
INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CON REFERENCIA A LA EXIGENCIA POR PARTE DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DE SEGURIDAD INDUSTRIAL EN MATERIA DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS, CONTRA INCENDIOS Y DE SUMINISTRO DE AGUA DE CUMPLIMENTAR DETERMINADOS REQUISITOS A LAS ESTACIONES DE SERVICIO DE COMBUSTIBLE ANTES DE INICIAR SU ACTIVIDAD

Expediente: UM/045/21

PLENO

Presidenta

D^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torre

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 28 de julio de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 29 de junio de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha informado, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), de la barrera a la actividad económica que supone el artículo 18.1.e) del Real Decreto 842/2002 de 2 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión, los artículos 4 y 5 del Real Decreto 2267/2004 de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales y el artículo 7 de la Orden EYE/605/2008, de 7 de abril, por el que se regula la tramitación de las instalaciones de suministro de agua y el

procedimiento para la obtención de la autorización de los agentes que intervienen en su ejecución.

II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

El reclamante considera que ciertos requisitos previstos en la normativa estatal y en la Comunidad de Castilla y León con relación a la instalación de una actividad de suministro de combustible son contrarios a los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y reducción de cargas administrativas de los artículos 3, 5 y 7 LGUM¹.

De acuerdo con el artículo 18.1.e) del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión:

“El certificado, junto con la documentación técnica y, en su caso, el certificado de dirección de obra y el de inspección inicial, deberá depositarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con objeto de registrar la referida instalación, recibiendo las copias diligenciadas necesarias para la constancia de cada interesado y solicitud de suministro de energía. Las Administraciones competentes deberán facilitar que estas documentaciones puedan ser presentadas y registradas por procedimientos informáticos o telemáticos”.

Por su parte, el artículo 5.1 del Real Decreto 2267/2004 de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales prevé que:

“Para la puesta en marcha de los establecimientos industriales a los que se refiere el artículo anterior, se requiere la presentación, ante el órgano competente de la comunidad autónoma, de un certificado, emitido por un técnico titulado competente, en el que se ponga de manifiesto la adecuación de las instalaciones al proyecto y el cumplimiento de las condiciones técnicas y prescripciones reglamentarias que correspondan, para registrar la referida instalación”.

Finalmente, el artículo 7 de la Orden EYE/605/2008, de 7 de abril, dictada por la Consejería de Economía y Empleo de Castilla y León (BOCYL 75/2008, de 18.04.2008) por el que se regula la tramitación de las instalaciones de suministro de agua y el procedimiento para la obtención de la autorización de los agentes que intervienen en su ejecución señala en su apartado 3 que:

“Para la inscripción de la instalación y depósito de la documentación relativa a la misma se presentará en el Servicio Territorial competente en materia de

¹ Asimismo, resultarían contrarios tanto a la Ley de Industria como a la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos en relación con el artículo 14.1 de la Instrucción Técnica Complementaria ITC MI-IP04.

industria una solicitud de inscripción, junto con el proyecto, la dirección de obra, o en su caso, la memoria técnica de diseño, y el certificado de instalación, este último documento por cuádruplicado. El Servicio Territorial devolverá tres copias del certificado de instalación diligenciados, uno de las cuales se presentará en la compañía suministradora para efectuar el suministro de agua, los otros dos serán para el titular de la instalación y para la empresa instaladora, quienes los conservarán y pondrán a disposición de la Administración cuando fuesen requeridos para ello. La inscripción se hará en el registro específico de instalaciones de agua, dentro del registro de edificios no industriales, RENI. Las empresas suministradoras de agua deberán exigir al titular de la instalación el certificado de la instalación debidamente diligenciado por el Servicio Territorial competente en materia de industria correspondiente a la ubicación de la Instalación, no procediendo el suministro regular de agua mientras este documento no se presente.”

III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SUMINISTRO DE CARBURANTES EN ESTACIONES DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

El operador lleva a cabo la actividad de suministro de carburante en estaciones de servicios para vehículos de automoción.

Dicha actividad debe considerarse, por tanto, una actividad económica en los términos de la LGUM.

El operador considera que existen barreras al ejercicio de la actividad debido a las previsiones normativas señaladas en el apartado anterior.

IV. ANÁLISIS DE LAS BARRERAS AL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LA LGUM

El artículo 43.2 de la Ley 34/1998 de 7 de octubre, del sector de los Hidrocarburos (en adelante, LH) establece ciertas previsiones sobre la actividad de distribución al por menor de carburante favorables a la instalación de dichas actividades en ciertos supuestos, aunque con respeto a los actos de control preceptivos que sean precisos en cada tipo de instalación:

“La actividad de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos podrá ser ejercida libremente por cualquier persona física o jurídica.

Las instalaciones utilizadas para el ejercicio de esta actividad deberán cumplir con los actos de control preceptivos para cada tipo de instalación, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias que establezcan las condiciones técnicas y de seguridad de dichas instalaciones, así como cumplir con el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación, en especial la referente a metrología y metrotecnica y a protección de los consumidores y usuarios.

Las administraciones autonómicas, en el ejercicio de sus competencias, deberán garantizar que los actos de control que afecten a la implantación de estas instalaciones de suministro de carburantes al por menor, se integren en un procedimiento único y ante una única instancia. A tal efecto, regularán el procedimiento y determinarán el órgano autonómico o local competente ante la que se realizará y que, en su caso, resolverá el mismo. Este procedimiento coordinará todos los trámites administrativos necesarios para la implantación de dichas instalaciones con base en un proyecto único.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de ocho meses. El transcurso de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa tendrá efectos estimatorios, en los términos señalados en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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.

Lo establecido en los párrafos anteriores se entiende sin perjuicio de lo establecido en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y sus normas de desarrollo.”

De las tres presuntas restricciones denunciadas, dos se refieren a normas reglamentarias estatales en materia de seguridad industrial (instalaciones eléctricas y protección contra incendios) y la tercera procede de una orden autonómica de Castilla León en materia de instalaciones y suministro de agua.

Como puede observarse de la transcripción de las restricciones señaladas, no se establece en sentido estricto un régimen de autorización, sino que se exigen una serie de obligaciones de presentación de documentación técnica y certificados que deben ser “sellados” o “diligenciados” por la Administración autonómica. Ello sería conforme con las previsiones del artículo 43.2, recién citado, sobre la necesidad de que las instalaciones cumplan con los actos de control preceptivos para cada tipo de instalación, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias que establezcan las condiciones técnicas y de seguridad de dichas instalaciones, así como cumplir con el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación. Por otro lado,

dichos actos de control no serían en sentido estricto una autorización, pues no requieren acto expreso o tácito previo por parte de la autoridad competente².

Tampoco desde la perspectiva del artículo 5 de la LGUM se observa infracción del principio de necesidad y de proporcionalidad, pues las restricciones estarían justificadas por razón de intereses generales, particularmente en materia de seguridad:

“1. 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 ejercicio³.”

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

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM prevé, en materia de instalaciones, que pueda exigirse autorización en ciertos supuestos justificados⁴.

En particular, en las instalaciones de suministro de combustible existe un riesgo para la seguridad y los consumidores o usuarios de dichas instalaciones que debe valorarse junto con el principio de libertad de empresa (art. 38 CE). Así se reconoce en la sentencia del Tribunal Supremo 172/2019 de 13 de febrero de 2019 (recurso 1718/2017) que confirma la posibilidad instalar estaciones de combustible con la modalidad “autoservicio” o desatendidas, declarando que la

² Anexo de la Ley 20/2013: “f) Autorización, licencia o habilitación: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio”.

³ Art. 3.11: “«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el 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”.

⁴ Art. 17.1: “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.

normativa sectorial del Estado es la competente para fijar los criterios técnicos en materia de seguridad (en este caso, en el sector de hidrocarburos), efectuando el juicio de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM.

De la normativa reclamada sobre instalaciones eléctricas, contra incendios e instalaciones de suministro de agua no se desprende la necesidad de autorización administrativa previa sino la mera remisión de una documentación técnica con la naturaleza de declaración responsable o comunicación y con los efectos previstos en el artículo 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común⁵. En la medida en que la intervención autonómica se limite a diligenciar o sellar la declaración responsable o comunicación previa del interesado y éste pueda iniciar su actividad tras dicho sellado o diligenciamiento (en su caso, previo cumplimiento del resto de requisitos exigibles), la actuación no consistiría en una autorización.

V. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión, la normativa sobre instalaciones eléctricas, contra incendios e instalaciones de suministro de agua dentro del procedimiento de instalación de una actividad de suministro de combustible a vehículos, no exige una autorización administrativa, sino la mera remisión de una documentación técnica. Ello sería conforme con la regulación de tales instalaciones que efectúa la Ley del Sector de Hidrocarburos, y estaría justificado desde la perspectiva del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en la LGUM.

⁵ “Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”.