

Competencias autonómicas en materia de ordenación de los equipamientos comerciales: estado de la cuestión tras la sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017 sobre la Ley de Unidad de Mercado

Autonomic competences with regard to the development of commercial facilities: the state of play after the Constitutional Court judgment 19/2017 in the Act of Market Unity

Marina Rodríguez Beas

Sumario: I. Introducción.—II. El principio de libertad de establecimiento. 1. La transposición del principio de libertad de establecimiento a la normativa de ordenación del comercio minorista. 2. Los efectos de las de las sucesivas reformas de la normativa estatal sobre el principio de libertad de establecimiento.—III. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: impacto sobre la ordenación de los establecimientos comerciales. 1. Incidencia sobre el sistema de distribución de competencias: conflicto competencial. 2. La libre iniciativa económica. 3. La instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad. 4. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento. 5. El principio de eficacia en todo el territorio nacional. 5.1. Objetivo: hacer frente a la «fragmentación del mercado». 5.2. Consecuencias y efectos jurídicos. 5.3. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional: vulneración del principio de territorialidad.—IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Introducción

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(1),

(1) Esta Directiva se enmarca en el contexto de «la Estrategia de Lisboa», impulsada por el Consejo Europeo a partir del año 2000, cuando en las conclusiones de la reunión de marzo de aquel año se propuso «convertir la economía europea en la economía más competitiva del mundo». La doctrina científica ha calificado a esta Directiva como confusa, imprecisa, contradictoria y ambigua. Entre otros, *vid.* DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, *El mer-*

comportó 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 se centra en la consecución de un auténtico mercado único de servicios, cuestión ésta de gran relevancia para la economía de la Unión Europea (2). Para ello establece una serie de medidas a concretar por los distintos Estados miembros, encaminadas básicamente a la simplificación de trámites y procedimientos, a la eliminación de las trabas burocráticas que de forma injustificada o desproporcionada obstaculizan el acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio (3). Apuesta por la liberalización de la prestación de los servicios, pero permite la imposición de restricciones a la libertad de establecimiento para proteger el entorno urbano (4).

En este contexto, el comercio interior inició un proceso de transformación. El nuevo régimen de intervención administrativa nos brindó la posibilidad de diseñar un modelo de ciudad compacta con un desarrollo urbano sostenible, ordenando la ubicación de las grandes superficies comerciales (5). Pero las sucesivas reformas de los últimos años de la nor-

cado interior de servicios en la Unión europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Marcial Pons. Madrid, 2009. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*. Civitas-Thomson Reuters. Madrid, 2009. PAREJO ALFONSO, Luciano José, «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, cono paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009, págs. 34-41. DE LA CUADRA-SALCEDO, Tomás, «Libertad de establecimiento y de servicios: ¿reconocimiento mutuo o país de origen?», en *REDA*, núm. 146, 2010, págs. 221-263. En este sentido es significativa la petición de claridad y precisión que formuló el Comité Económico y Social Europeo en su dictamen a la propuesta (COM 2004, 2 final).

(2) Sobre el proceso de tramitación de la Directiva de Servicios, puede verse, ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno, «La génesis de la Directiva sobre la liberalización de servicios», en DE LA CUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudio sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*. Marcial Pons. Madrid, 2009, págs. 41 y ss.; VILLAREJO GALENDE, Helena, «La directiva de servicios en el Mercado Interior: Una perspectiva general», en RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*. Thomson Reuters. Madrid, 2009, págs. 21 y ss.; SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo, «Eficacia y proceso de transposición de la Directiva de servicios en España», en VILLAREJO GALENDE, Helena (dir.), *La Directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*. Comares. Granada, 2009, págs. 3-24; DEL PINO GONZÁLEZ, Aurelio, «Las claves en la transposición de la Directiva de servicios», en VILLAREJO GALENDE, Helena (dir.), *La Directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*. Comares. Granada, 2009, págs. 93-112.

(3) GIFREU I FONT, Judith, «La impronta de la Directiva de Servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril 2014, pág. 73.

(4) LÓPEZ PÉREZ, Fernando, *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*. Atelier. Barcelona, 2009, pág. 22.

(5) Sobre el concepto de ciudad compacta y su recepción legal, véase AMENÓS ÁLAMO, Joan, *El mito legal de la ciudad compacta*. Universitat Autònoma de Barcelona. Cerdanyola del Vallès, 2015.

mativa básica del Estado español que afectan a la materia del comercio interior se dirigen hacia la instauración plena del principio de libertad de establecimiento.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado⁽⁶⁾ (LGUM) incide en la ordenación de los equipamientos comerciales, creando conflictos competenciales con las Comunidades Autónomas (CCAA), siendo varias las que han visto como el ejercicio de sus competencias en materias como el comercio interior queda indirecta pero intensamente condicionado y, en especial en Cataluña, afectando a su propio modelo de comercio de proximidad.

En estos momentos el Tribunal Constitucional (TC) ya ha resuelto tres de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos. A continuación, analizamos la STC 79/2017, de 22 de junio, la cual resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra varios preceptos de la LGUM que, a su juicio, se habían dictado por el Estado excediendo de su ámbito competencial. De esta Sentencia parten las SSTC 110/2017 y 111/2017, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Generalitat de Cataluña y la Junta de Andalucía contra varios preceptos de la LGUM que, a juicio de los recurrentes, se dictaron por el Estado excediendo de su ámbito competencial o eran restrictivos de las libertades de empresa y circulación de los artículos 38 y 139.2 CE y de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE.

II. El principio de libertad de establecimiento

La libertad de establecimiento constituye una de las libertades fundamentales que conforman la estructura del Derecho de la Unión Europea (art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Para definir la libertad de establecimiento nos dirigimos al concepto de establecimiento, diseñado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual ha sido codificado por la Directiva de Servicios. En este sentido, el Considerando 37 de la Directiva de Servicios manifiesta que: «el lugar de establecimiento de un prestador debe determinarse con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, el concepto de establecimiento implica el ejercicio efec-

(6) Sobre el contenido general de esta Ley, véase TORNOS MAS, Joaquín, «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia», en *REAF* núm. 19, abril 2014, págs. 144-177. GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017. ALONSO MAS, María José (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.

tivo de una actividad económica a través de un establecimiento fijo durante un periodo indefinido. Este requisito se cumple también cuando se constituye una empresa por un plazo determinado o cuando la empresa arrienda el edificio o las instalaciones desde donde ejerce su actividad. También puede cumplirse cuando el Estado miembro concede autorizaciones únicamente durante un periodo limitado en relación con un servicio particular. No es necesario que el establecimiento adopte la forma de filial, sucursal o agencia, sino que puede consistir en una oficina dirigida por el propio personal del prestador o por una persona que sea independiente pero autorizada a actuar permanente por la empresa, como sería el caso con una agencia. Con arreglo a esta definición, que exige el ejercicio efectivo de una actividad económica en el lugar de establecimiento de un prestador, una simple dirección postal no constituye un establecimiento. Si un prestador tiene varios lugares de establecimiento, es importante determinar desde qué lugar de establecimiento se presta el servicio efectivo en cuestión. En aquellos casos en los que es difícil determinar desde cuál de los diferentes lugares de establecimiento se presta un determinado servicio, debe considerarse que este es el lugar en el que el prestador tiene el centro de sus actividades relacionadas con ese servicio en particular».

En el texto dispositivo de la Directiva de Servicios se define el término establecimiento, en el artículo 4.5 como el «ejercicio efectivo de una actividad económica a que hace referencia el art. 43 del Tratado por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios» (7).

El derecho de establecimiento, como lo define FORTES MARTÍN, comprende la facultad de crear y mantener, siempre que se respeten las normas profesionales, más de un centro de actividad en el territorio de la Comunidad (8). Por tanto, este derecho permite establecerse en un Estado miembro en igualdad de condiciones que los nacionales y cumpliendo los requisitos exigidos por la legislación interna, siempre que estos sean conformes con el Derecho de la Unión Europea.

(7) En el capítulo III, en los arts. 9 a 15 de la DS se determina el régimen de la libertad de establecimiento de los prestadores.

(8) FORTES MARTÍN, Antonio, «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre», en DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006 relativa a los servicios en el mercado interior*. Marcial Pons. Madrid, 2009, pág. 133.

1. La transposición del principio de libertad de establecimiento a la normativa de ordenación del comercio minorista

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) tiene por objeto adaptar la LOCM de 1996 a las disposiciones de la Directiva de Servicios, que cómo afirma en su Exposición de motivos pretende «incrementar el valor que genera la distribución comercial mediante la liberalización de la prestación de los servicios y la supresión de cargas para las empresas (...). Se inspira en el principio de libertad de empresa (...); teniendo por finalidad facilitar el libre establecimiento de servicios de distribución comercial y su ejercicio, a través de los diferentes formatos comerciales, garantizando que las necesidades de los consumidores sean satisfechas adecuadamente. El pequeño y mediano comercio junto con los grandes establecimientos comerciales, han de desarrollarse en régimen de libre competencia para que este sector mantenga su papel fundamental como motor económico en un contexto de continuos cambios provocados por los avances tecnológicos, la mayor movilidad ciudadana y el deterioro de medio ambiente, entre otros factores».

Respecto a la libertad de establecimiento, la voluntad del legislador es la de suprimir cualquier obstáculo que pueda afectar a esta libertad, manifestando que «con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización. No obstante, de acuerdo con lo establecido por 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, las autoridades competentes podrán establecer un régimen de autorización administrativa para la instalación de establecimientos comerciales únicamente cuando esté justificado por razones imperiosas de interés general amparadas por la normativa de la Unión Europea y de acuerdo con requisitos y procedimientos que deberán justificarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad». Esta consideración también se ve reflejada en el artículo 6.1 que establece 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) Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁽⁹⁾, al principio de

(9) Esta Ley incorpora, con carácter de norma básica, las previsiones de la Directiva de Servicios, estableciendo las directrices y principios generales necesarios para dar cumplimiento a la norma de la Unión Europea en aras de garantizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Esta Ley horizontal de transposición constituye el marco general de referencia tanto a los efectos de fijación de los criterios que debe satisfacer la normativa en vigor y la que se adopte en el futuro.

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 LOCM y así se motive suficientemente en la ley que establezca dicho régimen(10).

Sin embargo, el artículo citado anteriormente deja un margen de libertad a las CCAA para que, en el ejercicio de las competencias que tengan reconocidas, impongan o no la exigencia de autorización comercial para la instalación de establecimiento comercial, sea cual sea su tamaño, siempre que concurren 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 (art. 6.2 LOCM).

Por tanto, corresponde a las CCAA establecer en su normativa el procedimiento de autorización para estos tipos de supuestos que, cómo hemos especificado resultaran de carácter excepcional(11).

De este modo, las CCAA, de forma mayoritaria, optaron por fijar la excepción como regla general para los llamados grandes establecimientos comerciales(12). Unas CCAA, entre ellas Cataluña, Galicia y Castilla y León, exigen para la instalación de este tipo de formato de distribución comercial, la obtención de una autorización comercial, pero otras CCAA (Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura) exigen la emisión de un informe comercial preceptivo y vinculante evacuado por la Consejería competente en materia de comercio.

2. Los efectos de las sucesivas reformas de la normativa estatal sobre el principio de libertad de establecimiento

En el marco de la crisis económica, el Estado se fijó como objetivo reducir las cargas administrativas que obstaculizaban o dificultaban el comercio minorista, así como dinamizar el sector, permitiendo un régimen más flexible de apertura de la actividad que suponga un mínimo común

(10) Art. 9 y 10 Directiva de Servicios.

(11) Art. 6.4.

(12) La definición de gran establecimiento comercial se caracteriza por su heterogeneidad, aunque a partir de las reformas autonómicas la cuantía de 2.500 m² se ha convertido en un estándar a pesar de existir excepciones. *Vid.* VILLAREJO GALENDE, Helena, «El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la directiva de servicios: ¿de psicosis a sabotaje?», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, págs. 217-256.

denominador para todo el Estado. 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 el primer hito de una nueva tendencia liberalizadora o desreguladora de este sector (13).

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.

Para alcanzar dichas finalidades, el artículo 3 Real Decreto-ley citado determinó la inexistencia 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 m². Por consiguiente, se sustituyen en estos casos las licencias por declaración responsable o comunicación previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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*.

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 reducía el margen de actuación del legislador autonómico en esta materia, al contrario de lo que sucedía con la LOCM. De esta manera, se pasa de un control *ex ante*

(13) RODRÍGUEZ BEAS, Marina, «La incidencia de la Ley de garantía de la unidad de mercado en el modelo de urbanismo comercial sostenible», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 51, 2016, pág. 90.

a través de la autorización a un régimen de control *ex post*, fundamentado en una declaración responsable (14).

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» (15). Y la segunda era el reconocimiento también a las CCAA de la facultad de ampliar dicho umbral si así lo estimasen conveniente en el ámbito de sus competencias (16).

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 que las CCAA 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 m².

No obstante, en poco tiempo después el umbral de 300 m² se amplió a 500 m² 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 contempla una lista de actividades exentas de solicitar licencia municipal.

Pero esta tendencia de ir aumentando progresivamente los metros cuadrados que eximen de solicitar licencia para el inicio y desarrollo de actividades comerciales, no se ha quedado aquí, y ha dado un paso adelante con la LGUM, ampliando el umbral de superficie útil de exposición y venta al público a 750 m² (17).

(14) Vid. VILLAREJO GALENDE, Helena, «Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 868, 2012, pág. 99.

(15) Disposición final séptima.

(16) Disposición final octava. En este sentido algunas CCAA han sido más liberales en sus reformas en materia de actividad comercial. Este es el caso de la Comunidad de Madrid, que aprobó la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial que sustituye la licencia de apertura sin limitación del número de metros cuadrados útiles.

(17) Disposición final tercera de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Así esta última norma restringe ahora más intensamente la posibilidad de someter las actividades a controles administrativos previos. Lo relevante de la LGUM es la nueva restricción, el principio de eficacia nacional, que analizamos en los apartados siguientes, a las posibilidades de imponer autorizaciones. De este modo, esta Ley ofrece un panorama diferente con nuevos problemas que se deberán abordar. Además, la LGUM no plantea alternativas a las autorizaciones, apenas dedica unos preceptos sobre la colaboración entre las distintas Administraciones, los cuales son insuficientes para llenar el vacío de las autorizaciones (18).

La argumentación de estas medidas gira alrededor del impulso económico y la eliminación de barreras en el mercado, ya que el legislador estatal considera que el Estado Autonómico distorsiona el funcionamiento del mercado interior de servicios y la unidad de mercado y, por ende, repercute negativamente en la productividad y la competencia. Pero detrás de esto apreciamos una política desreguladora (19) y unificadora de los regímenes jurídicos de cada Comunidad Autónoma, lo que presenta graves problemas jurídicos (20). Cabe destacar que el carácter íntegramente básico de esta Ley hace que las leyes autonómicas sí que queden estricta y plenamente constreñidas por todas y cada una de sus determinaciones.

Sobre la incidencia de esta medida en las competencias autonómicas, en concreto sobre Cataluña, el *Consell de Garanties Estatutàries* afirmó, sobre la ampliación a 300 m² que: «(...) significa la afectación de casi la totalidad del comercio, lo que deja un margen de actuación a la Generalidad 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 formalmente y aparente no dé margen al legislador autonómico (marca un umbral máximo de superficie), sino

(18) Vid. REBOLLO PUIG, Manuel, «El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional», en *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 91, 2015, pág. 102.

(19) Se evidencia su propósito desregulador en el principio de necesidad, consagrado en el art. 5.1 de la LGUM y que más adelante analizamos.

(20) En este sentido GIFREU I FONT afirma que se «alienta una homogeneización normativa desreguladora en la que se impondrá el principio de mínima intervención, con independencia de si es o no la mejor alternativa». Vid. GIFREU I FONT, Judith «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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril 2014, pág. 206.

porque materialmente no permite desarrollar una política propia y singularizada en materia de horarios comerciales (art. 121.1 c Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC), 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» (21). En consecuencia, considera que esta regulación no tiene amparo legal en el artículo 149.1.13 CE relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y vulnera las competencias de la Generalitat relativas al comercio previstas en el artículo 121 del EAC (22).

III. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado: impacto sobre la ordenación de los establecimientos comerciales

Las últimas modificaciones de la LOCM ya habían preconizado, en cierto modo lo que ahora la LGUM prevé con carácter general para todos los servicios (23).

(21) Dictamen 20/2013, de 19 de diciembre, sobre la Proposición de ley del Parlamento de Cataluña, de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción.

(22) Esta Ley ha generado una gran conflictividad no sólo en Cataluña. En concreto se han interpuesto contra la LGUM cuatro recursos de inconstitucionalidad: 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 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 la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de Mercado; el promovido por el Gobierno de Cataluña número 1411-2014, contra los arts. 5, 6, 14.2, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 26.5, 27, disposición adicional 10, y disposiciones finales 1, 2, 3 y 4; y el promovido por el Gobierno de Canarias número 5437-2014, contra los arts. 6, 19 y 20.

Pero prueba de esta conflictividad también son las negociaciones que se han realizado en el seno de las correspondientes Comisiones Bilaterales de Cooperación entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma para resolver las discrepancias sobre la LGUM. En concreto, tales negociaciones se entablaron exitosamente con el País Vasco y con Galicia. En el caso del País Vasco se logró un Acuerdo en la Comisión Bilateral, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 12 de agosto de 2014 y en cuanto a Galicia las discrepancias se solventaron a través del Acuerdo en la Comisión Bilateral, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de octubre de 2014.

(23) Para un estudio exhaustivo de los diversos aspectos que regula la LGUM, véase GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.

Esta norma se dictó con el objetivo, por un lado, de establecer los principios y normas básicas que garanticen la unidad de mercado en aras de «la efectiva unicidad del orden económico nacional» y, por otro, de promover un funcionamiento más libre de este mercado mediante la eliminación de los «obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación (...) una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años» (24).

Para ello, la LGUM introduce una serie de medidas de armonización normativa y de supresión de barreras administrativas, las cuales han sido objeto de conflicto competencial y de análisis constitucional por parte del TC.

1. Incidencia sobre el sistema de distribución de competencias: conflicto competencial

El Parlamento de Cataluña interpuso el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397-2014 contra una serie de preceptos de la LGUM. Entre estos preceptos, destacamos los artículos 16, 17 y 18, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda, reguladores de las garantías al libre establecimiento y circulación por vulnerar el reparto de competencias en materia de concesión de las autorizaciones relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el Capítulo II del Título IV del EAC.

Teniendo en cuenta que lo planteado supone un conflicto competencial, debemos analizar el encuadramiento de los preceptos impugnados en el sistema de distribución de competencias.

La LGUM, como afirma su disposición final cuarta, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1, 6, 13 y 18 CE que atribuye al Estado las competencias exclusivas para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos (25).

(24) Apartado I del Preámbulo.

(25) Sobre las competencias del Estado en esta materia, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «La unidad de mercado y las competencias del estado», en GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.

Sobre esta cuestión, el TC en la Sentencia 79/2017, tras recordar su doctrina(26) sobre el artículo 149.1.13 CE, que permite al Estado fijar las líneas directrices y criterios globales de ordenación en sectores económicos concretos, así como medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de cada sector, entre los se incluye la unidad de mercado (SSTC 135/2012, de 19 de junio; 118/1996, de 27 de junio; 208/1999, de 11 de noviembre; 96/1990, de 24 de mayo; entre otras citadas), destaca la necesidad de interpretarlo de manera restrictiva «(...) puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas»(27). Sobre los preceptos impugnados, el Tribunal considera que «(...) tienen sin duda, una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4), en cuanto forman parte de la definición de un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades económicas. Configuran un objetivo genérico de la política económica dictado al amparo de la competencia estatal relativa a la ordenación general de la economía del art. 149.1.13 CE, objetivo que se pretende alcanzar estableciendo un marco normativo unitario que ha de ser concretado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales en relación con las distintas actividades económica (STC 209/205, de 8 de octubre, FJ 4)». También señala que dado el objetivo económico que la LGUM se propone alcanzar, «por su carácter liberalizador o desregulador, la Ley entraña en este punto una verdadera reestructuración del mercado nacional, por lo que acabe estimar que constituye una medida de política económica general. Estamos ante un supuesto en el que, «para conseguir objetivos de la política económica nacional», se precisa «una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» aun si se trata de una «planificación de detalle» (STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos (SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras)». Por tanto, el TC admite que la LGUM tiene amparo en el artículo 149.1.13 CE y se trata de examinar si, los preceptos cuestionados, constriñen en exceso las competencias sectoriales autonómicas vaciándolas de contenido.

A partir de lo anterior, procedemos a examinar el contenido de los preceptos impugnados y las concretas impugnaciones realizadas, para dilucidar la posición del TC sobre si la normativa estatal afecta al ejercicio de las competencias en comercio interior de las CCAA.

(26) Vid. TRIANA REYES, Belén, «Doctrina del Tribunal Constitucional en materia de unidad de mercado», en *Actualidad Administrativa*, núm. 11, noviembre de 2017, págs. 1-8. TRIANA REYES, Belén, «Ulteriores puntualizaciones a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de unidad de mercado», en *Actualidad Administrativa*, núm. 12, diciembre de 2017, págs. 1-6.

(27) FJ 5.

2. La libre iniciativa económica

El artículo 16 LGUM recoge el principio general de libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica al proclamar que «el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales».

El Parlamento de Cataluña alegó que el artículo 16 de la LGUM no afecta a la distribución de competencias, pero sí condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas. Así, consideran que las CCAA solo podrán exigir autorizaciones por las razones imperiosas de interés general específicamente previstas en el artículo 17.1.

Frente a esto, el TC razona que el precepto citado no invade competencias ya que no se determina que «sólo el Estado tenga la competencia para regular las actividades económicas y su ejercicio por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto» (28). Por tanto, el Alto Tribunal considera que no invade competencias autonómicas ya que no se delimita qué Administración deberá adoptar las medidas de intervención que excepcionalmente se permiten y, en cuanto a éstas, su regulación deja margen de actuación a las CCAA.

3. La instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad

El artículo 5 LGUM recoge los principios de necesidad y proporcionalidad de las autoridades competentes. Conforme al citado precepto, «las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda 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. 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica».

De este modo, si se establecen límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, deben hacerlo respetando las siguientes condiciones: a) motivar la necesidad de tales límites y requisitos con funda-

(28) FJ 6.

mento en la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general que específicamente se recogen en el artículo 3.11 Ley 17/2009; b) los límites y requisitos deben ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, sin que exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

El artículo 17 LGUM reglamenta la instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad —establecido en el artículo 5—, en relación con aquellas regulaciones públicas que establecen la exigencia de una autorización, de una declaración responsable y de una comunicación (29).

Para el caso de aquellas regulaciones que establezcan la exigencia de una autorización, el apartado 1 del artículo 17 LGUM, exige que se motive suficientemente la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad en la propia Ley que establezca dicho régimen. Pero además, el mismo precepto restringe aún más aquellas concretas razones imperiosas de interés general que puedan justificar la exigencia de autorización, pues respecto a los operadores económicos sólo se puede exigir aquella por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y respeto a las instalaciones o infraestructuras cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

Por tanto, en el caso de las autorizaciones, las razones imperiosas de interés general que las justifican no serían todas aquellas a las que se remite el artículo 5 LGUM, y que se contienen en el artículo 3.11 Ley 17/2009, sino sólo aquellas razones explícitamente recogidas en el artículo 17.1.

En relación con aquellas regulaciones que exijan la presentación de una declaración de responsable, el apartado 2 del artículo 17 LGUM determina que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En el supuesto que se exija la presentación de una comunicación, el apartado 3 del artículo 17 LGUM establece que dicha exigencia sólo se podrá dar cuando, por alguna razón imperiosa de intereses general, las autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

(29) Vid. REBOLLO PUIG, Manuel, «El principio de necesidad y proporcionalidad de los límites a las actividades económicas», en GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.

Por tanto, el artículo 17 LGUM supone el condicionamiento de todos aquellos mecanismos de intervención administrativa previa que corresponde establecer a las CCAA en el ejercicio de sus competencias. Pero este condicionamiento se acentúa en el caso de las autorizaciones, ya que además de someterlas al principio de proporcionalidad, restringe las razones que las justifican y exige que la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad se motive suficientemente en la propia Ley.

Sobre este precepto —así como el artículo 18 puesto en relación con el artículo 5 y la disposición final segunda—, el Parlamento de Cataluña manifestó en su recurso de inconstitucionalidad que supone una limitación injustificada de los medios de intervención administrativa de que dispone la Generalitat de Cataluña, lo que vulnera los artículos 110, 111 y 112 EAC, a los efectos de que ésta pueda decidir la técnica más apropiada para encontrar el máximo equilibrio y poder garantizar el acceso a las actividades económicas y su ejercicio.

En cuanto a la constitucionalidad del apartado 1 del artículo 5 LGUM, que exige justificar los límites y requisitos al acceso o al ejercicio de una actividad económica en la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general, el TC no niega la potencial incidencia que «tal establecimiento cerrado de razones imperiosas podría tener sobre el ejercicio de las competencias estatutariamente reconocidas a las CCAA, pues supone proscribir que estas puedan desarrollar políticas propias a través de la adopción de límites y requisitos al acceso o al ejercicio de una actividad económica que promuevan aquellas otras razones o fines que no encontrándose enumerados en aquellos preceptos legales, pudiesen no obstante, ser considerados constitucionalmente legítimos». Además, recordando su doctrina afirma que «la atribución de competencias normativas «significa, principalmente, el reconocimiento de la capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4), de modo que, cuando una Comunidad Autónoma decide orientar una regulación hacia un determinado fondo «está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido competencias en el ámbito regulado» (STC 41/2016, FJ 4). Pero como destaca el propio TC, la capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación «no es solamente una manifestación del derecho a la autonomía política constitucionalmente proclamada, sino que es además un reflejo del principio democrático (...)» (30).

(30) FJ 7.

Por tanto, el TC señala que la CE no configura los principios de unidad y de autonomía para decidir sus propias políticas a través de la determinación de los fines que orientaran aquellas, de forma opuesta o incompatibles. Así, el TC reafirma de nuevo su doctrina sobre la configuración de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE, la cual tiene un «carácter transversal», ya que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha sumido como «exclusiva» en su estatuto (...) esta atribución competencia no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatal, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias» (31).

Por tanto, la competencia sobre la ordenación general de la economía permite al Estado proscribir que las CCAA orienten sus políticas a la consecución de determinados fines (32).

No obstante, como el propio Tribunal advierte, la intervención estatal en los ámbitos autonómicos se ve sometido a unos límites, ya que las facultades del Estado no pueden desfigurar el reparto constitucional y estatutario de competencias. Pero en el caso que nos ocupa, el TC concluye que no se produce un efecto restrictivo sobre la autonomía, porque la enumeración que se realiza en el artículo 3.11 Ley 17/2009, «es lo suficientemente abierta en sus términos como para que quepan dentro de aquella los diferentes objetivos que se pueden querer promover a través del amplio elenco de competencias autonómicas» (33).

En cuanto al apartado 1 del artículo 17 LGUM, el TC no niega la «potencial incidencia» de este mecanismo de simplificación sobre el ejercicio de las competencias de las CCAA, porque ciertamente limita su capacidad de hacer uso de la autorización como mecanismo de intervención administrativa. No obstante, considera que no se restringe, sólo se limita, lo que no impide a las CCAA poder «decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4) a través de la posibilidad de imponer restricciones materiales a esas

(31) *Ibíd.* STC 225/1993, de 8 de julio, FJ d).

(32) Asimismo, esta competencia ha permitido al Estado determinar concretos fines que deben orientar la acción pública a través de una regulación armonizada de un determinado sector. En este sentido, se debe recordar que el TC ha confirmado la constitucionalidad del establecimiento por parte del Estado de un régimen de libertad de horarios comerciales. Por tanto, aunque este régimen afecta a la competencia autonómica del comercio interior, el TC considera que al proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonomía —subsector de la materia—, no produce un vaciamiento de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en su estatuto. *Vid.* STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4.

(33) FJ 7.

actividades». Por tanto, las CCAA sí pueden imponer restricciones o limitaciones materiales al acceso y al ejercicio de las actividades económicas, pero siempre que se justifiquen en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad.

En definitiva, el TC, apoyándose en su doctrina (34), afirma que es conforme con la norma fundamental que el Estado condicione normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva de control del cumplimiento por parte de los operadores económicos de aquellos requisitos establecidos en la normativa. Esta restricción por parte del Estado es considerada por el Tribunal como una «opción política-legislativa» adoptada en el marco de la libertad de configuración que la Constitución atribuye al Estado a través del artículo 149.1.13 CE. Pero este título no solo ampara esto, sino que podría ir más allá fijando una concreta modalidad de intervención, tal como se admitió en la STC 139/2013, de 8 de julio, en la que se dilucidaba la constitucionalidad de una previsión estatal que sustituya el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente.

Por tanto, desde la perspectiva del TC, el Estado puede promover el objetivo económico de que se reduzcan las cargas administrativas para el acceso y el ejercicio de una actividad económica, sin que ello suponga el menoscabo de aquellos intereses a proteger, pues la norma permite el establecimiento de mecanismos de control distintos que tendrán lugar con carácter previo, —declaración responsable, comunicación previa—, bien el establecimiento de condiciones de ejercicio de la actividad económica cuyo cumplimiento siempre podrá ser controlado con posterioridad.

En relación a la impugnación de la disposición final segunda de la LGUM (35), el Tribunal se posiciona del mismo modo que lo hizo respecto al artículo 17 LGUM. Por tanto, afirma que estas modificaciones son conformes con el artículo 149.1.13 CE, lo que permite al Estado ejercer sus

(34) STC 139/2013, de 8 de julio.

(35) En el apartado Uno se modifica la letra b) del art. 5 Ley 17/2009 y se establece que respecto a los operadores económicos sólo se puede exigir una autorización por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.

En el apartado Dos se modifica el apartado 3 del artículo 3 Ley 17/2009, y se establece que, respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, solo se puede exigir autorización cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

competencias para promover el objetivo económico de que se reduzcan las cargas administrativas para el acceso y el ejercicio de una actividad económica.

Por todo lo dicho, se desestima el recurso contra los artículos 16, 17 y 18 LGUM, y por conexión, contra el artículo 5 y la disposición final segunda.

4. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento

El artículo 18 LGUM se refiere a las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

En el apartado 1 del citado precepto, la obligación para las autoridades competentes de asegurar de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado. Pero es en el apartado segundo del artículo 18, donde el propio legislador delimita las actuaciones que considera que limitan la libertad de establecimiento y de circulación, y que por tanto están proscritos los actos y disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: a) requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio; b) requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen; c) requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión; d) requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables; e) especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación; f) para la obtención de ventajas económicas; g) requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores; h) requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente; i) cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

En relación a la impugnación de este artículo, el Tribunal afirma que debido a la conexión que mantiene con la impugnación del principio de eficacia nacional de los actos de intervención de las diferentes administraciones públicas, lo analiza junto a esa materia.

5. El principio de eficacia en todo el territorio nacional

La LGUM no continua o profundiza en la línea marcada por las anteriores normas como insinúa su propio preámbulo(36), porque ésta a diferencia de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009 introduce requisitos y condiciones materiales o sustanciales de acceso y ejercicio(37) ya que el núcleo de las exigencias de las citadas recae fundamentalmente sobre requisitos formales o de procedimiento(38). Ejemplo de esto son las disposiciones como las contenidas en el artículo 6 LGUM relativo al «principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional»(39). Esto constituye la principal novedad y la de mayor calado, y más discutible(40), que la LGUM aporta al ordenamiento jurídico español.(41)

El artículo 6 lo define estableciendo que «los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley». El referido Capítulo V lo integran los artículos 19 y 20 —im-

(36) «En la elaboración de esta Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición 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, también conocida como «Directiva de Servicios», proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa».

(37) En este sentido véase, RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel A., «El impacto de la Ley de garantía de la unidad de mercado sobre la ordenación del comercio interior», en ALONSO MAS, María José, (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, pág. 94.

(38) DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, «Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades», en *Revista de Administración Pública*, núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre, 2013.

(39) Vid. RODRÍGUEZ BEAS, Marina, *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2015, págs. 131 y ss. Sobre este principio véase también, MIGUEZ MACHO, Luis, «La eficacia en todo el territorio nacional de los medios administrativos de intervención en las actividades económicas. En especial, las comunicaciones y declaraciones responsables», en GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.

(40) Vid. TORNOS MAS, Joaquín, «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia», en *REAF* núm. 19, abril 2014, pág. 157.

(41) Como afirma GIFREU I FONT el principio de eficacia en todo el territorio nacional o de licencia única constituye «el prius de la Ley, que se asienta en el derecho fundamental a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE)». Vid. GIFREU I FONT, Judith, «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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril 2014, pág. 205.

pugnados por el Parlamento de Cataluña— (42), los que desarrollan el alcance del principio de eficacia nacional.

El apartado 1 del artículo 19 define el alcance del principio de eficacia en los términos siguientes: «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 en dicho lugar».

El apartado 3 del artículo 19 determina 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 requisito, control, cualificación o garantía alguno».

Pero este principio de eficacia en todo el territorio nacional encuentra su concreción y complemento en la regulación prevista en el artículo 20 LGUM, que recoge tanto las excepciones a la aplicación de dicho principio (43) como aquellas actuaciones administrativas a las que se reconoce plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos. Así, el citado precepto realiza una enumeración ejemplificativa de los medios de intervención administrativa y además dispone que «los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

Por tanto, los operadores económicos se someten a las normas de acceso a la actividad económica de su lugar de origen.

Sobre la excepción relativa a las «autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o in-

(42) El recurrente, considera que los citados artículos son inconstitucionales por suponer el vaciamiento de las competencias de la Generalitat de Cataluña relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el Capítulo II del Título IV del EAC y por contravenir el principio de territorialidad de las competencias reconocido en el artículo 115 del mismo.

(43) Apartado 4 del art. 20 LGUM. Sobre estas excepciones véase, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre», en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, pág. 142. REBOLLO PUIG, Manuel, «El debate sobre la unidad de mercado. La Ley de garantía de la unidad de mercado. En especial, los principios de necesidad y de eficacia nacional y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas», *Informe comunidades autónomas*, núm. 2014, 2014, págs. 73-101.

fraestructura física», como afirma REBOLLO PUIG no se trata de una verdadera excepción sino una delimitación obvia de la regla. Sobre la infraestructura física —establecimiento comercial—, la autoridad en el lugar de destino «no se pronunció ni se pudo pronunciar la autoridad de origen por lo que, no es que se niegue a su actuación eficacia fuera de su territorio, sino que no se le da para aquello sobre lo que nada dijo. La autoridad de origen sólo permitió acceder y ejercer una actividad económica, no construir un edificio o hacer emisiones al suelo o alterar bienes del patrimonio histórico... y todo ello, como no podría ser de otra forma, explica que la autoridad de destino —que en este caso es más bien simplemente la autoridad del lugar en que se sitúa tal realidad física— someta esas actuaciones a autorización, comunicación o declaración responsable. Con ello no se está negando la eficacia extraterritorial a la decisión de la autoridad de origen sino ajustando tal eficacia a su verdadero contenido (...)» (44). Pero la finalidad de esta excepción por parte del legislador es aclarar que ese control permitido a la autoridad de destino no puede aprovecharse para exigir y controlar requisitos «ligados específicamente a la instalación o infraestructura». Sin embargo, el alcance de esta excepción resultaba problemático, ya que como puso de manifiesto REBOLLO PUIG «(...) Sin duda consiente autorizaciones urbanísticas, ambientales y similares. Pero es más discutible si permitirá controlar los requisitos físicos impuestos por la legislación sectorial de la actividad aprobada por la autoridad de destino (por ejemplo, los específicos de los gimnasios, las academias, las residencias de la tercera edad...) o si ello chocaría con la libertad «mediante establecimiento físico» que se proclama en el art. 19.1» (45).

5.1. OBJETIVO: HACER FRENTE A LA «FRAGMENTACIÓN DEL MERCADO»

Según la LGUM, el principio de eficacia en todo el territorio nacional, tiene como objetivo hacer frente a la «fragmentación del mercado nacional». Esto se traduce en «un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. La necesidad de eliminar este coste, así como los obstáculos y trabas derivadas del crecimiento de la regulación ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años (...). Esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de

(44) REBOLLO PUIG, Manuel, «El debate sobre la unidad...», *op. cit.* pág. 97.

(45) *Ibidem*.

mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos».

En definitiva, esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, «con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad» (46).

Sobre estas consideraciones que se recogen en el preámbulo de la LGUM, el Tribunal afirma que dicha «fragmentación» deriva del procedimiento normal del Estado autonómico y, de acuerdo con su doctrina, afirma que el ordenamiento constitucional ha establecido disposiciones que suponen «un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias». Entre estas limitaciones se encontraría el reconocimiento al Estado de determinadas competencias que suponen la reserva de un ámbito material de manera exclusiva y excluyente, el respeto a los derechos fundamentales o los límites que resultan de distintos preceptos contenidos en el Título VIII de la CE. Por tanto, señala que los efectos de la llamada «fragmentación del mercado nacional» pueden ser atenuados a través de la adopción por parte del Estado de determinadas disposiciones normativas, en virtud de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE (47).

No obstante, como indica el propio TC en la Sentencia 79/2017, ante un contexto de pluralidad regulatoria, hay dos instrumentos que pueden mitigar algunas de las consecuencias de esta situación. Estos instrumentos son: el principio de reconocimiento mutuo y el establecimiento de un estándar común a través del ejercicio por parte del poder central de sus competencias horizontales.

En el ámbito del comercio intracomunitario, cabe destacar el llamado principio de reconocimiento mutuo. Este principio, que se asienta sobre la doctrina de las exigencias imperativas, supone el reconocimiento por el Tribunal de Justicia de la posibilidad de que los Estados miembros puedan adoptar regulaciones que tengan por efecto obstaculizar indirectamente el comercio intracomunitario siempre que las justifiquen en

(46) Preámbulo de la LGUM.

(47) En este sentido, véase, SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4; 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3; entre otras.

la garantía y promoción proporcionada de determinados objetivos legítimos.

Este principio tiene su origen en la Sentencia Cassis de Dijon (48), donde pese a las diferencias habidas entre las distintas normas nacionales aplicables en la Unión Europea, los Estados miembros no pueden prohibir la venta en sus territorios de productos no sujetos a armonización y que se comercializan legalmente en otro Estado miembro, aunque se hayan fabricado según las normas técnicas y de calidad diferentes de las que debieran haber cumplido los productos nacionales (49).

Pero este principio está «condicionado» a la equivalencia en el nivel de protección. Así, el Tribunal afirmó, en la Sentencia de 18 de enero de 1986, que «no tienen derecho a impedir la comercialización de un producto que proviene de otro Estado miembro y que equivale, en cuanto al nivel de protección de la salud y de la vida de las personas al que pretende asegurar o establecer el régimen nacional. Por lo tanto, es contrario al principio de la proporcionalidad que un régimen nacional exija que los citados productos importados deban satisfacer literal y exactamente las mismas disposiciones o características técnicas prescritas para los productos fabricados en el Estado miembro en cuestión, cuando esos productos importados garantizan a los usuarios el mismo nivel de protección» (50).

Por tanto, este principio supone que un Estado miembro debe permitir la comercialización en su territorio de los bienes elaborados de conformidad con las reglamentaciones del Estado de origen, cuando los productos importados han sido fabricados conforme a unos parámetros que establecen un nivel de protección similar (51).

Siguiendo esta misma doctrina, el TC ha considerado conforme con el bloque de constitucionalidad la previsión de que la comprobación de si un producto se ajustaba a determinadas reglamentaciones válidas para toda España fuese verificada por la autoridad autonómica, a la que le correspondería otorgar la correspondiente autorización con efectos en todo el territorio nacional.

Así, el TC considera que, en la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común o una pluralidad de legislaciones autonómicas, el Estado puede reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición

(48) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 20 de febrero de 1979, en el asunto Rewe-Zentral, caso 120/78, más conocido como Cassis de Dijon.

(49) Comisión Europea (2010), 15.

(50) Sentencia de 28 de enero de 1986, C-188/84, Comisión c. Francia, apartado 17.

(51) En este sentido, véase STCE de 22 de enero de 2002, C-390/99, asunto Canal Satélite Digital, S.L.

del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada CCAA en el resto de comunidades.

En cuanto al establecimiento de un estándar común a través del ejercicio por parte del poder central de sus competencias horizontales, cabe destacar que esto supone la garantía en todo el espacio económico de un común denominador normativo para asegurar aquellos rasgos que caracterizan la unidad de mercado y un espacio donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales.

En este sentido se ha pronunciado el TC refiriéndose a la unidad de mercado, afirmando que «(...) cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)» (52).

Por tanto, el TC reconoce que corresponde al Estado la «eventual» decisión de promover aquellos rasgos que conforman un mercado único a través del ejercicio de las competencias reconocidas en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE. El Estado puede crear un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, aunque «no puede, por la minuciosidad y detalle de la regulación estatal, dejar sin espacio alguno a las competencias autonómicas, pues dentro del marco normativo unitario que el Estado puede decidir establecer dentro de la ordenación de cada sector, las Comunidades Autónomas deben disponer de un margen de actuación que les permita establecer los elementos complementarios» (53).

Sin embargo, el principio de eficacia nacional que configura la LGUM se aparta de estos dos instrumentos. A pesar de que en la exposición de motivos el legislador parece que pretende asimilarlo con el principio de reconocimiento mutuo, su configuración a lo largo del articulado demuestra sus diferencias (54). El principio de eficacia nacional no permite condicionar la prestación de servicios y la comercialización de bienes a la existencia de una equivalencia en el nivel de protección de las diversas normativas territoriales, sino que obliga a la autoridad de destino a asumir la plena validez de lo establecido por la autoridad de origen tanto en

(52) STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3.

(53) STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 12.

(54) En este sentido TORNOS MAS afirma que lo verdaderamente relevante del principio de eficacia es que va más allá del principio del reconocimiento mutuo para actos ejecutivos adoptados bajo una normativa común. *Vid.* TORNOS MAS, Joaquín, «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia», en *REAF* núm. 19, abril 2014, pág. 159.

materia de requisitos de acceso a la actividad como en relación con la circulación de bienes, sin que ese reconocimiento venga condicionado por la existencia de equivalencia alguna.

Además, el principio de eficacia nacional, a diferencia del común denominador, permite la subsistencia de una pluralidad de regímenes jurídicos cuya aplicación depende del criterio de la procedencia del operador económico. Así, «el principio de eficacia en todo el territorio supone sustituir, como fundamento del ámbito espacial de aplicación de las competencias autonómicas, el criterio del territorio por el criterio de la procedencia del operador económico».

5.2. CONSECUENCIAS Y EFECTOS JURÍDICOS

Los efectos jurídicos de este principio son verdaderamente contundentes(55), ya que si el desarrollo de una actividad económica en una determinada Comunidad Autónoma queda sujeto a unos concretos requisitos 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 CCAA hayan podido establecer para el desarrollo de dicha actividad realizada por los operadores establecidos en sus respectivos ámbitos territoriales(56).

Todo esto plantea graves problemas competenciales entre las autoridades que ordenan el comercio interior y a su vez exige un análisis de las disposiciones y actos otorgados por las diferentes autoridades competentes para ordenar el comercio interior en sus diferentes aspectos, tanto sustantivos o materiales como formales(57). Este principio provoca un

(55) FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre», en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, pág. 124.

(56) *Ibidem*.

(57) Se interpusieron los siguientes recursos de inconstitucionalidad por parte de algunas CCAA: 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 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de Mercado (resuelto por la STC 79/2015, de 22 de junio); 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 (resuelto por la STC 111/2017, de 5 de octubre); recurso de inconstitucionalidad número 1411-2014, promovido por el Gobierno de Cataluña, contra los artículos 5, 6, 14.2, 16 a 20, 23, 26.5, 27, disposición adicional décima y dispo-

vacío de contenido de las competencias autonómicas por razón del efecto extraterritorial (58) que se reconoce al ejercicio de idéntica competencia por cualquier otra Comunidad Autónoma. En este sentido, el *Consell de Garanties Estatutàries* determinó que la LGUM desplaza las previsiones estatutarias contenidas en el artículo 121 EAC, el cual le atribuye competencias en materia de comercio interior, en cuanto al alcance y los efectos de estas competencias (59).

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» (60), 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 requisito, control, cualificación o garantía alguno».

Así, lo consagrado en la LGUM es mucho más que la eficacia nacional y extraterritorial de ciertos actos, sino que significa, como afirma REBOLLO PUIG «(...) que cada una de ellas, al abrir las puertas en su propio

siciones finales primera, segunda, tercera y cuarta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de Mercado (resuelto por la STC 110/2017, de 5 de octubre); recurso de inconstitucionalidad núm. 5437-2014, promovido por el Gobierno de Canarias, contra los artículos 6, 19 y 20 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de Mercado (admitido a trámite por providencia de 29 de septiembre de 2014 del Pleno del Tribunal Constitucional, todavía no sea resuelto por el Tribunal Constitucional).

(58) 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.

(59) Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, págs. 55-59. Para un estudio exhaustivo de los dictámenes del Consejo de Estado y del *Consell de Garanties Estatutàries* véase, ROSINO CALLE, Roberto Carlos, «Los dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo de garantías estatutarias de Cataluña sobre la Ley de garantía de la unidad de mercado», en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional* núm. 34, 2014, págs. 627-638.

(60) 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, pág. 50.

territorio (...) las abre también de par en par para todo el mercado nacional sin que en ningún lugar se pueda exigir nada más (...)» (61).

Con este principio se favorece a la Comunidad Autónoma que fije un régimen menos intervencionista o más flexible, posibilitándole extender su eficacia en todo el territorio (62) y a su vez desplazar las regulaciones de las otras CCAA (63). Con este sistema, es claro que se tiende a la homogeneización y a la competencia entre los legisladores autonómicos, motivo por el cual se ha calificado este principio como de «dumping regulatorio» (64) o «deslocalización a la búsqueda de la legislación más laxa» (65). Como afirma GIFREU I FONT la aplicación de este principio «no es sino una nueva forma de erosión autonómica porque si bien sus efectos no alcanzan a constituir una uniformización stricto sensu de la diversidad normativa, sí que desvalorizan la autonomía reguladora de las Comunidades Autónomas, puesto que la normativa autonómica más laxa acabara imponiéndose en todo el territorio nacional (...)» (66).

Pero, además, este nuevo principio provoca un efecto discriminatorio para las empresas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma,

(61) REBOLLO PUIG, Manuel, «El Estado Autonómico tras la Ley de...», *op. cit.* pág. 130.

(62) REBOLLO PUIG se refiere a esto como un efecto secundario del principio radical de eficacia nacional acogido en la LGUM. *Vid.* REBOLLO PUIG, Manuel, «El Estado Autonómico tras la Ley de...», *op. cit.* pág. 130.

(63) El Consejo Económico y Social en su Dictamen 5/2013, de 18 de abril de 2013 sobre el anteproyecto de la LGUM advirtió 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». 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.

(64) 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, Joaquín, «La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: una reforma discutible», en *Blog de l'Institut de Dret Públic*, 17 de diciembre de 2013. 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, pág. 51. Véase también, TORNOS MAS, Joaquín, «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia», en *REAF* núm. 19, abril 2014, pág. 160.

(65) REBOLLO PUIG, Manuel, «El Estado Autonómico tras la Ley de...», *op. cit.* pág. 134. En este sentido ALONSO MAS afirma que «toda medida que fomente el traslado de empresas incidirá lógicamente en la libertad de circulación y, por tanto, en la libertad de empresa». Y afirma que «(...) aunque resulte una paradoja, la aplicación a rajatabla del criterio de la normativa de origen puede incidir de forma negativa sobre la libre circulación». *Vid.* ALONSO MAS, María José, «La eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional y la aplicación de la regla del lugar de origen», en ALONSO MAS, María José, (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, págs. 293-353.

(66) GIFREU I FONT, Judith, «La impronta de la Directiva de Servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril 2014, pág. 205.

ya que éstas serán las únicas a las que se aplicará la normativa autonómica concreta de aquel territorio (67).

Por tanto, la introducción de este principio en los términos en que se lleva a cabo por la LGUM resulta criticable por todos los motivos expuestos (68).

5.3. PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

En relación al principio de eficacia en todo el territorio nacional, el TC afirma que, ciertamente, «(...) supone excepcionar el principio de territorialidad de las competencias en el que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal se funda nuestro modelo constitucional de distribución de competencias, pues las normativas de las Comunidades Autónomas relativas al acceso a una actividad económica o relativas a las características de los productos pasan a tener efectos supraterritoriales cuando se consideran normativas del lugar de origen del operador económico, pero al tiempo las normativas autonómicas dejan de tener efecto dentro del propio territorio autonómico cuando éste es el lugar de destino, y no el de origen, del operador económico». En consecuencia, considera que se está sustituyendo el criterio del territorio en las competencias autonómicas por el criterio de la procedencia del operador económico (69).

En la doctrina del TC, el criterio del territorio es importante, ya que lo configura como el elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las otras comunidades y con el Estado (70). Así, se considera el principio de territorialidad

(67) 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, pág. 52. Véase también, ALONSO MAS, María José, «La eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional y la aplicación de la regla del lugar de origen», en ALONSO MAS, María José, (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, págs. 303-305; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre», en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, pág. 140.

(68) Sobre la crítica a este principio véase TORNOS MAS, Joaquín, «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia», en *REAF* núm. 19, abril 2014, págs. 163 y ss.

(69) Como afirma VELASCO RICO esta es la parte de la Sentencia con mayor repercusión mediática. VELASCO RICO, Clara Isabel, «Comentari a la sentència del Tribunal Constitucional sobre la LGUM», en *Blog de la Revista Catalana de Dret públic*, pág. 3.

(70) SSTC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3; 48/1988, FJ 44; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45; entre otras.

como «(...) algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (SSTC 13/1988, FJ 2; 48/1988, FJ 44; 49/1988, FJ 30; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) de manera que, aunque no sea, en sí mismo, un título atributivo de competencias fuera de los casos expresamente previstos en el bloque de la constitucionalidad se relaciona con él puesto que significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad autónoma, de modo que el ejercicio de las citadas competencias queda referido al ámbito territorial correspondiente» (71). No obstante, el propio Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, el cual sí estaría limitado a su territorio, y los efectos del ejercicio de sus competencias, los cuales pueden afectar fuera de su propio territorio.

Pero este reconocimiento extraterritorial a las normas y actos autonómicos para determinadas actividades económicas que tengan un alcance territorial superior al autonómico, «no permite sin más desplazar la titularidad de las competencias controvertidas al Estado (STC 325/2012, de 13 de diciembre, FJ 19)» (72). Los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE habilitan al Estado para coordinar las normativas y las actuaciones administrativas territoriales autonómicas. Sin embargo, esta competencia del Estado para regular el reconocimiento mutuo y para otorgar eficacia supraterritorial a ciertas normas y actos administrativos autonómicos, solo es constitucionalmente posible si se respeta un límite. La doctrina constitucional ha reconocido como límite la imposibilidad de reconocer los efectos extraterritoriales cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. Por tanto, el Estado sólo podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales cuando exista una legislación estatal común o una pluralidad de legislaciones autonómicas que fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente porque, de lo contrario, se produciría la ruptura del principio de territorialidad, el cual está constitucional y estatutariamente reconocido (73).

El principio de eficacia nacional supone una habilitación a cualesquiera operadores económicos para actuar en cualquier lugar del territorio español, con tal de cumplir «los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

El TC, considera que este principio altera el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, el cual es declarado «im-

(71) STC 79/2017, de 22 junio, FJ 13.

(72) *Ibidem*.

(73) SSTC 243/1994; 175/1999; 126/2002; 14/2004; 33/2005; entre otras.

plícito al propio sistema de autonomías territoriales» (74). En este sentido, sobre los artículos impugnados, el Tribunal afirma que la LGUM «va más allá del reconocimiento mutuo para actos ejecutivos adoptados bajo una normativa común, pues al alterar la territorialidad que rige las competencias autonómicas, establece un nuevo criterio de relación entre los ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas, incidiendo directamente en el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, alterándolo sustancialmente» (75). Esto se produce porque el legislador estatal permite que sea el operador el que fije el lugar de origen y con él, el ordenamiento jurídico aplicable, y a la vez renuncia a fijar unas normas armonizadas que aseguren la unidad de mercado.

Por tanto, el legislador estatal altera sustancialmente el sistema de distribución de competencias y favorece el efecto desregulador. De esta manera, se potencia que aquella Comunidad Autónoma que en ejercicio de sus competencias decida establecer la normativa menos interventora o no establecer regulación alguna, conseguirá que su norma se aplique en todo el territorio nacional, por encima de lo que se haya establecido en otras normativas autonómicas aprobadas en ejercicio de sus propias competencias. En este sentido se ha pronunciado el TC, destacando que a pesar del respeto formal al sistema de distribución de competencias que mantiene la LGUM, es solo aparente, ya que «(...) la normativa adoptada legítimamente por el titular de la competencia perderá su plena eficacia en su propio territorio al verse desplazada por la normativa elegida por el operador económico que actúa en esa Comunidad Autónoma. La competencia queda vaciada de contenido, pues, aunque en términos formales se respeta, materialmente, atendiendo a sus consecuencias y efectos queda limitada por razón del efecto extraterritorial que se reconoce al ejercicio de idéntica competencia por cualquier otra Comunidad Autónoma» (76).

Por tanto, el principio de eficacia nacional provoca un menoscabo de las competencias autonómicas, eliminándose el principio de territorialidad. El propio TC en la Sentencia 79/2017 establece una doble consecuencia limitativa de las competencias autonómicas: la disposición general o el acto administrativo aprobado desde la autoridad de origen tienen un efecto extraterritorial que produce plenos efectos jurídicos, porque la autoridad de destino está obligada a asumir su validez; y ante esta disposición o acto no pueden oponerse las disposiciones o actos proceden-

(74) STC 80/2012, de 18 de abril.

(75) STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 13.

(76) *Ibíd.*

tes de la autoridad de destino, porque quedan desplazados. Estas consecuencias dan como resultado que «el principio de eficacia nacional abre la posibilidad de que hasta diecisiete normativas distintas de las diversas Comunidades Autónomas actuando como Comunidades de origen se apliquen en un mismo territorio de destino. Y abre asimismo la posibilidad de que, en virtud de la aplicación del derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad recogido en el art. 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la autoridad autonómica de destino venga obligada a aceptar en su territorio la comercialización de productos o la prestación de servicios que se adecuen a las normativas de origen, independientemente del estándar de protección que establezcan, no sólo de las distintas Comunidades Autónomas sino también de los veintisiete Estados miembros de la Unión».

En suma, el TC considera que el legislador estatal no respeta el principio de territorialidad, el cual ha sido reiterado en su doctrina como criterio ineludible en el ejercicio de una competencia atribuida a una Comunidad Autónoma, operando a la vez como límite para esta misma Comunidad Autónoma, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad Autónoma (77). Así, el límite territorial no es una cuestión disponible para el legislador estatal, motivo por el cual concluye que el llamado principio de eficacia nacional, tal como ha sido configurado en la LGUM, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias al exceder del alcance de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13 CE por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas. Por tanto, el TC declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 19 y 20 LGUM. La declaración se hace extensiva, por las mismas razones a las letras b), c) y e) del apartado 2 del artículo 18, en tanto se fundamentan en el principio de eficacia nacional al excluir que los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes puedan contener o aplicar requisitos para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen (letra b); en cuanto excluyen que se puedan exigir requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión (letra c); y en cuanto excluyen que se puedan exigir especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización distintas a las establecidas en el lugar de fabricación (letra e).

(77) Criterio reiterado en la doctrina del TC, véase, entre otras las SSTC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3; 101/1995, de 20 de junio, FJ 7.

IV. Conclusiones

La Directiva de Servicios provocó un cambio de rumbo en la normativa reguladora de la ordenación de los equipamientos comerciales —fenómeno también conocido como urbanismo comercial—, favoreciendo la instauración de un nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible mediante las técnicas propias de la ordenación del territorio (78).

Pero como se ha analizado, el legislador estatal ha sido tenaz en su política de flexibilización administrativa más allá de lo impuesto por la Directiva de Servicios con la aprobación de la LGUM.

La LGUM incide en el urbanismo comercial creando un nuevo frente de polémica y conflictividad con las Comunidades Autónomas. Esta disposición ataca al ámbito competencial de las CCAA y los entes locales fortaleciendo la unidad de mercado. Se aprecia como el legislador estatal intenta uniformizar los ordenamientos jurídicos, a pesar de la atribución de competencias autonómicas reconocidas en el bloque de constitucionalidad. Por ello, mediante el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional y así dar prevalencia a la regulación de la Comunidad Autónoma de origen, la LGUM provoca, de forma indirecta, el vaciamiento de las competencias autonómicas y una homogeneización normativa desreguladora, con independencia de si es o no la mejor alternativa, pero si la opción más atractiva para los operadores económicos.

Esta Ley es la prueba de que el Gobierno del Estado ha aprovechado la crisis económica para implementar políticas de recentralización (79) y de desregulación. La desregulación es palpable en la licencia única, lo que provocaría un evidente proceso de «dumping desregulador» entre las CCAA 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, la aplicación de la LGUM produciría una armonización competitiva sobre la base de una normativa de mínimos.

En este tipo de normativas predomina 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

(78) La doctrina presagia una nueva era del urbanismo comercial español. Vid. VILLAREJO GALENDE, Helena, «Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 868, 2012, pág. 110.

(79) En materia de protección del medio ambiente véase, CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2018.

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 supuso una elevación clara, constante y permanente del nivel de protección ambiental (80).

Pero si el legislador estatal pretendía solucionar los efectos discordantes de la Directiva de Servicios en las distintas CCAA —la llamada «fragmentación del mercado»—, la solución aportada en la LGUM no es la más acertada porque desdibuja el reparto constitucional y estatutaria de competencias en materia de comercio interior con la justificación en el principio de unidad de mercado. Se debería haber apostado por la armonización consensuada de la normativa reguladora de la actividad económica y de un refuerzo y perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación y cooperación institucional (81).

Sin embargo, el TC ya se ha pronunciado sobre estas cuestiones en la Sentencia 79/2017 y también en las SSTC 110/2017 y 111/2017 (82), las cuales parten de la primera, y avala la LGUM, aunque exige un estándar normativo común para aplicar el principio de eficacia en todo el territorio nacional. La citada Sentencia contiene un único pronunciamiento novedoso e importante. La STC 79/2017 considera que el principio de eficacia en todo el territorio nacional vulnera el principio de territorialidad que informa el Estado autonómico recogido en la CE y, en consecuencia, declara inconstitucionales y nulos los artículos 19 y 20 LGUM, en su totalidad, incluidas las excepciones contempladas en el apartado 4 del artículo 20. Como se ha señalado, es el efecto extraterritorial del citado principio lo que el Alto Tribunal considera incompatible con la CE, en cuanto al reconocer efectos a las decisiones de unas CCAA en el territorio de otras, se limitan las competencias de estas. Además, remarca que

(80) Sobre la consideración constitucional del principio de no regresión ambiental o cláusula «stand still», véase la STC de 5 de noviembre de 2015.

(81) LOZANO CUTANDA y FERNÁNDEZ PUYOL afirman que se debería pensar en otro mecanismo para reducir los obstáculos y trabas derivadas de la fragmentación del mercado nacional, respetando las competencias autonómicas. En este sentido señalan una posible solución más «conciliadora» con las competencias autonómicas. Esta solución sería la creación de un órgano colegiado integrado por representantes de la Administración del Estado y de todas las CCAA al que se le atribuyera la competencia de evaluar y estatuir, caso por caso, la existencia de una ley o estándar común capaz de justificar el reconocimiento en todo el territorio nacional de las decisiones autonómicas sobre el acceso al mercado, LOZANO CUTANDA, Blanca, FERNÁNDEZ PUYOL, Irene, «Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017 sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado la anulación de la «licencia única», en *Revista Gómez-Acebo & Pombo*, julio 2017, pág. 6.

(82) En estas sentencias el Tribunal Constitucional se limita a añadir algunas puntualizaciones a la STC 79/2017 que es, sin duda, la sentencia fundamental en relación con la Ley de Unidad de Mercado. *Vid.* TRIANA REYES, Belén, «Ulteriores puntualizaciones a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de unidad de mercado», en *Actualidad Administrativa*, núm. 12, diciembre de 2017, pág. 4.

el reconocimiento por parte del Estado de efectos supraterritoriales a las actuaciones autonómicas tiene un «límite claro»: «La imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que (...) fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto». Sin embargo, cuando no existe ese estándar común o equivalente, «la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas. Aceptación que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia y entraña la constricción de su autonomía (...)».

Por lo demás, la Sentencia recuerda la doctrina ya consolidada, según la cual el artículo 149.1.13 CE si ampara legislaciones estatales cuya finalidad sea establecer un marco más flexible para el acceso y ejercicio de actividades económicas, disponiendo la eliminación de todos los regímenes de autorización en el ámbito autonómico o local, que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general.

No obstante, consideramos que la LGUM, aunque formalmente no vulnera las competencias autonómicas, a excepción del principio ya declarado inconstitucional, sí que provoca que las CCAA no puedan canalizar una política propia y efectiva en su territorio en materia de su exclusiva competencia, como el comercio interior⁽⁸³⁾. Por tanto, comprobamos como la tendencia recentralizadora de las competencias en el Estado español también afecta a la materia del comercio interior. La garantía de la unidad de mercado ha servido de excusa para promulgar normativa en pro de la armonización de la regulación. De ahí se deriva la promulgación de leyes de carácter básico, sin margen de actuación a las CCAA. Esta situación normativa conlleva una merma en las competencias autonómicas, una involución de las autonomías políticas y de la descentralización del Estado español.

(83) En este sentido, REBOLLO PUIG, Manuel, «El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional», en *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 91, 2015, pág. 146.

V. Bibliografía

- ALONSO MAS, María José (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.
- ALONSO MAS, María José, «La eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional y la aplicación de la regla del lugar de origen», en ALONSO MAS, María José, (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, págs. 293-353.
- AMENÓS ÁLAMO, Joan, *El mito legal de la ciudad compacta*. Universitat Autònoma de Barcelona. Cerdanyola del Vallès, 2015.
- CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2018.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006 relativa a los servicios en el mercado interior*. Marcial Pons. Madrid, 2009.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, «Libertad de establecimiento y de servicios: ¿reconocimiento mutuo o país de origen?», en *REDA*, núm. 146, 2010, págs. 221-263.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, «Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades», en *Revista de Administración Pública*, núm. 192, 2013, págs. 53-97.
- DEL PINO GONZÁLEZ, Aurelio, «Las claves en la transposición de la Directiva de servicios», en VILLAREJO GALENDE, Helena (dir.), *La Directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*. Comares. Granada, 2009, págs. 93-112.
- ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno, «La génesis de la Directiva sobre la liberalización de servicios», en DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudio sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*. Marcial Pons. Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional», en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 3, 43-76, junio 2015, págs. 43-76.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «La unidad de mercado y las competencias del estado», en GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre», en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, págs. 109-144.

- FORTES MARTÍN, Antonio, «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre», en DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006 relativa a los servicios en el mercado interior*. Marcial Pons. Madrid, 2009.
- GIFREU I FONT, Judith, «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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril 2014, págs. 169-213.
- GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.
- LÓPEZ PÉREZ Fernando, *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*. Atelier. Barcelona, 2009.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, FERNÁNDEZ PUYOL, Irene, «Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017 sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado la anulación de la «licencia única», en *Revista Gómez-Acebo & Pombo*, julio 2017.
- MIGUEZ MACHO, Luis, «La eficacia en todo el territorio nacional de los medios administrativos de intervención en las actividades económicas. En especial, las comunicaciones y declaraciones responsables», en GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009, págs. 34-41.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «El debate sobre la unidad de mercado. La Ley de garantía de la unidad de mercado. En especial, los principios de necesidad y de eficacia nacional y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas», *Informe comunidades autónomas*, núm. 2014, 2014, págs. 73-101.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional», en *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 91, 2015, págs. 91-146.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «El principio de necesidad y proporcionalidad de los límites a las actividades económicas», en GUILLEN CARAMES, Javier, *Estudio sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*. Aranzadi. Navarra, 2017.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*. Civitas-Thomson Reuters. Madrid, 2009.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina, *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina, «La incidencia de la Ley de garantía de la unidad de mercado en el modelo de urbanismo comercial sostenible», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 51, 2016, págs. 40-86.

- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel A., «El impacto de la Ley de garantía de la unidad de mercado sobre la ordenación del comercio interior», en ALONSO MAS, María José, (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, págs. 542-543.
- ROSINO CALLE, Roberto Carlos, «Los dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo de garantías estatutarias de Cataluña sobre la Ley de garantía de la unidad de mercado», en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional* núm. 34, 2014, págs. 627-638.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo, «Eficacia y proceso de transposición de la Directiva de servicios en España», en VILLAREJO GALENDE, Helena (dir.), *La Directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*. Comares. Granada, 2009, págs. 3-24.
- TORNOS MAS, Joaquín, *La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: una reforma discutible*, en Blog de l'Institut de Dret Públic, 17 de diciembre de 2013.
- TORNOS MAS, Joaquín, «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia», en *REAF* núm. 19, abril 2014, págs. 144-177.
- TRIANA REYES, Belén, «Doctrina del Tribunal Constitucional en materia de unidad de mercado», en *Actualidad Administrativa*, núm. 11, noviembre de 2017.
- TRIANA REYES, Belén, «Ulteriores puntualizaciones a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de unidad de mercado», en *Actualidad Administrativa*, núm. 12, diciembre de 2017.
- VELASCO RICO, Clara Isabel, «Comentari a la sentència del Tribunal Constitucional sobre la LGUM», en *Blog de la Revista Catalana de Dret públic*, pág.
- VILLAREJO GALENDE, Helena, «La Directiva de servicios en el mercado interior: una perspectiva general», en RIVERO ORTEGA, Ricardo, (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*, Civitas-Thomson Reuters. Madrid, 2009, págs. 21 y ss.
- VILLAREJO GALENDE, Helena, «El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿De Psicosis a Sabotaje?», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, págs. 217-256.
- VILLAREJO GALENDE, Helena, «Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de servicios», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 868, 2012.

Trabajo recibido el 30 de julio de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de septiembre de 2018

LABURPENA: Merkatu Batasuna Bermatzeko abenduaren 9ko 20/2013 Legearen (MBBL) bitartez neurri batzuk ezarri ziren araubide bateraturako eta oztopo administratiboak deuseztatzeko, eta horiek eragin handia izan dute barne merkataritzako araubide juridikoan. Arau horren bitartez Estatuko legegileek argi eta garbi liberala den esku-hartze eredua definitu dute eta autonomia-erkidegoei esparru oso mugatua ezarri die eskumenak baliatzeko. Arau eztabaidagarria da, horren araber araubideak duda asko sortzen baititu konstituziozkotasunari buruz autonomia-erkidegoen eskumenen esparruan, eta horregatik Auzitegi Konstituzionalean zenbait instantzien bitartez errekurritua izan da. Lan honetan araubide horretatik sortzen diren ondorioak aztertuko ditugu merkataritza ekipamenduen gaineko eskumen autonomikoei dagokienez. Horretarako, Zerbitzuen Zuzentaraua kontuan hartuz, aztertu egin da nola garatu den administrazioaren esku hartzea merkataritza ekipamenduetan. Hala, ahultzen joan da joera neoliberaletan oinarritutako Estatuko araubidearen etengabeko aldaketekin, eta Estatuaren eskumenak berriz ere zentralizatzeko joera ezarri da. Aztertu egin ditugu, halaber, MBBLren aurkarietako xedapenak eta errekurtsogileek egindako inpugnazio zehatzak, argitu nahirik zein den Konstituzio Auzitegiaren doktrina berriena —haren ekainaren 22ko 79/2017 epaitik abiarazten dena— gai honi buruz: ea MBBLk eragiten dion ala ez Autonomia Erkidegoek barne merkataritzan dituzten eskumenen baliatzeari.

HITZ GAKOAK: Merkatu batasuna. Barne merkataritza. Ezartze askatasuna. Lurraldetasun printzipioa. Nazio eraginkortasuna. Eskumenak banatzea.

RESUMEN: La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) introduce una serie de medidas de armonización normativa y de supresión de barreras administrativas, las cuales han tenido un fuerte impacto en el régimen jurídico del comercio interior. Con esta norma el legislador estatal ha definido un modelo de intervención económica claramente liberal y ha impuesto a las Comunidades Autónomas un marco muy limitado para poder ejercer sus competencias. Se trata de una norma controvertida que prevé una regulación que plantea dudas razonables de constitucionalidad desde el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, y por ello, ha sido recurrida desde varias instancias ante el Tribunal Constitucional. En este trabajo analizamos cuáles son los efectos que se derivan de esta normativa en las competencias autonómicas sobre la ordenación de los equipamientos comerciales. Para ello se ha estudiado cómo ha evolucionado, desde la Directiva Servicios, el régimen de intervención administrativa de los equipamientos comerciales, el cual se ha ido debilitando con las corrientes neoliberales que inspiran las sucesivas reformas de la normativa estatal, e imponiéndose una tendencia recentralizadora de las competencias del Estado. También examinamos los preceptos impugnados de la LGUM y las concretas impugnaciones realizadas por los recurrentes para llegar a dilucidar la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional que parte de la Sentencia 79/2017, de 22 de junio, sobre si la LGUM afecta al ejercicio de las competencias en comercio interior de las Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE: Unidad de mercado. Comercio interior. Libertad de establecimiento. Principio de territorialidad. Eficacia nacional. Distribución de competencias.

ABSTRACT: The Act 20/2013, of December 9, on the protection of market unity (LGUM) introduces a series of regulatory measures for legal harmonization and the removal of administrative barriers, which have had a strong impact on the legal regime of internal trade. With this Act, the State legislator has defined a clearly liberal model of economic intervention and has imposed on Autonomous Communities a very limited framework to exercise their powers. This is a controversial rule that provides for a regulation that raises reasonable issues of constitutionality from the point of view of the competences of the Autonomous Communities, and for this reason, it has been appealed against from several instances before the Constitutional Court. In this paper we analyze the effects that derive from this regulation in the autonomic competences on the development of commercial facilities. For this purpose, it has been studied how the administrative intervention regime of commercial facilities has evolved since the enactment of the Services Directive, which has been weakened by the neoliberal currents that inspire the successive reforms of the State regulations, and how a recentralizing trend of the State powers has prevailed. We also look at the contested provisions of the LGUM and at the specific challenges brought by the appellants to elucidate the most recent doctrine of the Constitutional Court based on Judgment 79/2017, of June 22, on whether the LGUM affects the exercise of competences in internal trade by the Autonomous Communities.

KEYWORDS: Market unity. Internal trade. Freedom of establishment. Principle of territoriality. National effectiveness. Allocation of powers.