeiro grande centro comercial da cidade, constituindo-se como uma alternativa ao centro da cidade, o qual deixou de polarizar as exclusivamente as deslocações dos lisboetas (SALGUEIRO, 2004). A par deste, inúmeros exemplos, de centros comerciais de média dimensão surgiram por toda Lisboa, - C.C. Olaias, C.C. Fonte Nova, C.C. S. João de Deus, C.C. Gemini ou C.C. Ibersil - tanto nas franjas da cidade como nas áreas mais próximas do centro (PEREIRA, 1989).

A partir da década de 90, irá ser o período da afirmação dos centros de grande dimensão. Conjugando o comércio de especialidade com o alimentar surgem na coroa da cidade (C.C. Colombo ou o C.C. Vasco da Gama) e na periferia suburbana (Cascais Shopping, Almada Fórum ou Fórum Montijo), - privilegiando localizações próximas de eixos rodoviários ou urbanizações recentes de grande densidade onde a oferta é incipiente. A instalação nestas áreas de novas tipologias comerciais, de muito maior dimensão, alteram radicalmente a estrutura da oferta comercial na região.

Seguidamente, a esta fase de crescimento e expansão ao nível da Área Metropolitana, verifica-se uma clara mudança de estratégia. No virar do século, é o próprio consumo que se insere como problemática de reorganização territorial, e a localização destes equipamentos passa a ser usado como instrumento de intervenção urbanística. Acompanhando as intenções de planos estratégicos e de

ordenamento, a integração destas tipologias comerciais começa a ser, inclusivamente, usada em estratégias de *reabilitação do centro*, de *requalificação das periferias* da área metropolitana ou mesmo na *revalorização* das suas zonas de valor *paisagístico natural* (LOURO, 2001).

Verificamos como a estratégia omnipresente do consumo, na última década, dominou uma clara intenção de fomentar a reabilitação urbanística do centro através, da promoção e do enaltecimento histórico e funcional, do eixo Baixa-Chiado/Marquês de Pombal (C.C. Armazéns do Chiado/Tivoli Fórum) que bifurca no eixo Praça de Espanha/Benfica (El Corte Inglês/C.C. Colombo) e no eixo Saldanha/Campo Pequeno (G.C. Palácio Sottomayor/Saldanha Residence/Atrium Saldanha/G.C. Campo Pequeno). De igual modo, inúmeras operações urbanísticas, estratégias de integração e planos de requalificação das periferias da área metropolitana, têm sido associadas à promoção de unidades comerciais de dimensão relevante (Sintra Retail Park, LoureShopping, C.C. Dolce Vita Miraflores, Odivelas Parque, Oeiras Parque). Mesmo, em exemplos, de promoção de zonas ribeirinhas ou em áreas de ócio e lazer, sobressaem as estratégias do consumo associadas à revalorização dos contextos paisagísticos naturais (Expo 98 / C.C. Vasco da Gama; Revalorização da Frente Ribeirinha do Samouco/ Freeport Designer Outlet Alcochete). Seja usando ou sendo usada pelos instrumentos de planeamento e gestão territorial, a estratégia do consumo assume-se, hoje, como um dos factores primordiais na caracterização espacial das áreas metropolitanas portuguesas.

Não será também inusitado afirmar - independentemente da variedade, tipo, formato ou dimensão - que o centro comercial alcançou, sem sombra para dúvida desde a década de 80, o estatuto de uma das tipologias comerciais que mais êxito teve no contexto português, e que maior peso económico tem, presentemente, na Área Metropolitana de Lisboa.

Materializações de novas formas de organização espacial e funcional das actividades de comércio, mas igualmente tipologias arquitectónicas exemplares e “cuidadosamente harmonizadas, controladas e iluminadas” (RIFKIN, 2001).

Infra-estruturas abertas diariamente e quase ininterruptamente, os centros comerciais com os seus horários alargados marcam o novo tempo da cidade. São eles que com os seus mundos delicadamente construídos desenharam a sua nova paisagem e são, sem dúvida, eles que possibilitam que o ritmo predador do consumo marque todas as suas acções.

Numa altura, em que observamos que não são só os domínios públicos da cidade que se privatizam, mas também que os espaços privados ganham usos colectivos, abre-se um novo panorama perante a afirmação crescente destas tipologias híbridas, interessando reflectir não apenas sobre a sua evolução futura, mas também sobre a sua validade enquanto espaços de socialização da cidade.

Pontuando a *cidade genérica*, que se constrói “liberta da escravatura do centro, da camisa de forças da identidade” (KOOLHAAS, 1997), vemos como estes espaços traçam novas centralidades e lugares-chave, numa vivência da cidade que já não precisa de se construir forçosamente através de vínculos com os espaços urbanos centrais ou representativos. As vivências cidadinas podem agora ser reinventadas em, muito mais confortáveis, simulações controladas e protegidas de urbanidade. A imprevisível dinâmica da praça urbana pode ser substituída pelo

metódico arranjo da praça coberta; a identidade do café do bairro, pelo sempre familiar *Il Caffè di Roma*; a tortuosa rua sujeita à intempérie, pelo asséptico e bem iluminado corredor; o ruído urbano, pela suave e compassada melodia; e o ritmo frenético da cidade por um espaço onde os relógios não existem.

Se não restam dúvidas que os grandes centros comerciais - cenários sobre os quais as atmosferas são disponibilizadas sobre a forma de agregados de estímulos e sinais - constroem quotidianos paralelos que esboçam novas vivências e novos hábitos culturais e urbanos. Se não restam dúvidas que as práticas do consumo são definidoras de formas de diferenciação ou de distinção social e construtoras de identidades. Se não restam dúvidas, que, historicamente - em Portugal, como em toda a Europa -, a actividade comercial está e sempre esteve intimamente ligada ao espaço público.

Podemos afirmar, pelo contrário, com toda a certeza, que a vida urbana precisa indispensavelmente do espaço público para existir?

Bibliografia

AAVV (Coord. CHUNG, Chuihua Judy; INABA, Jeffrey; KOOLHAAS, Rem; LEONG, Sze Tsung), *Project on the City 2 - Harvard Design School Guide to Shopping*, Köln-London-Madrid-New York-Paris-Tokyo, Taschen, 2001.

AUGÉ, Marc, *Não-lugares - Introdução a uma Antropologia da Sobremodernidade*, Lisboa, Bertrand Editora, 1994 (trad. de *Non Lieux, Introduction à une Anthropologie de la Surmodernité*, 1992).

BAUDRILLARD, Jean, *Simulacros e Simulação*, Lisboa, Relógio d'Água, 1991 (trad. de *Simulacres et Simulation*, 1981).

BENJAMIN, Walter, *The Arcades Project*, Cambridge (Massachusetts), Belknap Press, 2002 (trad. de *Das Passagenwerk*, 1927-39).

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaide, *El espacio público - ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electa, 2003.

BOURDIEU, Pierre, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2007 (trad. de *La distinción*, 1979).

CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER (Ed.), “Europe- Research Report”, Cushman & Wakefield, Healey & Baker, 2004a.

CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER (Ed.), “Where People Shop- Research Report”, Cushman & Wakefield, Healey & Baker, 2004b.

CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALEY & BAKER (Ed.), “Shopping Centre Development - European Overview”, Cushman & Wakefield, Healey & Baker, 2005.

DELGADO, Manuel, *El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos*, Barcelona, Anagrama, 1999.

ELLIN, Nan (Ed.), *Architecture of Fear New York*, Princeton, Architectural Press, 1997.

FEATHERSTONE, Mike, *Consumer Culture and Post Modernism*, in *Towards a Sociology of Postmodern Culture*, London, Sage, 1991, pp. 28-50.

FORTUNA, Carlos; FERREIRA, Claudino; ABREU, Paula, “Espaço Público Urbano e Cultura em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Lisboa, Nº 52 / 53, 1999.

FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

GASPAR, Jorge, *A dinâmica funcional do centro de Lisboa*, Lisboa, Finisterra, 1976.

INGERSOLL, Richard, *Il centro commerciale: Fantasmagoria II*, Milão, Casabella, 1992, pp. 586-587.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Ed.), *Inquérito aos Estabelecimentos dos Centros Comerciais 1999 - Número de Centros Comerciais e Estabelecimentos, por Tipologia do Observatório do Comércio. Segundo a Situação e Actividade Económica*, Portugal, Instituto Nacional de Estatística, 1999a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Ed.), *Inquérito aos Estabelecimentos dos Centros Comerciais 1999 - Número de Centros Comerciais e Estabelecimentos, por Escalão de Número de Estabelecimentos, segundo a Situação e Actividade Económica*, Portugal, Instituto Nacional de Estatística, 1999b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Ed.), *Inquérito aos Estabelecimentos dos Centros Comerciais 1999 - Número de Centros Comerciais e Estabelecimentos, por NUTS II, segundo a Situação e Actividade Económica*, Portugal, Instituto Nacional de Estatística, 1999c.

KOOLHAAS, Rem, “La città generica = The generic city”, *Domus*, Milan, nº 791, 1997, pp. 3-12.

LOURO, Margarida, *www.cidade.consumo*, Barcelona, ETSAB- UPC, 2002.

SILVA GRAÇA, Miguel, “Espaços públicos e uso colectivo de espaços privados” in OLIVEIRA, Jorge Vítor (Coord.), *Cultura Light*, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2006, pp. 107-115.

HEWISON, Robert, *The heritage industry*, Londres, Methuen, 1987.

OBSERVATÓRIO DO COMÉRCIO (Ed.), *Centros comerciais em Portugal: Conceito, tipologias e dinâmicas de evolução*, Observatório do Comércio, 2000.

PEREIRA, Margarida, “Comércio em Lisboa: os ventos da mudança”. *Sociedade e Território*, Ano 4, nº10-11, 1989, pp. 31-42.

REMY, Jean; VOYÉ, Liliane, *A Cidade: rumo a uma nova definição?*, Porto, Afrontamento, 1994.

RIFKIN, Jeremy, *A Era do Acesso - A Revolução da Nova Economia*, Lisboa, Editorial Presenta, 2001.

SALGUEIRO, Teresa Barata, “Da Baixa aos centros comerciais: a recomposição do centro de Lisboa”. *Monumentos*, nº 21, 2004, pp. 214-223.

SAVAGE, Mike; WARDE, Alan, “Urban Sociology, Capitalism and Modernity”. In: *Modernity, Postmodernity and Urban Culture*, London, Macmillan Press - Palgrave Macmillan, 1993.

SLOTERDIJK, Peter, *Écumes*, Paris, Hachette Littératures, 2005.

SORKIN, Michael (Ed.), *Variaciones sobre un parque temático*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004 (trad. de *Variations on a Theme Park*, 1992).

SPEARITT, Peter, “I shop therefore I’am“, in JOHNSON, Louise (Ed.), *Suburban Dreaming*, Victoria, Deakin University Press Geelong, 1994, pp. 129-140.

THORNS, David, *The transformation of cities*, Nova Iorque, Palgrave, 2002.

VIRILIO, Paul, *A Inércia Polar*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993 (trad. de *L’Inertie Polaire*, 1990).

PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

- *Ciudades* es una revista de periodicidad anual editada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. El objeto de la revista es el debate sobre temas de urbanismo en sentido amplio y está dirigida a investigadores, profesores y estudiantes del área de conocimiento de Urbanística y Ordenación del Territorio, y afines, así como a aquellas personas interesadas por las cuestiones urbanas, y especialmente por el planeamiento.
- Las normas editoriales de la revista y otras recomendaciones para la redacción de artículos se encuentran en la página web del Instituto Universitario de Urbanística, www.uva.es/iuu/.
- Se admiten artículos originales que se atengan a las normas editoriales y a las condiciones de los párrafos anteriores. Para proceder a su envío, remítase al secretario de la revista por medio de correo electrónico a secretaria.academica.iuu@uva.es o por correo postal a la siguiente dirección: Secretaría Revista *Ciudades* Instituto Universitario de Urbanística Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid Av. Salamanca s/n CP: 47014 Valladolid España.

ISSN:

ciudades 10

REVISTA DEL

instituto universitario de urbanística
de la universidad de valladolid



SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
E INTERCAMBIO EDITORIAL
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID