

INFORME DE 13 DE MARZO DE 2019 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 EN EL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ (LANZAROTE) (UM/010/19).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 11 de febrero de 2019 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 unidad de suministro de combustible en la zona industrial de Playa Honda, perteneciente al Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote). Su contenido puede resumirse de este modo:

- Que el 7 de noviembre de 2018, el operador presentó solicitud de obtención de un certificado de compatibilidad urbanística para la instalación de un punto de suministro de combustible en una parcela situada en la Zona Industrial de Playa Honda donde ya se ubica un almacén mayorista de alimentación.
- Que en mediante resolución de 12 de diciembre de 2018, notificada el 9 de enero de 2019, el Ayuntamiento de San Bartolomé le ha notificado resolución de no compatibilidad de la instalación solicitada.

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.

[...]

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.

La instalación del punto de suministro se efectuaría en una parcela situada en la Zona Industrial de Playa Honda (perteneciente al municipio de San Bartolomé) en la que ya existe un almacén mayorista de alimentación. Más en concreto, la parcela se ubica en el Sector nº 11 de suelo apto para urbanizar (S.A.U. nº 11) de dicha Zona Industrial de Playa Honda. La normativa aplicable a la parcela sería, a tenor de la Resolución cuestionada, la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias (NNSS) de San Bartolomé, específicas para la Zona

Industrial de Playa Honda¹; y el Plan Parcial del citado Sector nº 11 de suelo urbanizable sectorizado no ordenado².

A tenor de la citada Modificación Puntual de las NNSS, la actividad de punto de suministro de combustible sería compatible con el uso global previsto para dicha Zona Industrial. Señala la citada Resolución (énfasis en el original):

El uso propuesto, de **SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE**, señalado por el interesado, **SE AJUSTA al uso global TRANSPORTE y uso pormenorizado de INSTALACIONES DE SERVICIO DE VEHÍCULO**, según la descripción del mismo que se realiza en el artículo 8.6 de la Normativa de Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de San Bartolomé, específicas para la Zona Industrial de Playa Honda [...]

Por tanto, la incompatibilidad de la instalación se debería a las previsiones del Plan Parcial del Sector nº 11. Con relación a dicho Plan Parcial, la Resolución, con cita del informe municipal, destaca ciertos artículos de los que resultaría tal incompatibilidad. La misma se debería a que el uso para suministro de combustible no está previsto entre los “usos complementarios” de las parcelas de uso industrial que tengan como uso predominante el “Almacenaje comercio mayorista”, actividad que lleva a cabo el reclamante en la parcela (se citan los artículos correspondientes sin el énfasis que añade la Resolución):

Artículo 2.15. Usos

[...]

Los usos que se definen en el S.A.U. 11 son los siguientes

- Uso característico: industrial.
- Uso compatible: comercial y servicios.

Artículo 2.15.2. Uso Industrial

Artículo 2.15.2.1. Usos predominantes

-Almacenaje comercio mayorista: Comprende las actividades independientes destinadas al depósito de bienes y productos, así como las de distribución propias del comercio mayorista. [...]

Artículo 2.15.2.2. Usos complementarios

¹ B.O.C. nº 99, de 5 de agosto de 1998 y B.O.P. de Las Palmas, nº 49, de 15 de abril de 2005. Las normas subsidiarias y sus sucesivas modificaciones puntuales pueden localizarse asimismo en el siguiente [enlace](#) de la web del Gobierno de Canarias.

² B.O.P. de Las Palmas, nº 47, de 17 de abril de 2006.

-Usos complementarios de “Almacenaje comercio mayorista” serán el de comercio (en su categoría de local comercial), el de oficinas, el de equipamientos comunitarios, el de espacios libres y el de aparcamientos. [...]

Artículo 8.3.5. Régimen de complementariedad respecto al uso industrial

En las parcelas con uso predominante industrial serán usos complementarios los siguientes:

-En las que el uso predominante sea el de almacenaje y comercio mayorista, serán usos complementarios el de comercio (en su categoría de local comercial), el de oficinas, el de equipamientos comunitarios, el de espacios libres y el de aparcamientos.

II.2) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

La reclamación señala que la instalación del punto de suministro pretende efectuarse en los terrenos anexos a un almacén mayorista de alimentación situado en la parcela. Añade que la parcela está catalogada como Zona Industrial y que la actividad resulta compatible con las NNSS del Ayuntamiento.

El interesado añade que la denegación, además de contravenir el artículo 43.2 de la LSH, citada, no señala ninguna razón o motivo de interés general para denegar la solicitud de compatibilidad, de forma contraria a la LGUM.

Así pues, el objeto de la controversia consiste en determinar si es contraria a la LGUM la resolución de la autoridad competente, adoptada con base en el Plan Parcial del sector de Suelo Apto para Urbanizar número 11 sito en la Zona Industrial de Playa Honda.

A juicio de esta Comisión, ello plantea la cuestión sobre la compatibilidad de la normativa básica estatal en materia de instalación de actividades de suministro de carburantes (RD-ley 6/2000 y art. 43.2 LSH), con las competencias autonómicas y municipales en materia de ordenación territorial y urbanismo.

Según el RD-ley 6/2000, cuya cita se reproduce nuevamente aquí, no se podrá denegar la actividad de unidades de suministro en suelo industrial (como aquí sucede) por la mera ausencia de suelo cualificado 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.

Por su parte, el art. 43.2 LSH, en lo relevante, establece que los usos del suelo para actividades industriales o comerciales son compatibles con la actividad de suministro de carburantes:

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 juicio de esta Comisión, la interpretación de lo anterior debe efectuarse en los siguientes términos:

- La normativa básica estatal declara la compatibilidad de usos del suelo, pero sin llegar al extremo de impedir determinaciones urbanísticas de tipo alguno, siempre que los instrumentos urbanísticos no impongan requisitos técnicos o tecnologías concretas a la instalación.
- No obstante, las autoridades competentes no podrán, de facto, dejar sin objeto las previsiones estatales por vía de requisitos urbanísticos que resulten innecesarios o carentes de proporcionalidad. Así, un instrumento urbanístico, o su aplicación, no puede establecer requisitos innecesarios o desproporcionados a fin de dejar sin efecto la compatibilidad de usos declarada por el legislador estatal con carácter básico, lo que resultaría contrario a la LGUM.

El análisis sobre la necesidad y proporcionalidad de los distintos instrumentos urbanísticos debería efectuarse conforme a las siguientes consideraciones:

- Debe existir una razón imperiosa de interés general (RIIG) que justifique la exigencia urbanística. En particular, en las instalaciones de suministro de carburantes, en vista de los requisitos de autorización a los que están sujetas desde el punto de vista técnico y de seguridad, no estaría justificado que el instrumento urbanístico se fundamente en ese motivo de seguridad.
- No es suficiente con que se alegue la existencia de una RIIG, sino que es preciso que la autoridad competente justifique que la exigencia urbanística en cuestión es idónea y es la menos restrictiva posible:

- Idoneidad: La medida tiene que ser adecuada para salvaguardar la RIIG invocada, pero no otras (por ejemplo, seguridad pública).
- Mínima restricción: La limitación urbanística debe ser proporcionada, al no ser posible la aplicación de otra menos restrictiva.

La Resolución del Ayuntamiento de San Bartolomé no motiva de forma alguna, ni siquiera al asumir el contenido del informe emitido, posibles razones imperiosas de interés general por las que procede denegar la compatibilidad. Tal falta de compatibilidad, más que por la existencia de algún interés general a proteger, se debería a que el uso como punto de suministro, pese a estar permitido por la Modificación Puntual de las NNSS, no está previsto como tal en el Plan Parcial del Sector nº 11 en el que se ubica la parcela.

Si la denegación de compatibilidad se debe a la ausencia de suelo cualificado específicamente para ello en el Plan Parcial, la Resolución resulta contraria al artículo 3.3 del Real Decreto-ley 6/2000. Asimismo, la denegación de la compatibilidad sería contraria, por el motivo expuesto, a la declaración general de compatibilidad del uso industrial del suelo con la actividad económica de suministro de combustible prevista en el artículo 43.2 de la LSH.

Así lo confirma la jurisprudencia más reciente. A título de ejemplo, la STSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2018 (recurso 212/2014), con mención de la STC 34/2017, de 1 de marzo, estimó el recurso de un operador al considerar que un instrumento urbanístico no podrá negar la instalación de puntos de suministro de carburante por el hecho de que la actividad no esté prevista en el Plan:

Con otras palabras, el TC viene a decir que permanecen indemnes las competencias autonómicas y municipales en orden a alterar los usos (en principio todos) previstos en el planeamiento urbanístico. Pero que, ello no obstante, si esos usos coinciden con algunos de los especificados en la Sentencia (actividades comerciales e industriales, inspección técnica de vehículos, así como actividades con niveles de peligrosidad, residuos o impacto ambiental similares a los de una estación de servicios) las estaciones de servicio deberán ser autorizadas, se haya previsto o no tal actividad por el Plan. Que es tanto como decir que en esos ámbitos o en esos casos, cualquier prohibición establecida por los instrumentos de ordenación urbanística deberá considerarse nula de pleno derecho.

Asimismo, la STSJ de Baleares confirmó que un instrumento de planeamiento no puede contravenir la previsión general de la normativa estatal sobre imposibilidad de denegar la instalación de, al menos, una instalación de suministro de carburante en suelo industrial o comercial por la ausencia de previsión específica para ello en la normativa urbanística:

Por consiguiente, como acertadamente ha señalado ya la sentencia ahora apelada, la prohibición de implantación de estaciones de servicio de distribución de carburantes en polígonos industriales, contenida en el artículo 10.07 Plan General de Ordenación Urbana, ha de entenderse, si no derogada, si desplazada por el artículo 3 del Real Decreto-Ley 6/2000, en la redacción dada por el artículo 40 de la Ley 11/2013 , en cuanto se refiere a dichos polígonos; y ello en tanto que el artículo 3 del Real Decreto-Ley 6/2000 prevé ahora, en lo que importa, que los polígonos industriales puedan incorporar entre sus equipamientos instalaciones para suministro de productos petrolíferos a vehículos.

La Resolución cuestionada, en la medida en que deniega la compatibilidad de la instalación por la mera ausencia de previsión específica en la normativa urbanística, debe considerarse, asimismo, contraria al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en la LGUM. La excepción a dicha compatibilidad general del suelo industrial con la actividad de suministro de carburante debería estar fundada en la protección de una razón imperiosa de interés general y ser adecuada y proporcionada al interés a proteger, lo cual no sucede, a primera vista, en este caso. Dicho de otro modo, la limitación impuesta no se ampara en una RIIG en términos contrarios a la LGUM.

III. CONCLUSIONES

- 1.** El objeto de la presente controversia consiste en determinar si es contraria a la LGUM la resolución del Ayuntamiento de San Bartolomé consistente en denegar la compatibilidad urbanística para una instalación de un punto de suministro de combustible en una parcela situada en la Zona Industrial de Playa Honda, perteneciente al citado municipio.
- 2.** A juicio de la CNMC, no se aprecia ni está motivada la necesidad y proporcionalidad en la denegación analizada.