

**DICTAMEN 6/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBA EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN COMERCIAL**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA
EL DÍA 11 DE JUNIO DE 2003**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL**
- IV. OBSERVACIONES A LOS DISTINTOS APARTADOS DEL PLAN**
- V. CONCLUSIONES**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre Proyectos de Decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado 26 de mayo de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda, solicitando Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

II. Contenido

La ley 6/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la tasa por tramitación de licencias comerciales, da nueva redacción a su Título IV que, en lo que se refiere a los grandes establecimientos comerciales, introduce la exigencia de una previa licencia comercial específica de la Administración de la Junta de Andalucía así como la aprobación del Plan Andaluz de Orientación Comercial.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley, el Plan Andaluz de Orientación Comercial tiene por objeto orientar la dotación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía, de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada, de acuerdo con la situación de la oferta y la demanda de la zona afectada, dando repuesta a las expectativas y necesidades del sector. De otro lado, el citado precepto legal establece que el Plan Andaluz de Orientación Comercial habrá de tenerse en cuenta por la Consejería competente al resolver los procedimientos relativos a las licencias comerciales de los grandes establecimientos y que en ningún caso el referido Plan contendrá la localización de los futuros grandes establecimientos.

En cumplimiento del referido precepto, el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2003, acordó la formulación del Plan Andaluz de Orientación Comercial, habiéndose elaborado el mismo por la Consejería de Economía y Hacienda, ateniéndose al contenido que se establece en el artículo 31 de la Ley, contemplando los siguientes aspectos:

- a) La evaluación de la oferta comercial en Andalucía por zonas comerciales y sectores de actividad, así como la cuantificación de la demanda comercial por zonas y grupo de gasto.
- b) La identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales analizadas.
- c) Las medidas que posibiliten la integración de los establecimientos comerciales sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretenden implantarse.
- d) La caracterización de las diferentes tipologías de equipamientos comerciales.

El proyecto de Decreto, está compuesto por una exposición de motivos, dos artículos y dos disposiciones finales. Así mismo como Anexo, se recoge el documento que constituye en sí, el Plan Andaluz de Orientación Comercial.

Por el artículo 1 se aprueba el Plan. En el artículo 2 se delimita su vigencia, que será de cuatro años, revisándose su contenido al final de dicho periodo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía. En las Disposiciones Finales se faculta al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para dictar las disposiciones que sean necesarias en el desarrollo y ejecución del Decreto, así como se señala su entrada en vigor.

En cuanto al documento que contiene el Plan Andaluz de Orientación Comercial y que se somete al Dictamen del Consejo Económico y Social, se encuentra estructurado en los siguientes ocho apartados:

- 1) Metodología utilizada en la elaboración.
- 2) Caracterización de la estructura comercial minorista en Andalucía.
- 3) Delimitación del marco de análisis oferta-demanda comercial en Andalucía.
- 4) La evaluación de la oferta comercial en Andalucía por zonas y sectores de actividad.
- 5) La cuantificación de la demanda comercial en Andalucía por zonas y grupos de gasto.
- 6) La identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales analizadas.
- 7) Medidas de integración de los establecimientos sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretendan implantarse, tanto las encaminadas a la integración del gran establecimiento comercial en la estructura comercial preexistente, como a la dinamización de la actividad económica del área de influencia.
- 8) Caracterización de las diferentes tipologías de equipamientos comerciales.

III. Observaciones de carácter general

El Consejo Económico y Social de Andalucía estima muy conveniente que, en cumplimiento del artículo 30 de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, se haya elaborado por la Consejería de Economía y Hacienda el Plan Andaluz de Orientación Comercial, cuyo objetivo principal sea la identificación de los desajustes entre la oferta y la demanda comercial en las distintas zonas comerciales de la región. Dicha valoración positiva se fundamenta en el hecho de que, en opinión del CES-A, el Plan Andaluz de Orientación Comercial puede y debe convertirse en un instrumento esencial para orientar la adopción de las medidas necesarias para el fomento de la actividad comercial de áreas insuficientemente dotadas o, por el contrario, para evitar, en otros ámbitos territoriales, la posible sobredotación de grandes establecimientos comerciales.

Igualmente, el CES-A valora de forma positiva el esfuerzo realizado para elaborar el Plan en un espacio no muy dilatado de tiempo y dar así cumplimiento al mandato contenido en el mencionado artículo 30 de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre. Como también considera que la estructura del Plan presentado, así como su ordenación interna, corresponde, de forma general, a las exigencias de contenido recogidas en el artículo 31 del reiterado texto legal.

No obstante, y para que el Plan cumpla la finalidad marcada por la ley, el CES-A considera conveniente la identificación, que debería realizar el Plan, de los desajustes entre la oferta y demanda que se detecten en determinadas zonas comerciales; lo que, sin duda, facilitaría y dotaría de transparencia a los procedimientos, que la Consejería competente deba resolver en el futuro, relativos a las solicitudes de licencias comerciales para la instalación, traslado, ampliación y cambio de actividad de los grandes establecimientos comerciales.

A este efecto, el CES-A estima que, con carácter general, el documento definitivo del Plan debería recoger con mayor claridad y precisión la metodología, conceptos, indicadores y fuentes estadísticas utilizados en la estimación de la oferta y demanda comercial y, por consiguiente, en la identificación de los desajustes existentes entre ambas. Asimismo, se consideraría muy conveniente que, en los diferentes cuadros y gráficos que se incorporan al documento sometido a Dictamen, se señalase expresamente la fecha de la información estadística que contienen, ya que en muchas ocasiones ésta no coincide con el de la publicación o disposición de su fuente de procedencia. Esta falta de información y estas discrepancias pueden originar una relativa inseguridad acerca de la actualidad de la información suministrada así como de la pertinencia temporal de las conclusiones a que se

llega a partir de tales datos. Lo contrario, esto es, la indicación precisa acerca de la fecha de los datos que se manejan, facilitaría el conocimiento del horizonte temporal contemplado en la realización de las diferentes estimaciones y permitiría fijar con precisión el periodo concreto al que se refieren los desajustes que se detectan en el Plan.

IV. Observaciones a los distintos apartados del Plan

1. Metodología

En opinión del CES-A, el esquema general utilizado, tal y como se representa en el apartado 2.1 del Plan, es esencialmente correcto, en cuanto al establecimiento de los diferentes pasos o fases del proceso de elaboración del Plan. No obstante, es posible hacer algunas observaciones de detalle a las que el documento numera como fases I a III.

En cuanto a la que el Plan llama “zonificación de Andalucía en unidades básicas de análisis”, el CES-A considera muy oportuno haber utilizado la información contenida en el “Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias”, aprobado por Decreto 103/1999, de 4 de mayo, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en cuanto a los cincuenta y dos ámbitos territoriales definidos en tal Plan. Pese a ello, hubiera sido deseable haber incluido una justificación razonada de las ventajas que dicha elección ofrece para el diseño del Plan Andaluz de Orientación Comercial, en la medida en que la zonificación contenida en el Plan de Ordenación del Territorio obedece a finalidades más complejas y generales, no siempre coincidentes con las más concretas del Plan de Orientación Comercial.

Por otra parte, para la identificación de los desajustes entre la oferta y demanda comercial, sería conveniente que se considerase los trasvases de demanda que se producen entre zonas menos dotadas comercialmente hacia otras zonas limítrofes con ellas que cuentan con una más amplia y diversa oferta comercial.

En cualquier caso, y aunque no cumplen la necesidad de justificación que se acaba de indicar, parece más adecuado que las referencias a la zonificación así como su clasificación en razón de determinadas características (concentración de población, actividad económica, ubicación territorial, etc.) que se recogen en el apartado 4.1 del Plan, se incluyesen en la parte primera destinada a la descripción metodológica.

Algo semejante sucede en lo que hace al punto de “Evaluación de la oferta comercial en Andalucía”, ya que, siendo correcto que se recurra a su estimación en términos monetarios, sería deseable que se indicara, en la parte metodológica inicial, el concreto procedimiento seguido para dicha valoración, así como las fuentes estadísticas utilizadas para llegar a los resultados que se

manejan. Es lo que, en definitiva, se incluye, bajo un particular epígrafe metodológico en el apartado 5.3 del Plan. A las mismas conclusiones puede llegarse en cuanto a la explicación metodológica de la fase denominada “Cuantificación de la demanda comercial en Andalucía”, que se encuentra en el apartado 6.3 del Plan.

En definitiva, a juicio del CES-A, el Plan de Orientación Comercial ganaría en claridad si todas las consideraciones y precisiones metodológicas y estadísticas se ofrecieran al inicio del mismo, de manera agrupada, ordenada y sistemática.

2. Análisis de la estructura comercial minorista en Andalucía

El apartado 3 del documento sometido a dictamen realiza una breve y esquemática descripción comparativa de la estructura comercial minorista en Andalucía. A juicio del CES-A, dicha descripción debería ser más completa y funcional a los objetivos del Plan, manejando aquella información que mejor permita determinar los rasgos distintivos del comportamiento del comercio minorista en Andalucía, fijar con mayor precisión las previsiones acerca de su evolución futura y, en consecuencia, detectar las características de la oferta comercial, lo que constituye una de las variables esenciales en la identificación de los desajustes entre oferta y demanda.

Por otra parte, hubiera sido de enorme utilidad, en la elaboración de este apartado, el uso y la explotación de la información que sobre el sector comercial se encuentra recogida en el Directorio de Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía del Instituto de Estadística de Andalucía, así como en el Informe sobre el Comercio, realizado por el mencionado Instituto.

3. Evaluación de la oferta comercial

Aunque, como se acaba de indicar en relación con la estructura comercial minorista en Andalucía, hubiera sido también de utilidad haber recurrido a la información contenida en los documentos citados del Instituto de Estadística de Andalucía, tanto la metodología concreta utilizada como los resultados obtenidos merece, a juicio del CES-A, una valoración positiva general que los hace adecuados para la finalidad perseguida por el Plan Andaluz de Orientación Comercial. Tan sólo habría que señalar la falta de concreción de los criterios empleados para imputar la facturación a los distintos

tipos de establecimientos comerciales, siendo éste un dato esencial para la estimación monetaria de la oferta comercial.

4. Cuantificación de la demanda comercial de Andalucía

En opinión del CES-A resulta muy positiva la diferenciación que realiza el documento entre la demanda comercial de la población de primera residencia, la de la población de segunda residencia, y la de la población turística o de personas hospedadas en apartamentos. Como también lo es la diferenciación entre la demanda comercial de turistas hospedados en hoteles o campings. Es igualmente valorable de forma positiva el manejo de las diferentes fuentes estadísticas utilizadas, como es el caso de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, el Censo de Población del año 2001 y el Sistema de Análisis y Estadística del Turismo de Andalucía.

No obstante, el CES-A consideraría muy oportuna y necesaria la clarificación de los extremos siguientes referidos a la determinación del gasto per capita (apartado 6.5 del documento).

- El concepto de “Rentas netas declaradas del impuesto sobre la renta de las personas físicas”, respecto del cual no hay ninguna indicación ni explicación más concreta de su contenido, sentido y fuente.
- El procedimiento de estimación que ha permitido obtener la Renta Familiar Disponible por habitante en cada municipio, a partir de la citada “Renta neta declarada del impuesto”
- Los criterios de ponderación empleados para determinar el gasto per capita a partir de la estimación efectuada de la “Renta familiar disponible per capita en cada municipio”.

La falta de claridad de los conceptos anteriores dificulta la comprensión de uno de los aspectos esenciales del Plan como es el de la determinación de la demanda comercial en Andalucía, y eventualmente, puede suponer una cierta dosis de inseguridad en cuanto a la toma de decisiones basadas en el conocimiento de dicha demanda comercial.

En otro orden de cosas, en el apartado 6.6 del documento se hace una estimación del “Gasto comercializable en Andalucía”, diferenciando entre los distintos conceptos de gastos. Se trata de un concepto muy pertinente para la correcta determinación de la demanda comercial. No obstante, de la lectura del

documento no es posible deducir si es éste concepto de gasto (y no el más genérico del gasto per capita) el que se utiliza. Sería necesaria, pues, una indicación al respecto; y, más aún, caso de ser el concepto de gasto per capita el manejado, sería conveniente revisar los análisis teniendo en cuenta el primer y más restrictivo (y, por lo mismo, más ajustado) concepto de gasto. O, en último caso, una justificación del por qué del uso de uno, pese a la estimación (en este caso irrelevante) del otro.

5. Identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales

A los efectos de cuantificar y valorar el posible desajuste entre oferta y demanda comercial, el documento, además de utilizar la fórmula que se recoge en el apartado 7.1, parte de la base de considerar que no existe tal desajuste cuando la desviación porcentual de la oferta respecto de la demanda comercial se encuentre entre el -15 % y el + 15 %. A juicio del CES-A deberían someterse a revisión estos límites, en la medida en que su fijación ofrece algunas dudas. Más concretamente, la previsión de crecimiento del gasto se sustenta en el crecimiento anual experimentado por el gasto en consumo final de los hogares españoles a precios constantes en el periodo 1995-2001, dato que suministra la fuente estadística elegida cual es la Contabilidad Nacional de España del INE.

Ahora bien, de una parte, la fuente estadística utilizada no es específica de Andalucía sino que contiene información referida al conjunto nacional. Probablemente sería más adecuado utilizar los datos sobre evolución del gasto de los hogares de Andalucía contenidos en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares; lo que, sin duda, daría mayor precisión a la previsión de crecimiento del gasto necesaria para valorar el desajuste entre oferta y demanda de los distintos ámbitos territoriales considerados en el Plan y referidos, como es obvio, a Andalucía. De otra parte, debería revisarse el procedimiento de obtención del índice acumulativo ya que no resulta claro el valor alcanzado del 15 %, tanto si se recurre a la simple suma de la tasa anual media considerada del 3.5 %, como si, se calcula la tasa de crecimiento medio anual acumulativo a través de su fórmula habitual.

6. Medidas de integración de los establecimientos sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretendan implantarse

En el apartado 8 del Plan se contienen una serie de indicaciones y sugerencias acerca de las posibles medidas a adoptar para la integración del gran establecimiento comercial en la estructura comercial preexistente, y para la dinamización de la actividad económica del área de influencia.

Tales propuestas son suscribibles sin dificultad, si bien, a juicio del CES-A, sería deseable una mayor concreción de la mayoría de estas posibles actuaciones. En otro caso, la falta de precisión en cuanto a líneas de actuación tales como “adecuación al perfil de la población residente”, “adecuación a las características de la trama urbana”, “conciliación de formatos tradicionales con nuevas formulas comerciales”, o “dinamización de la actividad económica”, corre el riesgo de convertirlas en meros propósitos generales, definibles más como objetivos que como medidas, las cuales deben presentar respecto de los primeros un mayor grado de especificación y practicidad.

En consecuencia, sería altamente aconsejable que las medidas recogidas se particularizaran con actuaciones concretas que, por ejemplo, permitan efectivamente conciliar los formatos tradicionales con las nuevas formulas comerciales, más allá del mero enunciado del propósito; o que, la propuesta dinamizadora de la actividad económica del área de influencia se concretara con medidas que excedieran y precisaran los propósitos, muy genéricos, de dar servicio a actividades básicas, constituir un complemento de otras actividades o integrar en las nuevas propuestas las actividades económicas principales de cada zona. Asimismo, sería conveniente que expresamente se contemplasen actuaciones tendentes al mantenimiento del empleo en las pequeñas y medianas empresas comerciales.

Por último, el CES-A estima conveniente que, en el análisis y aplicación de las diferentes medidas de integración que se propongan, así como en la valoración del impacto de los establecimientos comerciales a implantar, se tenga en cuenta la opinión de los agentes económicos directamente afectados, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las organizaciones de consumidores y usuarios. Pues, el conocimiento directo de la realidad económica y comercial que éstas poseen constituye un referente idóneo para facilitar la correcta orientación que el Plan Andaluz de Orientación Comercial persigue.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente la elaboración del Plan Andaluz de Orientación Comercial, correspondiendo al Consejo de Gobierno, atender en la medida de lo posible, las observaciones planteadas en el texto del presente Dictamen; ya que con este Plan se ejecuta el mandato recogido en la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, en lo que debe ser un instrumento de gran interés por su contribución, tanto a la transformación gradual y equilibrada de la estructura comercial de Andalucía, como a la introducción progresiva y compensada de nuevos conceptos y fórmulas comerciales, ello dentro de un marco de preservación de la integridad y vitalidad comercial de los centros urbanos.

Sevilla, a 11 de junio de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix