

A incidencia da Lei de garantía da unidade de mercado no modelo de urbanismo comercial sustentable

La incidencia de la Ley de garantía de la unidad de mercado en el modelo de urbanismo comercial sostenible

The impact of the national law of the single market in the model sustainable commercial urban planning

51 Regap

MARINA RODRÍGUEZ BEAS

Persoal investigador de acceso ao SECTI
Universidade Rovira i Virgili (Cataluña, España)
marina.rodriguez@urv.cat

Recibido: 28/12/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



ESTUDIOS

Resumo: Neste traballo analizamos en que medida a necesaria adaptación da lexislación en materia de ordenación dos equipamentos comerciais ás exigencias derivadas da Directiva de servizo foi aproveitada, nun primeiro momento, polo lexislador estatal e os autonómicos para facer da ordenación do territorio e a protección do medio ambiente as razóns imperiosas de interese xeral que amparaban e xustificaban a súa intervención. Pero cos últimos cambios lexislativos, esta intervención administrativa foi perdendo forza de acordo coas correntes neoliberais que inspiran as sucesivas modificacións da normativa estatal na materia, como a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado. Isto marca unhas diferenzas importantes, afectando á posibilidade de recuperar un modelo de cidade comercial cun desenvolvemento urbano sustentable.

Palabras clave: urbanismo comercial, liberdade de establecemento, unidade de mercado, licenza, proporcionalidade, oportunidade, protección ambiental, competencias, sustentable.

Resumen: En este trabajo analizamos en qué medida, la necesaria adaptación de la legislación en materia de ordenación de los equipamientos comerciales a las exigencias derivadas de la Directiva de Servicio fue aprovechada, en un primer momento, por el legislador estatal y los autonómicos para hacer de la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente las razones imperiosas de interés general que amparaban y justificaban su intervención. Pero con los últimos cambios legislativos, esta intervención administrativa ha ido perdiendo fuerza de acuerdo con las corrientes neoliberales que inspiran las sucesivas modificaciones de la normativa estatal en la materia, como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Esto marca unas diferencias importantes, afectando a la posibilidad de recuperar un modelo de ciudad comercial con un desarrollo urbano sostenible.

Palabras clave: urbanismo comercial, libertad de establecimiento, unidad de mercado, licencia, proporcionalidad, oportunidad, protección medioambiental, competencias, sostenible.

Abstract: This paper analyses to what extent the necessary adaptation of the legislation on management of commercial facilities to the requirements under Directive Service was exploited, at first, by the state legislature and autonomous for ordination the territory and environmental protection of the overriding reasons of general interest that

were supported and justified their intervention. But with recent legislative changes this administrative intervention has been losing strength in accordance with neoliberal currents that inspire successive changes of state regulation in the field such as Law 20/2013, of December 9, guarantee market unity. This marks a significant difference, affecting the ability to recover a model of market town with sustainable urban development.

Key words: commercial development, freedom of establishment, market unit, license, proportionality, timeliness, environmental protection, competition, sustainable.

Sumario: 1 Introducción. 2 Principio de liberdade de establecemento: liberalización ou desregulación? 3 A incidencia da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado sobre o urbanismo comercial. 3.1 O principio de eficacia das actuacións das autoridades competentes en todo o territorio nacional. 4 Razóns imperiosas de interese xeral: protección ambiental e de ordenación territorial e urbanística. 4.1 Criterio de oportunidade e de proporcionalidade: interpretación das razóns imperiosas de interese xeral. 5 Consideracións finais: o novo modelo de urbanismo comercial "sustentable". 6 Bibliografía.

1 Introducción

O comercio incidiu no nacemento e na evolución da cidade, xa que, como ben sabemos, desde unha perspectiva histórica, entre os termos cidade e comercio produciuse certa simbiose. Así, o desenvolvemento do comercio mantivo un vínculo constante coa transformación urbana, xerando estreitas e intrínsecas relacións de interdependencia, non sempre pacíficas.

O comercio é unha actividade económica con capacidade para influír nun determinado modelo de desenvolvemento territorial, é dicir, en configurar a cidade en difusa ou compacta. Pero, xunto a esta dimensión territorial e ambiental, o comercio suscita un intenso conflito social e económico co enfrontamento entre o comercio tradicional e as grandes superficies, con claras implicacións para os xestores públicos¹.

A concorrencia destes problemas sociais, económicos, territoriais e ambientais altera as relacións entre cidade e comercio, dando lugar á aparición do problema da integración da ordenación espacial do comercio, o que constitúe o obxecto do que se vén denominado como urbanismo comercial². Este fenómeno enténdese, en todo caso, como o conxunto de instrumentos e medidas encamiñadas a lograr unha evolución racional e sustentable do comercio, tendo en conta tanto a súa dimensión territorial como urbanística ou ambiental.

Ante estes conflitos, os poderes públicos interviñeron aprobando unha normativa reguladora da ordenación espacial dos equipamentos comerciais co fin de conseguir un equilibrio entre os intereses das grandes superficies comerciais e o comercio tradicional. O lexislador regulou a ordenación espacial do equipamento comercial mediante, principalmente, dous tipos de instrumentos: os plans de equipamentos comerciais e as licenzas ou autorizacións comerciais.

Non obstante, na actualidade continúan producíndose, feito que demostra a necesidade dunha nova forma de planificación que analice os impactos ambientais e territoriais asociados ao desenvolvemento de certos proxectos de equipamentos comerciais.

O comercio interior está baixo un proceso de transformación que, fundamentalmente, é consecuencia da Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de

1 PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., "Urbanismo comercial y medio ambiente: el reto de un modelo urbano sostenible"; Sanz Larruga, F. J., García Pérez, M. e Pernas García, J. J. (dirs.), *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013, p. 255.

2 RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior (DS), a cal comportou unha profunda revisión do marco xurídico do sector servizos, e aínda permanece no centro da Estratexia Europa 2020 como marco de referencia para os programas nacionais de reformas estruturais de fomento da competitividade e o crecemento a longo prazo.

A citada directiva aposta pola liberalización da prestación dos servizos, aínda que, como afirma LÓPEZ PÉREZ, nos deixa a porta aberta para a imposición de restricións á liberdade de establecemento, baixo uns requisitos, coa finalidade de protexer o ámbito urbano como unha das razóns que ampararían a existencia dun réxime de intervención administrativa³. Polo tanto, estamos ante a posibilidade de recuperar un modelo de cidade comercial, ordenando a localización das grandes superficies e deseñando un modelo de cidade compacta cun desenvolvemento urbano sustentable.

Non obstante, a intervención administrativa vai perdendo forza na actualidade, de acordo coas correntes neoliberais que inspiran as sucesivas modificacións da normativa estatal na materia, como a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (LGUM)⁴.

2 Principio de liberdade de establecemento: liberalización ou desregulación?

O principio de liberdade de establecemento recóllese no artigo 6.1 da Lei 1/2010, do 1 de marzo, de reforma da Lei 7/1996, do 15 de xaneiro, de ordenación do comercio polo miúdo (en diante, LOCM) cando expresa que, “con carácter xeral, a instalación de establecementos comerciais non estará suxeita a réxime de autorización comercial”. En consecuencia, o establecemento dun réxime de autorización comercial terá o carácter de excepcional e deberá axustarse ao principio de proporcionalidade, segundo o establecido no artigo 5.c) da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, ao principio de non discriminación e se concorren razóns imperiosas de interese xeral relacionadas coa distribución comercial, de acordo co que se establece no artigo 6.2 de LOCM e así se motive suficientemente na lei que estableza o dito réxime⁵.

Non obstante, o precepto citado anteriormente déixalles unha marxe de liberdade ás comunidades autónomas para que, no exercicio das competencias que teñan recoñecidas, impoñan ou non a existencia de autorización para a instalación de establecemento comercial, sempre que concorran de xeito claro e inequívoco razóns imperiosas de interese xeral relacionadas coa distribución comercial. Á súa vez, prohíbese que o outorgamento da autorización se supedite a criterios de natureza económica, e única e exclusivamente deben respectarse os criterios de proporcionalidade, non discriminación, claros e inequívocos, obxectivos, feitos públicos con antelación, predicibles, transparentes e accesibles (artigo 6.3 de LOCM).

Dado o contexto económico, o Estado considerou necesario reducir as cargas administrativas que dificultaban o comercio e así conseguir dinamizar o sector, malia as reformas anterio-

3 LÓPEZ PÉREZ F., *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 22.

4 *Vid.* GIFREU I FONT, J., “La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 98, xaneiro-abril 2014, p. 169-213.

5 Artigos 9 e 10 da Directiva de servizos.

res. Con este obxectivo, aprobouse o Real decreto lei 19/2012, do 25 de maio, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos.

Este instrumento xurídico cambia o panorama legislativo de carácter básico en materia de comercio interior, converténdose así na primeira pedra dunha nova tendencia liberalizadora ou desreguladora deste sector.

Este real decreto lei, como se afirma na súa exposición de motivos, dá un paso máis no reto de eliminar todos os supostos de autorización ou licenza municipal previa, motivados na protección do medio ambiente, a seguridade ou a saúde pública. Así, o seu obxectivo é o impulso e dinamización da actividade comercial polo miúdo mediante a eliminación de cargas e restricións administrativas que afecten ao inicio e exercicio da actividade comercial.

Nesta liña, o artigo 3 do real decreto lei citado determina a inexistencia da licenza para o inicio e o desenvolvemento das actividades comerciais, situadas en calquera parte do territorio nacional, cunha superficie de exposición e venda ao público inferior aos 300 m². Deste xeito, permítese a execución de obras e instalacións e o exercicio da actividade comercial coa presentación dunha declaración responsable ou comunicación previa. O lexislador xustifica esta posición na exposición de motivos, manifestando que, despois de realizar o xuízo de necesidade e proporcionalidade, non son necesarios controis previos por tratarse de actividades que, pola súa natureza, as instalacións que requiren non teñen un impacto susceptible de control a través da técnica autorizatoria, a cal se substitúe por un réxime de control *ex post*.

Por conseguinte, as licenzas que citabamos substitúense por declaración responsable ou por comunicación previa, de conformidade co establecido no artigo 71 *bis* da Lei 30/1992. Ademais, o propio lexislador determina a aplicación do réxime sancionador en materia de comercio interior, ordenación do solo e urbanismo, protección da saúde, medio ambiente e do patrimonio histórico-artístico para que este mecanismo non supoña unha deterioración das garantías na prestación do servizo nin as obrigas de cumprimento da normativa sectorial autonómica ou municipal aplicable. A pesar disto, pomos en dúbida que non se produza un verdadeiro detrimento dos intereses xerais.

Aínda así, como especifica o artigo 5, a presentación da declaración de responsable ou da comunicación previa “non prexulgará en ningún modo a situación e efectivo acomodo das condicións do establecemento á normativa aplicable, nin limitará o exercicio das potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción e, en xeral, de control que á Administración en calquera orde –estatal, autonómica ou local– lle estean atribuídas polo ordenamento sectorial aplicable en cada caso”.

Polo tanto, con este real decreto lei fíxose un limiar para eximir de licenza ou autorización previa, e, por conseguinte, redúcese a marxe de actuación do lexislador autonómico nesta materia, ao contrario do que sucedía coa Lei 1/2010, como especificamos anteriormente. Deste xeito, pásase dun control *ex ante* a través da autorización a un réxime de control *ex post*, fundamentado nunha declaración responsable⁶.

Pero o real decreto lei contiña tamén dúas importantes previsións en relación co limiar de superficie por debaixo do cal as entidades locais poderían eximir licenzas comerciais. A pri-

6 Vid. VILLAREJO GALENDE, H., “Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, n.º 868, 2012, p. 99.

meira era unha habilitación ao Goberno para modificar á alza o dito limiar, dependendo das “circunstancias do mercado e a conxuntura económica”⁷. E a segunda era o recoñecemento tamén ás comunidades autónomas da facultade de ampliar ese limiar se así o estimasen conveniente no ámbito das súas competencias⁸.

O citado real decreto lei, tras a súa validación polo Congreso, o 14 de xuño de 2012, foi substituído pola Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos. Na mesma liña, xustifícase na exposición de motivos a modificación pola necesidade de reactivar a economía, establecendo un mínimo común denominador para todo o Estado que lles garanta ás empresas un marco de seguridade xurídica e de unidade normativa en todo o territorio, pero sen prexuízo de que as comunidades autónomas, no ámbito das súas competencias, poidan regular un réxime de maior alcance na eliminación de calquera tipo de control previo.

Polo tanto, continuábase coa inexixencia de licenza ou autorización para o inicio e desenvolvemento de actividades comerciais, situadas en calquera parte do territorio nacional, cunha superficie de exposición e venda ao público inferior a 300 m².

Non obstante, pouco tempo despois, o limiar de 300 m² ampliouse a 500 m² de superficie máxima dos establecementos que están exentos de licenza a través da Lei 14/2013, do 27 de setembro, de soporte aos emprendedores e a súa internacionalización. Ademais, esta lei tamén ampliou a 43 actividades adicionais o anexo da Lei 12/2012, o cal prevé unha lista de actividades exentas de solicitar licenza municipal.

Pero esta tendencia de ir aumentando progresivamente os metros cadrados que eximen de solicitar licenza para o inicio e desenvolvemento de actividades comerciais non quedou aquí, e deu un paso adiante coa Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, ampliando o limiar de superficie útil de exposición e venda ao público a 750 metros cadrados⁹. A argumentación destas medidas xira arredor do impulso económico e da eliminación de barreiras no mercado, pero detrás disto apreciamos unha política desreguladora e unificadora dos réximes xurídicos de cada Comunidade Autónoma, o que presenta graves problemas xurídicos.

3 A incidencia da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado sobre o urbanismo comercial

As últimas modificacións da Lei 1/2010, do 1 de marzo, de reforma da Lei 7/1996, do 15 de xaneiro, de ordenación do comercio polo miúdo (LOCM), xa preconizaran¹⁰, en certo modo, o que agora a LGUM prevé con carácter xeral para todos os servizos.

7 Disposición derradeira sétima.

8 Disposición derradeira oitava.

9 Disposición derradeira terceira da Lei de garantía da unidade de mercado.

10 Dado o contexto económico, o Estado considerou necesario reducir as cargas administrativas que dificultaban o comercio e así conseguir dinamizar o sector mediante unha serie de reformas: Real decreto lei 19/2012, do 25 de maio, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos; Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados sectores; e a Lei 14/2013, do 27 de setembro, de soporte aos emprendedores e a súa internalización.

A LGUM ten por obxecto “facer efectivo o principio de unidade de mercado no territorio nacional (...) e garantir a integridade da orde económica”.

En canto ao réxime das licenzas municipais para a apertura de establecementos comerciais, a disposición derradeira 3.^a da LGUM incrementa a superficie mínima para a prohibición de autorización respecto á Lei 12/2012, do 26 de decembro, situándoa en 750 m².

O *Consell de Garanties Estatutàries* pronunciouse acerca da incidencia desta medida sobre as competencias da Generalitat de Catalunya, remitíndose ao Ditame 20/2013, do 19 de decembro, sobre a Proposición de lei do Parlamento de Catalunya de horarios comerciais e determinadas actividades de promoción. Nese ditame examinouse a ampliación da superficie útil de exposición e venda a 300 m², establecida polo Real decreto lei 20/2012, do 22 de agosto, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade: “(...) A ampliación a 300 m² significa a afectación de case a totalidade do comercio, o que deixa unha marxe de actuación á Generalitat irrisoria neste aspecto, xa que disporían de liberdade horaria o 90% dos establecementos de comercio polo miúdo, polo que temos que concluír, como tamén o fixo o Consello Consultivo en dous supostos similares (DCC núm. 219, do 14 de xullo de 2000, F IV.4.E, e DCC núm. 267, do 7 de febreiro de 2005, F V.4), que a esta prescrición no se lle pode atribuír o carácter de base, non porque formal e aparentemente non lle dea marxe ao lexislador autonómico (marca un limiar máximo de superficie), senón porque materialmente non permite desenvolver unha política propia e singularizada en materia de horarios comerciais (artigo 121.1 c Estatuto de autonomía de Catalunya), xa que a pretendida base afecta a case todos os comercios polo miúdo. Agora ben, mentres o Tribunal Constitucional non se pronuncie expresamente, sería necesario que o lexislador catalán, no preámbulo da proposición, achegase as razóns que xustifican separarse dunha norma declarada básica”. En consecuencia, considera que esta regulación non ten amparo legal no artigo 149.1.3 CE e vulnera as competencias da Generalitat relativas ao comercio do artigo 121 EAC.

Sobre a base destas disposicións, as comunidades autónomas mantiveron adaptada a este novo marco a exigencia de autorización para a instalación de grandes establecementos comerciais. Non obstante, non é infrecuente que no réxime destas autorizacións o lexislador autonómico deixe caer algúns criterios que poden resultar contrarios, ademais de á Directiva de servizos e ás súas normas de transposición, ao que agora dispón o artigo 18.2 LGUM. Deste modo, cando o lexislador autonómico contempla criterios de política económica ou comercial coa finalidade de favorecer os pequenos comerciantes, está a incorrer agora na conduta prohibida no artigo 18.2 g) LGUM, consistente na adopción de “actos, disposicións e medios de intervención (...) que conteñan ou apliquen requisitos de natureza económica ou intervención directa ou indirecta de competidores na concesión de autorizacións, nos termos establecidos nas letras e) e f) do artigo 10 da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio”.

3.1 O principio de eficacia das actuacións das autoridades competentes en todo o territorio nacional

O artigo 6 da LGUM incorpora o novo principio de eficacia das actuacións das autoridades competentes en todo o territorio nacional. Isto constitúe a principal novidade que a LGUM

achega ao ordenamento xurídico español¹¹. A operatividade deste principio atópase no artigo 19, o cal, baixo o título “libre iniciativa económica en todo o territorio nacional”, dispón que: “desde o momento en que un operador económico estea legalmente establecido nun lugar do territorio español poderá exercer a súa actividade económica en todo o territorio, mediante establecemento físico ou sen el, sempre que cumpra os requisitos de acceso á actividade do lugar de orixe, mesmo cando a actividade económica non estea sometida a requisitos do dito lugar”.

Os efectos deste principio son verdadeiramente contundentes¹², xa que, se o desenvolvemento dunha actividade económica nunha determinada Comunidade Autónoma queda suxeito a uns requisitos concretos que difiren dos exixidos para a mesma actividade noutra Comunidade Autónoma, bastará o cumprimento dos exixidos na Comunidade Autónoma en que se estea establecido para que se poida realizar a actividade en todo o territorio nacional, sen ter que cumprir os requisitos que outras comunidades autónomas puideran establecer para o desenvolvemento desa actividade realizada polos operadores establecidos nos seus respectivos ámbitos territoriais.

O artigo 20 LGUM, baixo o título “eficacia en todo o territorio nacional das actuacións administrativas”, volve repetir o mesmo principio de eficacia territorial, especificando algúns supostos. Así, con carácter xeral, establece que “terán plena eficacia en todo o territorio nacional, sen necesidade de que o operador económico realice ningún trámite adicional ou cumpran novos requisitos, todos os medios de intervención das autoridades competentes que permitan o acceso a unha actividade económica ou o seu exercicio, ou acrediten o cumprimento de certas calidades, cualificacións ou circunstancias”¹³.

Deste xeito, a LGUM non establece unhas normas comúns básicas para os operadores para exerceren as súas actividades económicas, senón que remite a súa concreción á regulación que se estableza desde o lugar de orixe do operador. Así, o que verdadeiramente se produce a través da LGUM é a implantación da chamada “licenza comercial única”¹⁴, porque, aínda que o lexislador non emprega esta expresión, no apartado 3 do artigo 19 establécese que, “cando conforme a normativa do lugar de destino se exixan requisitos, cualificacións, controis previos ou garantías aos operadores económicos ou aos bens, distintos dos exixidos ou obtidos ao abeiro da normativa do lugar de orixe, a autoridade de destino asumirá a plena validez destes últimos, aínda que difiran no seu alcance ou contía. Así mesmo, o libre exercicio operará mesmo cando na normativa do lugar de orixe non se exixa ningún requisito, control, cualificación ou garantía”.

11 Vid. RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*, cit., pp. 131 e ss.

12 FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 163, 2014, p. 124.

13 Como afirma FERNÁNDEZ FARRERES, a previsión non deixa de ser redundante: «baste ter en conta que, se a intervención da autoridade competente de orixe conforme a súa normativa propia habilita o operador económico para actuar en todo o territorio nacional e o correspondente produto para circular libremente e poder ofertarse e venderse en calquera punto dese territorio, a posibilidade de exixir novos requisitos ou acreditacións engadidos por outras autoridades –polas autoridades de destino– viría negar a referida habilitación xeral», vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, cit., p. 135.

14 Neste sentido pronúnciase o *Consell de Garanties Estatutàries* no Ditame 5/2014, do 14 de febreiro, sobre a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, p. 50.

Polo tanto, o lexislador, seguindo a súa liña desreguladora, establece un principio xeral de eficacia da regulación procedente da autoridade de orixe en todo o territorio do Estado. Así, favorécese a Comunidade Autónoma que fixe un réxime menos intervencionista ou máis flexible, posibilitándolle estender a súa eficacia en todo o territorio e, á súa vez, desprazar as regulacións das outras comunidades autónomas. Con este sistema, está claro que se tende á homoxeneización¹⁵ e á competencia entre os lexisladores autonómicos, motivo polo cal se cualificou este principio como de *dumping* regulatorio¹⁶.

O Consello Económico e Social, no seu Ditame 5/2013, do 18 de abril de 2013, sobre o anteproxecto de LGUM, posicionouse contrario a esta regulación do principio de eficacia en todo o territorio estatal, advertindo que "(...) a posibilidade de ir cara a un proceso de homoxeneización normativa pode producir a converxencia cara a unha normativa de mínimos ou ausencia de norma e (...) que, ao establecer o principio de territorio de orixe, se pode introducir un incentivo á localización empresarial nos territorios con menor regulación ou con aquela máis favorable para a súa actividade"¹⁷.

Ademais, este novo principio provoca un efecto discriminatorio para as empresas radicadas no territorio da Comunidade Autónoma, xa que estas serán as únicas ás que se aplicará a normativa autonómica concreta de territorio¹⁸.

O contido e alcance deste principio de eficacia en todo o territorio nacional incide decisiivamente nas competencias das comunidades autónomas, xa que se produce un baleiro de contido das competencias autonómicas, porque, aínda que formalmente se respectan, materialmente quedan afectadas por razón do efecto extraterritorial que se lle recoñece ao exercicio de idéntica competencia por calquera doutras comunidades autónomas¹⁹.

Sobre esta cuestión, o *Consell de Garanties Estatutàries*, considerando a doutrina xurisprudencial do Tribunal Constitucional, determinou que resulta contrario que unha norma ordinaria, como é a LGUM, poida contradicir o artigo 115 EAC, fixando unha regra xeral que lles atribúa uns efectos extraterritoriais a todas as actuacións administrativas, que desprazan as previsións estatutarias. Entende, xa que logo, que o Estado non pode ampararse no título competencial do artigo 149.1.13 CE para regular a unidade de mercado nestes termos e cos efectos tan restritivos para as competencias da Generalitat. En consecuencia, conclúe que os artigos 19 e 20 da LGUM comportan un baleirado do contido das materias estatutarias

15 GÍFREU I FONT, J., "La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado", *cit.* pp. 203 e ss.

16 Neste sentido, TORNOS MAS afirma que «todos os lexisladores autonómicos poden competir en rebaixas intervencionistas para atraer a instalación dos operadores ao seu territorio, para que desde este poidan estender a súa actividade en todo o Estado xa libres de todo control ulterior». TORNOS MAS, J., "La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: una reforma discutible", *Blog de l'Institut de Dret Públic*, 17 de decembro de 2013 http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013_12_01_archive.html (Data última consulta: 23 novembro de 2015). Nun sentido similar pronúnciase o *Consell de Garanties Estatutàries* no Ditame 5/2014, do 14 de febreiro, sobre a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, p. 51.

17 Aínda que este ditame analiza o Anteproxecto da LGUM, as súas críticas poden verse no propio articulado da LGUM, porque o seu contido non variou no esencial.

18 O *Consell de Garanties Estatutàries* considera que a LGUM xera un "efecto negativo" para as empresas do territorio autonómico. *Vid.* Ditame 5/2014, do 14 de febreiro, sobre a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, p. 52.

19 Sobre o efecto extraterritorial, a xurisprudencia é clara ao respecto, sinalando de forma reiterada que as competencias autonómicas poden ter efectos supraterritoriais como consecuencia da "unidade política, xurídica, económica e social de España que impide a súa división en compartimentos estancos", motivo polo cal «(...) a privación ás comunidades autónomas da posibilidade de actuar cando os seus actos puidesen orixinar consecuencias máis alá dos seus límites territoriais equivalería necesariamente a privalas, pura e simplemente, de toda capacidade de actuación». *Vid.* SSTC 37/1981, do 16 de novembro; 44/1984, do 27 de marzo; 291/2005, do 10 de novembro, entre outras

relacionadas con varios ámbitos económicos, como o comercio interior, e vulneran o artigo 115.1 EAC, relativo ao alcance territorial e os efectos destas competencias²⁰.

Finalmente, non podemos esquecer que o principio de eficacia en todo o territorio estatal pode xerar unha indefinición na normativa aplicable, creando un escenario de inseguridade xurídica e vulnerando así os artigos 9.3 e 103 CE.

4 Razóns imperiosas de interese xeral: protección ambiental e de ordenación territorial e urbanística

A Directiva de servizos, no artigo 4.8, considera o concepto de razón imperiosa de interese xeral seguindo a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea e establece unha longa lista *numerus apertus*, da que destacamos a protección do medio ambiente e do ámbito urbano, e, como manifesta o considerando 40, inclúese a planificación urbana e rural.

A normativa reguladora da ordenación do comercio trasponse no artigo 6.2 da LOCM, cando dispón que os requisitos que se establezan para a instalación de establecementos comerciais atenderán conxuntamente a criterios baseados en razóns imperiosas de interese xeral relacionadas coa distribución comercial, como a protección do medio ambiente e do contorno urbano, a ordenación do territorio e a conservación do patrimonio histórico e artístico²¹.

Polo tanto, só é posible establecer un réxime de autorización comercial cando este se fundamente nalgunha das citadas razóns imperiosas de interese xeral e que os requisitos que se establezan para obter a autorización ou emitir o informe estean igualmente amparados por estas razóns. Ademais, os instrumentos de ordenación do territorio e urbanísticos poden tratar a ordenación dos equipamentos comerciais se teñen por obxecto a efectiva protección do medio ambiente e do ámbito urbano ou mesmo para resolver os problemas territoriais e urbanísticos que orixinan un tipo de formato de distribución comercial²².

Non obstante, as razóns imperiosas de interese xeral, o medio ambiente e a ordenación do territorio, as que aquí nos interesan, deben interpretarse de forma restritiva²³. Esta interpretación restritiva significa que a mera invocación da razón imperiosa non xustifica a imposición de calquera control ou restrición²⁴, e deben responder a criterios de oportunidade e propor-

20 Ditame 5/2014, do 14 de febreiro, sobre a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, pp. 55-59.

21 A protección do medio ambiente e do ámbito urbano converteuse na clave de bóveda do novo réxime de autorización autonómica dos grandes equipamentos comerciais, xa que vinculan criterios de concesión da licenza ou informe comercial ás determinacións da ordenación territorial ou do planeamento urbanístico con outros criterios de tutela do medio ambiente como a mobilidade, o impacto paisaxístico, a incidencia ambiental e a eficiencia enerxética.

22 Neste sentido, LÓPEZ PÉREZ, F., *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, cit., p. 40.

23 Seguindo o criterio xurisprudencial do Tribunal de Xustiza, é de suma importancia realizar esta interpretación restritiva. Neste sentido, a Sentenza do 24 de marzo de 2011, as. C-400/08, "*Comisión Europea contra Reino de España*" (Rec. p. I-01915), na que o Tribunal analiza a Lei catalá 18/2005, do 27 de decembro, de equipamentos comerciais, e afirma que, aínda que as restricións relativas á localización e ao tamaño dos grandes establecementos comerciais son medios axeitados para alcanzar os obxectivos de ordenación do territorio e de protección do medio ambiente, para que poidan xustificar unha excepción ao principio da liberdade de establecemento, "deben ir acompañadas dunha análise da oportunidade e da proporcionalidade da medida restritiva adoptada polo dito Estado membro, así como dos datos precisos que permitan corroborar a súa argumentación". E, nese caso axuizado, o tribunal rexeita as medidas de intervención adoptadas polo lexislador catalán só pola súa falta de argumentación, non pola natureza das propias medidas.

24 *Vid.* LINDE PANIAGUA, E., "Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior", *Revista de Derecho de la Unión Europea: La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva Bolkestein)*, n.º 14, 2008, p. 91.

cionalidade, é dicir, xustificar que son as medidas máis axeitadas para alcanzar o obxectivo pretendido, como, por exemplo, a defensa dun modelo de cidade compacta.

4.1 Criterio de oportunidade e de proporcionalidade: interpretación das razóns imperiosas de interese xeral

O artigo 5 LGUM obriga a que calquera normativa que estableza límites ao acceso ou exercicio dunha actividade económica motive a súa necesidade na “salvagarda dalgunha razón imperiosa de interese xeral de entre as comprendidas no artigo 3.11 da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio. E, ademais, dispón que calquera requisito que imponha un límite a esa liberdade deberá ser proporcionado á correspondente razón imperiosa de interese xeral, de maneira que só procederá cando “non exista outro medio non menos restritivo ou distorsionador para a actividade económica”.

Este principio de necesidade e proporcionalidade recollido na LGUM marca unhas diferenzas importantes coa Directiva de servizos e a Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio²⁵. En primeiro lugar, a nova regulación adopta un criterio distinto en canto ao seu ámbito de aplicación, xa que alcanza a calquera actividade económica e non só aos servizos.

En segundo lugar, a LGUM restrinxe moito máis o catálogo de razóns imperiosas de interese xeral. Así, a existencia de autorización aos operadores económicos só poderá considerarse necesaria e proporcional cando estea xustificada “por razóns de orde pública, seguridade pública, saúde pública ou protección do medio ambiente no lugar concreto onde se realiza a actividade, e estas razóns non poden salvagardarse mediante a presentación dunha declaración responsable ou dunha comunicación”. E igualmente, en relación coa autorización no caso de “instalacións ou infraestruturas físicas necesarias para o exercicio de actividades económicas”, a súa exixibilidade unicamente se considerará necesaria e proporcional cando esas instalacións e infraestruturas físicas “sexan susceptibles de xerar danos sobre o medio ambiente e o contorno urbano, a seguridade ou a saúde pública e o patrimonio histórico-artístico, e estas razóns non se poidan salvagardar mediante a presentación dunha declaración responsable ou dunha comunicación”.

Obsévese, pois, que para suxeitar o acceso á actividade, así como a implantación das instalacións que a dita actividade requira, á obtención previa dunha autorización non basta con que concorra calquera das razóns imperiosas de interese xeral que enumera o artigo 3.11 da Lei 17/2009, senón que estas quedan circunscritas a razóns de orde pública, seguridade pública, saúde pública, protección do medio ambiente no lugar concreto onde se realiza a actividade e do contorno urbano ou protección do patrimonio histórico-artístico. Ningunha outra razón imperiosa de interese xeral, como a protección dos dereitos dos consumidores, pode aducirse como título habilitante para condicionar a liberdade de empresa á obtención dunha autorización administrativa previa.

Ademais, non abonda con que concorra algunha das referidas razóns, senón que a necesidade de exixir unha autorización debера fundarse nun estrito xuízo de proporcionalidade. Deste

25 *Vid.* PERNAS GARCÍA, J. J., “El principio de necesidad y de proporcionalidad en la Ley de garantía de la Unidad de mercado”, Alonso Mas, M. J. (dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 417-468.

xeito, debe acreditarse que non é suficiente a presentación dunha declaración responsable ou unha comunicación para salvagardar a correspondente razón imperiosa de interese xeral.

Así, o cambio que introduciu a LGUM é verdadeiramente notable en relación co exixido pola normativa anterior²⁶.

Este cambio potencia, sen lugar a dúbidas, a liberdade de empresa, pero suscita serias dúbidas de se se adecua á orde constitucional de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas. Sobre esta cuestión, o Consello de Estado, no seu Ditame 631/2013, do 26 de xuño de 2013, referido ao anteproxecto de lei, afirmou que «non pode reconstituír ou reorganizar todo o sistema autorizador das autoridades competentes en materia de actividades económicas: pode e debe exixir simplemente a estas que, como di o artigo 5.1 que diseña o principio que o artigo 17 desenvolve, cando “establezan límites ao acceso dunha actividade económica ou ao seu exercicio ou exixan o cumprimento de requisitos para unha actividade”, as autoridades competentes deban motivar a súa necesidade e a proporcionalidade do medio elixido, considerándose razóns para a existencia dunha autorización as que se enumeran no artigo 17». E ademais apostila que «as razóns que este último establece son insuficientes, debendo expresamente remitir ás máis amplas que sinala o artigo 5»²⁷. Polo tanto, determina que vai máis alá do que impón o dereito da Unión Europea e remata por afectar ás competencias das comunidades autónomas²⁸.

De forma similar, o *Consell de Garanties Estatutàries* de Cataluña, no seu informe 5/2014, mantén que os cambios que incorpora a LGUM “limitan de forma notoria a posibilidade das administracións autonómicas e locais para decidir se resulta proporcionado ou non prohibir ou someter a autorización as actividades que sexan contrarias aos bens xurídicos vinculados ás competencias das que son titulares”, o que supón un menoscabo das competencias

26 Así o apuntaron REBOLLO PUIG, M., “La unidad de mercado y su ordenación”, *Cuadernos de Derecho para Ingenieros. Las reformas generales*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 24 e ss.; e FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, *cit.*, p. 127.

27 O Consello de Estado analizou o anteproxecto de lei da LGUM, pero o contido dos artigos sinalados é en todo coincidente co articulado actual da LGUM.

28 Obxección que aínda se pon de manifesto en termos máis explícitos no voto particular que ao referido ditame se formula, no cal se afirma que: «(...) o citado artigo 17, no seu apartado 1, a diferenza do que fai o artigo 5, que axusta o seu contido –por remisión ao artigo 3.11 da Lei 17/2009– a unha visión correcta do que é o marco regulador da unidade dos mercados na Unión Europea, non obstante, opta por romper ese sistema, impondo outro modelo moi afastado do modelo interno europeo e que, do xeito en que está xuridicamente armado no anteproxecto, atenta moi gravemente tanto contra a autonomía constitucional das comunidades autónomas como contra a lóxica da protección de múltiples bens constitucionais que outras leis e regulamentos estatais perfilaron cuidadosamente». Ademais insiste en que «(...) sen a máis mínima xustificación, e sen examinar nin remitir a decisións caso por caso ou sector por sector (...)», a través da análise reposada de se teñen ou non sentido e é proporcional ao fin de interese xeral perseguido manter as actuais ou futuras prohibicións ou polo menos sometelas a autorización, o artigo 17.1 proposto levanta miles de prohibicións que se conteñen na lexislación estatal básica ou xeral (segundo cal sexa o alcance que o Estado teña das competencias nesa materia) e en todas as leis e regulamentos autonómicos e ordenanzas municipais (...). Conclúe «se na UE os Estados entenden que, por moito que haxa mercado interior, eles en principio, en uso da súa soberanía, poden, para a defensa deses intereses xerais, prohibir ou someter a control proporcional actividades concretas e por iso o dereito da Unión cede ante eles (salvo que por *quorum* moi reforzado os Estados decidan aproximar, caso por caso, as súas lexislacións), iso implica que, non existíndoo o dereito da Unión, esas potestades do Estado, Comunidades Autónomas e entes locais, só se poden limitar aplicando a Constitución e será o Estado caso por caso, e desde logo as Comunidades Autónomas ou as entidades locais cando a Constitución e as leis lles atribúen a competencia de defensa deses intereses xerais, os que teñan que decidir se é proporcionado ou non prohibir, ou someter a autorización as actividades contrarias a estes de que se trate (...) en suma, ao autorizar en abstracto, e sen examinar se o Estado ten ou non competencias, centos de actividades actualmente prohibidas ou sometidas a autorización como mecanismo social e democrático de defensa deses intereses xerais e ao entender derogado, e prohibir tamén en abstracto e de xeito xeneralizado, que as comunidades autónomas poidan someter no futuro a control consistente en exixir autorización a cantas actividades actualmente ou no futuro pretendan salvagardar un deses doce intereses xerais se teñen competencia na materia, o anteproxecto incorre en inconstitucionalidade manifesta (...)».

estatutarias relacionadas cos diversos ámbitos económicos sen contar con habilitación competencial suficiente para facelo²⁹.

En definitiva, aínda que haberá que esperar ao que o Tribunal Constitucional³⁰ considere, parece máis que dubidoso que a LGUM se axuste á orde constitucional de distribución de competencias, xa que, segundo a repartición nas diversas materias, como no caso que aquí nos afecta, o comercio interior, corresponde ás comunidades autónomas e non ao Estado decidir sobre se as actividades quedan ou non suxeitas a autorización. E, non obstante, esa decisión queda amplamente condicionada polo artigo 17.1 a) da LGUM, ao restrinxirse de xeito anticipado as causas de necesidade que poden lexitar ou habilitar esa decisión, restrición que, como afirma FERNÁNDEZ FARRERES, carecendo de cobertura no dereito da Unión Europea, tampouco parece que poida ampararse nas competencias do Estado das cláusulas 1, 6, 13 e 18 do artigo 149.1 da Constitución³¹.

5 Consideracións finais: o novo modelo de urbanismo comercial “sustentable”

O chamado urbanismo comercial evolucionou cara á incorporación progresiva do factor ambiental na ordenación dos equipamentos comerciais, xa que, a pesar da súa denominación, nas súas orixes só trataban cuestións de política comercial e económica, mediante a utilización de instrumentos de ordenación territorial e urbanismo³².

A partir da transposición da Directiva de servizos no noso ordenamento xurídico, en concreto á lexislación sobre distribución comercial, púidose observar como o lexislador estatal e os autonómicos utilizaron a tutela ambiental e a ordenación do territorio como razón imperiosa de interese xeral e así xustificar a súa intervención, dado que nas regulacións anteriores á Directiva, como sinalaba VILLAREJO GALENDE, «se fixera un uso enganoso do urbanismo, da ordenación do territorio e da protección do medio ambiente (...)», e destaca que «a preocupación ambiental non operaba máis que como unha mera coartada ideolóxica para uns lexisladores que, acomplexados polas súas incisivas políticas comerciais, se escudaban nos custos externos xerados polos grandes establecementos»³³.

O novo modelo de urbanismo comercial “sustentable” aséntase sobre dous piares: a protección do medio ambiente e a ordenación territorial e urbanística. Estes configuráronse como as razóns imperiosas de interese xeral que xustifican a intervención das administracións

29 Vid. Ditame do *Consell de Garanties Estatutàries* 5/2014, do 14 de febreiro, sobre a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, p. 46-47.

30 O Pleno do Tribunal Constitucional, por providencia do 8 de abril actual, acordou admitir a trámite o recurso de inconstitucionalidade núm. 1454-2014, promovido polo Consello de Goberno de Andalucía contra os artigos 6; 14.2; 17, último inciso do parágrafo primeiro e letras a) a d); 18.2, letras b) a f); 19; 20; 21.2 y 3; 23.2; 26; 27; disposición adicional décima e disposicións derradeiras primeira, segunda e cuarta da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía de unidade de mercado. O Pleno do Tribunal Constitucional, por providencia do 8 de abril actual, acordou admitir a trámite o recurso de inconstitucionalidade número 1397-2014, promovido polo Parlamento de Cataluña, contra os artigos 14.2 e, por conexión, 23.2; 16; 17; 18 e, por conexión, 5 e disposición derradeira segunda; 19; 20; 26.5; 27 en relación coa disposición derradeira primeira, apartado tres; apartado un e, por conexión, dous da disposición derradeira terceira e disposición derradeira cuarta a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía de unidade de mercado.

31 FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, del 9 de diciembre”, *cit.*, p. 128.

32 Neste sentido, RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo comercial*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 40.

33 VILLAREJO GALENDE H., *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada, 2008, pp. 106-124.

públicas e permite estipular controis *ex ante*, autorización ou informe comercial, conforme a Directiva de servizos.

Todas as comunidades autónomas aprobaron xa as súas reformas da normativa comercial, o que implica que xa se produciu o cambio de modelo que requiría a Directiva de servizos. Malia o esforzo de adaptación do lexislador estatal e os autonómicos, aínda queda camiño por percorrer³⁴. Da análise das reformas autonómicas obsérvanse algúns problemas, entre eles os derivados da discrecionalidade no outorgamento das autorizacións e informes comerciais e o cumprimento do principio de proporcionalidade que estipula a Directiva de servizos. Este último é un reto para os lexisladores autonómicos, xa que deben xustificar que as medidas adoptadas son apropiadas para conseguir os obxectivos perseguidos, sen ir máis alá do necesario. Así, débese axustar aos criterios xa consolidados que resultan da doutrina do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, como son adecuación, necesidade e proporcionalidade, para alcanzar o fin perseguido³⁵.

Na ordenación dos equipamentos comerciais considérase conveniente utilizar os instrumentos propios da ordenación do territorio para así adecuarse aos parámetros marcados pola Directiva de servizos, evitar conflitos como o posible solapamento de controis e, ante todo, asegurar a efectiva e real tutela ambiental.

Deste xeito, o urbanismo comercial, como consecuencia da Directiva de servizos, xa iniciou un cambio de rumbo, instaurando un novo modelo de desenvolvemento urbano sustentable mediante as técnicas da ordenación do territorio³⁶.

Pero, como se analizou, a LGUM incide no urbanismo comercial, creando unha nova fronte de polémica e disputa coas comunidades autónomas. Esta disposición ataca o ámbito competencial das comunidades autónomas e os entes locais, fortalecendo a unidade de mercado. Pódese apreciar como o lexislador intenta uniformizar os ordenamentos xurídicos, malia a atribución de competencias autonómicas recoñecidas no bloque de constitucionalidade.

Esta lei é a proba de que o Goberno do Estado está a aproveitar a crise económica para implementar políticas de recentralización e de desregulación. A desregulación é palpable na licenza única, o que provocará un evidente proceso de “*dumping* desregulador” entre as comunidades autónomas e unha estratexia de selección adversa de riscos por parte dos axentes económicos no momento de decidir onde localizar a súa instalación de orixe no territorio español.

Por iso, producirase unha harmonización competitiva sobre a base dunha normativa de mínimos. Neste tipo de normativas predominará a atracción de intereses económicos en detrimento do interese xeral, provocando unha diminución de garantías en materias como a seguridade, a saúde pública, o medio ambiente e os dereitos dos consumidores. Deste

34 Esta é unha das principais conclusións dos resultados do proceso de avaliación da Directiva de servizos pola Comisión Europea. Informe da Comisión Europea: “Cara a un mellor funcionamento do mercado único de servizos, partindo dos resultados do proceso de avaliación recíproco da Directiva de servizos”, Bruxelas, 27 de xaneiro de 2011, COM (2011), p. 3.

35 Neste sentido, resulta interesante a STXUE do 24 de marzo de 2011, as. C-400/08, “Comisión Europea contra Reino de España” (Rec. P. I-01915), na que o tribunal analiza a Lei catalá 18/2005, do 27 de decembro, de equipamentos comerciais. Tamén cabe destacar a recente sentenza do Tribunal Constitucional do 30 de outubro de 2015, a cal analiza o Decreto 211/2012, do 25 de outubro, polo que se regula o procedemento para obter a autorización comercial autonómica.

36 A doutrina presaxia unha nova era do urbanismo comercial español. *Vid.* VILLAREJO GALENDE, H., “Licenzas comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios”, *cit.*, p. 110.

modo, vese perigar o chamado urbanismo comercial “sustentable”, xa que se produce unha rebaixa de nivel de protección ambiental. Apréciase un retroceso na protección ambiental, xa que a Directiva de servizos e a súa normativa de transposición supuxeron unha elevación clara, constante e permanente do nivel de protección ambiental³⁷.

Resúltanos sorprendente ver como se ignora nesta lei un principio básico como é o de prevención ou precaución, recollido no artigo 191 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea. Este principio, que actúa especialmente en materia de medio ambiente, debe recoñecerse como inspirador de calquera disposición e como elemento clave na interpretación da simplificación administrativa.

En definitiva, a LGUM ten graves implicacións no ámbito competencial das comunidades autónomas, cuxo exercicio queda indirecta pero intensamente condicionado, e en especial en Cataluña, afectando ao seu propio modelo de comercio de proximidade.

6 Bibliografía

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 163, 2014.

GIFREU I FONT, J., “La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 98, xaneiro-abril 2014.

LINDE PANIGUA, E., “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea: La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva Bolkestein)*, n.º 14, 2008.

LÓPEZ PÉREZ, F., *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Atelier, Barcelona, 2009.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “Urbanismo comercial y medio ambiente: el reto de un modelo urbano sostenible”, Sanz Larruga, F. J., García Pérez, M. y Pernas García, J. J. (dirs.), *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.

PERNAS GARCÍA, J. J., “El principio de necesidad y de proporcionalidad en la Ley de garantía de la Unidad de mercado”, Alonso Mas, M. J. (dir.), *El nuevo marco jurídico dela unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*, La Ley, Madrid, 2014.

REBOLLO PUIG, M., “La unidad de mercado y su ordenación”, *Cuadernos de Derecho para Ingenieros. Las reformas generales*, La Ley, Madrid, 2013.

37 Sobre a consideración constitucional do principio de non regresión ambiental ou cláusula *stand still*, véxase a recente STC do 5 de novembro de 2015.

RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

RODRÍGUEZ VELARDE, B., *El urbanismo comercial*, Dykinson, Madrid, 2000.

TORNOS MAS, J., "La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: una reforma discutible", *Blog de l'Institut de Dret Públic*, 17 de decembro de 2013 http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013_12_01_archive.html (Data última consulta: 23 de novembro de 2015).

VILLAREJO GALENDE, H., *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada, 2008.

VILLAREJO GALENDE, H., "Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n.º 868, 2012.

Regap



ESTUDIOS