

INFORME DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2016 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A UNA INSTALACIÓN DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE PARA VEHÍCULOS DE AUTOMOCIÓN (UM/139/16).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 19 de octubre de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de un operador, en el marco del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a barreras a la autorización de una instalación de suministro de combustible para vehículos de automoción por parte del Ayuntamiento de Tarragona. La reclamación puede resumirse de este modo:

- Que el 22 de julio de 2016 se solicitó Informe urbanístico ante el Ayuntamiento de Tarragona asociado a la instalación de una actividad dedicada al suministro de combustible para vehículos de automoción.
- Que en fecha 26 de septiembre de 2016 ha sido notificada resolución *“disponiendo la expedición de un Informe Urbanístico EMITIDO EN SENTIDO DESFAVORABLE, del proyecto de una actividad y/o instalación”*.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 26 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Regulación de la instalación de estaciones de servicio

La normativa estatal en materia de instalaciones de servicio recibió un impulso liberalizador mediante el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. En particular, el artículo 3 de dicho Real Decreto-ley favorece la instalación de estaciones de servicio en ciertos establecimientos y zonas (centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y polígonos industriales), sin que los órganos municipales puedan denegar la instalación de estaciones de servicio en dichos establecimientos y zonas por la ausencia de suelo cualificado específicamente para ello:

1. Los establecimientos comerciales individuales o agrupados, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales podrán incorporar entre sus equipamientos, al menos, una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos.

2. En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, el otorgamiento de las licencias municipales requeridas por el establecimiento llevará implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos.

3. El órgano municipal no podrá denegar la instalación de estaciones de servicio o de unidades de suministro de carburantes a vehículos en los establecimientos y zonas anteriormente señalados por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para ello.

4. La superficie de la instalación de suministro de carburantes, no computará como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en el que se integre a efectos de la normativa sectorial comercial que rija para estos.

Por su parte, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo de crecimiento y de la creación de empleo, modificó, en su artículo 39, el artículo 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos, que pasó a tener, en los incisos que afectan al presente informe, la siguiente redacción de carácter liberalizador para la instalación de estaciones de suministro de productos petrolíferos:

Los instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán regular aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta.

Los usos del suelo para actividades comerciales individuales o agrupadas, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, serán compatibles con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor. Estas instalaciones serán asimismo compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio.

A tenor de la reclamación, la parcela en la que pretende instalarse la estación de servicio está clasificada como “Suelo urbano no consolidado”, siendo su calificación urbanística la “*correspondiente a la clave MI ‘Transformación’*”¹. El informe municipal desfavorable que dio lugar a la denegación de autorización de instalación se fundamenta en que la parcela en la que se pretende la instalación de la estación de servicio está pendiente del desarrollo de un plan de mejora urbana (o PMU). Particularmente, la resolución indica que el PMU pendiente de desarrollo es el número 14 (PMU 14).

En los aspectos urbanísticos, sin perjuicio del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y

¹ Pág. 10 de la reclamación: “*En concreto, la clasificación urbanística del emplazamiento previsto para la actividad a desarrollar viene determinada por el planeamiento urbanístico vigente, que clasifica la parcela donde pretende implantarse la actividad como ‘Suelo urbano no consolidado’.* En la actualidad, la parcela donde pretende implantarse la actividad tiene una calificación urbanística correspondiente a la clave MI ‘Transformación’”.

Rehabilitación urbana, resultará aplicable el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (Ley de Urbanismo de Cataluña).

Por su parte, la regulación urbanística municipal consiste, en este caso, en el Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona (POUM), publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 6411, de 5 de julio de 2013.

Con relación a dicha figura urbanística, el plan de mejora urbana, el artículo 29 de la Ley de Urbanismo de Cataluña, determina que únicamente tienen la consideración de solar los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación y, en concreto, que sean susceptibles de licencia inmediata *“porque no han sido incluidos en un sector sujeto a un plan de mejora urbana ni en un polígono de actuación urbanística pendientes de desarrollo”*.

En cambio, a tenor del artículo 31.2, un suelo urbano tiene la condición de no consolidado *“cuando el planeamiento urbanístico general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana [...]”*

El apartado 3 del mismo artículo 31 se refiere a la transformación urbanística de un sector de suelo urbano mediante la aprobación de un plan de mejora urbana en los siguientes términos:

Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbano no consolidado sujeto a un plan de mejora urbana, se precisa la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan de mejora urbana, salvo en los casos de las áreas residenciales estratégicas y los sectores de interés supramunicipal, cuya ordenación detallada se establece por medio del correspondiente plan director urbanístico.

El artículo 55 de la misma Ley de Urbanismo se refiere a los PMU como planes derivados que desarrollan el planeamiento urbanístico general, constituido en este caso por el POUM.

El artículo 58.5 de la Ley de Urbanismo de Cataluña señala que el planeamiento general fijará, entre otras cuestiones susceptibles de detalle mediante un PMU, los usos principales y compatibles admitidos (*“En los ámbitos del suelo urbano no consolidado para los cuales delimiten sectores sujetos a un plan de mejora urbana, los planes de ordenación urbanística municipal fijan los índices de edificabilidad bruta, las densidades, los usos principales y compatibles, y los estándares para determinar las reservas mínimas para el sistema local de espacios libres y equipamientos. Estos sectores pueden ser físicamente discontinuos”*).

El artículo 70 de la Ley se refiere específicamente a los planes de mejora urbana, siendo su objeto en suelo urbano no consolidado: *“completar el tejido urbano o bien de cumplir operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de*

remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo o de saneamiento de poblaciones y otros de similares”.

De conformidad con el artículo 78.1 de la Ley, la formulación del planeamiento urbanístico derivado corresponde a los entes locales, sin perjuicio de la iniciativa privada contemplada en el artículo 101 de la misma Ley:

1. Corresponde formular los planes especiales urbanísticos de desarrollo, los planes de mejora urbana y los planes parciales urbanísticos a los entes locales, a las entidades urbanísticas especiales o a los demás órganos competentes en materia de urbanismo, según corresponda, sin perjuicio de la iniciativa privada de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 101.

Así pues, sin perjuicio de que la competencia para la aprobación definitiva de los planes de mejora urbana corresponda a la autoridad municipal correspondiente (arts. 80 y 81 de la Ley), resulta posible la iniciativa privada para la formulación de un plan especial urbanístico, en los términos del citado artículo 101:

1. La iniciativa privada puede formular planes especiales urbanísticos, planes de mejora urbana y planes parciales urbanísticos de acuerdo con el planeamiento urbanístico general aplicable.
2. Las personas promotoras de los planes urbanísticos a que se refiere el apartado 1 tienen derecho, si lo autoriza el ayuntamiento con la finalidad de facilitar la redacción del planeamiento, a obtener los datos informativos necesarios de los organismos públicos y a ser beneficiarias de las ocupaciones temporales que hagan falta para la ejecución del plan, de acuerdo con la legislación reguladora de la expropiación forzosa.
3. La iniciativa privada no tiene derecho al trámite para la aprobación de las propuestas de modificación de los planes de ordenación urbanística municipal que presente. Sin embargo, el ayuntamiento puede asumir expresamente la iniciativa pública para formularlas.

Por su parte, el artículo 116.4 de la Ley de Urbanismo de Cataluña señala la necesaria aprobación de un plan de mejora urbana en los casos en que el planeamiento general no contenga la ordenación detallada suficiente en suelo urbano:

En suelo urbano, es suficiente, para la ejecución urbanística, la aprobación del planeamiento urbanístico general, si éste contiene la ordenación detallada; si no es así, es preciso haber aprobado un plan de mejora urbana.

De forma coherente con las anteriores previsiones de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y particularmente con el artículo 70, citado, el artículo 20.1 del POUM se refiere en estos términos a la finalidad de los planes de mejora urbana en suelo urbano no consolidado: *“Los planes de mejora urbana en suelo urbano no consolidado tienen por objeto completar el tejido urbano o bien cumplir operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo, o de saneamiento de poblaciones y otras de similares”.*

En sentido coincidente con el artículo 116 de la Ley, el artículo 26 del POUM señala que la ejecución de los sistemas urbanísticos en suelo urbano se podrá llevar a cabo siempre que las previsiones del POUM sean suficientemente detalladas, de lo contrario será necesario aprobar un plan de mejora urbana: “*En suelo urbano, será suficiente para la ejecución la aprobación del planeamiento urbanístico general, si este contiene la ordenación detallada; si no es así, habrá que aprobar un plan de mejora urbana*”.

Con relación a los usos del suelo, el artículo 90 del POUM señala que “*Mediante la tramitación del correspondiente Plan Especial o de un Plan de mejora urbana, se podrá aceptar nuevos usos admisibles, siempre que no sean incompatibles con los usos principales o mixtos previstos en la zona*”. La posible transformación de usos mediante un POUM figura asimismo en el ya citado artículo 20.1 del POUM:

1. Los planes de mejora urbana en suelo urbano no consolidado tienen por objeto completar el tejido urbano o bien cumplir operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo, o de saneamiento de poblaciones y otras de similares.

El artículo 13, apartados 2 y 3, del POUM (“Desarrollo del Plan en suelo urbano”) hace referencia a la transformación de usos por vía de un PMU, y a su carácter preceptivo, en estos términos:

2. Además, se pueden formular planes de mejora urbana y planes especiales para desarrollar aspectos concretos del planeamiento, siempre que no se pueda concretar mediante la correspondiente licencia urbanística o, ya sea por razones de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de uso, de reurbanización, completar el tejido urbano o la urbanización, entre otros, de acuerdo con la legislación urbanística en vigor.

3. Será preceptiva la formación previa de planes especiales urbanísticos y de mejora urbana en las áreas respecto las que se haga esta expresa previsión.

Entre los usos contemplados en el artículo 90 del POUM figura el de estación de servicio, respecto del cual se indica: “*Comprende aquellas áreas situadas fuera de la calzada y aquellas edificaciones destinadas al estacionamiento de vehículos*”. Asimismo, el artículo 140 del POUM regula específicamente las áreas de servicio y las gasolineras.

Por otro lado, entre los anexos al POUM publicados en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 6442, de 20 de agosto de 2013, el anexo 4 incluye una Ficha normativa relativa al “Plan de Mejora Urbana 14” (Camí de la Salut. Suelo urbano no consolidado) que sería el que está pendiente de desarrollo a tenor de la resolución desestimatoria adjunta a la reclamación del interesado. La señalada Ficha normativa indica diversos objetivos a que debe atender el PMU 14.

Sin perjuicio del indicado régimen jurídico, la reclamación no aclara el concreto uso que en la actualidad tiene asignada la parcela en la que se pretende la implantación de la instalación de suministro de combustible. Y ello al margen de que un eventual PMU pudiera incluir el uso para gasolinera de la parcela en cuestión.

II.3) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

II.3.1) Resumen de las alegaciones de la reclamante

El interesado sostiene que la actuación del Ayuntamiento de Tarragona es contraria a la LGUM, en esencia, porque la falta de aprobación del POUM le resulta imputable a dicha autoridad municipal, lo cual perjudica el ejercicio de las actividades económicas que la LGUM pretende garantizar.

A tal efecto, se remite al artículo 78 de la Ley de Urbanismo de Cataluña, ya citado:

1. Corresponde formular los planes especiales urbanísticos de desarrollo, los planes de mejora urbana y los planes parciales urbanísticos a los entes locales, a las entidades urbanísticas especiales o a los demás órganos competentes en materia de urbanismo, según corresponda, sin perjuicio de la iniciativa privada de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 101.

En concreto, el interesado se refiere a la supuesta barrera a la actividad en los siguientes términos:

Asimismo, en relación a la necesidad de aprobar un Plan de Mejora Urbana [...] esto se trata de una competencia municipal, tal y como dispone el artículo 78 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña [...]

En consecuencia, limitar la implantación de la actividad, *sine die*, como consecuencia de la desidia de la propia Administración, en el desarrollo del Plan de Mejora Urbana, es decir, por la dejadez en la realización de sus obligaciones, supone una traba a esta mercantil en su derecho al ejercicio de la actividad que desarrolla [...]

En definitiva, esta actuación por parte del consistorio municipal, consistente en la negativa a la implantación de la actividad por falta de desarrollo del Plan de Mejora Urbana municipal, supone un límite a la implantación del ejercicio de la actividad, no encuentra respaldo alguno en la legislación vigente ni en la normativa urbanística municipal, que sitúa a la reclamante, y en general a cualquier otra mercantil que quisiera ejercer esta actividad económica en dicho municipio, en una posición de desamparo e indefensión.

II.3.2) Análisis de la reclamación a tenor de la LGUM

Como resulta de los apartados anteriores, el objeto de la controversia consiste en determinar si la actuación del Ayuntamiento de Tarragona consistente en la falta de desarrollo de un plan de mejora urbana para la parcela en la que se

pretende instalar una estación de servicio se puede considerar una barrera contraria al libre ejercicio de las actividades económicas que establece el artículo 16 de la LGUM, con carácter general.

El interesado considera que la actuación municipal sería contraria a los artículos 5, 9 y 17 LGUM. En particular, el artículo 5 de la LGUM se refiere al principio de necesidad y proporcionalidad en los siguientes términos:

Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Así pues, de acuerdo con el artículo anterior la imposición de requisitos a una actividad económica debe fundarse en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009².

Por su parte, el artículo 17 se refiere a la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad, señalando que se podrá exigir autorización cuando concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad, lo cual podrá suceder en estos casos: *“b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación”*.

Finalmente, el artículo 9 de la LGUM exige la conformidad con los principios de la Ley de las actuaciones y disposiciones emitidas por las autoridades competentes.

² Dichas razones son las siguientes: *“orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”*.

A efectos del análisis a efectuar, cabría distinguir dos cuestiones: 1) la exigibilidad de previa aprobación de un plan de mejora urbana; 2) la formulación y aprobación del plan.

Compatibilidad con la LGUM de la necesidad de previa aprobación de un PMU

El interesado sostiene que existe una barrera a la actividad económica por el mero hecho de que sea necesaria la aprobación de un plan de mejora urbana en el que debe incluirse la parcela en la que pretende la instalación.

Según se ha señalado en los apartados correspondientes, el plan de mejora urbana es un instrumento de planeamiento derivado que puede venir exigido por el planeamiento general (en este caso el POUM) por diversos motivos, incluidos los de completar el tejido urbano o la transformación de usos, a fin de permitir la ejecución y transformación urbanística del sector afectado por dicho PMU. En particular, la Ley de Urbanismo de Cataluña exige la aprobación de un plan de mejora urbana para los casos en que el planeamiento general no tenga el suficiente grado de detalle para la ejecución urbanística en suelo urbano.

Por otro lado, a tenor de la normativa estatal que ha impulsado y liberalizado la construcción de instalaciones de suministro de productos petrolíferos, las zonas o polígonos industriales podrán incorporar, al menos una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos, sin que el órgano municipal pueda denegar dicha instalación por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para ello (art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000). De otro lado, los usos del suelo para actividades comerciales y zonas o polígonos industriales serán compatibles con la actividad económica de suministro de combustible al por menor (artículo 43.2 de la Ley del Sector de Hidrocarburos).

Tal como se ha señalado, de la reclamación no resulta con claridad el tipo de usos permitidos en el suelo en que se pretende implantar la instalación de suministro de combustible. Únicamente se dice al respecto que se trata de suelo urbano no consolidado clasificado como “Transformación”. En tal medida, no resulta posible pronunciarse con certeza sobre la aplicación de la regulación estatal recién mencionada (en esencia, Real Decreto-ley 6/2000 y Ley del Sector de Hidrocarburos al caso aquí considerado).

Para el caso de que el suelo en cuestión tuviese previsto un uso industrial o comercial, cabría considerar que el municipio no podría oponer la ausencia de suelo cualificado para la autorización de la instalación por estar el suelo pendiente de la aprobación de un instrumento urbanístico (art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000). Y ello sin perjuicio de que el plan de mejora urbanística sea un instrumento exigido en ciertos casos por la Ley de Urbanismo de Cataluña (singularmente, artículo 31.3).

Así pues, al haberse efectuado por el legislador estatal un juicio de compatibilidad de usos industrial o comercial con el de suministro de combustible a vehículos, la denegación de autorización por razones urbanísticas sería contrario al principio de libre ejercicio de las actividades económicas, así como

al de necesidad y proporcionalidad previsto en la LGUM. En atención a la señalada compatibilidad de usos, la denegación de autorización debería estar fundamentada en una razón imperiosa de interés general que, en el presente caso, no se ha señalado.

El asunto en el que recayó informe de 16 de octubre de 2015 (UM/064/15) guarda similitudes con el presente. En dicho asunto, la autoridad municipal competente denegó la autorización para la instalación de una gasolinera en un centro comercial argumentando que en dicha parcela estaba pendiente la aprobación de un proyecto de urbanización. La CNMC consideró tal motivo de denegación contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad³:

[...] una interpretación como la de la autoridad municipal según la cual el suelo de la parcela donde se pretende instalar la estación de servicio no estaría cualificada para dicha instalación, no parece ajustada a los indicados principios de necesidad y de proporcionalidad.

De entrada, cabría interpretar que la normativa aprobada por el legislador estatal incluye ya una previa valoración de las posibles limitaciones a imponer a una estación de servicio que se pretende instalar en un centro comercial. Y dicha normativa dispone que no cabe denegar la autorización correspondiente por ausencia de suelo cualificado [...].

En ese mismo asunto, la SECUM consideró desproporcionada la misma actuación municipal (asunto 26.47 Venta al por menor de productos petrolíferos)⁴:

[...] la denegación de la licencia para la estación de servicio atendiendo a que están pendientes obras de urbanización en la unidad de ejecución de la parcela tampoco parece una actuación proporcionada teniendo en cuenta la compatibilidad prevista para los usos de suelo entre centros comerciales y estaciones de servicio, así como la imposibilidad de oponer la ausencia de suelo cualificado para las estaciones de servicio en estos casos.

En vista de las consideraciones anteriores, se considera necesario que la resolución de la autoridad competente motive suficientemente los motivos por los que, en ausencia de un plan de mejora urbana, no resulta posible la autorización de la instalación considerada. En particular, se considera preciso que la autoridad competente justifique, en su caso, que los usos previstos para el suelo en cuestión no incluyen alguno de los previstos en la normativa estatal para considerar compatible el uso como instalación de suministro de productos petrolíferos (uso industrial o comercial).

2. Formulación y aprobación del plan

³ UM/064/15 Gasolinera en Centro Comercial (disponible en www.cnmc.es, apartado 'Unidad de mercado').

⁴ Disponible en www.mineco.es, apartado 'Garantía de la unidad de mercado'.

El interesado considera que la falta de formulación por parte del Ayuntamiento de Tarragona de un plan de mejora urbana para el área en que está incluida la parcela en la que se pretende implantar la instalación constituye una barrera al acceso y ejercicio de la actividad contraria a la LGUM.

Tal como resulta de los apartados correspondientes, la Ley de Urbanismo de Cataluña contempla la formulación de los planes de mejora urbana por la entidad local, aunque también admite la iniciativa privada en la formulación de dichos planes (artículo 101), sin perjuicio de que su aprobación deba corresponder al municipio.

Así pues, para el caso de que fuese necesaria la aprobación de un plan de mejora urbana para el área en la que se pretende implantar la actividad, no puede considerarse, en este momento, que la falta de formulación de dicho plan por parte del Ayuntamiento constituya una barrera para el acceso a la actividad. Y ello en vista de la iniciativa privada que la Ley reconoce a los particulares para la formulación de dichos planes, los cuales podrían incluir usos distintos de los previstos en el planeamiento general.

En vista de ello, el interesado dispondría, en caso de ser preciso, de la posibilidad de formular un plan de mejora urbana para el sector en que se incluye su parcela que contemplase el uso para instalación de suministro de productos petrolíferos.

Sin perjuicio de lo anterior, la aprobación del plan de mejora urbana que eventualmente pueda formular el particular deberá partir de la libertad de ejercicio de las actividades económicas y deberá asimismo ajustarse estrictamente a los principios liberalizadores de la LGUM, y singularmente al principio de necesidad y proporcionalidad. A tenor de este último principio, el ejercicio de las actividades económicas no se podrá limitarse salvo que medie una razón imperiosa de interés general, que quede suficientemente justificada, siendo la decisión que se adopte la más proporcionada para la salvaguarda de la razón invocada.

En definitiva, para el caso de que sea necesario formular un plan de mejora urbana en el presente caso, y en vista de la iniciativa privada que la Ley reconoce a tal fin, no puede considerarse que exista, en este momento, una barrera a la actividad. Y ello sin perjuicio de que la posterior valoración y aprobación del plan que eventualmente presente el particular deba efectuarse partiendo de la libertad de acceso y ejercicio de las actividades económicas y con respeto a los derechos y garantías al ejercicio de tales actividades que la LGUM contempla.

III. CONCLUSIONES

1. El operador reclamante considera contraria a la LGUM la denegación por parte del Ayuntamiento de Tarragona de la autorización para la implantación de una instalación de suministro de productos petrolíferos debido a la necesidad de previo desarrollo del suelo mediante un plan de mejora urbana. Dicha actuación

contravendría la LGUM en la medida en que la responsabilidad para formular dicho plan de mejora urbana correspondería a la autoridad municipal.

2. La normativa estatal declara compatibles los usos del suelo para zonas industriales y comerciales con el de suministro al por menor de productos petrolíferos, sin que pueda oponerse a ello por parte de los municipios la ausencia de suelo cualificado a tal fin. En vista de ello, se considera necesario que la autoridad competente justifique en su resolución los motivos por los que en este caso debería aprobarse, necesariamente, un plan de mejora urbana con carácter previo a la autorización de la instalación, sin que pueda considerarse aplicable la normativa estatal antes mencionada.

3. Para el caso de que sea necesario formular un plan de mejora urbana en el presente caso, y en vista de la iniciativa privada que la Ley reconoce para ello, no puede considerarse que exista, en este momento, una barrera a la actividad por parte de la autoridad municipal debido a la falta de formulación de dicho plan. Y ello sin perjuicio de que la posterior valoración y aprobación del plan que deba efectuar la autoridad municipal, deba partir de la libertad de acceso y ejercicio de las actividades económicas y del respeto a los derechos y garantías al ejercicio de tales actividades que la LGUM contempla.