

«Competencia y regulación en el mercado interior»

En este artículo se analiza en primer lugar, el marco teórico de la discusión sobre la regulación económica del comercio minorista, para pasar posteriormente a un análisis más detallado de la evolución del sector en España y en algunas Comunidades Autónomas, comparándolo con lo sucedido en otros países europeos. El análisis de las políticas públicas puestas en marcha en los últimos años y las valoraciones de los distintos agentes económicos ocupa un tercer apartado, concluyendo con las cuestiones no resueltas en la actualidad, así como con los elementos que habría que tener en cuenta para la discusión sobre la regulación del comercio interior en el futuro.

Artikulu honetan, lehendabizi, txikizkako merkataritzaren araudi ekonomikoari buruzko eztabaidaren marko teorikoa aztertzen da, gero sektoreak Espainian eta hainbat autonomi erkidegotan, Europako beste herrialde batzuekin alderatuz, izan duen bilakaeraren analisi zehatzago batera igaroz. Azken urteetan abiarazi diren politika publikoen azterketa eta hainbat ekonomi eragileren balorazioa azaltzen dira hirugarren atalean. Azkenean, gaur egun konpondu gabe dirauten gaiak eta etorkizunean barne merkataritzaren araudiari buruz eztabaidatzeko kontuan hartu beharko liratekeen elementuak aipatzen dira.

This article analyzes the theoretical framework of the discussion on the economic regulation of the retail trade. It then makes a more detailed analysis of the evolution of the sector in Spain and in some Autonomous Communities, comparing it with experiences in other European countries. The analysis of the public policies implemented over the last few years and the assessment thereof by the various economic agents conforms the third part of this study, which then concludes with an array of presently unresolved problems as well as elements that would have to be taken into account in the discussion on the regulation of the domestic trade in the future.

- 1. El marco teórico sobre la regulación, competencia y liberalización económica**
 - 2. La dinámica del sector del comercio minorista**
 - 3. Los compromisos de las políticas económicas españolas con las reformas estructurales en el sector del comercio interior**
 - 4. Hacia un marco estable de la regulación económica del comercio interior**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Competencia, regulación, comercio interior.
Nº de clasificación JEL: L51, F14, R12.

La discusión acerca del nivel de competencia de la economía española y el grado de intervención en la misma, está siendo considerado en los últimos años como uno de los elementos claves para nuestro crecimiento y modernización así como para garantizar nuestra convergencia real con Europa.

Sin embargo, cada uno de los agentes implicados en este proceso entiende de una forma harto diferente el significado y los ritmos de articulación del mismo. Por ejemplo, mientras que para los consumidores, la cuestión que se plantea no es la sustitución de unos suministradores por otros, sino el descenso de los precios, el incremento de las calidades y las facilidades del abastecimiento; para los pequeños comercios no sujetos a la competencia, el dilema está en cambiar sus formas tradicionales de funcionamiento o desaparecer.

En este trabajo se trata de hacer una valoración del proceso y discusión que se

ha seguido en España en los últimos años acerca de la necesaria modernización del sector del comercio minorista a través de fórmulas que incrementen su competitividad y ayuden a la necesaria lucha contra la inflación y el mantenimiento del empleo.

Tanto desde el enfoque teórico de la regulación económica, como desde la manifestación pública del debate acerca de la libertad de horarios comerciales y la implantación de grandes superficies, la discusión española, que se inscribe también en el proceso abierto en los restantes países europeos, ha puesto en evidencia las distintas posiciones mantenidas por los distintos agentes económicos sobre la cuestión. Al mismo tiempo, se ha visto la necesidad de un nuevo posicionamiento de las instituciones públicas implicadas en aras a inducir, con el menor coste social, el necesario proceso de ordenación y modernización de nuestras estructuras productivas.

Para ello, analizaremos en primer lugar el marco teórico de la discusión para pasar

posteriormente a un análisis más detallado de la evolución del sector en España y en algunas Comunidades Autónomas, comparándolo con lo sucedido en otros países europeos. El análisis de las políticas públicas puestas en marcha en los últimos años y las valoraciones de los distintos agentes económicos ocupará un tercer apartado, concluyendo con las cuestiones no resueltas en la actualidad así como con los elementos que habría que tener en cuenta para la discusión sobre la regulación económica del comercio interior en el futuro.

1. EL MARCO TEÓRICO SOBRE LA REGULACIÓN, COMPETENCIA Y LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

La actual discusión acerca de la desintervención del Estado en la economía ha tenido como caldo de cultivo en España un doble proceso. Por un lado, éste ha venido marcado por los análisis teóricos y las políticas públicas que se han llevado a cabo en los países más desarrollados de nuestro entorno acerca de lo que se conocen como fallos de los gobiernos (o del no mercado) y la necesaria incorporación al sector privado de la actividad económica llevado a cabo por el Estado. Por otro, por la dinámica que nuestro proceso de integración a la Unión Económica y Monetaria Europea ha impuesto a nuestros sectores económicos.

Con respecto al primer proceso, al igual que las teorías económicas que ponían en evidencia los fallos del mercado en la asignación de recursos¹, los estudios teóricos acerca de los fallos del gobierno², han venido a poner el énfasis en las

¹ Ver Marín, J. (1988).

² Para una visión sintetizada de algunos de estos problemas, ver Bel I Queralt, G. (1996).

actuaciones del sector público que distorsionan más que equilibran, el funcionamiento de los mercados. En estos enfoques se ponen en evidencia, no sólo el desconocimiento del funcionamiento de los mercados por parte del Gobierno, al carecer de indicadores adecuados para evaluar su actuación sobre los sectores económicos, sino especialmente se subraya el importante papel que los grupos de interés y de presión desempeñan en el "adecuado comportamiento" del sector público.

La recomendación teórica de analizar el grupo de interés que existe detrás de cada regulación o empresa pública, ha pasado a desempeñar una función crucial en el análisis empírico de la regulación y privatización de la economía.

Pero esta relación deja de ser sencilla. La demanda de privatización de empresas públicas o de la eliminación de las regulaciones, también tienen atrincherados nuevos intereses de grupos que consideran que se verán beneficiados por la nueva situación.

Independientemente de la demanda de mayor liberalización por motivos ideológicos, sobre la cual es difícil de discutir sobre sus efectos reales ya que parten de concepciones de funcionamiento de los mercados de una forma diferentes a la actual (especialmente sobre el papel de los sindicatos o los monopolios naturales), las críticas a la regulación de la economía, en muchas ocasiones lo que ponen en evidencia es que dicha regulación se realiza mal, por lo que su solución no consistiría en la ausencia de regulación, sino en la regulación de forma diferente. Como ha señalado Wolf, "La elección real es entre mercados imperfectos, sectores públicos imperfectos y diversas combinaciones de ambos. La elección económica crucial se refiere al grado en el que se debería de confiar en los mercados o en los gobiernos

—cada uno con sus respectivas deficiencias—, para dirigir la asignación, uso y distribución de los recursos en el seno de la economía"³.

Estos planteamientos afectan a todas las empresas y a todos los mercados. Sin embargo, la tendencia creciente hacia la formación de las modernas economías de servicios y a la práctica de externalización de los procesos industriales, ha hecho progresivamente más difícil el determinar las fórmulas reguladoras adecuadas, debido a la rapidez con la que han tenido lugar los cambios en la realidad económica y a la lentitud en la adecuación de las normas jurídicas para fijar los criterios públicos sobre los mismos.

Si bien la orientación tanto teórica como de actuaciones de los Gobiernos ha sido tendente a incrementar la desregulación de los sectores económicos, no cabe duda de que muchas de las manifestaciones de la misma abre interrogantes acerca de los nuevos efectos que esta desregulación ejerce sobre las actuaciones de las empresas privadas.

Cuestiones relativas a la seguridad, a la sanidad y salubridad pública, a las garantías de los productos y servicios, etc., siguen requiriendo — independientemente de que se regulen de una forma u otra—, de la intervención pública como garantía de que el consumidor o el ciudadano no se va a ver abocado a un enfrentamiento desigual con los intereses de las empresas.

En la práctica, muchos de estos argumentos son utilizados como parapeto de la defensa de intereses de grupos reducidos o de los monopolios, que se aprovechan de estas exigencias públicas. Lo que fallaría en estas situaciones serían

las fórmulas aplicadas para proceder a una regulación que fuera lo menos nociva para fomentar la competencia y la asignación de recursos y que diera el máximo de seguridad a la población.

Las tendencias a las desregulaciones unidas en los últimos tiempos a un desaforado ataque a las dotaciones de personal y de instrumentos a las Administraciones públicas, están provocando por otra parte, un proceso desregulatorio superior al formal, ante las carencias que esas Administraciones Públicas tienen para evaluar correctamente las aplicaciones de las normativas regulatorias. El conocido lema de "más Estado y menos Administración"⁴ choca con una visión simple de la Administración como mera consumidora de recursos y necesitada de curas masivas de adelgazamiento.

Ciertamente estas distintas situaciones se pueden aplicar al análisis del comercio minorista español. A la demanda de libertad total —de horarios comerciales, de ventas a pérdidas, de ofertas, de implantación de grandes superficies, de condiciones en las relaciones con los proveedores, etc.—, se opone la regulación del sector. Pero se vuelve a plantear la misma pregunta ¿en qué grado?

Desde el punto de vista del análisis económico, tras ambas posturas se esconden grupos de intereses determinados que consideran que verán mejoradas sus posiciones en función del criterio que se aplique. La cuestión clave para el sector público regulador es saber cual de ellas puede significar mayores ventajas para el consumidor, el crecimiento económico global, la modernización del sector al menor coste social posible e incluso las mejores condiciones de convivencia ciudadana.

³Wolf, J. (1996). pág. 11.

⁴Martín Mateo, R. (1988).

A este proceso tampoco es ajeno el análisis de los intereses políticos tras la toma de decisiones en uno u otro sentido.

La necesaria liberalización de la economía española, en el proceso de modernización e integración económica tuvo un importante aldabonazo en las medidas puestas en marcha con el Decreto-Ley Boyer de abril de 1985. La liberalización del comercio interior que supuso esta medida en un marco general de adaptación económica, motivó la aparición de grupos empresariales —especialmente de capital francés—, que realizaron una fuerte penetración en el sector del comercio minorista que ha abarcado a todos los subsectores económicos y a todas las Comunidades Autónomas.

A pesar de los criterios más limitativos impuestos por algunas legislaciones autonómicas, el incremento del número de grandes superficies comerciales implantadas en España alcanzó el 1993 el número de 171, localizadas principalmente en Andalucía (43), Cataluña (29), Comunidad Valenciana (19), y Madrid (18)⁵, dándose un proceso simultáneo de desaparición de establecimientos del comercio minorista y de modernización de un gran número de los restantes.

En este contexto, no es fácil atribuir unos objetivos muy distintos a la política reguladora (o desreguladora) de la Administración Central de la de aquellas Comunidades donde se han llevado a cabo políticas reguladoras expresas (como Cataluña y la Comunidad Valenciana), ya que en ambos casos se han autorizado estos nuevos establecimientos y en ambos casos estos han tenido un efecto directo sobre la modernización de todo el comercio y

⁵ Rebollo, A. (1994). En el caso de Madrid habría que sumar los Centros Comerciales que también incluyen hipermercados.

sobre la desaparición de fórmulas comerciales ineficientes.

El abandono de un mayor intervencionismo por parte de la Administración Central, sí que ha provocado estrategias distintas en los distintos territorios. El atraso del sector comercial español en el momento de la liberalización, no ha posibilitado la creación de grupos comerciales de capital español en esos estratos de comercio, dejando prácticamente en manos de la inversión exterior un amplio espacio de mercado que no podía ser ocupado por un sector minorista local y no significando una mejora notable en la diferenciación de precios. Por el contrario, las actuaciones de regulación y fomento de algunas Comunidades Autónomas, han ido posibilitando la modernización del sector minorista al mismo tiempo que han ido propiciando la aparición de fórmulas comerciales locales con fuerte proyección nacional (Eroski-Consum, Caprabo, Mercadona, etc.).

¿Puede considerarse que ha habido una presión distinta en ambos casos por parte de los grupos comerciales de las distintas Comunidades Autónomas?

2. LA DINÁMICA DEL SECTOR DEL COMERCIO MINORISTA

2.1. El comportamiento de otros países respecto a las normas de comercio interior

Las discusiones acerca de las reformas necesarias en la articulación de los sectores económicos españoles ha tendido a simplificar excesivamente la comparación con el funcionamiento económico de otros países más desarrollados económicamente.

En el caso del comercio interior, las polémicas acerca de las posibilidades de

libertad de horarios comerciales o la libre implantación de grandes superficies comerciales, planteaban la situación en el resto de Europa —no lo olvidemos, nuestra referencia cultural, política y económica—, como de absoluta libertad o de transición hacia la misma⁶. En este sentido, se ponía en evidencia las demandas de los consumidores por poder realizar las compras a las horas que quisieran y en los establecimientos que quisieran, independientemente de los criterios empresariales sobre su conveniencia. Además, se consideraba que éste incremento de la libertad, llevaría consigo un incremento del empleo al ser necesarios mayor número de personas para atender el mayor número de establecimientos y los mayores horarios, así como un descenso de los precios de los productos.

La realidad, como incluso subrayan los propios estudios favorables a la mayor liberalización, dista de ser así. Prácticamente todos los países europeos tienen limitados los horarios comerciales y ponen fuertes restricciones a la implantación de grandes superficies. Gran Bretaña, paradigma de la liberalización, ha tenido restringida estas totalmente hasta hace pocos años. Alemania, por su parte, tiene una de las legislaciones más restrictivas de la Unión Europea en cuanto a horarios comerciales⁷.

Independientemente de las posibles demandas que puedan existir de cara al futuro, creo que es conveniente, para una adecuada valoración de este punto, el reflexionar acerca de algunos argumentos aportados en la discusión y que muestran también las experiencias europeas y estadounidense.

⁶ Idelco(1994).

⁷ Distribución y Comercio (1994), n.º 13. Ver también Melle, M. (1996).

La tendencia hacia la libertad en los ámbitos del comercio interior no es rápida ni generalizada. En realidad responde a hábitos culturales propios de cada país o región y está muy vinculada en estos momentos a los propios posicionamientos de los grupos de intereses locales. No es extraño en este sentido, la reacción actual "antiliberal" de las grandes superficies francesas ante la amenaza de la extensión de las fórmulas de *hard-discount* en sus mercados tradicionales, y sus propuestas de medidas de regulación que dificulten su expansión en territorio francés.

La ampliación de horarios de apertura, tiene claramente una repercusión en la organización de las empresas de comercio, el empleo y los costes empresariales, pero no siempre con una tendencia positiva para todos ellos. Si tenemos en cuenta que el montante de ventas totales es el mismo —no por abrir más horas el comercio se consumen más productos—, el efecto que pueden tener los mayores horarios, es el de una elevación de los costes totales o el desplazamiento del gasto de unos establecimientos a otros.

Si *todos* los establecimientos abrieran durante *todas* las horas del día, *todos* los días de la semana, al no elevarse el consumo global, la elevación de los costes que esto supondría, se trasladaría totalmente a los precios, con lo que el efecto pretendido de disminución de los mismos no se llevaría a cabo, sino que tendría más bien el efecto contrario —habría que mantener en funcionamiento más horas los establecimientos, aunque se efectuaran en los mismos igual volumen de gasto.

En el caso de apertura de unos establecimientos y el cierre de otros, en todo caso se desplazaría el gasto de los segundos a los primeros, no teniendo necesariamente que repercutir sobre los precios de los productos de los

establecimientos que abren —incluso podrían ser superiores para amortizar la ampliación de los servicios y no tener competencia en esa franja horaria—. El empleo, obviamente se desplazaría de los establecimientos expulsados en el proceso, para incrementar los establecimientos con apertura permanente, aunque éste sería igual o inferior al existente con anterioridad, debido a las mayores productividades de los establecimientos supuestamente ganadores.

Algo de lo anterior ha sucedido en la evolución y consideración de los países europeos sobre la regulación de los horarios comerciales como elemento de lucha contra la inflación y el mantenimiento del empleo.

¿Cómo se explican los niveles de inflación de los países más desarrollados de la Unión Europea con estas limitaciones en los horarios comerciales? De ser ciertas las consideraciones acerca del impacto de los horarios comerciales sobre los niveles de precios, no sólo sería un tema de debate teórico acerca de su posible incidencia, sino que se hubiesen puesto en un lugar destacado los estudios empíricos sobre las vinculaciones econométricas entre el grado de libertad de los horarios comerciales con los descensos de los niveles de precios.

Baily ha puesto en evidencia la peculiaridad del comportamiento de este sector a la hora de comparar los distintos fenómenos que le afectan internacionalmente⁸.

Para este autor, la regulación del comercio al por menor ha retrasado el ajuste estructural del sector en Japón y en Europa, impidiendo la sustitución de los establecimientos comerciales menos productivos por los más eficientes como,

él, ha ocurrido en EEUU. Sin embargo, manifiesta al mismo tiempo, que "existe una sola excepción (estudia los casos de EEUU, Japón, Reino Unido, Francia y Alemania), a lo expresado más arriba. Es el caso del comercio minorista alemán, el cual tiene una elevada productividad, a pesar de soportar una regulación muy restrictiva. Esta situación pone de manifiesto, en parte, su alto grado de eficiencia. *La regulación no ha impedido completamente la transformación estructural del sector*, tal como lo ha hecho en Japón y en otros países europeos".

Sin embargo, el propio Baily, no contento con este resultado de sus comparaciones, ya que ponen en evidencia las debilidades de los datos manejados, a la hora de analizar estos sectores con comportamientos culturales heterogéneos, insiste en que "quizás el problema ha sido que nuestro indicador de producción ha infravalorado la productividad relativa del comercio minorista alemán debido a *los inconvenientes que introduce el corto horario de apertura que equivale a la jornada oficial de trabajo*"⁹.

Ante la falta de apoyo de los datos utilizados, Baily hace estimaciones del efecto que produciría la introducción de limitaciones de horarios en los EEUU, de modo semejante a los alemanes, llegando a la conclusión de que esta regulación reduciría el PNB de Estados Unidos en un 3% de forma permanente.

Por si acaso quedara alguna duda sobre la superioridad del modelo estadounidense sobre el alemán, pone en evidencia la "menor gama de productos disponibles en las tiendas alemanas" y remacha con un argumento amenazador para quien no esté de acuerdo

⁸Baily, M. N. (1993).

⁹ Baily, M. N. *op. cit.* pág. 245

con sus criterios "la limitación de horas de apertura de los comercios en los EEUU al horario vigente en Alemania provocaría una revuelta de los consumidores norteamericanos".

La teoría económica del comportamiento racional del consumidor, tiene aquí otro elemento novedoso para explicar los ajustes del mercado.

La utilización de tales argumentos pone en evidencia la debilidad de los análisis acerca de los factores de competitividad del comercio minorista y la necesidad de continuar investigando con rigor las razones diferenciales de estos diferentes desarrollos.

Alemania no sólo ha modernizado sus estructuras comerciales con estas limitaciones de horarios comerciales, sino que ha adoptado una estrategia propia de competencia a través de grandes cadenas de comercio minorista que han puesto de manifiesto la debilidad de las críticas superficiales de los defensores de la no regulación. Además, cuestiones como el crecimiento económico, nivel de vida y, especialmente, niveles de inflación, han venido a demostrar que son compatibles con una cierta regulación del mercado.

No obstante, no creo que haya que concluir que la regulación del comercio minorista es la solución a los incrementos de productividad y al control de precios. Lo que nos dicen las experiencias internacionales es que ambos procedimientos pueden desarrollarse simultáneamente y que dependerá de las propias peculiaridades culturales y locales y de las estrategias empresariales el que estas regulaciones se conviertan en un freno a la modernización de los sectores productivos o en puntas de lanza del incremento de la productividad, el control de los precios y la satisfacción de los consumidores.

2.2. Los efectos indirectos de la localización comercial

Las nuevas formas de implantación comercial, al mismo tiempo que han transformado los hábitos de los consumidores y la organización del comercio, han tenido también fuerte repercusión sobre los aspectos locales y territoriales de la distribución del espacio.

Mientras que las formas tradicionales del comercio minorista se asientan sobre los centros de las ciudades, siendo un elemento clave del concepto de ciudad, la implantación de las grandes superficies, que exigen grandes cantidades de suelo, tienden al desmembramiento de la misma, al polarizar hacia ellas los flujos de personas que anteriormente realizaban las compras en los centros urbanos.

El pequeño comercio minorista no sólo compite en calidad y precio con la gran superficie sino que tiene que hacer frente a elementos como los altos alquileres en las zonas centrales, las restricciones municipales a la actividad y la falta de accesibilidad y aparcamientos en estos espacios.

Por el contrario, las grandes superficies, con gran poder de negociación, se aprovechan de precios del suelo mucho menos elevados, mayor accesibilidad y de las economías externas generadas por la realización de las infraestructuras viarias de acceso a las grandes ciudades y áreas metropolitanas.

Es evidente que la propia dinámica del mercado y la, a veces, excesiva y lenta intervención municipal, ha ido expulsando población y actividades de los espacios centrales de las ciudades que se han ido deteriorando de una forma acumulativa. Las limitaciones urbanísticas a la construcción de los centros urbanos, la rigidez de los contratos de arrendamientos urbanos, el generalizado

uso del coche y la caída de la población ha ido generando un proceso que, desde el punto de vista comercial ha ido haciendo menos atractiva la actividad, tanto para el comerciante que no se moderniza como para el consumidor que no ve ningún atractivo en consumir en el centro, y para el ciudadano que se ha encontrado con nuevas formas de inseguridad en los centros deshabitados.

Es evidente que este proceso ha significado un fuerte despilfarro de recursos públicos y privados que han hecho preciso el reaccionar por parte de los Ayuntamientos especialmente investigando nuevas fórmulas de urbanismo comercial que posibilitaran recuperar los espacios centrales de las ciudades. Estas nuevas medidas se basan en la asunción de que existe un interés mutuo en este tipo de actuaciones.

Por un lado, el interés de los propios comerciantes al comprobar que buena parte de sus factores de competitividad no corresponden exclusivamente a los mejoras que puede realizar en su propio comercio, ante la existencia de externalidades económicas sobre las que él difícilmente puede decidir directamente —peatonalización de calles, alquileres de edificios en zonas colindantes, rehabilitación urbana, autorización de actividades comerciales compatibles, etc.—.

Pero por otro, por los Ayuntamientos, que valoran que el vacío urbano que producen las aperturas de grandes superficies en los extrarradios por la eliminación del comercio en los centros urbanos, perjudica no sólo la actividad comercial sino que degrada los niveles de calidad de vida de las ciudades desvalorizando su función social de convivencia.

Las políticas emprendidas de urbanismo comercial se están orientando así no sólo a limitar la implantación de

grandes superficies por motivos de carácter territorial o de tráfico, sino a fortalecer los factores competitivos de los centros de las ciudades orientándolos a ser auténticos escaparates de la gran variedad que el pequeño comercio, en sus distintas formas, puede ofrecer —franquicias, cooperativas, asociaciones, cadenas, comercios individuales, etc.—. En este campo concreto, la mayor flexibilidad que permite la ley de arrendamientos urbanos debe permitir una mayor posibilidad para la adecuación de los establecimientos por los arrendatarios sin las limitaciones que, en muchas ocasiones, imponen los propietarios por la pervivencia de las rentas antiguas. Los aparcamientos y la peatonalización de las calles será el otro frente de batalla que el comercio y los Ayuntamientos tendrán que ir asumiendo como otra fórmula necesaria, aunque no suficiente, para las nuevas condiciones de la competencia.

La problemática asociada a las autorizaciones de instalación de grandes superficies en las periferias de las ciudades ha presentado en los últimos años y presentará en el futuro una fuente potencial de conflicto.

La normativa urbanística, a través de los Planes Generales o de las normas subsidiarias de planeamiento no suelen prever la instalación de este tipo de equipamientos, al menos con la intensidad que se están produciendo en los últimos años. A este respecto es lógico que las grandes superficies presionen para modificar los criterios de los Planes Generales y les permitan a través de modificaciones "puntuales", su ubicación. Sin embargo éstas se prevén con enlaces en las redes de comunicaciones que se han hecho sin tener en cuenta el impacto que los nuevos flujos de tráfico de las mismas iban a incorporar. No es extraño que para estas empresas sea

mucho más barato compensar a los Municipios con cantidades importantes ya que éstas, por regla general, son muy inferiores a los posibles gastos que deberían asumir por los efectos que producen sobre el tráfico.

A este efecto se le une también el relativo al conflicto metropolitano. La relativa facilidad de acceso entre los distintos núcleos urbanos hace prácticamente irrelevante la ubicación en uno u otro municipio, por lo que las empresas han utilizado las negociaciones a varias bandas para asegurarse algunos emplazamientos en función de la permisividad de municipio "beneficiado". Con independencia de otras valoraciones, el sistema de licencia de la Comunidad Autónoma (doble licencia), al menos permite valorar hasta que punto la incidencia territorial es la más conveniente para el conjunto de municipios afectados.

Las grandes superficies aunque ya están planteando, como consecuencia del estado de la cuestión en Francia, sus reticencias ante fórmulas como el hard-discount y los efectos que las mismas tendrán en España¹⁰, pueden presentar problemas en los próximos años debido a la revolución tecnológica de las nuevas fórmulas de venta a distancia. En este sentido la informatización y las nuevas economías de las comunicaciones pueden competir a través de la "navegación virtual" y las compras a distancia con los grandes espacios comerciales. Las nuevas condiciones tecnológicas del funcionamiento de los mercados abre interrogantes ante la reacción de los consumidores ante los problemas del

¹⁰ Resulta significativo el ver, en un informe tan liberal como el de Idelco (1994), las reiteradas advertencias a la utilización de este tipo de fórmulas: "cuanto mayores sean las restricciones que se impongan al libre comercio, más lentamente se adaptarán los comercios tradicionales en el medio y largo plazo, en especial frente a los locales de hard-discount" (pág. 190).

tráfico. Y esto no sólo en los centros de las ciudades¹¹.

2.3. Sobre las mejoras en la reducción de precios inducidos por la liberalización del comercio interior

Uno de los argumentos más repetidos acerca de la necesaria desregulación del sector del comercio interior es el relativo a su efecto beneficioso sobre la evolución de los precios. "El comercio interior debe contribuir al objetivo prioritario de la política monetaria de la estabilidad de precios y de control de la inflación. Esto supone mejorar la eficiencia de las empresas del sector como forma de reducir los costes de distribución pero también crear las condiciones de competencia y rivalidad en los mercados de manera que estas mejoras de eficiencia se trasladen sobre los precios".

¿Hasta qué punto este comportamiento se ha dado en España en los últimos años?

Las distintas políticas aplicadas en las diferentes CC.AA. españolas permiten comprobar hasta qué punto el distinto comportamiento de las funciones reguladoras de las mismas han influido sobre los niveles de los precios y, por lo tanto, han introducido mayores niveles de eficiencia y mejora del bienestar global.

Los datos de los IPC desde 1979 a

¹¹ Rifkin ha insistido especialmente en los posibles efectos de las nuevas condiciones tecnológicas para las grandes superficies americanas: "El sector de la distribución detallista todavía funciona gracias a la cultura de la carretera y la autopista. Los clientes se desplazan a las tiendas para comprar productos. Recientemente, sin embargo, las nuevas autopistas de la información empiezan a condicionar la forma en que la gente efectúa sus compras, reduciendo sustancialmente las necesidades de que sigan existiendo diferentes categorías de trabajadores en el sector detallista cuyas tareas fundamentales están ligadas al movimiento de bienes y al servicio personalizado a los clientes en los puntos de venta" (pág. 190).

Cuadro n.º 1. Índices de precios al consumo. Grupo 1. Alimentación, bebidas y tabaco

Año Ambito	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Nacional	8,4	12,3	13,8	13,0	12,7	9,3	9,2	10,6	2,7	6,4	7,5	5,3	3,3	1,3
Andalucía	7,5	14,7	12,9	13,1	13,3	9,6	9,1	10,2	2,4	5,5	7,8	6,8	2,3	1,4
Cataluña	9,8	12,6	11,9	14,2	12,6	9,2	11,5	10,6	3,6	6,7	6,6	6,4	3,8	0,7
Madrid	7,8	12,0	14,2	12,9	11,6	10,1	10,8	10,8	2,7	6,2	7,7	5,6	2,2	2,2
C. Valenc.	8,5	12,8	13,7	12,8	13,1	9,6	7,3	9,6	3,3	7,7	7,7	4,5	3,2	1,5

Fuente: INE.

1992 de los índices generales de los precios y de los correspondientes al grupo 1.º Alimentación, bebidas y tabaco (uno de los más afectados por la incorporación de las grandes superficies al comercio minorista) ponen de manifiesto cómo prácticamente no existen factores discriminatorios esenciales entre aquellas CC.AA. con restricciones horarias y limitaciones en la implantación de las grandes superficies y las que no. Es más, en buena parte de los casos son las Comunidades más reguladoras las que presentan mejores comportamientos en cuanto a las elevaciones de los precios (Cuadro n.º1).

Estos datos ya habían sido puestos en evidencia por, entre otros, Méndez, J. L. y Rebollo¹² (1995). Estos autores, aparte de constatar el carácter inflacionista de la distribución comercial en España entre 1988 y 1993, analizan la evolución de los precios según las distintas fórmulas comerciales que los aplican. Para estos autores, "las diferencias observadas en

cuanto a la política de precios de los distintos tipos de establecimientos hace verosímil la interpretación de que los diferenciales de precios entre establecimientos —junto a la diferenciación en servicios y surtido— se utilizan como argumentos de venta, como atributos para mejorar el grado de atracción comercial de cada tipo de establecimiento, *sin llegar a suponer la existencia de un grado significativo de competencia en precios entre las distintas formas comerciales*, que obligaría a trasladar a los precios buena parte de las ganancias en productividad o de los beneficios derivados del mayor poder de negociación de los distribuidores respecto a los productores. La relativa estabilidad entre formas comerciales, en la evolución de los precios de ciertas secciones en las que son habituales las promociones, con gran poder de atracción sobre los consumidores avala esta interpretación de la utilización del precio como variable comercial, *sin que llegue a suponer la existencia de una auténtica competencia en precios*".

Este tipo de valoraciones deberían ser tenidas muy en cuenta antes de lanzarse

¹² *Op. cit.* pág. 80.

Cuadro n.º 2. Factores decisionales de la compra

	Nada	Poca	Bastante	Mucha
Proximidad	6,9	13,2	30,0	49,2
Serv. rápido	6,0	17,0	38,0	38,2
Calidad	0,8	5,1	23,0	70,3
Surtido	3,3	12,8	39,3	42,7
Limpieza	2,2	7,7	22,6	65,7
Atención person.	8,7	18,0	33,6	38,3
Precios	4,1	9,3	26,8	56,8

Fuente: D. G. Comercio.Cit. por Moreno, A. y Escolano, S. (1992), pág. 152.

a apreciaciones generales sobre el efecto inmediato de la liberalización de la economía sobre los precios. En concreto los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia, preceptivos pero no vinculantes según el art. 6 de la nueva Ley de Comercio, no pueden caer en una valoración genérica sobre el efecto beneficioso de las liberalizaciones en el comercio interior que les lleva a decir que "al aumentar la oferta, los precios tenderán a un nuevo punto de equilibrio más bajo, que obligará a todos, grandes y pequeños, a un esfuerzo de eficiencia para adaptarse a la situación que perjudica sólo a los ineficientes"¹³. Con este tipo de valoraciones, difícilmente los informes del TDC, aportarán algún criterio diferencial a la problemática del sector en estos momentos, máxime cuando la realidad dista de ser tan simple.

Un factor clave para entender posiblemente esta limitada aportación de la mayor desregulación al descenso de

los precios ha sido la propia estrategia de las grandes cadenas de hipermercados en el reparto del territorio nacional. Muchos datos indican que esta estrategia ha estado basada mucho más en la delimitación de zonas de influencia territorial, con áreas poblacionales concretas, que en el afán de contribuir a la competencia en el mercado. En este caso la ubicación de las grandes superficies sobre el territorio sí que debería ser objeto de un detallado estudio por parte del TDC ya que su poder monopolístico sobre determinados espacios geográficos afectaría gravemente a los sectores del pequeño comercio sin tener apenas repercusión sobre los descensos de los precios.

A este respecto conviene destacar cómo el factor precio no es el factor más decisivo en los factores decisionales de la compra (Ver Cuadro n.º 2).

La influencia de otro tipo de factores pueden ser valorados por encima de los precios e influir en esta competencia de empresas a través de criterios distintos a los de los precios de los productos.

¹³Citado por el diario Levante ,14-10-1996.

3. LOS COMPROMISOS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ESPAÑOLAS CON LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL SECTOR DEL COMERCIO INTERIOR

Llama poderosamente la atención la nula mención del sector del comercio interior en los compromisos planteados por el Gobierno español para conseguir la convergencia con el resto de la Unión Europea. Ni en el Plan de Convergencia de 1992 ni en su revisión de 1994, figuran los problemas de este sector expresamente ni, por consiguiente, se plantea el incidir en sus reformas para contribuir a su modernización y competitividad para los próximos años.

Es evidente que otras reformas planteadas, como las del mercado de trabajo, el sector financiero, etc., inciden sobre el sector comercial y, por lo tanto, contribuirán a estas mejoras en el futuro. Pero esto también ocurrirá con el resto de sectores, independientemente de sus niveles de flexibilización y regulación, por lo que difícilmente puede ser argumentado como excusa para su no tratamiento.

Dos explicaciones pueden estar en la base de esta carencia. O ser un olvido del sector, o el haber considerado que el mismo estaba suficientemente liberalizado y flexibilizado por lo que no requeriría de nuevos impulsos desreguladores.

La explicación más bien hay que buscarla en la especial configuración competencial del comercio interior en la España de las autonomías.

En su nueva distribución competencial, el comercio interior es considerado como de competencia exclusiva por un buen número de Comunidades Autónomas, por lo que, los temas relativos a su regulación legal, medidas de fomento, control, etc., escapan en buena medida a la

Administración Central. Hasta mediados de 1993, además, el marco legal ha estado sin concretar definitivamente debido a la espera de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre las atribuciones de las competencias como consecuencia de los recursos del Partido Popular y de la Administración Central contra las leyes de Comercio Interior de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia. Curiosamente, este hecho, que ha supuesto la aplicación de dos modelos distintos en España entre 1986 y 1993 en el tratamiento del comercio interior, ha sido ignorado por la reflexión generalizada sobre las necesidades de la liberalización de los sectores de servicios españoles. Y esto no sólo por los Planes de Convergencia para España sino también por el propio Tribunal de Defensa de la Competencia.

El Tribunal, en el informe encargado por el Gobierno a primeros de 1992 para examinar las restricciones a la competencia en el sector servicios en España y la presentación de propuestas concretas así como la Administración encargada de llevarlas a cabo, no menciona el comercio interior¹⁴. La explicación de este hecho habría que buscarla en las consideraciones que sobre el comercio minorista hace el propio TDC en 1995. "Tradicionalmente la distribución comercial ha sido un sector caracterizado por la ausencia de restricciones a la competencia, especialmente desde que en 1985 el conocido Decreto Boyer liberalizara los horarios comerciales. Este marco regulador ha sido uno de los factores determinantes del desarrollo del sector, ya que ha posibilitado la aparición de formas de comercialización más modernas, que han brindado al consumidor la oportunidad de acceder a una oferta más variada y más adaptada a sus necesidades"¹⁵.

¹⁴ Ver T. D. C. (1993).

¹⁵ T. D. C. (1995), pág. 102.

En este mismo sentido se había pronunciado el actual Presidente del TDC dos años antes: "Al amparo de dicha libertad (de horarios comerciales), el sector comercial ha registrado una profunda transformación en los últimos años. En un breve espacio de tiempo se ha convertido en un sector que combina establecimientos tradicionales con establecimientos modernos, y de ser un sector donde la inversión extranjera era nula ha pasado a constituir un objetivo de los grupos comerciales internacionales"¹⁶.

Sin embargo, ese marco general no ha sido tal, al existir Comunidades Autónomas que han tenido restricciones en cuanto a la apertura de establecimientos en domingos y festivos y limitaciones de horarios y ha existido potestad de algunas de las Comunidades Autónomas para la autorización de grandes superficies, por lo que las valoraciones del TDC no pueden ser consideradas como un indicador de lo sucedido en todo el territorio español, con exclusiones tan notables como Cataluña y la Comunidad Valenciana.

El punto de inflexión de estas valoraciones lo constituye la sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 1993 sobre los recursos planteados contra las leyes autonómicas antes mencionadas. La sentencia, en los dos puntos claves en litigio (horarios comerciales y autorizaciones de apertura de grandes superficies), opta por la vía de considerar que los horarios comerciales forman parte de las funciones atribuidas al Gobierno Central como parte de la Política Económica general y, por lo tanto, no pueden ser ejercidas por las Comunidades Autónomas mas que en el marco de la legislación estatal previa.

En el caso de la autorización de

implantación de grandes superficies, el Tribunal Constitucional considera que es una materia atribuida a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia por lo que admite, de una forma generalizada, lo que se ha denominado la posibilidad de la doble licencia (municipal y autonómica).

Curiosamente, los recursos planteados contra las leyes autonómicas en materia de comercio interior (que defendían la liberalización del comercio y la supremacía de la legislación estatal frente a la autonómica), originaron exactamente el efecto contrario. Las limitaciones de los horarios comerciales en las Comunidades Autónomas con legislación propia en la materia en los años precedentes habían establecido un *statu-quo* entre intereses del pequeño y gran comercio que, de una manera explícita ninguno estaba dispuesto a romper. Incluso en el periodo en el que no fueron de aplicación las leyes y regulaciones autonómicas y estuvo vigente el Decreto Boyer (julio de 1993 hasta enero de 1994), no se hizo uso de estas facultades, manteniéndose los días de apertura igual que si hubiese restricción legal a la misma.

Esta situación originó una importante presión política para que, al menos, desde la nueva normativa estatal se posibilitara a las Comunidades Autónomas que lo quisieran, el poder regular los horarios comerciales. En este caso ya no como consecuencia de sus propias competencias estatutarias, sino como ejecución de la Política Económica del Estado.

La solución favorable a esta solución por parte de Convergencia i Unió y la nueva distribución de la mayoría parlamentaria que exigía el acuerdo con la misma por parte del PSOE, llevó a la aprobación del Real Decreto Ley 22/ 1993 de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de los horarios

¹⁶Petitbò, A. (1993).

comerciales, marcando el límite de ocho domingos y festivos (que eran los que se estaban aplicando en Cataluña y en la Comunidad Valenciana), como obligatorio para todo el territorio nacional, dejando abierta la posibilidad de la libertad de horarios para aquellas Comunidades Autónomas que no regulasen los mismos.

El resultado ha sido la generalizada regulación de los horarios (en 8 ó 12 días según cada una), en todas las Comunidades Autónomas, como consecuencia de las presiones ejercidas en cada una de ellas por las organizaciones del comercio minorista.

De forma semejante, la resolución del Tribunal Constitucional sobre la competencia autonómica en materia de autorización de grandes superficies, abrió también la puerta a las posibilidades legales que las Comunidades que no lo tuviesen regulado, podían ejercer en desarrollo de sus competencias, haciendo intervenir un nuevo factor que muchas de ellas no se habían planteado.

Por este procedimiento, los recursos planteados para defender las normas liberalizadoras y la supremacía de las normas estatales sobre las autonómicas, generaban el efecto exactamente contrario.

Pero esta nueva situación originó un giro simultáneo en la visión estatal sobre el comercio minorista. De una visión pasiva y subordinada, se pasó a una perspectiva más real y reflexiva sobre las posibles actuaciones para mejorar la articulación y eficiencia del sector a nivel general. Desde la sentencia del Tribunal Constitucional en julio de 1993 hasta la aprobación de las leyes estatales de Comercio Ley 7/ 1996 de 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista y Ley Orgánica 2/1996 complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista, distintos estudios

pusieron en evidencia, tanto las debilidades estructurales del sector como las posibilidades de mejora que podría experimentar el mismo a través de adecuadas medidas de fomento¹⁷.

La aprobación del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior (1995-2000), en mayo de 1995, venía a marcar un hito en este aspecto ya que, aparte de fijar los grandes objetivos en esta materia para toda España, concretaba la línea de trabajo a desarrollar por parte de las distintas Administraciones en virtud de sus respectivas competencias.

Frente a la visión liberalizadora de la normativa estatal sin articular sus objetivos ni los instrumentos disponibles, el Plan Marco, y posteriormente las leyes, venían a fomentar y regular los aspectos más importantes en esta materia, en concreto, los relativos a sus fines generales:

- 1) Disminución del coste total de la distribución comercial.
- 2) Incremento del gasto de competencia en precios, servicios y calidad del sector.
- 3) Asegurar un nivel satisfactorio de oferta en todos los mercados.

Asimismo se establecían objetivos cuantificables y susceptibles de ser evaluados para cumplir estos fines:

1. Incrementar la competencia de los mercados minoristas.
2. Incrementar la dimensión económica de las empresas.
3. Mejorar las transferencias de tecnología. Difundir las innovaciones tecnológicas.

¹⁷ Especialmente destacan el estudio de IDELCO (1994) y el Libro Blanco del Comercio del Ministerio de Comercio y turismo (1994).

4. Mejorar la distribución espacial de la oferta comercial con especial atención a las áreas rurales y a los fenómenos de concentración comercial en las áreas urbanas.
5. Mayor información de los consumidores que permita una toma de decisiones más racional.

Además, este impulso a la modernización se vinculaba en un espacio temporal a las limitaciones impuestas a la libertad de horarios por la nueva Ley, que en su artículo 3 precisaba que "lo dispuesto en el artículo anterior (la libertad de horarios), no será de aplicación hasta que el gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del año 2001". La libertad de horarios se convertiría así en el horizonte que marcaría el cumplimiento del Plan, según el Ministerio.

El Plan asimismo posibilita el acceder a ayudas europeas dirigidas a las PYMES a través de la Iniciativa PYME, hecho que también significa una novedad en el sector, ya que las actividades comerciales habían estado excluidas de los sectores con apoyo europeo.

Como conclusión se puede aseverar que se ha modificado notablemente la postura de la Administración Central sobre el papel del comercio interior y las necesarias reformas para su modernización y competitividad, exigiéndose la realización de análisis más pormenorizados sobre los efectos del ejercicio de las distintas competencias autonómicas para evitar que, en el año 2001, los planteamientos del comercio sean exclusivamente los de prorrogar las medidas protectoras y no los de continuar por la senda de la modernización y la competitividad.

4. HACIA UN MARCO ESTABLE DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN EL SECTOR DEL COMERCIO INTERIOR

Sería erróneo el pensar que, con la aprobación de las leyes de comercio interior a nivel estatal y con la clarificación de las competencias que ha realizado el Tribunal Constitucional, ya está cerrado el marco regulatorio español sobre esta cuestión. La situación actual, como en todo lo que afecta a los sectores económicos, está sujeta a sucesivos cambios que hacen necesario el reflexionar permanentemente acerca de los nuevos retos que los avances de la economía y las nuevas fórmulas productivas y de comercialización imponen en los hábitos de los consumidores y en la articulación de la economía.

Este hecho se ha visto reforzado por el propio escenario temporal que se ha impuesto la Ley de Comercio sobre la limitación de los horarios comerciales hasta el año 2001.

Además, las tensiones originadas por las posibilidades de implantación de nuevas grandes superficies, especialmente en los espacios de las áreas metropolitanas y la reacción de las asociaciones de pequeños comerciantes, dejan entrever el difícil equilibrio entre las dinámicas modernizadoras y la defensa de algunos privilegios sectoriales que tienen gran influencia política.

La aparición de nuevas fórmulas comerciales —especialmente las asociadas al hard-discount—, vinculadas a nuevos grupos de capital exterior, el impresionante avance de la introducción de nuevas tecnologías en la organización del sector¹⁸, y la defensa de algunos

¹⁸ Rifkin, J. (1996), da una visión bastante amenazante para, entre otros, el sector del comercio minorista debido a la implantación de nuevas tecnologías, de las que no se escapan las grandes superficies: "La compra en casa por televisión, con su distribución minorista just in time, planteará un importante reto a la cultura detallista del país basada en las autopistas." (pág. 192).

privilegios por parte de las grandes superficies ya implantadas que ejercen su poder monopolístico en determinadas zonas, auguran nuevas tensiones por el reparto de las cuotas de mercado, que, inexorablemente exigirán la toma de posiciones por parte de los poderes públicos.

A nuestro parecer, podríamos sintetizar en cuatro puntos principales los elementos que van a condicionar el debate sobre la regulación del comercio interior en los próximos años: La necesaria e ineludible regulación de, al menos, algunos aspectos del comercio interior; la asunción de la división de competencias administrativas en el marco de la Constitución española y las Sentencias del Tribunal Constitucional; la exigencia de una visión dinámica y abierta del sector ante los cambios que está experimentando y experimentará, y los escenarios políticos que los Partidos expresan sobre su actuación en materia de comercio interior.

A diferencia del modelo americano, el modelo europeo de comercio interior, presenta un perfil en el que comerciantes, proveedores y consumidores tienen un referente permanente en la Administración. La desconfianza en las exclusivas directrices del mercado y en la demanda de mayores o menores grados de regulación debe de ser tenida en cuenta por las Administraciones, que no únicamente se pueden limitar a hacer especulaciones teóricas acerca del funcionamiento perfecto del mercado, máxime cuando este tiene tantas consecuencias sociales sobre los sectores afectados.

Además, independientemente del grado de regulación finalmente acordado, siempre existirán aspectos en este tipo de actividades que exigirán la intervención pública en alguna de sus formas. Así, las cuestiones relativas a las garantías

sanitarias y de salubridad pública, las garantías administrativas y legales al ejercicio de los comerciantes y proveedores; los derechos de consumidores y usuarios; los problemas asociados a la seguridad de los productos, etc., difícilmente pueden ser ejercidas en estos momentos por instituciones distintas a las Administraciones Públicas o que no tengan en ellas sus referencias esenciales.

Algunos autores han destacado que muchas de estas acciones podrían ser llevadas a cabo solamente por los Tribunales de Justicia, a través del ejercicio de las demandas de carácter civil, mercantil o penal. Pero hay que considerar que este tipo de actuaciones de demanda legal no evita el planteamiento de la aplicación cotidiana y generalizada de la Ley, en el cometido estricto de la acción inspectora y de policía.

A la lentitud de la aplicación actual de la justicia (la cuestión concursal es en estos momentos un serio problema sobre el adecuado ejercicio de la libertad de empresa y responsabilidad del empresario, no lo olvidemos), se añaden los problemas del control de la salubridad pública o del cumplimiento cotidiano de algunos requisitos del comercio (exhibición de precios, disposición de garantías de las ventas, exigencias de requisitos de las ofertas de productos, etc.), que difícilmente puede considerarse que los poderes públicos no deberían intervenir, con independencia del papel de los consumidores y de sus organizaciones.

Sin embargo, estas formas de intervención no pueden ser exclusivamente de policía o de disciplina de mercado. De hecho, durante los últimos años, la inspección administrativa en el comercio interior ha realizado una acción importantísima en la función de información para la modernización del comercio a nivel minorista,

especialmente en los mercados municipales, pequeños comercios o venta ambulante aunque todavía queda camino por recorrer.

En esta línea sí que se debe reflexionar sobre el nuevo papel que deben desempeñar las funciones inspectoras y de policía en esta materia. La coordinación entre estas funciones de todas las administraciones con competencias en el comercio interior y el reforzamiento de su papel como informador sobre el proceso de modernización, debería ser contemplado en esta nueva perspectiva.

Las funciones de inspección y policía no deben estar separadas de las acciones de fomento. El fuerte desequilibrio entre los participantes en el proceso de distribución, con grandes grupos multinacionales muy bien organizados y pequeñas empresas de comerciantes con débiles asociaciones representativas, ha planteado, y plantea, la necesidad tanto empresarial como política de impulsar por parte del sector público acciones de apoyo a la modernización del sector.

En este aspecto las bases puestas tanto por el Plan de Modernización del Comercio Español como los Planes de las CCAA ponen el énfasis en el apoyo en las cuestiones en las que tanto los comerciantes individuales y las PYMES del comercio tienen mayores debilidades para hacer frente a la competencia a través de la modernización.

Este es, posiblemente, un aspecto básico del modelo diferencial entre la liberalización total y la intervención pública generalizada.

Las Administraciones Públicas no sólo fijarían el campo de juego del funcionamiento de los mercados sino que se implicarían en trazar el camino para que, en un proceso temporal delimitado,

los sectores con mayores debilidades estructurales se adaptaran a los nuevos procesos de competitividad con los menores costes sociales y de empleo posible.

Cuestiones como el fomento del asociacionismo de los comerciantes (no como forma de obtención de subvenciones, que en todo caso deberían ser delimitadas temporalmente o de formación de grupos de presión contra la competencia y la defensa de privilegios, sino como exigencias de estructuras permanentes para la modernización de los subsectores implicados); la difusión de las nuevas innovaciones tecnológicas en la aplicación comercial, el fomento de canales de comunicación entre los sectores del comercio y de los proveedores y consumidores; la formación permanente adaptada a las distintas demandas específicas del comercio y a sus peculiaridades temporales; la permanente y adecuada transmisión de información relevante para el sector, etc.; deberían ocupar un lugar destacado en esta agenda de compromiso de las Administraciones con el sector y con la modernización.

Un tema también destacado de la intervención pública en este campo sería el de la delimitación de las acciones en materia de ordenación del territorio y del urbanismo comercial.

Aquí, posiblemente más que en otras cuestiones, es donde se van a centrar en los próximos años las mayores tensiones en los procedimientos regulatorios de las Administraciones afectadas. A las exigencias de desregulación del comercio se le une en este caso la propia demanda liberalizadora del funcionamiento del mercado del suelo.

¿Cuál debe ser la articulación óptima en este caso? Es difícil de concretar ya que la implicación de los distintos aspectos debería analizarse en cada caso, pero

algunas cuestiones sí que exigen al menos una valoración por parte de las Administraciones públicas de los efectos que originan los aspectos urbanísticos y territoriales del comercio.

Las cuestiones relativas al gran consumo de suelo de las grandes superficies; el aprovechamiento y efectos sobre las infraestructuras de las aglomeraciones urbanas; los efectos inducidos por las externalidades producidas por las decisiones de algún municipio sobre el resto de los municipios de su entorno o la implantación de fórmulas de urbanismo comercial y la revitalización de los centros urbanos, exigirán un mayor esfuerzo por parte de todos para concretar los procesos con menores costes sociales y mayores niveles de consenso.

Un segundo aspecto sobre el marco futuro de la regulación del comercio interior es el de la asunción por todas las partes implicadas de los distintos niveles competenciales de las Administraciones públicas. A las críticas genéricas y superficiales sobre la negatividad de la segunda licencia para la implantación de grandes superficies o por la existencia de distintos criterios por parte de las CC.AA. y de los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias únicamente se puede oponer la existencia de la atribución de las mismas por parte de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía¹⁹. Ponerse en estos momentos a debatir la negatividad para el libre comercio de la

¹⁹ Estas críticas ignoran que, una buena parte de las solicitudes de implantación de nuevas grandes superficies sobre el territorio se realizan sobre municipios de áreas metropolitanas, por lo que los efectos de una ubicación desbordan al propio municipio afectado y repercuten sobre otros sectores de otros municipios, así como sobre el sistema de comunicaciones de las redes de Infraestructuras supramunicipales, por lo que la Intervención de los órganos autonómicos estaría justificada. Incluso en el caso de no tener competencias sobre comercio interior.

existencia de distintos poderes competenciales sobre el territorio y la conveniencia de una normativa uniforme tiene muy poco que ver con la realidad legal española. Además, si bien es cierto que puede suponer distintos criterios para la ordenación del comercio —para eso está precisamente el marco de las competencias, para ejercer el derecho a diferenciarse o ser igual a los demás, pero de una forma autónoma— y por lo tanto, suponer un tratamiento distinto a los grandes grupos de la distribución comercial, no creemos que los mismos tengan muchos problemas para adaptarse a las peculiaridades locales. Es más, la existencia de gran número de Ayuntamientos con criterios políticos distintos sobre esta materia no parece que haya sido obstáculo para la implantación que han seguido las mismas en todo el territorio nacional.

Más bien habría que considerar que esta división de competencias actúa como un elemento dinámico por la vía de la imitación al funcionamiento más eficiente.

El ejercicio de las competencias diferenciadas, no sólo introduce presiones para poner en marcha medidas restrictivas a la competencia y regulaciones negativas a la necesaria modernización. Los distintos criterios y el ejercicio de las competencias municipales y autonómicas han originado un papel ejemplarizante —funcionamiento de centros comerciales y efectos sobre el comercio local; articulación del funcionamiento de los Mercados Municipales entre concesionarios y Ayuntamientos; aplicaciones prácticas del urbanismo comercial y peatonalización de calles; fórmulas autonómicas de fomento de centrales de compras para asociaciones de comerciantes; criterios para el desempeño de las funciones formativas adaptadas al pequeño comercio, etc.— que ha desempeñado y debería desempeñar funciones

de benchmarking en el funcionamiento del comercio interior. Ciertamente, también este proceso implica el riesgo de copiar fórmulas restrictivas al comercio implantadas en otros municipios o CC.AA., pero ese riesgo es inherente a todo proceso de toma de decisiones políticas. La cuestión es diferenciar entre los procesos que van en la dirección adecuada y los que no.

La necesaria visión dinámica del problema formaría parte del tercer aspecto de esta cuestión. En estos momentos prácticamente todos los sectores económicos se ven sujetos a un proceso de fuerte cambio en las pautas de funcionamiento de sus variables básicas. Las innovaciones en la producción de los procesos industriales, las nuevas implicaciones sanitarias de la producción alimenticia —con algunos impactos tan enormes como el ocurrido con el conocido como de las "vacas locas"—; las nuevas fórmulas comerciales asociadas a la venta al descuento; las franquicias; las compras masivas a la industria; las ventas de los "todo a 100"; las innovaciones en el comercio que va a suponer la moneda única europea —con requerimientos de inversión según previsiones de 27.000 millones de euros en el sector²⁰—, etc. exigen una visión permanentemente abierta de las Administraciones implicadas en los procesos del comercio.

Las Administraciones no pueden contentarse con la aplicación pasiva de unas normas aprobadas en un determinado momento temporal sino que deben de convertirse en elementos activos y reflexivos sobre los efectos que los nuevos fenómenos ejercen no sólo sobre las formas del comercio sino

²⁰ *Expansión* 28-10-1996, "El euro, una moneda cara para los minoristas".

también sobre las normativas reguladoras. Las propuestas de creación de Observatorios permanentes sobre el funcionamiento del comercio interior a nivel local, autonómico y estatal, permitirían el análisis pormenorizado y continuo de estos procesos, aparte de constituir un aliciente fundamental para la investigación del sector, la comparación de las distintas políticas y sus efectos sobre el empleo y la competitividad. Asimismo se facilitaría y elevarían los términos de las discusiones teóricas y prácticas sobre estos problemas, que, posiblemente gozan hoy de mayores prejuicios e intereses particulares que de información solvente sobre la dinámica y funcionamiento del sector.

Por último, es también subrayable el escenario abierto en la regulación del sector a través de las posiciones de los distintos Partidos Políticos con responsabilidades de gobierno a nivel estatal, así como las expectativas que la posible aplicación de sus programas puedan significar para la modificación del marco actual.

La aprobación a finales de 1995 de las dos Leyes estatales sobre comercio interior con el apoyo de los grandes partidos de ámbito nacional y autonómico, ha cerrado a corto plazo la existencia de mayores tensiones en la discusión de nuevas modificaciones legales en este ámbito.

Ciertamente, otras cuestiones como la fiscalidad o el mercado laboral, que inciden en todos los sectores, afectarán también al comercio, pero de una forma distinta a la ejercida por la regulación específica del sector.

En este aspecto, los Programas electorales para las elecciones generales de 1996 tanto del PP como del PSOE incluían aspectos de las medidas de fomento a poner en marcha para los próximos años.

El PP incluía en su Programa los siguientes aspectos:

"1:13 Impulsar el comercio al servicio del consumidor.

— Coordinar esfuerzos entre administraciones en interés de los consumidores

— Competencia equilibrada que reduzca costes de comercialización, mediante la incorporación de nuevas tecnologías.

— Los pequeños comercios tradicionales son un factor fundamental para la calidad de vida en nuestras ciudades y pueblos. Estas empresas se enfrentan al reto de su modernización para adaptarse a los requerimientos de los consumidores. Mediante su especialización y el asociacionismo podrán continuar ayudando a la habitabilidad de los cascos históricos y sirviendo a los vecinos y a los turistas. El Partido Popular impulsará un Plan de actuación que les ayude a dotarse de una estructura moderna, eficiente y competitiva"²¹.

Por su parte, el PSOE incluía en su Programa Electoral el "Apoyo a sectores productivos. Comercio interior", que recogía buena parte de los compromisos ya adquiridos en el Plan Marco de modernización del comercio interior 1995-2000 y, entre otros, los siguientes aspectos:

"En base a la libre y leal competencia y la ordenación del territorio y el urbanismo comercial y a la colaboración con las CCAA, se proponen:

— Fondos europeos para políticas activas del sector.

— Una fiscalidad equilibrada y soportable.

— Simplificación administrativa efectiva para las PYMES.

— Fomento del asociacionismo e integración de las empresas comerciales.

— Fomento de la liberalización de aquellos aspectos de la distribución comercial cuya situación actual de monopolio no es razonable.

— Búsqueda de fórmulas acordes con las existentes en otros países europeos para regular el relevo generacional y el tratamiento fiscal del trabajo de los jóvenes.

— Elaboración de un Censo Nacional de establecimientos comerciales permanentemente actualizado, que junto al Observatorio Nacional de la distribución comercial, permitirá anticipar el modelo de distribución comercial y el impacto de las nuevas propuestas de grandes implantaciones comerciales"²².

Evidentemente, estos criterios generales únicamente ponen en evidencia la voluntad de impulso general a algún tipo de regulación del sector y su aplicación práctica diferirá en cada una de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, debido a la propia visión sobre la cuestión y a las presiones políticas que se ejerciten en cada caso. Pero eso ya es otra cuestión.

²¹ P.P. (1996).

²² P.S.O.E. (1996)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAILY, M. N. (1993): Competencia, regulación y eficiencia en los sectores de servicios . Dentro de: La necesaria liberalización de los servicios en España. *Revista del I.E.E.* n.º 3/ 1994.
- BEL I QUERALT, G. (1996): *Privatización, desregulación y ¿competencia?* Civitas. Madrid.
- COOPERS & LYBRAND, S. A. (1996): *Guía para entender la Ley de Comercio.* Expansión. Madrid.
- CRUZ ROCHE, I. y MEDINA, O. (1995): Regulación de horarios de apertura: implicaciones económicas. *ICE.* n.º 739.
- IDELCO (1994): *Libro blanco de las estrategias del comercio español.* Coopers & Lybrand S. A. Madrid.
- INE(1995): *Índice de precios al consumo.* Base 1992. Series enlazadas. Madrid.
- MARÍN, J. (1988): Las intervenciones públicas en una economía de mercado . *Economía Industrial.* Enero-febrero 1988.
- MARTÍN MATEO, R. (1988): *La liberalización de la economía. Más Estado, menos administración.* Trivium. Madrid.
- MELLE HERNÁNDEZ, M. (1996): El sector de la distribución minorista en España: Estructura y primeros efectos de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista. *Cuadernos de Información Económica* n.º 113-114. Agosto-septiembre 1996.
- MÉNDEZ GARCÍA DE PAREDES, J. L. y REBOLLO, A. (1995): Precios minoristas y política comercial de las empresas. *ICE* n.º 739.
- MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO. (1994): *Libro blanco del comercio.* Madrid.
- MORENO JIMÉNEZ, A. y ESCOLANO, S. (1992): *El comercio y los servicios para la producción y el consumo.* Síntesis. Madrid.
- PETITBÓ, A., (1994): Horarios comerciales y libertad de comercio. *Distribución y consumo* n.º 13, dic. 1993-enero 1994.
- P.P. (1996): *Programa electoral 1996.* Con la nueva mayoría.
- P.S.O.E. (1996): *Programa electoral 1996.*
- REBOLLO, A. (1994): Distribución regional del mercado minorista. *Distribución y comercio* n.º 13. Madrid.
- RIFKIN, J. (1996): *El fin del trabajo.* Paidós. Madrid.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993): *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.* Madrid.
- T. D. C. (1995): *Memoria 1995.* Madrid.
- WOLF, CH. (1995): I.E.F. Madrid. *Mercado o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas.*