

L'ORDENACIÓ ESPACIAL DEL GRAN EQUIPAMENT COMERCIAL I LA SEVA ADAPTACIÓ A LA DIRECTIVA DE SERVEIS: COL·LISIÓ DE RAONS IMPERIOSES D'INTERÈS GENERAL I SOLAPAMENT DE CONTROLS

José Manuel Pérez Fernández*

Sumari

1. Introducció
2. La intervenció pública en matèria d'ordenació espacial de l'equipament comercial: unitat d'objectius, diversitat d'instruments
3. Els nous criteris d'ordenació espacial del gran equipament comercial: la Directiva de serveis i les normes estatals i autonòmiques de transposició
 - 3.1. La transposició de la Directiva de serveis i la qüestió competencial
 - 3.2. El principi de llibertat d'establiment i el caràcter excepcional del règim d'autorització comercial: quan l'excepció es converteix en regla general
 - 3.3. Alguns problemes derivats de la nova normativa autonòmica en matèria d'ordenació del gran equipament comercial: raons imperioses d'interès general i solapament de controls
4. Conclusió

* José Manuel Pérez Fernández, professor titular de dret administratiu de la Universitat d'Oviedo, Departamento de Derecho Público, Campus El Cristo, c/ Catedrático Valentín Andrés Álvarez s/n, 33006 Oviedo, jmperez@uniovi.es.
Article rebut el 8.10.2010. Avaluació cega: 22.11.2010 i 19.01.2011. Data d'acceptació de la versió final: 4/02/2011.

1. Introducció

El comerç o el *servei de distribució*, si utilitzem la terminologia de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis al mercat interior (d'ara endavant, *Directiva de serveis*),¹ ha estat regulat pels poders públics amb la finalitat de protegir el consumidor —inicialment assegurant el proveïment de certs productes bàsics i, de manera més recent, per contribuir a la varietat i la qualitat de l'oferta comercial— i salvaguardar un equilibri *necessari* entre els mateixos comerciants, o més aviat entre formats comercials, amb vista a assegurar una competència lliure i lleial o defensar un determinat model territorial i urbanístic. Una de les manifestacions d'intervenció administrativa més qüestionada i de major intensitat és la relativa a l'ordenació de la implantació dels equipaments comercials, especialment del definit com a gran equipament comercial.

La Directiva de serveis té com a finalitat essencial avançar cap a la consecució real i efectiva del mercat interior en el sector dels serveis, eliminant els obstacles amb què es troben encara les llibertats fonamentals consagrades als articles 49 i 56 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (d'ara endavant, TFUE): la llibertat d'establiment i la de prestació de serveis.² És evident, per tant, que la Directiva està cridada a generar un canvi substancial en els règims jurídics vigents d'ordenació de l'equipament comercial; i d'una manera més radical, en aquells ordenaments estatals o regionals que, a l'empara d'una legislació específica i independent de la territorial i urbanística, exigeixen, a més de les pertinents llicències municipals, l'obtenció d'una autorització administrativa especial (la «segona llicència» o «llicència comercial») per a la implantació, ampliació o modificació d'equipaments comercials, segons la seva dimensió (superfície de venda), i en les quals l'objectiu d'assolir un equilibri entre els diferents formats de la distribució comercial té un protagonisme gairebé exclusiu: és a dir, hi ha una primacia de les consideracions socioeconòmiques sobre les territorials i ambientals, la qual cosa, com veurem, xoca frontalment amb les previsions de la Directiva de serveis.

Les legislacions europees que sotmetien a autorització específica ja sigui la implantació de grans equipaments comercials (França: Llei Royer 73/1973, de 27 de desembre), o bé la de tots ells vinculant-la, en aquest cas, a un instrument de planificació comercial (Itàlia: Llei 426/1971, d'11 de juny), van ser inicialment considerades com a ajustades al dret comunitari per la jurisprudència europea tant des del punt de vista del principi de llibertat d'establiment com del principi de lliure concurrència.³ Una valoració positiva que va començar a canviar d'una manera radical coincidint amb el procés d'elaboració de la Directiva de serveis.

L'objecte d'aquest treball serà examinar, en primer lloc, l'heterogeneïtat que caracteritza la intervenció dels poders públics en l'ordenació espacial de l'equipament comercial o «urbanisme comercial»,⁴ delimitant els punts de fricció amb la Directiva de serveis. En segon lloc, exposarem els nous criteris que han de presidir la

¹ L'article 2 de la Directiva de serveis preveu la seva aplicació «als serveis prestats per prestadors establerts en un estat membre», i l'article 4 dona una definició àmplia de *servei*: «qualsevol activitat econòmica per compte propi, prestada normalment a canvi d'una remuneració, prevista a l'article 50 del Tractat». Ambdós preceptes permeten concloure que la regulació que estableix la Directiva és aplicable a l'activitat comercial (vegeu també el considerant 33).

² Versió consolidada, DOUE C 115, de 9 de maig de 2008.

³ Vegeu STJCE de 8 de desembre de 1987, afer 20/87, *Ministère public c. André Gauchard*, Rec. 1987, p. 4879; STJCE de 20 d'abril de 1988, afer 204/87, *Guy Bekaert*, Rec. 1988, p. 2029; i STJCE 17 d'octubre de 1995, afers C-140/94, C-141/94 i C-142/94, *DIP Spa, LIDL Italia Srl y Lingral Srl c. Comune di Bassano del Grappa i Comune di Chioggia*, Rec. 1995-I, p. 3257; un examen exhaustiu d'aquestes sentències a Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 201-216.

⁴ Es pot veure una anàlisi del significat de l'anomenat «urbanisme comercial» i la proposta de la seva substitució pel terme «ordenació espacial del comerç» a Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial...*, op. cit., p. 108-114, i López Pérez, Fernando, *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Barcelona, Atelier, 2009, p. 202-216.

regulació del sector, derivats de la Directiva i les normes estatals de transposició, i la seva assumpció pel legislador autonòmic com a titular de les competències habilitadores de la intervenció.

2. La intervenció pública en matèria d'ordenació espacial de l'equipament comercial: unitat d'objectius, diversitat d'instruments

Des de la dècada dels vuitanta del passat segle XX, s'ha constatat a Espanya una intervenció creixent dels poders públics en el sector comercial, deguda, entre altres raons, a la pressió exercida pels diferents grups d'interès, entre ells, la del comerç petit i mitjà; intervenció que reflecteix un entrecruament complex de títols competencials, tant estatals com autonòmics. Així, durant el període comprès entre 1983 i 1996, les comunitats autònomes de Catalunya, País Basc, Comunitat Valenciana, Navarra, Galícia, Aragó i les Canàries van aprovar successivament, a l'empara de les seves competències en matèria de comerç interior, planificació de l'activitat econòmica i ordenació del territori i urbanisme, una sèrie de normes que tenien per objecte ja sigui l'ordenació de l'activitat comercial en general, o bé la més específica de la implantació territorial de l'equipament comercial. Un cop ratificada la constitucionalitat de les seves determinacions, el legislador autonòmic sotmet, per primera vegada, la instal·lació dels equipaments comercials (especialment, de les *grans superfícies*) a un control previ, diferenciat del municipal, de clara inspiració francesa: l'obtenció d'una autorització o informe específic atorgat per l'Administració autonòmica i amb la intervenció, generalment, d'òrgans mixtos, integrats per representants de les administracions públiques (autonòmica i local) i de les cambres de comerç, empresaris, treballadors i consumidors, entre d'altres.⁵

Amb el doble objectiu de pal·liar el problema que suscitava, d'una banda, l'existència de comunitats autònomes sense competència exclusiva en matèria de comerç i, d'una altra, la diversitat de solucions adoptades pel legislador autonòmic en relació amb la implantació de l'equipament comercial, s'aprova la Llei estatal 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç al detall (d'ara endavant, LOCD) que, a l'empara del discutible títol competencial de l'article 149.1.13a CE —*bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica*—, generalitza per al conjunt de l'Estat la necessitat d'obtenir la segona llicència per a la implantació del gran equipament comercial.

L'objecte d'aquest treball no es fer una anàlisi detallada de la normativa estatal i autonòmica vigent en el moment en què la Directiva de serveis és aprovada, però sí que cal fer algunes consideracions generals per concretar on són els punts de col·lisió. En aquest sentit, es pot afirmar que tant la legislació estatal com les legislacions autonòmiques d'ordenació espacial de l'equipament comercial tenen dos objectius comuns: *l'equilibri* entre els diferents formats de distribució comercial (grans superfícies de comerç i lleure *versus* comerç tradicional) i la regulació de *l'impacte territorial i mediambiental* de la seva implantació (incidència sobre el centre urbà i el seu entorn, accessibilitat i mobilitat, consum de sòl estratègic, protecció del paisatge...). Tanmateix, la diversitat de les regulacions autonòmiques fa la seva aparició en un doble moment:

⁵ Vegeu les STC 225/1993, de 8 de juliol; 227/1993, de 9 de juliol; 228/1993, de 9 de juliol, i 264/1993, de 22 de juliol, que van ratificar la constitucionalitat de les lleis autonòmiques recorregudes per motius competencials entre l'Estat i les comunitats autònomes o bé per incorporar mesures restrictives de la llibertat d'empresa. Es pot veure un examen de la normativa autonòmica i la seva problemàtica a Villarejo Galende, Helena, *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Granada, Editorial Comares, 2008, p. 245-290. Quant a la inspiració francesa del model inicialment adoptat a Espanya, vegeu Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial...*, *op. cit.*, p. 97-103 i 132-134.

a) En primer lloc, en concretar els instruments per a la consecució dels objectius esmentats. Els instruments han estat essencialment dos:⁶ els *plans d'equipament comercial* i les *licències o autoritzacions comercials*, no sempre utilitzats de manera conjunta i articulada.⁷

b) En segon lloc, en determinar el *contingut material* del pla o els *criteris* de concessió de la llicència comercial, ja que implica prioritzar un dels dos objectius propugnats: la dimensió socioeconòmica o la dimensió territorial i mediambiental. En aquest punt és on es manifesta d'una manera més evident l'eventual col·lisió amb la Directiva de serveis.

Prenguem, a tall d'exemple, els criteris que per a l'atorgament o la denegació de la llicència comercial específica establia l'apartat 2 de l'article 6 LOCD: «l'existència, o no, d'un equipament comercial adequat a la zona afectada pel nou emplaçament i els efectes que aquest pot exercir sobre l'estructura comercial d'aquella zona». És obvi el caràcter ampli i imprecís dels criteris esmentats,⁸ alhora que la seva naturalesa netament econòmica: valorar l'oferta i la demanda comercial, l'impacte sobre els competidors o acreditar l'existència d'una necessitat econòmica o de demanda al mercat, difícilment encaixaran en la categoria comunitària de les *raons imperioses d'interès general*. Criteris d'aquesta naturalesa són també presents en la normativa autonòmica i revelen la veritable finalitat del sistema d'autorització: combinar la protecció del comerç tradicional amb la garantia de la lliure competència —*millor i suficient concurrència*—, i tot això buscant el benefici últim del consumidor; o des d'un enfocament més crític, protegir els interessos dels comerciants ja establerts, eliminant o frenant la implantació de futurs competidors. Però fins i tot l'argument lícit de la defensa de la llibertat de competència, emparat en la intervenció, via informe no vinculant, del Tribunal de Defensa de la Competència (art. 6.2 *in fine* LOCD), podria

⁶ Vegeu Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial...*, op. cit., p. 88 a 93 i bibliografia allà citada; i una versió més actualitzada en els meus treballs «El origen del llamado urbanismo comercial. Los instrumentos del urbanismo comercial y sus modelos», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 39, 2005, p. 73-80, i «Comercio y estructuración urbana», a Pérez Fernández, José Manuel i Álvarez Álvarez, Begoña (coords.), *Estudios sobre la competitividad del comercio minorista urbano*, Oviedo, SECA/KRK ediciones, 2008, p. 31.34.

⁷ En el nostre ordenament jurídic s'ha anat produint els darrers anys, coincidint amb les successives reformes en la matèria que ens ocupa, un increment en el nombre de comunitats autònomes que han incorporat la tècnica de la planificació com a via per desenvolupar l'ordenació espacial del comerç, limitant, d'aquesta manera, la discrecionalitat i transformant la llicència comercial específica en un acte fonamentalment reglat. No obstant això, aquests instruments de planificació també es caracteritzaven per la diversitat tant en la seva naturalesa, com en el seu contingut. D'una banda, hi hauria aquelles comunitats autònomes que tenien com a instrument d'ordenació espacial del comerç un dels que preveia la seva legislació d'ordenació territorial: és a dir, la planificació de l'equipament comercial s'efectuava a través d'un instrument territorial de caràcter sectorial que tenia com a referència marc el model territorial dissenyat pel corresponent pla o directriu d'ordenació territorial i que constituïa, al seu torn, en matèria de comerç, el referent del planejament urbanístic municipal (per exemple, les Directrius sectorials d'equipament comercial, aprovades pel Decret asturià 137/2005, de 15 de desembre, o també el Pla territorial sectorial d'equipament comercial, aprovat pel Decret català 379/2006, de 10 d'octubre, i els seus predecessors). D'una altra banda, aquelles comunitats autònomes que havien previst un instrument de planificació de l'equipament comercial que ni es configurava, ni es tramitava com un pla o directriu territorial sectorial dels establerts en les seves respectives legislacions d'ordenació territorial. En aquests supòsits, l'instrument d'ordenació espacial del comerç era una creació del legislador sectorial comercial, la qual cosa no impedia afirmar la seva incidència territorial, fins al punt que ordenaven els usos comercials i vinculaven, com a regla general, el planejament municipal. Un examen dels models, des d'una perspectiva ja gairebé històrica, es pot veure a Cases Pallarés, Lluís y Pons Cánovas, Ferran, *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 137-299; Pérez Fernández, José Manuel, «La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística», a Sosa Wagner, Francisco, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. II, València, Tirant lo Blanch, 2000, p. 2713 a 2740.

⁸ Prèviament, l'article 2.3 LOCD definia què es considerava «gran establiment» («en tot cas [...] els establiments comercials, que [...] tinguin una superfície útil per a l'exposició i venda al públic superior als 2.500 metres quadrats») per tal de subjectar-ne l'obertura a l'obtenció de la llicència comercial (art. 6.1). Els apartats 3 i 4 de l'article 6, de caràcter supletori, necessitaven parcialment el contingut dels criteris de concessió; i la disposició final única establia el caràcter de normativa bàsica del règim dels grans equipaments comercials contingut als articles 2 a 7 (llevat dels apartats 3 a 5 de l'art. 6). Es pot veure un examen de la problemàtica de la llicència comercial a Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial...*, op. cit., p. 357 i seg.; Villarejo Galende, Helena, *Equipamientos comerciales...*, op. cit., p. 417-470.

xocar amb les previsions de la Directiva de serveis, en la mesura que implicaria un doble procediment de control, igualment prohibit.⁹

Els plans d'equipament comercial també contenen determinacions pròpies d'una planificació econòmica, on els criteris territorials adquirien, en alguns casos, una naturalesa subsidiària com a pretext per justificar la intervenció pública: límits de creixement segons formats comercials, càlculs de nivells d'equilibri comercial per zones o àrees (oferta/demanda/població), criteris de saturació comercial o moratòries comercials, etc.¹⁰ En l'elaboració dels plans i, el que és més important, en el procediment d'atorgament o denegació de la llicència comercial específica intervenien a més, com ja hem assenyalat, les «*comissions territorials d'equipaments comercials*» o òrgans equivalents, com ara els consells assessors o consells consultius de comerç (art. 6.5 LOCD) que, pel fet que els integren, entre d'altres, representants dels empresaris del sector comercial (eventuals competidors), també plantegen problemes de cohabitació amb les previsions de la Directiva de serveis.

Si els dubtes apuntats sobre la dificultat d'encaixar bona part de la normativa espanyola en matèria d'ordenació espacial del comerç no fossin suficients, els darrers anys, i de manera paral·lela al procés d'elaboració de la Directiva de serveis, la Comissió Europea s'ha dirigit a alguns estats per posar de manifest alguns incompliments dels tractats per part de les seves legislacions d'ordenació comercial; és el cas, entre d'altres, de França, tot un referent en matèria d'urbanisme comercial, però també de l'Estat espanyol.¹¹ En allò substancial, i centrant-nos en el cas francès, l'argument de la Comissió és el següent:¹²

⁹ La protecció de la lliure competència ja estava emparada per la llavors vigent Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència, derogada per l'actualment en vigor Llei 15/2007, de 3 de juliol. Vegeu l'article 10.3 de la Directiva de serveis.

¹⁰ No falten les crítiques a la normativa en matèria d'equipaments comercials desplegada els darrers anys a Espanya, sobre la base de l'argument exposat que, en alguns casos, el que hi ha és molt de *planificació econòmica* i poc o res de *planificació territorial*. Vegeu els treballs de Pareja i Lozano, Carles, «La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística», p. 32-51, i Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, «Urbanismo y Ordenación Comercial», p. 52-64, ambdós a Tornos Mas, Joaquín (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, 2000; i més recentment, Villarejo Galende, Helena, *Equipamientos comerciales...*, op. cit., p. 497-512; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, «La ordenación del comercio interior y la Directiva de servicios 2006/123», a *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 38, 2008, p. 499-518; Tornos Mas, Joaquín, «La licencia comercial específica y el régimen de las autorizaciones en la Directiva de Servicios», a Villarejo Galende, Helena (dir.), *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Editorial Comares, 2009, p. 26-28.

¹¹ En el cas de França, la Comissió va dirigir al Govern francès la primera carta d'emplaçament el 10 d'abril de 2001, en la qual interrogava sobre la conformitat amb el dret comunitari de certes disposicions de la Llei Royer de 1973 i la Llei Raffarin de 1996 que la va reformar substancialment. Novament, la Comissió dirigeix una segona carta d'emplaçament el 5 de juliol de 2005, en la qual afirma que algunes de les disposicions relatives a l'equipament comercial no són compatibles amb els articles 49 i 56 TFUE (llibertat d'establiment i lliure prestació de serveis). Finalment, el 13 de desembre de 2006, la Comissió emet un dictamen motivat (IP/06/1794), en el qual demana al Govern francès la modificació de la seva reglamentació sobre implantació de grans superfícies comercials. En el cas espanyol, la primera carta d'emplaçament és de juliol de 2004, i es planteja en relació amb les lleis catalanes 17/2000, de 29 de desembre, d'equipaments comercials, i 16/2000, de 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials; la resposta del Govern espanyol va ser que l'executiu català estava reformant la legislació. Tanmateix, la regulació catalana posterior, a través de la Llei 18/2005, de 27 de desembre, d'equipaments comercials, va suscitar igualment una altra carta d'emplaçament de la Comissió (juliol de 2006). Però fins i tot després de l'aprovació de la Directiva de serveis, i sobre la base de l'article 49 TFUE, la Comissió Europea va interposar el setembre de 2008 un recurs d'incompliment contra Espanya per les normatives estatal i catalana que imposen restriccions a l'establiment de superfícies comercials (afers C-400/08, *Comissió/Espanya*, DOUE 2008 C 285, p. 29), en considerar que l'autorització allà prevista, que valora, entre altres aspectes, la repercussió econòmica potencial dels nous establiments comercials en l'estructura competitiva del mercat de distribució, dificulta l'establiment i produeix un efecte discriminatori en afavorir la instal·lació de centres comercials de petita mida (que es corresponen amb l'estructura de distribució comercial tradicional de Catalunya) enfront del de grans centres comercials (que corresponen al format de distribució comercial que fan servir companyies procedents d'altres estats comunitaris). Es va obrir un segon procediment contra Espanya per idèntic motiu a propòsit de la llicència comercial aplicada a la Comunitat Autònoma d'Andalusia.

¹² És molt significatiu el contingut del dictamen motivat (IP/06/1794, de 13 de desembre de 2006), dirigit al Govern francès: «*La Commission considère que la réglementation française sur l'urbanisme commercial, qui prévoit une procédure d'autorisation pour l'implantation de surfaces commerciales, ne respecte pas l'article 43 du traité CE [actual art. 49 TFUE] relatif à la liberté*»
Revista catalana de dret públic, núm. 42

a) Es tracta de regulacions que xoquen amb l'article 49 del TFUE —*dret de llibertat d'establiment*—, ja que les autoritzacions, a les quals se sotmet la implantació d'equipaments comercials, no responen a criteris objectius, sinó a consideracions de naturalesa econòmica, a un test o prova econòmica individualitzada (cas per cas) per valorar l'impacte sobre el comerç existent, és a dir, sobre els competidors, la qual cosa es tradueix, igualment, en un fre a la lliure competència. Davant aquest argument, el Consell d'Estat francès va considerar que la regulació nacional era compatible amb el dret comunitari, en concret amb la llibertat d'establiment, ja que responia a raons d'interès general com són la preservació de les petites empreses, l'ocupació o l'ordenació del territori.¹³ En aquest sentit, convé remarcar que la Comissió admet la possibilitat d'introduir restriccions a les llibertats consagrades als tractats comunitaris a l'empara de l'interès general; interès del qual són expressió el medi ambient, l'ordenació del territori i l'urbanisme.

b) La presència dels representants d'interessos econòmics —*competidors*— en el procediment de concessió o no de l'autorització no es correspon amb l'interès general i resultant contrària als articles 101 i 102 TFUE (mesures restrictives o falsificadores de la competència). A aquest argument s'oposa, novament, el Consell d'Estat francès afirmant que la composició majoritària és de representants d'autoritats públiques, la seva decisió respon a criteris objectius i d'interès general fixats pel legislador i és controlable pel jutge administratiu.¹⁴

Els arguments expressats per la Comissió Europea han estat recollits, en allò substancial, en la Directiva de serveis, la qual cosa implica, des de la perspectiva del nostre objecte d'anàlisi, un canvi substancial en els criteris i els procediments de control en què recolzen els poders públics.

3. Els nous criteris d'ordenació espacial del gran equipament comercial: la Directiva de serveis i les normes estatals i autonòmiques de transposició

Els criteris que han de presidir qualsevol règim jurídic que tingui com a objectiu l'ordenació espacial de l'equipament comercial en general i del gran equipament en particular consten als articles 9 a 15 de la Directiva de serveis, relatius a la llibertat d'establiment dels prestadors, en tant que regulen l'accés a l'activitat comercial per empreses establertes en un estat membre i estableixen sota quines condicions i d'acord amb quins criteris els estats membres podran supeditar l'accés i l'exercici d'aquesta activitat: legitimitat del règim d'autorització, condicions per a la concessió de l'autorització, durada de l'autorització, procediment de selecció entre diversos candidats i d'autorització, requisits prohibits i requisits en què els estats membres procediran a avaluar-ne la conformitat amb els principis de no discriminació, necessitat i proporcionalitat.

El termini de transposició de la Directiva de serveis va finalitzar el 27 de desembre de 2009, un termini que han complert, almenys en el pla formal, l'Estat i la majoria de les comunitats autònomes (Andalusia,

d'établissement. En effet, si la Commission reconnaît que les objectifs de protection de l'environnement et de l'urbanisme, ou l'aménagement du territoire sont des raisons d'intérêt général de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales garanties par le traité CE, elle considère que la procédure française, qui se fonde pour une grande part sur des considérations de nature économique telles que l'impact de l'implantation sur les commerces existants, qui prévoit des critères insuffisamment prévisibles et objectifs, devant faire l'objet d'une évaluation par le demandeur, et permet enfin la participation dans la prise de décision de représentants des intérêts économiques déjà présents, n'est pas justifiée et proportionnée aux objectifs d'intérêt général poursuivis»

¹³ Conseil d'Etat, 5 mars 2003, *Sté IMMALDI et Cie*, Req. núm. 225470.

¹⁴ Vegeu Conseil d'Etat, 25 novembre 2002, *Syndicat des industries de matériels audiovisuels électriques*, Req. núm. 229447, i també nota 13.

Balears, Canàries, Castella i Lleó, Catalunya, Galícia, Madrid, Múrcia, País Basc, la Rioja i Comunitat Valenciana). En l'àmbit estatal es va aprovar, en primer lloc, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (d'ara endavant, *lleï paraigua*), que reproduïx íntegrament (i de manera gairebé literal) les disposicions de la Directiva de serveis, incloses les referides a la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis (art. 4-11), sense cap desplegament normatiu o, el que és el mateix, sense efectuar una adaptació material efectiva de l'ordenació interna (transposició formal).¹⁵

L'operació de transposició de la Directiva de serveis s'ha completat per part de l'Estat amb unes altres dues lleis: la coneguda com a llei òmnibus, Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per adaptar-les a la llei paraigua, i la Llei 1/2010, d'1 de març, de reforma de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç al detall, que és la que ens resulta d'interès des de la perspectiva del nostre objecte d'estudi i que posa de manifest la importància que s'atribueix a l'ordenació de l'equipament comercial i la seva problemàtica.¹⁶

Les comunitats autònomes, amb més o menys celeritat, han procedit o estan procedint a la transposició o adaptació de la seva normativa sobre comerç a les exigències comunitàries: en uns casos, aprovant una nova llei específica per al sector del comerç o reformant la ja existent (Balears, Canàries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Extremadura, Galícia, País Basc i Principat d'Astúries); en altres casos, fent servir una llei òmnibus autonòmica (Madrid, Múrcia i Navarra) o recorrent a vies urgents com la Llei de mesures fiscals i administratives d'acompanyament a la Llei de Pressupostos de la Comunitat Autònoma (Comunitat Valenciana o la Rioja) o el decret llei (Andalusia, Castella i Lleó i Catalunya).¹⁷

¹⁵ La disposició final segona de la llei paraigua reconeix que mitjançant ella «s'incorpora parcialment al dret espanyol» la Directiva de serveis. La llei paraigua en realitat no fa una transposició de la Directiva, sinó que prepara i orienta l'adaptació posterior de l'ordenament intern a la Directiva pel legislador competent en cada cas: és a dir, els legisladors sectorials estatal i autonòmic, cada un en el seu àmbit de competències. Com assenyalava el preàmbul de la llei paraigua, «per a la millora del marc regulador del sector serveis no n'hi ha prou amb l'establiment, mitjançant aquesta llei, de les disposicions i els principis generals que han de regir la regulació actual i futura de les activitats de serveis. Al contrari, caldrà dur a terme un exercici d'avaluació de la normativa reguladora de l'accés a les activitats de serveis i el seu exercici d'acord amb els principis i criteris que aquesta llei estableix i, si escau, modificar o derogar aquesta normativa». I en coherència amb el que expressa el preàmbul, la disposició final tercera estableix: «Correspon a les administracions públiques competents, en el seu respectiu àmbit territorial, aprovar les normes de desplegament i execució d'aquesta llei». Com va assenyalar el Consell d'Estat, en el Dictamen 99/2009, de 18 de març de 2009, sobre l'avantprojecte de la llei sobre lliure accés i exercici de les activitats de serveis, punt IV, apartat a, la llei paraigua «és una llei oberta i flexible que es limita, en molts casos, a reproduir, de vegades amb les lògiques adaptacions, els preceptes de la Directiva, incorporant-los a l'ordenament a tall de grans principis o mandats de caràcter general que hauran d'inspirar la normativa que, en compliment del que preveu la disposició final cinquena i a fi de completar la transposició, dictin l'Estat i les comunitats autònomes, així com, en el nivell reglamentari, les entitats locals. D'aquesta manera, el procés de transposició de la Directiva de serveis no s'esgotarà amb l'aprovació d'aquesta norma, sinó que haurà de continuar amb l'adequació del marc normatiu actual de les activitats de serveis al que estableixen la Directiva i l'avantprojecte, en tots els àmbits sectorials i territorials. Això és conseqüència, tal com explica la memòria justificativa, de l'enfocament concret adoptat per la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics a l'hora d'abordar la tasca de transposició de la Directiva».

¹⁶ La transposició de la Directiva de serveis a la legislació comercial està sent una de les que més problemes i polèmiques ha generat, a causa tant de la transcendència econòmica i social del sector, com del dur enfrontament dels interessos en joc, i això no només a Espanya, sinó també a altres estats de la Unió Europea. Vegeu Suelst Cock, Vanessa, «La implementación de la Directiva de Servicios en Alemania», p. 22-39; Sánchez Sánchez, Zulima, «La transposición de la Directiva en Francia», p. 40-51; Pimenta Da Costa Gonçalves, Pedro Antonio, «La ejecución y transposición de la "directiva de servicios" –el caso portugués», p. 52-61; Villarejo Galende, Helena, «La Fierecilla Domada: La Directiva de Servicios en el Reino Unido», p. 62-87, tots ells a *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari 122, 2009; Guy, Cliff, «La Directiva de Servicios, las políticas de planificación comercial y los grandes establecimientos comerciales en el Reino Unido», p. 131-143; Monnet, Jérôme, «El urbanismo comercial francés de 1969 a 2009: Cambios antes y después de la Directiva Europea de Servicios», p. 145-164, i Casella, Antonio, «Los efectos de la Directiva de Servicios sobre la regulación del comercio en Italia», p. 165-180, tots ells a Villarejo Galende, Helena (dir.), *La Directiva de Servicios...*, op. cit.

¹⁷ En el moment d'escriure aquestes línies, la normativa autonòmica en matèria d'ordenació comercial (per ordre cronològic) és la següent: Llei basca 7/2008, de 25 de juny, de segona modificació de la Llei de l'activitat comercial; Llei murciana 12/2009, d'11 de desembre, per la qual es modifiquen diverses lleis per adaptar-les a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior; Llei de la Rioja 6/2009, de 15 de desembre, de mesures fiscals i

Tot seguit analitzarem els nous criteris que presideixen la intervenció administrativa sobre l'ordenació espacial dels equipaments comercials, amb l'objectiu de verificar si la transposició efectuada pel legislador autonòmic ha complert o no les exigències derivades de la Directiva de serveis i de les normes estatals de transposició, la llei paraigua i la Llei 1/2010 de reforma de la LOCD, en la mesura que tenen el caràcter de normativa bàsica que obliga de manera directa els poders públics autonòmics. Però prèviament farem una breu referència a la qüestió competencial.

3.1. La transposició de la Directiva de serveis i la qüestió competencial

La disposició final primera de la llei paraigua estableix que el que s'hi disposa «té caràcter bàsic», a l'empara dels seus títols competencials *ex* article 149.1.1a, 13a i 18a CE: és a dir, el legislador estatal ha optat per convertir el contingut de la Directiva de serveis en legislació bàsica, obligant de manera directa els poders públics autonòmics a complir i respectar el contingut de la normativa comunitària quan reformin i apliquin la seva legislació autonòmica sectorial.¹⁸ Tanmateix, com assenyala el Consell d'Estat, l'únic títol competencial que empararia el caràcter bàsic de la llei paraigua esmentada seria l'article 149.1.13a.¹⁹ De la mateixa manera, la disposició final primera de la Llei 1/2010, d'1 de març, de reforma de la LOCD, recorre de manera gairebé exclusiva al títol competencial *ex* article 149.1.13a CE per atribuir també el caràcter bàsic a la regulació que incideix de manera substancial en l'ordenació espacial de l'equipament comercial: és a dir, la definició d'establiment comercial (art. 2) i, molt especialment, el règim d'instal·lació dels establiments comercials (art. 6),

administratives per a l'any 2010; Llei 8/2009, de 16 de desembre, de reforma de la Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears per a la transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior; Llei canària 12/2009, de 16 de desembre, reguladora de la llicència comercial; Llei 8/2009, de 21 de desembre, de mesures liberalitzadores i de suport a l'empresa madrilenya; Decret llei 3/2009, de 22 de desembre, pel qual es modifiquen diverses lleis per a la transposició a Andalusia de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior, i Llei 3/2010, de 21 de maig, per la qual es modifiquen diverses lleis per a la transposició a Andalusia de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior; Decret llei català 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials; Llei 7/2009, de 22 de desembre, de modificació de la Llei 10/1988, de 20 de juliol, d'ordenació del comerç interior de Galícia, i Llei 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior; Decret llei 3/2009, de 23 de desembre, de mesures d'impuls de les activitats de serveis a Castella i Lleó; Llei 12/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat Valenciana; Llei foral 6/2010, de 6 d'abril, de modificació de diverses lleis forals per adaptar-les a la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior; Llei 2/2010, de 4 de maig, per a la modificació de la Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria, i d'altres normes complementàries per a la seva adaptació a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior; Llei 2/2010, de 13 de maig, de comerç de Castella-la Manxa; Llei 7/2010, de 19 de juliol, de modificació de la Llei 3/2002, de 9 de maig, de comerç de la Comunitat Autònoma d'Extremadura; i Decret asturià 119/2010, de 15 de setembre, pel qual s'aprova definitivament la revisió de les Directrius sectorials d'equipament comercial, i Llei del Principat d'Astúries 9/2010, de 17 de desembre, de comerç interior.

¹⁸ Segons l'opinió de Salvador Armendáriz, María Amparo, «La Directiva de Servicios y su transposición: ¿una ocasión para repensar el derecho a la libertad de empresa?», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2009, p. 146, la Llei 17/2009 té caràcter bàsic en la seva totalitat, és a dir, «no només com a marc per a l'exercici de les competències de les comunitats autònomes que afectin els serveis, sinó també com a marc per a les lleis estatals vigents i, significativament, per a les posteriors. De manera que es pot dir que el caràcter bàsic de la Llei es predica també respecte de la resta de l'ordenament estatal».

¹⁹ El Consell d'Estat, en el Dictamen 99/2009, punt V, apartat s, recorda que el Tribunal Constitucional ha declarat de manera reiterada que l'article 149.1.1a no atribueix a l'Estat competència per dictar legislació bàsica, perquè l'expressió «condicions bàsiques» no és sinònima de les locucions «legislació bàsica», «bases» o «normes bàsiques», per la qual cosa la competència *ex* article 149.1.1a no es mou en la lògica de les bases estatals-legislació autonòmica de desplegament. I en examinar l'article 149.1.18a, el Consell d'Estat assenyala que es tracta d'un precepte en el qual queden englobades competències estatals d'abast diferent, ja que algunes són bàsiques i d'altres, en canvi, exclusives, i en conseqüència els preceptes en qüestió no tenen caràcter merament bàsic, sinó que són d'aplicació general a totes les administracions públiques.

per la qual cosa l'actuació de transposició de les comunitats autònomes només és vàlida, des del punt de vista intern, des del respecte al que es declara bàsic (disposició final segona).²⁰

Pel que fa a la incorporació del dret comunitari al dret intern, s'ha de partir necessàriament de la premissa següent, consagrada per la jurisprudència constitucional: els criteris de distribució de competències no pateixen una alteració pel fet que es tracti de transposar directives europees o aplicar o executar de qualsevol manera el dret comunitari, de manera que «la translació de la normativa comunitària derivada al dret intern ha de seguir necessàriament els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment de competències».²¹ Encara que hi hagi determinats condicionants derivats del dret comunitari, convertits pel legislador estatal en bases o denominador comú normatiu amb vigència a tot l'Estat «cada Comunitat Autònoma, en defensa del propi interès general, podria establir les peculiaritats que li convinguin dins del marc de competències que la Constitució i el seu Estatut l'hagin atribuït sobre aquella mateixa matèria» (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).

En relació amb la llei paraigua, atès que la conversió del contingut de la Directiva en matèria bàsica era innecessària des del punt de vista jurídic, es podria donar com a acceptable la solució adoptada tenint en compte el caràcter transversal de la Directiva i que les seves previsions, transposades de manera gairebé literal a l'esmentada llei paraigua, operen a tall de grans principis o mandats de caràcter general —*règim general i uniformador*— que hauran d'inspirar el règim jurídic sectorial d'intervenció administrativa en les activitats econòmiques incardinades dins el mercat interior.²²

Tanmateix, la transposició que s'ha realitzat amb la Llei 1/2010 de manera específica per al sector comercial mereix la nostra crítica perquè l'Estat, una vegada més, ha recorregut al títol competencial de l'article 149.1.13a per incidir en matèries que, com l'ordenació espacial de l'equipament comercial, són al nostre parer de competència exclusiva de les comunitats autònomes. Aquest títol competencial ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional de manera prou àmplia com per permetre un ús generós d'aquell per l'Estat, amb l'objectiu de dur a terme una «ordenació general d'economia i, en concret, «del subsistema dels grans establiments», de manera

²⁰ Solució que el Consell d'Estat, en el Dictamen 985/2009, de 25 de juny de 2009, sobre l'Avantprojecte de llei per la qual es reforma la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç al detall, punt 4, apartats B i C, considera suficient i ajustada a la jurisprudència constitucional, per tal com la regulació de la Llei 1/2010 «respon a la finalitat de fixar “línies directrius i criteris globals d'ordenació”, consistents en la liberalització de l'accés a les activitats de prestació de serveis —en aquest cas, pel que fa al comerç al detall—; a més, es tracta de mesures que estan dotades d'“incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general”». Davant la invocació exclusiva del títol *ex* article 149.1.13a CE, la nova redacció de l'article 6.4 LOCD es dicta també a l'empara del que disposa l'article 149.1.18a CE, que atribueix a l'Estat la competència per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

²¹ Cit. STC 76/1991, d'11 d'abril, FJ 1; vegeu també les STC 115/1991, de 23 de maig; 21/1999, de 25 de febrer; 128/1999, d'1 de juliol, i 98/2001, de 5 d'abril. A més, el considerant 60 de la Directiva de serveis assenyala que «[la] Directiva, i en particular les disposicions referents als règims d'autorització i a l'àmbit territorial d'una autorització, no han d'interferir en el repartiment de competències regionals o locals en els estats membres [...]».

²² És evident que les comunitats autònomes, en tant que part de l'Estat, estan obligades a complir les obligacions derivades de l'ordenació comunitària, sense necessitat de cap requeriment o acte especial de cap subjecció per part de les institucions centrals de l'Estat, ni intervenció del legislador estatal, bàsic o no. En aquest sentit s'han expressat alguns autors, vegeu 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», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009, p. 39, que qualifica l'estratègia governamental com un procés d'execució de l'execució; i igualment, Muñoz Machado, Santiago, «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», a *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2009, p. 322-323, que considera la llei paraigua «totalment inadequada per reproduir l'efecte d'eliminació de barreres que la disposició europea exigeix. Una anàlisi d'aquesta parella normativa [lleis paraigua i llei omnibus] dona com a resultat evident que els únics elements normatius reals i eficaços que l'Estat aporta per transposar la Directiva, consisteixen en la modificació de les diverses normes sectorials ja existents en el nostre ordenament, que queden dins de l'àmbit de la seva competència, o també algunes normes generals com ara les relatives al règim jurídic de les administracions públiques o els col·legis professionals».

que ni el caràcter exclusiu de la competència autonòmica en matèria d'ordenació del territori no ha constituït un límit infranquejable.²³

Sens perjudici de la competència en comerç interior (rellevant en el cas de disposar un mecanisme de control a través d'una autorització administrativa o llicència comercial específica que respecti la normativa bàsica estatal),²⁴ considerem que les comunitats autònomes podran recórrer a les seves competències en ordenació del territori i urbanisme (art. 148.1.a CE) i medi ambient (art. 148.1.9a i 149.1.23a CE) per establir un règim específic d'ordenació espacial del gran equipament comercial sempre que es justifiqui en una raó imperiosa d'interès general: és a dir, en criteris territorials, urbanístics o mediambientals, i no en criteris de naturalesa econòmica o estrictament comercial.²⁵

3.2. El principi de llibertat d'establiment i el caràcter excepcional del règim d'autorització comercial: quan l'excepció es converteix en regla general

El punt de partida de la nostra anàlisi és el *principi de llibertat d'establiment* recollit expressament al nou article 6.1 LOCD: «Amb caràcter general, la instal·lació d'establiments comercials no estarà subjecta a règim d'autorització comercial» (en connexió amb els arts. 9.1 Directiva de serveis i 4.1 llei paraigua). En conseqüència, l'establiment d'un règim d'autorització comercial tindrà caràcter excepcional i s'haurà d'ajustar als criteris establerts als articles 9 i 10 de la Directiva de serveis i als articles 5 i 9 de la llei paraigua. De manera sintètica, el règim d'autorització comercial estaria subjecte a dos tipus de condicions:

a) Les que han de definir el mateix règim d'autorització: no ser discriminatori per al prestador, respondre a una raó imperiosa d'interès general i ser proporcional, és a dir que l'objectiu perseguit no es pugui assolir

²³ És cabdal la STC 124/2003, de 19 de juny, que es va pronunciar sobre la constitucionalitat de la LOCD; en relació amb la possibilitat que l'Estat estableixi normes bàsiques sobre els establiments comercials, l'alt Tribunal afirma que la finalitat de la regulació prevista als articles 6.1, 6.2 i 7 LOCD «no és regular la instal·lació dels grans establiments [...] sinó adoptar una norma bàsica d'ordenació econòmica respecte del sistema de distribució, concretament del subsistema dels grans establiments, fixant uns criteris globals d'ordenació d'aquest sector que tenen una incidència clara sobre l'activitat econòmica general: la subjecció de l'obertura d'aquests establiments a llicència comercial específica, i el seu atorgament per l'Administració autonòmica mitjançant la ponderació de l'existència d'un equipament comercial adequat a la zona afectada pel nou equipament, i els efectes que aquest pot exercir en l'estructura comercial» (FJ 3). A més, repassa la seva doctrina pel que fa a la competència estatal en matèria d'«ordenació general de l'economia» que pot incloure «tant les normes estatals que fixin les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector concret com les previsions d'accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir les finalitats proposades dins de l'ordenació de cada sector (STC 95/1986, 213/1994, etc.)» (STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5). I això a condició que el títol competencial esmentat no arribi a «incloure qualsevol acció de naturalesa econòmica, si no té una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (STC 186/1988 i 133/1997), ja que, si no és així, “es buidaria de contingut una matèria i un títol competencial més específic” (STC 112/1995) (STC 21/1999, FJ 5), sense que de la invocació de l'interès general que representa l'Estat pugui resultar una altra cosa per tal com, segons que hem dit, aquest interès s'ha de materialitzar a través de l'ordre competencial establert, cosa que exclou l'extensió dels àmbits competencials sobre la base de consideracions merament finalístiques (STC 75/1989, de 24 d'abril; 13/1992, de 6 de febrer)». Vegeu també les STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5; 235/1999, de 16 de desembre, FJ 3; 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8; i 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3. Vegeu Pérez Andrés, Antonio Alfonso, «La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, p. 114-115; López Pérez, Fernando, *El impacto de la directiva...*, *op. cit.*, p. 79-80. Cal assenyalar, d'altra banda, que no deixa de sorprendre que l'Estat invoqui un títol competencial lligat estretament a l'ordenació o planificació econòmica, quan precisament la Directiva de serveis veta, en nom de la consecució de les seves finalitats, les consideracions de naturalesa econòmica; vegeu Tornos Mas, Joaquín, «La licencia comercial específica...», *op. cit.*, p. 46.

²⁴ Vegeu Consell d'Estat, Dictamen 985/2009, de 25 de juny de 2009, punt 4, apartat B, quan assenyala que l'afirmació que fan els estatuts d'autonomia de la competència de comerç interior com a competència exclusivament autonòmica s'ha de comprendre dins del respecte a la resta dels títols que l'article 149 la CE reserva a l'Estat, els quals representen uns límits dins dels quals s'han d'interpretar aquelles clàusules estatutàries, de manera que es fa ressò de la jurisprudència constitucional. Tanmateix, en aquest punt cal prendre en consideració les previsions establertes als nous estatuts d'autonomia, vegeu Villarejo Galende, Helena, *Equipamientos comerciales...*, *op. cit.*, p. 255-269.

²⁵ Aquesta tesi, que ja vaig defensar l'any 1998, adquireix més vigència actualment, donades les exigències derivades de la Directiva europea i els excessos comesos pel legislador autonòmic en aquests darrers anys. Vegeu Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial...*, *op. cit.*, pp. 123-127; Villarejo Galende, Helena, *Equipamientos comerciales...*, *op. cit.*, p. 270-281. *Revista catalana de dret públic*, núm. 42

mitjançant una mesura menys restrictiva (arts. 9.1 Directiva de serveis i 5 llei paraigua). Les tres condicions, preses en consideració de manera conjunta, impliquen per als estats membres sotmetre l'eventual règim d'autorització comercial a un procés intern de verificació o justificació (art. 39.1.a Directiva de serveis).²⁶

b) Les relatives als criteris de concessió de l'autorització. Assumint que l'autorització comercial per raó d'interès general («raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient», segons l'art. 7.3 llei paraigua) pot tenir un caràcter individual per a cada establiment o un abast territorial limitat (art. 10.4 i 7 Directiva de serveis i 7.3 llei paraigua), i que ha de ser motivada i susceptible de control judicial (art. 10.6 Directiva de serveis i 6 llei paraigua), la seva concessió o denegació ha d'estar subjecta a uns criteris que responguin a les característiques següents: no ser discriminatoris; estar justificats per una raó imperiosa d'interès general; ser proporcionats a l'objectiu esmentat d'interès general; ser clars i inequívocs; ser objectius; ser fets públics amb antelació, i ser transparents i accessibles (art. 10.2 Directiva de serveis i 9.2 llei paraigua). Els criteris exigits deixen entendre que l'eventual autorització es pretén configurar com un instrument d'ordenació en el qual la discrecionalitat no té gaire cabuda, d'aquí la idoneïtat de vincular el procés d'atorgament a determinacions plasmades en instruments de planificació territorial i urbanística, cosa que en reforça el caràcter reglat.

Davant el marc general dissenyat per la Directiva de serveis, les comunitats autònomes s'han inclinat majoritàriament per acollir-se a l'excepció al principi de llibertat d'establiment en el cas dels definits, heterogèniament, com a «grans equipaments comercials».²⁷ Nou comunitats autònomes (Aragó, Balears, Canàries, Castella i Lleó, Catalunya, Galícia, Múrcia, la Rioja i Comunitat Valenciana)²⁸ exigeixen per a la

²⁶ L'article 9.1 de la Directiva de serveis no fa més que donar forma jurídica a la interpretació que el TJUE fa de l'article 49 TFUE, que considera les autoritzacions administratives com una restricció a les llibertats bàsiques comunitàries; es pot veure un examen de la jurisprudència comunitària a Salvador Armendáriz, María Amparo i Villarejo Galende, Helena, «La Directiva de Servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 44, 2007, p. 48 a 52. A més, les condicions que estableix l'esmentat article 9.1 de la Directiva de serveis no resulten gens estranys o aliens a la nostra ordenació jurídica, en tant que tenen una relació estreta amb els principis clàssics d'adequació, intervenció mínima i proporcionalitat (vegeu, en aquest sentit, el Reglament de serveis de les corporacions locals).

²⁷ És cert que, en alguns casos, les comunitats autònomes han pres els 2.500 m² de superfície útil d'exposició i venda al públic com a referència per establir un règim d'autorització comercial específica o, si escau, d'informe comercial vinculant: així, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Galícia o la Comunitat Valenciana. Tanmateix, Múrcia distingeix els grans equipaments en funció del format (béns quotidians o béns ocasionals, individuals o col·lectius) i la superfície de venda (art. 8 de la Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia, segons la redacció donada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre); la Rioja, combina la població i la superfície de venda (art. 26 de la Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats finals a la Comunitat de la Rioja, segons la redacció donada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre); amb una filosofia similar, les Balears i les Canàries condicionen la definició de gran equipament a l'illa d'implantació (art. 13.1 de la Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears, segons la redacció donada per la Llei 8/2009, de 16 de desembre; i art. 4 de la Llei canària 12/2009, de 16 de desembre, reguladora de la llicència comercial). Catalunya, a l'article 6 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, distingeix entre *grans establiments comercials (GEC)*: establiments individuals o col·lectius, amb una superfície de venda igual o superior a 1.300 m² i inferior a 2.500 m²; i *grans establiments comercials territorials (GECT)*: establiments individuals o col·lectius, amb una superfície de venda igual o superior a 2.500 m². La Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries diferencia entre *grans equipaments comercials*: superfície útil d'exposició i venda al públic ≥ 2.500 m² i < 10.000 m²; i *complexos comercials o centres terciaris de comerç, lleure, hoteleria i serveis*: superfície útil d'exposició i venda al públic > 10.000 m², però ho fa no per sotmetre'ls a una autorització comercial específica, sinó per tal de concretar els criteris territorials d'implantació (article 16 de la Llei 9/2010, de 17 de desembre, de comerç interior).

²⁸ Cal assenyalar, una vegada més, la falta d'homogeneïtat quant al règim d'autorització comercial establert per cada Comunitat Autònoma que cal sumar, en alguns casos, a l'opinió canviant del legislador en un breu espai de temps; en citarem només dos exemples. A Catalunya s'han establert diferents nivells d'intervenció administrativa: un règim de llicència comercial autònoma per als establiments comercials que superin els 2.500 m² de superfície de venda (amb matisacions en funció de la seva localització dins o fora de l'anomenada trama urbana consolidada), un règim de declaració responsable per als establiments amb una superfície de venda igual o superior a 1.300 m² i inferior a 2.500 m², i un règim de comunicació prèvia per a altres tipus i supòsits d'establiments (vegeu els art. 17 a 21 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre). A Galícia, l'autorització comercial es va exigir, en un primer moment, per a la instal·lació, ampliació i trasllat d'establiments comercials amb una superfície útil d'exposició i venda al públic superior a 2.500 m², però només quan la seva instal·lació es pretenia executar en sòl urbà no consolidat o en sòl urbanitzable (art. 7 bis de la Llei 10/1988, de 20 de juliol,

implantació del gran equipament comercial l'obtenció d'una autorització comercial (segona llicència) i tres (Cantàbria, Castella-la Manxa i Extremadura)²⁹ l'emissió d'un informe comercial preceptiu i vinculant que, en ambdós casos, és concedit o evacuat per la conselleria o departament competent en matèria de comerç.³⁰ La Comunitat de Madrid, per la seva banda, sotmet la instal·lació dels grans equipaments comercials únicament a l'obtenció de la pertinent llicència municipal, si bé «hauran de ser objecte de comunicació prèvia a la conselleria competent en matèria de comerç» [la cursiva és nostra], a més d'altres informes que s'han de sol·licitar en matèria d'ordenació del territori, medi ambient i accessibilitat.³¹

Una solució que s'aparta substancialment del model seguit majoritàriament, més ajustada a les exigències de la Directiva de serveis i que expressa una aposta decidida per reconduir la problemàtica de l'ordenació de l'equipament comercial al seu àmbit natural i lògic (l'*urbanisme*, en el sentit més ampli), és la que han adoptat les comunitats autònomes d'Andalusia, País Basc, Principat d'Astúries i Navarra. Andalusia i el País Basc sotmeten els grans equipaments comercials a l'obtenció, amb caràcter previ a la instal·lació (i/o ampliació), de la llicència municipal d'obres i/o activitat, en el procediment de tramitació del qual insereixen l'evacuació d'un informe de la conselleria o departament competent en matèria de comerç que ha d'avaluar l'adequació del projecte al contingut o als criteris establerts en l'instrument sectorial d'ordenació territorial.³² Al Principat d'Astúries, dins el procediment d'atorgament de les pertinents llicències municipals d'obra i/o activitats classificades s'insereix, segons la dimensió de l'equipament comercial i la seva localització, el procediment d'avaluació d'impacte estructural i/o ambiental previst per la legislació territorial asturiana, i la verificació per l'ens municipal de l'adequació del projecte a les Directrius sectorials d'equipament comercial.³³ La Comunitat Foral de Navarra, per la seva banda, ha reintroduït com a mecanisme de control un dels instruments d'ordenació que preveu la seva legislació territorial: els *plans sectorials d'incidència supramunicipal*.³⁴

d'ordenació del comerç interior de Galícia, segons la redacció donada per la Llei 7/2009, de 22 de desembre). Tanmateix, la posterior Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior, ha generalitzat l'exigència de l'autorització comercial en recolzar únicament en el criteri de la *incidència supramunicipal*, incidència que es pressuposa per a tot establiment amb una superfície d'exposició i venda al públic que sigui igual o superior a 2.500 m².

²⁹ Vegeu els articles 8-11 de la Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig); articles 14-16 de la Llei 2/2010, de 13 de maig, de comerç de Castella-la Manxa; i articles 36 i 37 de la Llei 3/2002, de 9 de maig, de comerç de la Comunitat Autònoma d'Extremadura (modificada per la Llei 7/2010, de 19 de juliol).

³⁰ Cal assenyalar que l'autorització o informe comercial específic són controls previs a les pertinents llicències municipals d'obres o obertura, o bé s'insereixen en el procediment d'atorgament de les llicències. És obvi que les esmentades llicències municipals es veuen afectades per la necessitat de sotmetre's al test de verificació o justificació derivat de la Directiva de serveis, per la qual cosa algunes d'elles hauran de ser substituïdes per altres procediments de control. En aquest sentit, vegeu l'article 84 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (segons la redacció donada per la llei òmnibus 25/2009), on al costat de la llicència es preveu la comunicació prèvia o declaració responsable o el control posterior a l'inici de l'activitat, i l'article 22.1 del Reglament de serveis de les corporacions locals, segons la redacció donada pel Reial decret 2009/2009, de 23 de desembre. Tanmateix, no sembla probable, ni convenient, que les llicències municipals, especialment les urbanístiques, hagin a desaparèixer en el cas de la instal·lació del gran equipament comercial.

³¹ Vegeu els articles 18 i 19 de la Llei 16/1999, de 29 d'abril, de comerç interior de la Comunitat de Madrid, segons la redacció donada per la Llei 8/2009, de 21 de desembre, de mesures liberalitzadores i de suport a l'empresa madrilenyà

³² A Andalusia, l'informe de la conselleria competent en matèria de comerç ha de verificar l'adequació del projecte de gran equipament comercial al Pla d'establiments comercials i als criteris d'ordenació establerts en la llei (art. 41 i 42 de la Llei 1/1996, de 10 de gener, del comerç interior d'Andalusia, segons la redacció donada per la Llei 3/2010, de 21 de maig); a més, als articles 34-36 s'estableix un altre informe comercial sobre els instruments de planejament urbanístic. Al País Basc s'exigeix l'emissió d'un informe per l'òrgan competent en matèria de comerç de l'Administració de la Comunitat Autònoma sobre l'adequació de l'activitat projectada als criteris establerts en el Pla territorial sectorial d'equipaments comercials (art. 13 de la Llei 7/1994, de 27 de maig, de l'activitat comercial, segons la redacció donada per la Llei 7/2008, de 25 de juny).

³³ Vegeu els articles 18-20 de la Llei del Principat d'Astúries 9/2010, de 17 de desembre, de comerç interior i els articles 40-43 del Decret asturià 119/2010, de 15 de setembre, pel qual s'aprova definitivament la revisió de les Directrius sectorials d'equipament comercial.

³⁴ Vegeu els articles 19-27 de la Llei foral 17/2001, de 12 de juliol, reguladora del comerç a Navarra (modificada per la Llei foral 6/2010, de 6 d'abril), i articles 28 i 42-47 Llei foral 35/2002, de 20 de desembre, d'ordenació del territori i urbanisme. Aquesta figura ja va ser Revista catalana de dret públic, núm. 42

Cal esmentar que en altres casos, en què s'exigeix l'obtenció de l'autorització o informe comercial autonòmic, s'estableix una vinculació entre el mecanisme de control i un instrument de planificació territorial, de manera que es redueixen els marges de discrecionalitat i se'n reforça el caràcter reglat (Catalunya, Castella i Lleó o la Rioja).³⁵

3.3. Alguns problemes derivats de la nova normativa autonòmica en matèria d'ordenació del gran equipament comercial: raons imperioses d'interès general i solapament de controls

Vist que les comunitats autònomes s'han inclinat per convertir l'excepció en regla general, sotmetent la implantació del gran equipament comercial a un règim de segona llicència o informe vinculant, cal que examinem a continuació si aquesta solució és assumible, tal com ha estat configurada pel legislador autonòmic, des dels paràmetres establerts per la Directiva de serveis i la llei paraigua.

La nostra anàlisi es dirigeix, en un primer moment, a l'exigència d'una *raó imperiosa d'interès general*, categoria construïda per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en aplicació dels principis comunitaris. Així, l'article 4.g de la Directiva de serveis,³⁶ seguint la meritada jurisprudència, preveu una llarga llista de raons imperioses d'interès general, llista que no té caràcter tancat, i entre les quals hem de destacar la «protecció dels consumidors»³⁷ i, molt especialment, la «protecció del medi ambient i de l'entorn urbà»,³⁸ inclosa la planificació urbana i rural (considerant 40 Directiva de serveis). Des de l'òptica del comerç, el nou article 6.2 LOCD confirma la validesa i l'abast d'aquestes raons: «els requisits que s'estableixin per a la instal·lació d'establiments comercials han de tenir en compte conjuntament criteris basats en raons imperioses d'interès general relacionades amb la distribució comercial, com *la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, l'ordenació del territori i la conservació del patrimoni històric i artístic*» (la cursiva és nostra). En conseqüència, un règim d'autorització comercial (o *informe*) serà possible sempre que recolzi en les esmentades raons imperioses d'interès general i que els requisits que s'estableixin per obtenir l'autorització (o *emetre l'informe*) estiguin igualment emparats per aquestes raons. De la mateixa manera, els instruments d'ordenació territorial i urbanística són aptes per abordar la implantació de l'equipament comercial sempre que tinguin com a

utilitzada a Navarra, en els inicis de l'urbanisme comercial a Espanya, al Decret foral 154/1993, de 10 de maig; una anàlisi d'aquest decret a Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial...*, *op. cit.*, p. 251-257.

³⁵ L'article 15.3 de la Llei 16/2002, de 19 de desembre, de comerç de Castella i Lleó (segons la redacció donada pel Decret llei 3/2009, de 23 de desembre), estableix que per tal d'aconseguir l'adequada i equilibrada integració territorial dels establiments comercials «s'han d'utilitzar els instruments que la legislació d'ordenació del territori de Castella i Lleó té previstos per ordenar i regular activitats sectorials i els mecanismes que la normativa urbanística de Castella i Lleó prevegi per tal de conformar els criteris aplicables a la planificació urbanística relacionats amb el sector comercial». Igualment, l'article 28 Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats firals a la Comunitat de la Rioja (segons la redacció donada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre), regula els anomenats «plans territorials especials de grans establiments comercials». Una regulació més exhaustiva s'ofereix als articles 7 a 10 del títol II del Decret llei català 1/2009, de 22 de desembre, dedicat a la planificació i l'ordenació de l'ús comercial; en el títol en qüestió es defineix el concepte de trama urbana consolidada (TUC) element capital per a l'ordenació de l'equipament comercial, i s'estableixen els criteris i procediments per a la seva delimitació, s'interrelacionen les categories d'establiments i els àmbits on aquests són admesos, i es regula com s'incorporen els criteris de localització dels usos comercials als instruments de planificació urbanística. Més genèrica és la regulació que estableix l'article 27 de la Llei 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior de Galícia.

³⁶ La transposició que ha fet l'article 3.11 de la llei paraigua no ha estat gaire correcta, ja que en emprar l'expressió «limitades», desconeix que la raó imperiosa d'interès general és una categoria d'elaboració jurisprudencial i de caràcter obert, a més d'*obligar* al seu llistat algunes de les raons recollides expressament a l'article 4.g de la Directiva de serveis.

³⁷ Vegeu STJCE de 22 de gener de 2002, afer C-390/99, *Canal Satélite Digital* (ap. 34).

³⁸ Vegeu STJCE de 29 d'abril de 1999, afer C-302/97, *Konle*, en la qual el Tribunal admet un objectiu d'ordenació del territori com el manteniment, amb vista a l'interès general, d'una població permanent i una activitat econòmica autònoma respecte del sector turístic a certes regions, si la mesura restrictiva que constitueix l'exigència esmentada «no s'aplica de manera discriminatòria i si altres procediments menys coercitius no permeten arribar al mateix resultat» (ap. 40).

objectiu la protecció efectiva del medi ambient i de l'entorn urbà o resoldre els problemes territorials i urbanístics derivats de la seva instal·lació.³⁹

Al costat de les raons esmentades a l'article 6.2 LOCD, que podem qualificar com a *nucli dur* (però en cap cas *numerus clausus*), es podrien invocar altres raons com la *protecció dels consumidors* o els *objectius de la política social*, amb un caràcter complementari —elles soles no podrien justificar el règim d'intervenció— i per donar cobertura a certes mesures encaminades a reforçar la solidaritat i la cohesió social, de manera que es garanteixi el servei de proveïment en zones del territori o a sectors de la població amb problemes d'accessibilitat i mobilitat (per exemple, afavorint el criteri de proximitat en la implantació de l'equipament comercial). El que no poden, com veurem a continuació, ni l'autorització comercial, ni els instruments d'ordenació territorial i urbana és fonamentar-se en raons de naturalesa econòmica o comercial, o bé encobrir rere una presumpta planificació territorial i urbanística una planificació econòmica.

Quines són les raons imperioses d'interès general que invoca el legislador sectorial autonòmic per justificar el règim de control sobre el gran equipament comercial? Es pot afirmar que, amb caràcter general, hi ha una reproducció mimètica de les raons imperioses d'interès general que expressa l'article 6.2 LOCD, ampliada amb referències als drets dels consumidors i destinataris de serveis (Castella i Lleó), a la protecció dels treballadors i dels objectius d'interès social, esportiu, lúdic i cultural (Cantàbria) o a la pràctica totalitat de les raons reconegudes per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.⁴⁰

En alguns casos, el legislador autonòmic ha fet un esforç lloable per precisar l'abast de les raons imperioses d'interès general que invoca. Les referències a la defensa d'un model de ciutat compacta i de cultura mediterrània es recullen a l'article 4 del Decret llei català 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.⁴¹ L'article 14.3 de la Llei 2/2010, de 13 de maig, de comerç de Castella-la Manxa,

³⁹ En el mateix sentit, López Pérez, Fernando, *El impacto de la directiva...*, op. cit., p. 39-40, qui encertadament porta a col·lació el considerant 9 Directiva de serveis: «Aquesta Directiva solament s'aplica als requisits que afectin l'accés a una activitat de serveis o al seu exercici. Així, no s'aplica a requisits com ara [...] normes relatives a l'ordenació del territori, urbanisme i ordenació rural, normes de construcció [...], que no regulen específicament o no afecten específicament l'activitat del servei però que han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seva activitat econòmica a l'igual dels particulars en la seva capacitat privada».

⁴⁰ Resulta si més no curiós l'oblit per part de la LOCD de la «protecció dels consumidors» com a raó imperiosa d'interès general, si bé és cert que hi al·ludeix en l'exposició de motius: «Els requisits que s'estableixin per a l'atorgament d'aquestes autoritzacions hauran d'atendre conjuntament criteris basats en [...] la protecció dels consumidors entesa d'acord amb el que disposa el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris». Vegeu l'article 14.1 Llei 16/2002, de 19 de desembre, de comerç de Castella i Lleó (modificada pel Decret llei 3/2009, de 23 de desembre); article 9.1 Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig). En aquest sentit, resulta paradigmàtic l'article 11.4 Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre), quan estableix: «Els criteris i requisits que condicionin la concessió de la llicència comercial, o la deneguin, estaran basats en raons imperioses d'interès general, tal com s'indica en la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa a la prestació de serveis en el mercat interior, entre d'altres, ordre públic, seguretat pública i salut pública, manteniment de l'ordre en la societat, objectius de política social, protecció dels destinataris dels serveis i dels consumidors, protecció dels treballadors, inclosa la seva protecció social, prevenció de la competència deslleial, protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, inclosa la planificació urbana i rural, seguretat viària, conservació del patrimoni històric i artístic».

⁴¹ Els principis rectoris expressats a l'article 4 esmentat són els que s'han de prendre en consideració per a la concessió de la llicència comercial junt amb els recollits a l'article 15.1 del Decret llei 1/2009 de caràcter exclusivament territorial, urbanístic i ambiental. Resulta igualment destacable el ja citat article 17.2 de Llei del Principat d'Astúries 9/2010, de 17 de desembre, de comerç interior, i l'article 1.2 de Decret asturià 119/2010, de 15 de setembre, pel qual s'aprova definitivament la revisió de les Directrius sectorials d'equipament comercial, quan estableix que l'esmentat instrument d'ordenació sectorial té com a finalitat bàsica «orientar i ordenar la incidència territorial dels usos i els equipaments comercials des de la defensa d'un model de desenvolupament urbà compacte, és a dir, una ciutat o sistema multipolar de ciutats que eviti la difusió extrema i afavoreixi densitats intermèdies, multifuncional, sostenible i socialment solidària». A més, l'article 17.4 de la Llei 9/2010 recull els objectius específics que concreten les raons imperioses d'interès general: «a) Propiciar el desenvolupament de l'activitat comercial en ciutats, viles o nuclis de població, especialment, als seus nuclis històrics, centres urbans i noves àrees residencials. b) Afavorir la salvaguarda dels centres històrics, conservant el manteniment i desenvolupament, en

després d'enumerar les raons, fonamentalment de cohesió i ordenació territorial i mediambiental, disposa que la seva finalitat és evitar «la instal·lació d'equipaments aïllats no articulats amb les trames urbanes consolidades, així com els desplaçaments ineficients i mediambientalment no sostenibles».⁴² En altres casos, les raons imperioses de caràcter urbanístic es concreten determinant el sòl apte per a la implantació del gran equipament comercial: sòl qualificat d'ús detallat comercial⁴³ o sòl urbà consolidat.⁴⁴

Les raons esgrimides pel legislador balear i canari per definir de manera singular els grans equipaments comercials subjectes a segona llicència són més difícils d'encaixar. A les Balears, raons d'interès general relacionades amb «la distribució comercial» i «la diferent superfície de les illes» (entre d'altres) justifiquen considerar *grans* els establiments de més de 200 m² de superfície útil per a l'exposició i la venda a Formentera;⁴⁵ en aquest sentit, si bé es pot compartir la finalitat última de la mesura (preservar l'equilibri territorial de les illes a través d'un desenvolupament sostenible), la mesura adoptada resulta, segons la nostra opinió, desproporcionada i innecessària, ja que per mitjà del planejament urbanístic es pot assolir el mateix objectiu. A les Canàries, unes raons imperioses d'interès general (?), junt amb la protecció dels consumidors, sotmeten a llicència els *grups d'empreses de manera discontinua*; d'aquesta manera, s'incorre en la presa en consideració de criteris de naturalesa clarament econòmica.⁴⁶

Recollir en la norma les raons imperioses d'interès general reconegudes per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea no implica que la transposició realitzada pel legislador autonòmic sigui necessàriament ajustada a la Directiva de serveis. L'examen de la regulació posa de manifest la presència de

aquests, del comerç tradicional, conceptuat com a part del patrimoni i identitat cultural i font primordial de revitalització de la seva vida urbana. Igualment, atribuir al comerç un paper destacat dins de les iniciatives i els processos de rehabilitació urbana i de renovació de les àrees degradades o deficitàries des del punt de vista del proveïment i els serveis. c) Abordar la integració dels equipaments comercials en el seu entorn, amb atenció especial a factors com la mobilitat, el trànsit i la contaminació. En aquest sentit, la localització comercial s'haurà de fer evitant, en la mesura possible, ubicacions que generin desplaçaments massius i innecessaris, saturació de les vies de comunicació, deficiències en les connexions a la xarxa d'infraestructures o de transport públic. d) L'ordenació dels usos i els equipaments comercials haurà de mirar de satisfer els interessos i les necessitats de compra dels consumidors, especialment els de la població més dependent i amb dificultats de mobilitat, o que viuen en zones de muntanya o rurals».

⁴² En termes similars s'expressa l'article 29.1 de la Llei 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior de Galícia: «La submissió a l'autorització comercial autonòmica de la instal·lació d'establiments comercials té com a finalitat garantir l'adequada integració territorial de l'establiment comercial a través de la seva planificació urbanística i de l'execució prèvia de les infraestructures i dotacions necessàries, la seva compatibilitat des del punt de vista de la protecció del medi ambient i l'accessibilitat dels ciutadans a aquests equipaments en condicions adequades».

⁴³ Vegeu l'article 38 Llei 3/2002, de 9 de maig, de comerç de la Comunitat Autònoma d'Extremadura (segons la redacció donada per la Llei 7/2010, de 19 de juliol).

⁴⁴ Vegeu article 1.6 Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears (modificada per la Llei 8/2009, de 16 de desembre).

⁴⁵ Segons l'article 13.1 Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial (modificada per la Llei 8/2009, de 16 de desembre): «A les Illes Balears tenen la consideració de gran establiment comercial els comerços a l'engròs o a la menuda que tinguin una superfície útil per a l'exposició i la venda superior a 700 m² a l'illa de Mallorca; a 400 m² a les illes de Menorca i d'Eivissa; i a 200 m² a l'illa de Formentera. Els criteris per aplicar unes superfícies diferents de les illes han estat motivats per raons d'interès general, relacionats amb la distribució comercial, amb la protecció mediambiental i de l'entorn urbà, amb l'ordenació del territori i amb la preservació del patrimoni històric i artístic, sense oblidar la diferent superfície de les illes».

⁴⁶ L'article 4.2 Llei 12/2009, de 16 de desembre, reguladora de la llicència comercial, estableix: «Per raons imperioses d'interès general i per a la protecció dels consumidors necessitaran llicència comercial per al desenvolupament de l'activitat d'acord amb el present apartat, aquells establiments amb superfície a cada illa inferiors a les establertes en l'apartat anterior l'obertura o ampliació dels quals determinin o contribueixin a superar, de manera discontinua, per l'empresa o grup d'empreses a què pertanyin, de les superfícies útils següents d'exposició i venda per illes: – Tenerife i Gran Canària: 5.000 metres quadrats. – Lanzarote: 3.300 metres quadrats. – Fuerteventura: 2.500 metres quadrats. – La Palma: 2.000 metres quadrats. – La Gomera i El Hierro: 1.000 metres quadrats. A aquest efecte, es considera grup d'empreses les que així defineix l'article 42 del Codi de comerç i, com a garantia de la defensa dels drets del consumidor, l'atorgament de la llicència quedarà condicionat a l'elaboració d'un informe previ per l'òrgan autonòmic que tingui atribuïda la potestat en temes de la competència, referent a això».

critèris que o bé incorren en requisits prohibits o no prou justificats, o bé susciten dubtes pel que fa a la necessitat d'establir un control d'autorització d'aquesta naturalesa.⁴⁷

En primer lloc, ens referirem a la prohibició de supeditar la concessió de l'autorització a un *test o prova econòmica individualitzada* (cas per cas) per valorar la necessitat del projecte i el seu impacte en el mercat o sobre els competidors.⁴⁸ En aquest sentit, de conformitat amb el nou article 6.3 LOCD, en cap cas «es podran establir requisits de naturalesa econòmica que supeditin la concessió de l'autorització a la prova de l'existència d'una necessitat econòmica o d'una demanda en el mercat, que s'avaluïn els efectes econòmics, possibles o reals, de l'activitat o a la circumstància que es faci una apreciació de si l'activitat s'ajusta als objectius de programació econòmica fixats per l'autoritat competent o al fet que es comercialitzin productes o serveis d'un tipus o procedència determinada. Les raons imperioses d'interès general que s'invoquin no podran encobrir requisits de planificació econòmica». Aquesta prohibició compta amb una excepció important, ja que «no ha d'afectar els requisits de planificació que no siguin de naturalesa econòmica, sinó que defensin raons imperioses d'interès general». Per això es pot deduir que és possible dur a terme una ordenació espacial de l'equipament comercial que respongui a criteris territorials i mediambientals, és a dir, condicionament de la classe del sòl d'implantació, accessibilitat i mobilitat, integració paisatgística i urbana, etc., i vincular a l'ordenació la submissió a un control previ de naturalesa autoritzadora. Una ordenació que pot establir mesures restrictives de la llibertat d'establiment sempre «que s'apliquin de manera no discriminatòria, que estiguin justificades per raons imperioses d'interès general, que siguin adequades per garantir la realització de l'objectiu que persegueixen i que no vagin més enllà del necessari per assolir l'objectiu esmentat».⁴⁹

Si s'assumeix, com es desprèn de la majoria dels texts autonòmics, que la intervenció es justifica substancialment per raons territorials i ambientals, resulta difícil encaixar que la necessitat d'obtenir l'autorització comercial depengui del sector comercial a què pertanyi l'equipament comercial, per tal com pot implicar una discriminació no justificada. N'hi ha prou amb un exemple per il·lustrar l'argument: a l'illa de Mallorca un establiment comercial que es dediqui a la venda de productes de consum quotidià com l'alimentació és gran equipament comercial si la seva superfície útil per a l'exposició i la venda és superior a 700 m², però si es dedica a la venda de material de construcció i d'elements propis de cuina i bany, només tindrà la consideració de gran equipament subjecte a llicència autonòmica si supera els 2.000 m² de superfície útil per a l'exposició i la

⁴⁷ És impossible fer un examen complet de les qüestions relatives a l'operativitat i virtualitat de l'eventual autorització comercial, en concret la durada i vigència de l'autorització, les obligacions del prestador del servei comercial, les conseqüències jurídiques derivades de l'incompliment de les condicions disposades per l'autorització, el procediment, qüestions totes elles regulades als articles 11 a 13 Directiva de serveis, 6 a 8 llei paraigua i 6.4 LOCD, i que d'altra banda generen menys problemes en la seva assumpció per la legislació comercial. Es pot veure un examen exhaustiu del règim relatiu a la llibertat d'establiment dissenyat per la Directiva de serveis a Fortes Martín, Antonio, «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», a de la Quadra-Salcedo, Tomás (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 129-171; Rivero Ysern, Enrique, «La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas...*, op. cit., p. 154-163.

⁴⁸ L'article 14.5 Directiva de serveis estableix la prohibició de l'«aplicació, cas per cas, d'una prova econòmica consistent a supeditar la concessió de l'autorització al fet que es demostrï l'existència d'una necessitat econòmica o d'una demanda en el mercat, que s'avaluïn els efectes econòmics, possibles o reals, de l'activitat o que es faci una apreciació de si l'activitat s'ajusta als objectius de programació econòmica fixats per l'autoritat competent»; i en termes substancialment idèntics a l'article 10.e llei paraigua. La importància d'aquest requisit rau, a més, en el fet que la seva formulació el fa susceptible de tenir una *eficàcia directa*; de la Quadra-Salcedo Janini, Tomás, «¿Quo vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregularización de la prestación de servicios?», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007, p. 279, assenyalant les importants conseqüències que es poden derivar d'aquesta eficàcia directa i del paper que han d'exercir els jutges nacionals que «actuant com a jutges comunitaris poden controlar la submissió de les normes estatals, incloses les normes amb rang de llei» a la Directiva de serveis.

⁴⁹ Vegeu STJCE de 30 de novembre de 1995, afer C-55/94, *Reinhard Gebhard contra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, Rec. 1995-I, p. 4165.

venta.⁵⁰ Segons el nostre parer, és possible condicionar el sòl on es pot implantar un equipament comercial en funció dels fluxos de moviments que pot generar o en funció del sector comercial per garantir la proximitat del servei i reduir els desplaçaments per motius de compra (centralitat i vinculació a l'ús residencial de l'equipament destinat a la venda de productes de consum quotidià, per exemple),⁵¹ i fins i tot es podria limitar la dimensió màxima dels equipaments comercials, amb independència del seu format de venda, categoria de productes i ensenya comercial (no discriminatori), d'acord amb la seva localització i integració dins l'estructura urbana (operacions de renovació urbana o d'expansió de la trama urbana en funció del creixement residencial). Cosa molt diferent, i qüestionable des dels paràmetres de la Directiva de serveis, és condicionar l'exigència del control (autorització o informe) a la naturalesa dels productes que ofereix l'equipament comercial, al qual s'atribueix de manera automàtica, després de superar un determinat nombre de metres quadrats, una presumpta incidència supramunicipal, la qual depèn, segons la nostra opinió, menys de la dimensió i més de la localització (central o perifèrica) i de l'entitat de la població d'implantació (centralitat o capçalera), així com de l'oferta comercial que ja hi hagi.⁵²

D'altra banda, en la nova legislació autonòmica trobem consideracions o criteris, en la documentació requerida o com a fonament de la resolució, que són estranys a les raons imperioses d'interès general invocades i que estan configurats d'una manera tan àmplia i imprecisa que incrementen considerablement els marges de discrecionalitat de la decisió final: qualitat de l'ocupació, amb compromisos d'incorporació de col·lectius de difícil inserció o adopció de mesures que afavoreixin conciliar la vida laboral;⁵³ compromisos a favor dels drets dels consumidors;⁵⁴ incorporació al projecte de noves tecnologies de la informació,⁵⁵ etcètera. Fins i tot

⁵⁰ Vegeu l'article 13.4 Llei balear 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial (modificada per la Llei 8/2009, de 16 de desembre); article 17.2 de la Llei 16/2002, de 19 de desembre, de comerç de Castella i Lleó (modificada pel Decret llei 3/2009, de 23 de desembre); i article 8.2.a Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre).

⁵¹ Per exemple, considerem ajustada a la Directiva de serveis la limitació que fa el Decret asturià 119/2010, de 15 de setembre, pel qual s'aprova definitivament la revisió de les Directrius sectorials d'equipament comercial, a l'article 19, relatiu a l'ús comercial en sòl industrial, en el sentit de vetar la instal·lació en aquest tipus de sòl d'equipaments comercials destinats a la venda de productes de consum quotidià, a fi de garantir el principi de proximitat i reduir la mobilitat per motius de compra. Igualment, es poden esmentar els condicionants per a l'establiment d'un gran equipament comercial en terrenys classificats com a sòl no urbanitzable i sòl urbanitzable no sectoritzat, ja que com assenyalava a l'article 28.3 de les Directrius sectorials, els terrenys esmentats han d'estar compresos en àrees subjectes a accions urbanístiques concertades orientades al desenvolupament d'equipaments i sistemes o a qualsevol altra finalitat social d'acord amb els termes establerts per la vigent legislació territorial i urbanística del Principat d'Astúries, i això amb la finalitat d'evitar «illes» d'urbanització que contribueixin a agreujar el fenomen de la difusió urbana.

⁵² Per exemple, el paràgraf 2 de l'article 29.1 de la Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior, disposa que «únicament necessitarà autorització comercial autonòmica la instal·lació, l'ampliació i el trasllat dels establiments comercials individuals o col·lectius que, destinats al comerç detallista de qualsevol mena d'articles, *tinguin una incidència ambiental, territorial, urbanística i en el sistema viari que transcendeixi el terme municipal* on s'ubiquin, per la seva magnitud, importància i característiques» (la cursiva és nostra); i a continuació assigna de manera automàtica la incidència supramunicipal esmentada, afirmant que «s'entén que únicament tenen incidència supramunicipal, i per tant estan subjectes a autorització comercial autonòmica, la instal·lació i el trasllat dels establiments comercials amb una superfície útil d'exposició i venda al públic que sigui igual o superior a 2.500 metres quadrats per l'impacte territorial, urbanístic, viari i mediambiental generat» (art. 29.2). En termes similars, l'article 8.2 Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre), o de manera encara més imprecisa, l'article 20.1 Llei 16/2002, de 19 de desembre, de comerç de Castella i Lleó (modificada pel Decret llei 3/2009, de 23 de desembre).

⁵³ Vegeu l'article 16.b.5 Llei balear 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial (modificada per la Llei 8/2009, de 16 de desembre); article 9.2.b i i Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig); article 27.2.d Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats firals a la Comunitat de la Rioja (modificada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre); i article 32.2.h Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior.

⁵⁴ Vegeu l'article 6.3.7è Llei canària 12/2009, de 16 de desembre, reguladora de la llicència comercial; article 9.2.d Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig); article 12.1.h Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre); article 27.2.e Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats firals a la Comunitat de la Rioja (modificada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre).

s'estableixen, sorprenentment, criteris netament econòmics com els encaminats a afavorir la implantació del comerç petit i mitjà en els projectes de gran equipament comercial;⁵⁶ valorar la incidència del projecte en els serveis que reben els consumidors de la zona afectada;⁵⁷ o valorar les característiques comercials del projecte, amb la finalitat d'obtenir la major qualitat possible dels serveis, incloent-hi mecanismes de control i certificació de la qualitat.⁵⁸

En segon lloc, a més de la raó imperiosa d'interès general i d'evitar els requisits prohibits, l'establiment d'un mecanisme de control, autorització o informe ha de prendre en consideració dues exigències més: d'una banda, el *principi de proporcionalitat*, en virtut del qual només es podrà recórrer a l'establiment d'un règim d'autorització quan una altra mesura menys restrictiva sigui insuficient per garantir el control pels poders públics.⁵⁹ D'una altra banda, les condicions per a la concessió de l'autorització «no hauran de donar lloc a solapaments amb els requisits i controls equivalents o comparables en l'essencial per la seva finalitat a què ja estigui sotmès el prestador» (art. 10.3 Directiva de serveis i 9.1 Llei paraigua), la qual cosa enllaça amb la idea de reduir les traves administratives i burocràtiques a la llibertat d'establiment de les empreses de serveis. Connectant ambdues exigències i si els motius que justifiquen subjectar la implantació del gran equipament comercial a una autorització són necessàriament raons imperioses d'interès general (és a dir, en el nostre cas, fonamentalment la protecció del medi ambient i l'entorn urbà i l'ordenació del territori), cal plantejar críticament la seva coexistència amb les llicències municipals urbanístiques i d'activitat, com també amb els instruments de tutela ambiental, especialment, les avaluacions d'impacte i les llicències ambientals.⁶⁰

Un examen de la legislació autonòmica revela que en el procediment de concessió de l'autorització o d'emissió de l'informe comercial s'està requerint, a vegades, l'avaluació d'impacte ambiental del projecte

⁵⁵ Vegeu l'article 6.3.8è Llei canària 12/2009, de 16 de desembre, reguladora de la llicència comercial; article 27.2.g Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats finals a la Comunitat de la Rioja (en la redacció donada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre).

⁵⁶ L'article 9.2.h Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig) estableix entre els criteris per a la concessió de l'informe comercial: «Que el projecte d'establiment comercial faciliti i propiciï la integració, dins de la seva superfície, d'iniciatives de petit i mitjà comerç, afavorint un creixement de l'estructura comercial gradual i equilibrada, així com la revitalització de l'entorn comercial afectat. Es valorarà especialment l'articulació de mesures com les següents: 1r. Reserva d'espais i bonificació dels preus del seu lloguer o venda a fi de facilitar la incorporació preferent dels comerciants locals al nou establiment proposat. 2n. Incorporació de serveis comuns per als comerciants a grans establiments de caràcter col·lectiu, de tal manera que se'ls faciliti l'accés a eines de suport i formació que propiciïn la millora de la gestió dels seus establiments i dels serveis a clients. 3r. Incorporació d'artesans locals al recinte de l'establiment. 4t. Formalització d'acords per a la comercialització i distribució, al recinte de l'establiment, dels productes de la zona».

⁵⁷ Vegeu l'últim paràgraf de l'article 24 Llei 16/2002, de 19 de desembre, de comerç de Castella i Lleó (modificada pel Decret llei 3/2009, de 23 de desembre).

⁵⁸ Vegeu l'article 27.2.f Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats finals a la Comunitat de la Rioja (modificada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre).

⁵⁹ El principi de proporcionalitat es recull a l'article 9.1.c Directiva de serveis, en els termes formulats per la jurisprudència del TJUE, és a dir, l'aplicació d'un mecanisme de control previst en una norma de dret intern ha de ser adequada per garantir la realització de l'objectiu que es persegueix i no ha d'anar més enllà del necessari per assolir l'objectiu esmentat; vegeu STJCE de 20 de febrer de 2001, afer C-205/99, *Anadir i altres*, ap. 25; STJCE de 22 de gener de 2002, afer C-390/99, *Canal Satélite Digital*, ap. 33; i STJCE de 20 de juny de 2002, afer C-388/00 i C-429/00, *Radiosistemi*, ap. 45. L'article 5.c Llei paraigua ho preveu, per la seva banda, tal com està formulat en el nostre dret positiu, doctrina i jurisprudència, i introdueix les figures de la comunicació o la declaració responsable del prestador com a manifestacions d'aquest principi.

⁶⁰ En aquest sentit, és coneguda la posició de rebuig a l'autorització comercial autonòmica expressada per la Comissió Nacional de la Competència en ocasió de la reforma de la LOCD, en entendre que si les finalitats d'interès general que pretén protegir la segona llicència ja estan cobertes per aquests règims de llicència municipal resultaria redundant establir la necessitat d'una segona autorització per controlar les obertures de les grans superfícies, cosa que incrementaria el grau de restricció a la competència, així com la càrrega administrativa. Així es manifesta la Comissió Nacional de la Competència a *La Reforma de la Ley del Comercio Minorista en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios*, Madrid, abril 2009, p. 9-10, i en el seu *Informe 09/2009, sobre la reforma de la Ley del Comercio Minorista*, Madrid, maig 2009, p. 5; ambdós a www.cncompetencia.es.

sotmès a llicència comercial o acreditar la viabilitat i legalitat ambiental del projecte objecte d'informe;⁶¹ un nombre variat d'informes d'altres òrgans de l'Administració sobre urbanisme, carreteres o patrimoni històric;⁶² o l'informe del Tribunal autonòmic de defensa de la competència, que no podrà versar sobre aspectes econòmics (?).⁶³ Què aporta de més el control autonòmic sobre la implantació del gran equipament comercial a la consecució de les raons imperioses d'interès general? Els criteris de concessió de les legislacions autonòmiques mostren, en conjunt, un solapament de controls o, si més no, aporten arguments suficients per qüestionar l'existència d'una autorització o informe específic, en la mesura que els seus objectius s'assoleixen a través dels que ja hi ha en l'àmbit urbanístic i mediambiental. Pot servir com a exemple l'article 14.4 de la Llei 2/2010, de 13 de maig, de comerç de Castella-la Manxa; després d'afirmar que l'informe comercial s'ha d'emetre atenent criteris basats en raons imperioses d'interès general (les ja examinades), afegeix que, en particular, seran aspectes que caldrà tenir en compte, entre d'altres:

- «a) La proporcionalitat i adequació de la implantació comercial amb relació a l'entorn urbà, particularment la seva imbricació en trames urbanes consolidades o en àrees limítrofes en desenvolupament urbanístic.
- b) La intensitat d'ocupació del sòl comercial amb relació a la del sòl residencial.
- c) Les condicions de mobilitat i accessibilitat, tant de persones com de vehicles, així com la incidència sobre la xarxa viària i en les altres infraestructures públiques.
- d) El respecte mediambiental i l'eficiència energètica.
- e) L'adequada dotació d'aparcaments en relació amb la superfície útil per a l'exposició i venda al públic del gran establiment comercial, sens perjudici de qualsevol altra determinació urbanística que estableixi una exigència més gran.
- f) L'impacte visual i paisatgístic respecte a béns integrants del patrimoni historicoartístic.»⁶⁴

En definitiva, el principi de proporcionalitat i la prohibició de solapament de controls dificulta trobar arguments per justificar el fet de mantenir a les mans del departament competent en matèria de comerç un instrument autonòmic de control, l'autorització o informe comercial, els objectius del qual són satisfets pels ja existents en l'àmbit urbanístic i mediambiental, i que, en tot cas, haurien de ser inclosos en un instrument d'ordenació territorial al qual vincular aquells objectius.

4. Conclusió

⁶¹ Vegeu l'article 13.2.c Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre); article 9.2.f Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig); o article 32.2.f i 32.3.b Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior.

⁶² Vegeu l'article 14.3 Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre), i l'article 32.3.a, c i d Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior.

⁶³ Vegeu l'article 32.3.e Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior.

⁶⁴ En termes similars, article 17.2 Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears (modificada per la Llei 8/2009, de 16 de desembre); article 6.3 Llei canària 12/2009, de 16 de desembre, reguladora de la llicència comercial; article 9.2 Llei 1/2002, de 26 de febrer, del comerç de Cantàbria (modificada per la Llei 2/2010, de 4 de maig); article 24 Llei 16/2002, de 19 de desembre, de comerç de Castella i Lleó (modificada pel Decret llei 3/2009, de 23 de desembre); article 15.1 Decret llei català 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials; article 36.6 Llei 3/2002, de 9 de maig, de comerç de la Comunitat Autònoma d'Extremadura (modificada per la Llei 7/2010, de 19 de juliol); article 32.2 Llei gallega 13/2010, de 17 de desembre, de comerç interior; article 12.1 i 2 Llei 11/2006, de 22 de desembre, sobre règim del comerç minorista de la Regió de Múrcia (modificada per la Llei 12/2009, d'11 de desembre), i article 27.2 Llei 3/2005, de 14 de març, d'ordenació de l'activitat comercial i les activitats finals a la Comunitat de la Rioja (modificada per la Llei 6/2009, de 15 de desembre).

La Directiva de serveis s'hauria de veure com una oportunitat per reconduir l'ordenació espacial del gran equipament comercial i la seva problemàtica a l'àmbit que li és propi, és a dir, l'ordenació del territori i la protecció mediambiental. Tanmateix, el legislador autonòmic, llevat d'alguna excepció, s'ha inclinat per perpetuar la situació preexistent —mantenint la segona llicència o substituint-la per un informe preceptiu i vinculant—, maquillada amb la supressió de les raons de naturalesa econòmica.

Si les consideracions econòmiques ja no estan efectivament presents (llevat de casos puntuals) i «la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, l'ordenació del territori i la conservació del patrimoni històric i artístic» són les úniques raons imperioses d'interès general que justifiquen la intervenció dels poders públics, per què mantenir llavors el control via autorització comercial quan allò coherent seria utilitzar, si escau, els instruments propis de l'ordenació territorial i urbanística. La resposta ens portaria a pensar en raons de tipus polític i d'harmonització d'interessos econòmics, com reflecteix cruament l'exposició de motius de la Llei balear 8/2009, de 16 de desembre, de reforma de la Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial, quan es refereix a la Directiva de serveis com «una de les principals amenaces per al model comercial actualment en vigor en les Illes Balears, el qual es basa en el comerç urbà de proximitat».

Bibliografia

Casella, Antonio, «Los efectos de la Directiva de Servicios sobre la regulación del comercio en Italia», a Villarejo Galende, Helena (dir.), *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Editorial Comares, 2009.

Cases Pallarés, Lluís; Pons Cánovas, Ferran, *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás, «¿Quo vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregularización de la prestación de servicios?», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.

Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, «Urbanismo y Ordenación Comercial», a Tornos Mas, Joaquín (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, 2000.

— «La ordenación del comercio interior y la Directiva de servicios 2006/123», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 38, 2008.

Fortes Martín, Antonio, «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», a De la Quadra-Salcedo, Tomás (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

Guy, Cliff, «La Directiva de Servicios, las políticas de planificación comercial y los grandes establecimientos comerciales en el Reino Unido», a Villarejo Galende, Helena (dir.), *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Editorial Comares, 2009.

López Pérez, Fernando, *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Barcelona, Atelier, 2009.

Monnet, Jérôme, «El urbanismo comercial francés de 1969 a 2009: Cambios antes y después de la Directiva Europea de Servicios», a Villarejo Galende, Helena (dir.), *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Editorial Comares, 2009.

Muñoz Machado, Santiago, «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», a *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid, Círculo de Empresarios 2009.

Pareja i Lozano, Carles, «La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística», a Tornos Mas, Joaquín (coord.), *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tecno-Edicions Universitat de Barcelona, 2000.

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», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009.

Pérez Andrés, Antonio Alfonso, «La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.

Pérez Fernández, José Manuel, *Urbanismo Comercial y Libertad de Empresa*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

— «La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística», a Sosa Wagner, Francisco, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. II, València, Tirant lo Blanch, 2000.

— «El origen del llamado urbanismo comercial. Los instrumentos del urbanismo comercial y sus modelos», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 39, 2005.

— «Comercio y estructuración urbana», a Pérez Fernández, José Manuel i Álvarez Álvarez, Begoña (coords.), *Estudios sobre la competitividad del comercio minorista urbano*, Oviedo, SECA/KRK ediciones, 2008.

Pimenta Da Costa Gonçalves, Pedro Antonio, «La ejecución y transposición de la “directiva de servicios” –el caso portugués», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari 122, 2009.

Rivero Ysern, Enrique, «La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2009.

Salvador Armendáriz, María Amparo i Villarejo Galende, Helena, «La Directiva de Servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 44, 2007.

Salvador Armendáriz, María Amparo, «La Directiva de Servicios y su transposición: ¿una ocasión para repensar el derecho a la libertad de empresa?», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas*

administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España, Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2009.

Sánchez Sánchez, Zulima, «La transposición de la Directiva en Francia», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari 122, 2009.

Suelt Cock, Vanessa, «La implementación de la Directiva de Servicios en Alemania», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari 122, 2009.

Tornos Mas, Joaquín, «La licencia comercial específica y el régimen de las autorizaciones en la Directiva de Servicios», a Villarejo Galende, Helena (dir.), *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Editorial Comares, 2009.

Villarejo Galende, Helena, *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Granada, Editorial Comares, 2008.

— «La Fierecilla Domada: La Directiva de Servicios en el Reino Unido», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari 122, 2009.