

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

Personal investigador de acceso al SECTI  
*Universidad 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 exixencias 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 libertad de establecimiento: ¿liberalización o desregulación? 3 La incidencia de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado sobre el urbanismo comercial. 3.1 El principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. 4 Razones imperiosas de interés general: protección medioambiental y de ordenación territorial y urbanística. 4.1 Criterio de oportunidad y de proporcionalidad: interpretación de las razones imperiosas de interés general. 5 Consideraciones finales: el nuevo modelo de urbanismo comercial “sostenible”. 6 Bibliografía.

## 1 Introducción

El comercio ha incidido en el nacimiento y en la evolución de la ciudad, ya que como bien sabemos, desde una perspectiva histórica, entre los términos ciudad y comercio se ha producido una cierta simbiosis. Así, el desarrollo del comercio ha mantenido un vínculo constante con la transformación urbana, generando estrechas e intrínsecas relaciones de interdependencia, no siempre pacíficas.

El comercio es una actividad económica con capacidad para influir en un determinado modelo de desarrollo territorial, es decir, en configurar la ciudad en difusa o compacta. Pero, junto a esta dimensión territorial y medioambiental, el comercio suscita un intenso conflicto social y económico con el enfrentamiento entre el comercio tradicional y las grandes superficies, con claras implicaciones para los gestores públicos<sup>1</sup>.

La concurrencia de estos problemas sociales, económicos, territoriales y medioambientales altera las relaciones entre ciudad y comercio, dando lugar a la aparición del problema de la integración de la ordenación espacial del comercio, lo que constituye el objeto de lo que viene denominado como urbanismo comercial<sup>2</sup>. Este fenómeno se entiende, en todo caso, como el conjunto de instrumentos y medidas encaminadas a lograr una evolución racional y sostenible del comercio, teniendo en cuenta tanto su dimensión territorial, como urbanística o medioambiental.

Ante estos conflictos, los poderes públicos intervinieron aprobando una normativa reguladora de la ordenación espacial de los equipamientos comerciales con el fin de conseguir un equilibrio entre los intereses de las grandes superficies comerciales y el comercio tradicional. El legislador ha regulado la ordenación espacial del equipamiento comercial mediante, principalmente, dos tipos de instrumentos: los planes de equipamientos comerciales y las licencias o autorizaciones comerciales.

1 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, 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.

Sin embargo, en la actualidad continúan produciéndose, hecho que demuestra la necesidad de una nueva forma de planificación que analice los impactos ambientales y territoriales asociados al desarrollo de ciertos proyectos de equipamientos comerciales.

El comercio interior está bajo un proceso de transformación que, fundamentalmente, es consecuencia de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DS), la cual ha comportado una profunda revisión del marco jurídico del sector servicios, y todavía permanece en el centro de la Estrategia Europa 2020 como marco de referencia para los programas nacionales de reformas estructurales de fomento de la competitividad y el crecimiento a largo plazo.

La citada directiva apuesta por la liberalización de la prestación de los servicios, aunque, como afirma LÓPEZ PÉREZ, nos deja la puerta abierta para la imposición de restricciones a la libertad de establecimiento, bajo unos requisitos, con la finalidad de proteger el entorno urbano como una de las razones que ampararían la existencia de un régimen de intervención administrativa<sup>3</sup>. Por tanto, estamos ante la posibilidad de recuperar un modelo de ciudad comercial, ordenando la ubicación de las grandes superficies y diseñando un modelo de ciudad compacta con un desarrollo urbano sostenible.

No obstante, la intervención administrativa va perdiendo fuerza en la actualidad, 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 (LGUM)<sup>4</sup>.

Regap



ESTUDIOS

## 2 Principio de libertad de establecimiento: ¿liberalización o desregulación?

El principio de libertad de establecimiento se recoge en el artículo 6.1 de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (en adelante, LOCM) cuando expresa que, “con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización comercial”. En consecuencia, el establecimiento de un régimen de autorización comercial tendrá el carácter de excepcional y deberá ajustarse al principio de proporcionalidad, según lo establecido en el artículo 5.c) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al principio de no discriminación y si concurren razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 6.2 de LOCM y así se motive suficientemente en la ley que establezca dicho régimen<sup>5</sup>.

No obstante, el precepto citado anteriormente deja un margen de libertad a las Comunidades Autónomas, para que en el ejercicio de las competencias que tengan reconocidas, impongan o no la exigencia de autorización para la instalación de establecimiento comercial, siempre que

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, enero-abril 2014, p. 169-213.

5 Artículos 9 y 10 de la Directiva de servicios.

concurran de manera clara e inequívoca razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial. A su vez, se prohíbe que el otorgamiento de la autorización se supedita a criterios de naturaleza económica, y única y exclusivamente debe respetarse los criterios de proporcionalidad, no discriminación, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles (artículo 6.3 de la LOCM).

Dado el contexto económico, el Estado consideró necesario reducir las cargas administrativas que dificultaban el comercio y así conseguir dinamizar el sector, a pesar de las reformas anteriores. Con este objetivo, se aprobó el Real decreto ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Este instrumento jurídico cambia el panorama legislativo de carácter básico en materia de comercio interior, convirtiéndose así en la primera piedra de una nueva tendencia liberalizadora o desreguladora de este sector.

Este real decreto ley, como se afirma en su exposición de motivos, da un paso más en el reto de eliminar todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, la seguridad o la salud pública. Así, su objetivo es el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas que afecten al inicio y ejercicio de la actividad comercial.

En esta línea, el artículo 3 del real decreto ley citado determina la inexigencia de la licencia para el inicio y el desarrollo de las actividades comerciales, situadas en cualquier parte del territorio nacional con una superficie de exposición y venta al público inferior a los 300 m<sup>2</sup>. De esta manera, se permite la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa. El legislador justifica esta posición en la exposición de motivos, manifestando que, después de realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, las instalaciones que requieren no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control *ex post*.

Por consiguiente, las licencias que citábamos se sustituyen por declaración responsable o por comunicación previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992. Además, el propio legislador determina la aplicación del régimen sancionador en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico para que este mecanismo no suponga un deterioro de las garantías en la prestación del servicio ni las obligaciones de cumplimiento de la normativa sectorial autonómica o municipal aplicable. A pesar de esto, ponemos en duda que no se produzca un verdadero detrimento de los intereses generales.

Aun así, como especifica el artículo 5, la presentación de la declaración de responsable o de la comunicación previa “no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción, y en general de control que a la Administración en cualquier orden –estatal, autonómico o local– le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso”.

Por tanto, con este real decreto ley se fijó un umbral para eximir de licencia o autorización previa, y por consiguiente se reduce el margen de actuación del legislador autonómico en esta materia, al contrario de lo que sucedía con la Ley 1/2010, como hemos especificado anteriormente. De esta manera, se pasa de un control *ex ante* a través de la autorización a un régimen de control *ex post*, fundamentado en una declaración responsable<sup>6</sup>.

Pero el real decreto ley contenía también dos importantes previsiones en relación con el umbral de superficie por debajo del cual las entidades locales podrían exigir licencias comerciales. La primera era una habilitación al Gobierno para modificar al alza dicho umbral, dependiendo de las "circunstancias del mercado y la coyuntura económica"<sup>7</sup>. Y la segunda era el reconocimiento también a las Comunidades Autónomas de la facultad de ampliar dicho umbral si así lo estimasen conveniente en el ámbito de sus competencias<sup>8</sup>.

El citado real decreto ley, tras su convalidación por el Congreso el 14 de junio de 2012, fue substituido por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. En la misma línea, se justifica en la exposición de motivos la modificación por la necesidad de reactivar la economía, estableciendo un mínimo común denominador para todo el Estado que garantice a las empresas un marco de seguridad jurídica y de unidad normativa en todo el territorio, pero sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo.

Por tanto, se continuaba con la inexigencia de licencia o autorización para el inicio y desarrollo de actividades comerciales, situadas en cualquier parte del territorio nacional, con una superficie de exposición y venta al público inferior a 300 m<sup>2</sup>.

No obstante, poco tiempo después, el umbral de 300 m<sup>2</sup> se amplió a 500 m<sup>2</sup> de superficie máxima de los establecimientos que están exentos de licencia a través de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de soporte a los emprendedores y su internacionalización. Además, esta ley también amplió a 43 actividades adicionales el anexo de la Ley 12/2012, el cual prevé una lista de actividades exentas de solicitar licencia municipal.

Pero esta tendencia de ir aumentando progresivamente los metros cuadrados que exigen de solicitar licencia para el inicio y desarrollo de actividades comerciales no se ha quedado aquí, y ha dado un paso adelante con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ampliando el umbral de superficie útil de exposición y venta al público a 750 metros cuadrados<sup>9</sup>. La argumentación de estas medidas gira alrededor del impulso económico y de la eliminación de barreras en el mercado, pero detrás de esto apreciamos una política desreguladora y unificadora de los regímenes jurídicos de cada Comunidad Autónoma, lo que presenta graves problemas jurídicos.

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

7 Disposición final séptima.

8 Disposición final octava.

9 Disposición final tercera de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

### 3 La incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado sobre el urbanismo comercial

Las últimas modificaciones de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (LOCM), ya habían preconizado<sup>10</sup>, en cierto modo, lo que ahora la LGUM prevé con carácter general para todos los servicios.

La LGUM tiene por objeto “hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional (...) y garantizar la integridad del orden económico”.

En cuanto al régimen de las licencias municipales para la apertura de establecimientos comerciales, la disposición final 3.ª de la LGUM incrementa la superficie mínima para la prohibición de autorización respecto a la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, situándola en 750 m<sup>2</sup>.

El *Consell de Garanties Estatutàries* se ha pronunciado acerca de la incidencia de esta medida sobre las competencias de la Generalitat de Cataluña, remitiéndose al Dictamen 20/2013, de 19 de diciembre, sobre la Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción. En dicho dictamen, se examinó la ampliación de la superficie útil de exposición y venta a 300 m<sup>2</sup>, establecida por el Real decreto ley 20/2012, de 22 de agosto, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad: “(...) La ampliación a 300 m<sup>2</sup> significa la afectación de casi la totalidad del comercio, lo que deja un margen de actuación a la Generalitat irrisorio en este aspecto, ya que dispondrían de libertad horaria el 90 % de los establecimientos comerciales minoristas, por lo que tenemos que concluir, como también lo hizo el Consejo Consultivo en dos supuestos similares (DCC núm. 219, de 14 de julio de 2000, F IV.4.E, y DCC núm. 267, de 7 de febrero de 2005, F V.4), que a esta prescripción no se le puede atribuir el carácter de base, no porque formal y aparentemente no dé margen al legislador autonómico (marca un umbral máximo de superficie), sino porque materialmente no permite desarrollar una política propia y singularizada en materia de horarios comerciales (artículo 121.1 c Estatuto de Autonomía de Cataluña), ya que la pretendida base afecta a casi la totalidad de comercios minoristas. Ahora bien, mientras el Tribunal Constitucional no se pronuncie expresamente, sería necesario que el legislador catalán, en el preámbulo de la proposición, aportara las razones que justifican separarse de una norma declarada básica”. En consecuencia, considera que esta regulación no tiene amparo legal en el artículo 149.1.3 CE y vulnera las competencias de la Generalitat relativas al comercio del artículo 121 EAC.

Sobre la base de estas disposiciones, las Comunidades Autónomas han mantenido adaptada a este nuevo marco la exigencia de autorización para la instalación de grandes establecimientos comerciales. No obstante, no es infrecuente que en el régimen de estas autorizaciones el legislador autonómico deslice algunos criterios que pueden resultar contrarios, además de a la Directiva de servicios y a sus normas de transposición, a lo que ahora dispone el artículo 18.2 LGUM. De este modo, cuando el legislador autonómico contempla criterios de política

10 Dado el contexto económico, el Estado consideró necesario reducir las cargas administrativas que dificultaban el comercio y así conseguir dinamizar el sector mediante una serie de reformas: Real decreto ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados sectores; y la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de soporte a los emprendedores y su internalización.

económica o comercial con la finalidad de favorecer a los pequeños comerciantes, está incurriendo ahora en la conducta prohibida en el artículo 18.2 g) LGUM, consistente en la adopción de “actos, disposiciones y medios de intervención (...) que contengan o apliquen requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

### 3.1 El principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional

El artículo 6 de la LGUM incorpora el nuevo principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Esto constituye la principal novedad que la LGUM aporta al ordenamiento jurídico español<sup>11</sup>. La operatividad de este principio se encuentra en el artículo 19, el cual, bajo la rúbrica “libre iniciativa económica en todo el territorio nacional”, dispone que: “desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos de dicho lugar”.

Los efectos de este principio son verdaderamente contundentes<sup>12</sup>, ya que, si el desarrollo de una actividad económica en una determinada Comunidad Autónoma queda sujeto a unos requisitos concretos que difieren de los exigidos para la misma actividad en otra Comunidad Autónoma, bastará el cumplimiento de los exigidos en la Comunidad Autónoma en la que se esté establecido para que pueda realizarse la actividad en todo el territorio nacional, sin tener que cumplir los requisitos que otras Comunidades Autónomas hayan podido establecer para el desarrollo de dicha actividad realizada por los operadores establecidos en sus respectivos ámbitos territoriales.

El artículo 20 LGUM, bajo la rúbrica “eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas”, vuelve a repetir el mismo principio de eficacia territorial, especificando algunos supuestos. Así, con carácter general, establece que “tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias”<sup>13</sup>.

11 Vid. RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*, cit., pp. 131 y 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, la previsión no deja de ser redundante: «baste tener en cuenta que, si la intervención de la autoridad competente de origen con arreglo a su normativa propia habilita al operador económico para actuar en todo el territorio nacional y al correspondiente producto para circular libremente y poder ofertarse y venderse en cualquier punto de ese territorio, la posibilidad de exigir nuevos requisitos o acreditaciones añadidos por otras autoridades –por las autoridades de destino– vendría a negar la referida habilitación general», 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.

De este modo, la LGUM no establece unas normas comunes básicas para los operadores para ejercer sus actividades económicas, sino que remite su concreción a la regulación que se establezca desde el lugar de origen del operador. Así, lo que verdaderamente se produce a través de la LGUM es la implantación de la llamada “licencia comercial única”<sup>14</sup>, porque, aunque el legislador no emplea esta expresión, en el apartado 3 del artículo 19 se establece que, “cuando, conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija ningún requisito, control, cualificación o garantía”.

Por tanto, el legislador, siguiendo su línea desreguladora, establece un principio general de eficacia de la regulación procedente de la autoridad de origen en todo el territorio del Estado. Así, se favorece a la Comunidad Autónoma que fije un régimen menos intervencionista o más flexible, posibilitándole extender su eficacia en todo el territorio y a su vez desplazar las regulaciones de las otras Comunidades Autónomas. Con este sistema, está claro que se tiende a la homogeneización<sup>15</sup> y a la competencia entre los legisladores autonómicos, motivo por el cual se ha calificado este principio como de *dumping* regulatorio<sup>16</sup>.

El Consejo Económico y Social, en su Dictamen 5/2013, de 18 de abril de 2013, sobre el anteproyecto de LGUM, se posicionó contrario a esta regulación del principio de eficacia en todo el territorio estatal, advirtiendo que “(...) la posibilidad de ir hacia un proceso de homogeneización normativa puede producir la convergencia hacia una normativa de mínimos o ausencia de norma y (...) que, al establecer el principio de territorio de origen, se puede introducir un incentivo a la localización empresarial en los territorios con menor regulación o con aquella más favorable para su actividad”<sup>17</sup>.

Además, este nuevo principio provoca un efecto discriminatorio para las empresas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, ya que éstas serán las únicas a las que se aplicará la normativa autonómica concreta de aquel territorio<sup>18</sup>.

El contenido y alcance de este principio de eficacia en todo el territorio nacional incide decisivamente en las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que se produce un vacío de contenido de las competencias autonómicas, porque, aunque formalmente se respetan,

---

14 En este sentido se pronuncia el *Consell de Garanties Estatutàries* en el Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, p. 50.

15 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”, *cit.* pp. 203 y ss.

16 En este sentido, TORNOS MAS afirma que «todos los legisladores autonómicos pueden competir en rebajas intervencionistas para atraer la instalación de los operadores a su territorio, para que desde el mismo puedan extender su actividad en todo el Estado ya libres de todo control ulterior». TORNOS MAS, J., “La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: una reforma discutible”, *Blog del Institut de Dret Públic*, 17 de diciembre de 2013 [http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013\\_12\\_01\\_archive.html](http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013_12_01_archive.html) (Fecha última consulta: 23 noviembre de 2015). En un sentido similar se pronuncia el *Consell de Garanties Estatutàries* en el Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, p. 51.

17 Aunque este dictamen analiza el Anteproyecto de la LGUM, sus críticas pueden volcarse en el propio articulado de la LGUM, porque su contenido no ha variado en lo esencial.

18 El *Consell de Garanties Estatutàries* considera que la LGUM genera un “efecto negativo” para las empresas del territorio autonómico. *Vid.* Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, p. 52.



materialmente quedan afectadas por razón del efecto extraterritorial que se reconoce al ejercicio de idéntica competencia por cualesquiera de otras Comunidades Autónomas<sup>19</sup>.

Sobre esta cuestión, el *Consell de Garanties Estatutàries*, considerando la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, determinó que resulta contrario que una norma ordinaria, como es la LGUM, pueda contradecir el artículo 115 EAC, fijando una regla general que atribuya unos efectos extraterritoriales a todas las actuaciones administrativas, que desplazan las previsiones estatutarias. Entiende, entonces, que el Estado no puede ampararse en el título competencial del artículo 149.1.13 CE para regular la unidad de mercado en estos términos y con los efectos tan restrictivos para las competencias de la Generalitat. En consecuencia, concluye que los artículos 19 y 20 de la LGUM comportan un vaciamiento del contenido de las materias estatutarias relacionadas con varios ámbitos económicos, como el comercio interior, y vulneran el artículo 115.1 EAC, relativo al alcance territorial y los efectos de estas competencias<sup>20</sup>.

Finalmente, no podemos olvidar que el principio de eficacia en todo el territorio estatal puede generar una indefinición en la normativa aplicable, creando un escenario de inseguridad jurídica y vulnerando así los artículos 9.3 y 103 CE.

## 4 Razones imperiosas de interés general: protección medioambiental y de ordenación territorial y urbanística

La Directiva de servicios, en el artículo 4.8, contempla el concepto de razón imperiosa de interés general siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y establece una larga lista *numerus apertus*, de la que destacamos la protección del medio ambiente y del entorno urbano, y, como manifiesta el considerando 40, se incluye la planificación urbana y rural.

La normativa reguladora de la ordenación del comercio se transpone en el artículo 6.2 de la LOCM, cuando dispone que los requisitos que se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales atenderán conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico<sup>21</sup>.

Por tanto, solo es posible establecer un régimen de autorización comercial cuando éste se fundamente en alguna de las citadas razones imperiosas de interés general y que los requisitos que se establezcan para obtener la autorización o emitir el informe estén igualmente ampa-

19 Sobre el efecto extraterritorial, la jurisprudencia es clara al respecto, señalando de forma reiterada que las competencias autonómicas pueden tener efectos supraterritoriales como consecuencia de la "unidad política, jurídica, económica y social de España que impide su división en compartimentos estancos", motivo por el cual «(...) la privación a las comunidades autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación». *Vid.* SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 44/1984, de 27 de marzo; 291/2005, de 10 de noviembre, entre otras.

20 Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pp. 55-59

21 La protección del medio ambiente y del entorno urbano se ha convertido en la clave de bóveda del nuevo régimen de autorización autonómica de los grandes equipamientos comerciales, ya que vinculan criterios de concesión de la licencia o informe comercial a las determinaciones de la ordenación territorial o del planeamiento urbanístico con otros criterios de tutela del medio ambiente como la movilidad, el impacto paisajístico, la incidencia ambiental y la eficiencia energética.

rados por estas razones. Además, los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos pueden tratar la ordenación de los equipamientos comerciales si tienen por objeto la efectiva protección del medio ambiente y del entorno urbano o incluso para resolver los problemas territoriales y urbanísticos que originan un tipo de formato de distribución comercial<sup>22</sup>.

Sin embargo, las razones imperiosas de interés general, el medio ambiente y la ordenación del territorio, las que aquí nos interesan, deben interpretarse de forma restrictiva<sup>23</sup>. Esta interpretación restrictiva significa que la mera invocación de la razón imperiosa no justifica la imposición de cualquier control o restricción<sup>24</sup>, y deben responder a criterios de oportunidad y proporcionalidad, es decir, justificar que son las medidas más adecuadas para alcanzar el objetivo pretendido, como, por ejemplo, la defensa de un modelo de ciudad compacta.

#### 4.1 Criterio de oportunidad y de proporcionalidad: interpretación de las razones imperiosas de interés general

El artículo 5 LGUM obliga a que cualquier normativa que establezca límites al acceso o ejercicio de una actividad económica motive su necesidad en la "salv guarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Y, además, dispone que cualquier requisito que imponga un límite a dicha libertad deberá ser proporcionado a la correspondiente razón imperiosa de interés general, de manera que sólo procederá cuando "no exista otro medio no menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica".

Este principio de necesidad y proporcionalidad recogido en la LGUM marca unas diferencias importantes con la Directiva de servicios y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>25</sup>. En primer lugar, la nueva regulación adopta un criterio distinto en cuanto a su ámbito de aplicación, ya que alcanza a cualquier actividad económica y no sólo a los servicios.

En segundo lugar, la LGUM restringe mucho más el catálogo de razones imperiosas de interés general. Así, la exigencia de autorización a los operadores económicos sólo podrá considerarse necesaria y proporcional cuando esté justificada "por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no pueden salvaguardarse mediante la presentación

---

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

23 Siguiendo el criterio jurisprudencial del Tribunal de Justicia, es de suma importancia realizar esta interpretación restrictiva. En este sentido, la Sentencia de 24 de marzo de 2011, as. C-400/08, "*Comisión Europea contra Reino de España*" (Rec. p. I-01915), en la que el Tribunal analiza la Ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales, y afirma que si bien las restricciones relativas al emplazamiento y al tamaño de los grandes establecimientos comerciales son medios adecuados para alcanzar los objetivos de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente, para que puedan justificar una excepción al principio de la libertad de establecimiento "deben ir acompañadas de un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado miembro, así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación". Y, en ese caso enjuiciado, el tribunal rechaza las medidas de intervención adoptadas por el legislador catalán sólo por su falta de argumentación, no por la naturaleza de las 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.

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.

de una declaración responsable o de una comunicación”. E igualmente, en relación con la autorización en el caso de “instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas”, su exigibilidad únicamente se estimará necesaria y proporcional cuando dichas instalaciones e infraestructuras físicas “sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación”.

Obsérvese, pues, que para sujetar el acceso a la actividad, así como la implantación de las instalaciones que dicha actividad requiera, a la obtención previa de una autorización no basta con que concurra cualquiera de las razones imperiosas de interés general que enumera el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, sino que éstas quedan circunscritas a razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y del entorno urbano o protección del patrimonio histórico-artístico. Ninguna otra razón imperiosa de interés general, como la protección de los derechos de los consumidores, puede aducirse como título habilitante para condicionar la libertad de empresa a la obtención de una autorización administrativa previa.

Además, no basta con que concurra alguna de las referidas razones, sino que la necesidad de exigir una autorización se habrá de fundar en un estricto juicio de proporcionalidad. De este modo, debe acreditarse que no es suficiente la presentación de una declaración responsable o una comunicación para salvaguardar la correspondiente razón imperiosa de interés general.

Así, el cambio que ha introducido la LGUM es verdaderamente notable en relación con lo exigido por la normativa anterior<sup>26</sup>.

Este cambio potencia, sin lugar a dudas, la libertad de empresa, pero suscita serias dudas de si se adecua al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre esta cuestión, el Consejo de Estado, en su Dictamen 631/2013, de 26 de junio de 2013, referido al anteproyecto de ley, afirmó que «no puede reconstituir o reorganizar todo el sistema autorizatorio de las autoridades competentes en materia de actividades económicas: puede y debe sencillamente exigir a éstas que, como dice el artículo 5.1 que diseña el principio que el artículo 17 desarrolla, cuando “establezcan límites al acceso de una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para una actividad”, las autoridades competentes deban motivar su necesidad y la proporcionalidad del medio elegido, considerándose razones para la exigencia de una autorización las que se enumeran en el artículo 17». Y además apostilla que «las razones que este último establece son insuficientes, debiendo expresamente remitir a las más amplias que señala el artículo 5»<sup>27</sup>. Por tanto, determina que va más allá de lo que impone el derecho de la Unión Europea y termina por afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas<sup>28</sup>.

26 Así lo han apuntado REBOLLO PUIG, M., “La unidad de mercado y su ordenación”, *Cuadernos de Derecho para Ingenieros. Las reformas generales*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 24 y ss.; y 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 El Consejo de Estado analizó el anteproyecto de ley de la LGUM, pero el contenido de los artículos señalados es en todo coincidente con el articulado actual de la LGUM.

28 Objeción que aún se pone de manifiesto en términos más explícitos en el voto particular que al referido dictamen se formula, en el cual se afirma que: «(...) el citado artículo 17, en su apartado 1, a diferencia de lo que hace el artículo 5, que ajusta su contenido –por remisión al artículo 3.11 de la Ley 17/2009– a una visión correcta de lo que es el marco regulador de la unidad de los mercados en la Unión Europea, sin embargo, opta por romper ese sistema, imponiendo otro modelo muy alejado del modelo interno europeo y que, de la manera en que

De forma similar, el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, en su informe 5/2014, mantiene que los cambios que incorpora la LGUM “limitan de forma notoria la posibilidad de las administraciones autonómicas y locales para decidir si resulta proporcionado o no prohibir o someter a autorización las actividades que sean contrarias a los bienes jurídicos vinculados a las competencias de las que son titulares”, lo que supone un menoscabo de las competencias estatutarias relacionadas con los diversos ámbitos económicos sin contar con habilitación competencial suficiente para hacerlo<sup>29</sup>.

En definitiva, aunque habrá que esperar a lo que el Tribunal Constitucional<sup>30</sup> considere, parece más que dudoso que la LGUM se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto, según el reparto en las diversas materias, como en el caso que aquí nos afecta, el comercio interior, corresponde a las Comunidades Autónomas y no al Estado decidir sobre si las actividades quedan o no sujetas a autorización. Y, sin embargo, esa decisión queda ampliamente condicionada por el artículo 17.1 a) de la LGUM, al restringirse de manera anticipada las causas de necesidad que pueden legitimar o habilitar dicha decisión, restricción que, como afirma FERNÁNDEZ FARRERES, careciendo de cobertura en el derecho de la Unión Europea, tampoco parece que pueda ampararse en las competencias del Estado de las cláusulas 1, 6, 13 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución<sup>31</sup>.

## 5 Consideraciones finales: el nuevo modelo de urbanismo comercial “sostenible”

El llamado urbanismo comercial ha evolucionado hacia la incorporación progresiva del factor medioambiental en la ordenación de los equipamientos comerciales, ya que, a pesar de su

---

está jurídicamente armado en el anteproyecto, atenta muy gravemente tanto contra la autonomía constitucional de las Comunidades Autónomas como contra la lógica de la protección de múltiples bienes constitucionales que otras leyes y reglamentos estatales han perfilado cuidadosamente». Además insiste en que «(...) sin la más mínima justificación, y sin examinar ni remitir a decisiones caso por caso o sector por sector (...) a través del análisis reposado de si tienen o no sentido y es proporcional al fin de interés general perseguido mantener las actuales o futuras prohibiciones o al menos someterlas a autorización, el artículo 17.1 propuesto levanta miles de prohibiciones que se contienen en la legislación estatal básica o general (según cuál sea el alcance que el Estado tenga de las competencias en esa materia) y en todas las leyes y reglamentos autonómicos y ordenanzas municipales (...)». Concluye «si en la UE los Estados entienden que, por mucho que haya mercado interior, ellos en principio, en uso de su soberanía, pueden, para la defensa de esos intereses generales, prohibir o someter a control proporcional actividades concretas y por eso el derecho de la Unión cede ante ellos (salvo que por *quorum* muy reforzado los Estados decidan aproximar, caso por caso, sus legislaciones), ello implica que, no exigiéndolo el derecho de la Unión, esas potestades del Estado, Comunidades Autónomas y entes locales, sólo se pueden limitar aplicando la Constitución y será el Estado caso por caso, y desde luego las Comunidades Autónomas o las entidades locales cuando la Constitución y las leyes les hayan atribuido la competencia de defensa de esos intereses generales, quienes tengan que decidir si es proporcionado o no prohibir, o someter a autorización las actividades contrarias a éstos de que se trate. (...) en suma, al autorizar en abstracto, y sin examinar si el Estado tiene o no competencias, cientos de actividades actualmente prohibidas o sometidas a autorización como mecanismo social y democrático de defensa de esos intereses generales y al entender derogado, y prohibir también en abstracto y de manera generalizada, que las Comunidades Autónomas puedan someter en el futuro a control consistente en exigir autorización a cuantas actividades actualmente o en el futuro pretendan salvaguardar uno de esos doce intereses generales si tienen competencia en la materia, el anteproyecto incurre en inconstitucionalidad manifiesta (...)».

29 *Vid.* Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, p. 46-47.

30 El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de abril actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2014, promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra los artículos 6; 14.2; 17, último inciso del párrafo primero y letras a) a d); 18.2, letras b) a f); 19; 20; 21.2 y 3; 23.2; 26; 27; disposición adicional décima y disposiciones finales primera, segunda y cuarta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de abril actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1397-2014, promovido por el Parlamento de Cataluña, contra los artículos 14.2 y, por conexión, 23.2; 16; 17; 18 y, por conexión, 5 y disposición final segunda; 19; 20; 26.5; 27 en relación con la disposición final primera, apartado tres; apartado uno y, por conexión, dos de la disposición final tercera y disposición final cuarta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado.

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

denominación, en sus orígenes sólo trataban cuestiones de política comercial y económica, mediante la utilización de instrumentos de ordenación territorial y urbanismo<sup>32</sup>.

A raíz de la transposición de la Directiva de servicios en nuestro ordenamiento jurídico, en concreto a la legislación sobre distribución comercial, se ha podido observar cómo el legislador estatal y los autonómicos han utilizado la tutela medioambiental y la ordenación del territorio como razón imperiosa de interés general y así justificar su intervención, ya que en las regulaciones anteriores a la Directiva, como señalaba VILLAREJO GALENDE, «se había hecho un uso torticero del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la protección del medio ambiente (...)», y destaca que «la preocupación ambiental no operaba más que como una mera coartada ideológica para unos legisladores que, acomplejados por sus incisivas políticas comerciales, se escudaban en los costes externos generados por los grandes establecimientos»<sup>33</sup>.

El nuevo modelo de urbanismo comercial “sostenible” se asienta sobre dos pilares: la protección del medio ambiente y la ordenación territorial y urbanística. Éstos se han configurado como las razones imperiosas de interés general que justifican la intervención de las administraciones públicas y permite estipular controles *ex ante*, autorización o informe comercial, conforme a la Directiva de servicios.

Todas las Comunidades Autónomas han aprobado ya sus reformas de la normativa comercial, lo que implica que ya se ha producido el cambio de modelo que requería la Directiva de servicios. A pesar del esfuerzo de adaptación del legislador estatal y los autonómicos, aún queda camino por recorrer<sup>34</sup>. Del análisis de las reformas autonómicas se observan algunos problemas, entre ellos los derivados de la discrecionalidad en el otorgamiento de las autorizaciones e informes comerciales y el cumplimiento del principio de proporcionalidad que estipula la Directiva de servicios. Este último es un reto para los legisladores autonómicos, ya que deben justificar que las medidas adoptadas son apropiadas para conseguir los objetivos perseguidos, sin ir más allá de lo necesario. Así, se debe ajustar a los criterios ya consolidados que resultan de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como son adecuación, necesidad y proporcionalidad, para alcanzar el fin perseguido<sup>35</sup>.

En la ordenación de los equipamientos comerciales se considera conveniente utilizar los instrumentos propios de la ordenación del territorio para así adecuarse a los parámetros marcados por la Directiva de servicios, evitar conflictos como el posible solapamiento de controles y, ante todo, asegurar la efectiva y real tutela medioambiental.

32 En este 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.

34 Esta es una de las principales conclusiones de los resultados del proceso de evaluación de la Directiva de servicios por la Comisión Europea. Informe de la Comisión Europea: “Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproco de la Directiva de servicios”, Bruselas, 27 de enero de 2011, COM (2011), p. 3.

35 En este sentido, resulta interesante la STJUE de 24 de marzo de 2011, as. C-400/08, “Comisión Europea contra Reino de España” (Rec. P. I-01915), en la que el tribunal analiza la Ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales. También cabe destacar la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de octubre de 2015, la cual analiza el Decreto 211/2012, de 25 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la autorización comercial autonómica.

De esta manera, el urbanismo comercial, como consecuencia de la Directiva de servicios, ya ha iniciado un cambio de rumbo, instaurando un nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible mediante las técnicas de la ordenación del territorio<sup>36</sup>.

Pero, como se ha analizado, la LGUM incide en el urbanismo comercial, creando un nuevo frente de polémica y disputa con las Comunidades Autónomas. Esta disposición ataca al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y los entes locales, fortaleciendo la unidad de mercado. Se puede apreciar cómo el legislador intenta uniformizar los ordenamientos jurídicos, a pesar de la atribución de competencias autonómicas reconocidas en el bloque de constitucionalidad.

Esta ley es la prueba de que el Gobierno del Estado está aprovechando la crisis económica para implementar políticas de recentralización y de desregulación. La desregulación es palpable en la licencia única, lo que provocará un evidente proceso de “*dumping* desregulador” entre las Comunidades Autónomas y una estrategia de selección adversa de riesgos por parte de los agentes económicos en el momento de decidir dónde ubicar su instalación de origen en el territorio español.

Por ello, se producirá una armonización competitiva sobre la base de una normativa de mínimos. En este tipo de normativas predominará la atracción de intereses económicos en detrimento del interés general, provocando una disminución de garantías en materias como la seguridad, la salud pública, el medio ambiente y los derechos de los consumidores. De este modo, se ve peligrar el llamado urbanismo comercial “sostenible”, ya que se produce una rebaja del nivel de protección medioambiental. Se aprecia un retroceso en la protección ambiental, ya que la Directiva de servicios y su normativa de transposición supusieron una elevación clara, constante y permanente del nivel de protección ambiental<sup>37</sup>.

Nos resulta sorprendente ver cómo se ignora en esta ley un principio básico como es el de prevención o precaución, recogido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este principio, que actúa especialmente en materia de medio ambiente, debe reconocerse como inspirador de cualquier disposición y como elemento clave en la interpretación de la simplificación administrativa.

En definitiva, la LGUM tiene graves implicaciones en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio queda indirecta pero intensamente condicionado, y en especial en Cataluña, afectando a su propio modelo de comercio de proximidad.

## 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.

---

36 La doctrina presagia una nueva era del urbanismo comercial español. *Vid.* VILLAREJO GALENDE, H., “Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios”, *cit.*, p. 110.

37 Sobre la consideración constitucional del principio de no regresión ambiental o cláusula *stand still*, véase la reciente STC de 5 de noviembre de 2015.

- 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, enero-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 de la 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.
- 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 diciembre de 2013 [http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013\\_12\\_01\\_archive.html](http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013_12_01_archive.html) (Fecha última consulta: 23 de noviembre 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