

INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN 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 DENEGACIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE VILLALBILLA DE LA LICENCIA DE OBRA MAYOR PARA LA IMPLANTACIÓN DE UNA GASOLINERA EN EL MUNICIPIO

Expediente: UM/058/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de julio de 2022.

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el 24 de junio de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, la entidad PLENOIL,

SL aporta información al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de mercado (LGUM), referente a la denegación por parte del Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid) de una licencia de obra mayor para la implantación de una unidad de suministro de combustible a vehículos (gasolinera) y centro de lavado.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) ha dado traslado a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de la reclamación a los fines del art. 28 LGUM.

II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

Es objeto de reclamación el Decreto dictado, el 9 de mayo de 2022, por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villalbilla en el marco del expediente núm. 2490/2021, que confirma en reposición el anterior Acuerdo adoptado, el 25 de febrero de 2022, por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villalbilla, a través del cual se deniega el otorgamiento de la licencia de obra mayor para la implantación de una unidad de suministro de combustible de vehículos (gasolinera) y centro de lavado.

En la Acuerdo de 25 de febrero de 2022 fundamenta la denegación en los siguientes razonamientos:

“1. La Implantación de Unidad de Suministro de Combustible constituye una de las reguladas como actividades clasificadas. El Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/61, de 30 de noviembre, incluye expresamente en su nomenclátor como actividades peligrosas los puestos de venta de gasolina -clasificación decimal internacional 612.48- por el riesgo que deriva del almacenamiento en cantidades elevadas de combustible y la inflamabilidad de éste.

Además, la definición contenida en el artículo 3 de dicho Reglamento, se refiere expresamente a las actividades peligrosas como aquéllas “que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustibles, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o bienes”.

2. Además de peligrosa, una estación de servicio representa igualmente una actividad **molesta** por los ruidos y los olores que se desprenden del almacenamiento y la manipulación de los carburantes líquidos. Así, el mismo artículo 3 del Reglamento citado, se refiere a “las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que se eliminen”.

3. El Sector SR-8 “Los Hueros” es de uso característico RESIDENCIAL, en el cual se ordena una pequeña zona comercial de cercanía entorno al acceso principal del ámbito para dar servicio a las viviendas, el cual, no se considera ni centro comercial ni parque comercial.

4. Las Normas Subsidiarias de Villalbilla cuenta con Sectores de uso INDUSTRIAL actualmente sin consolidar con suelo vacante calificado para el uso propuesto.”

Por Decreto de 9 de mayo de 2022 se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el referido Acuerdo de 25 de febrero de 2022, con base en el Informe emitido por el Arquitecto Municipal con fecha 19 de abril de 2022, cuyo contenido se transcribe en el Decreto. Dice así:

“PRIMERA ALEGACIÓN.

Son diversas las consideraciones que se amontonan en la primera alegación, procediendo a atender cada una de ellas.

1.-Sobre el informe técnico.

Se alude falta de motivación, careciendo de argumentación técnica y jurídica el informe de la arquitecto, aunque en otro párrafo de la alegación incluye que el informe es breve y sucinto.

Los informes técnicos como actos administrativos según el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”. El informe emitido reúne estas condiciones:

Es Motivado, indicando los artículos de las normas urbanísticas del Plan parcial y las Normas Subsidiarias de planeamiento por los que estima procedente la denegación de licencia solicitada.

Es un informe sucinto al expresar de manera breve, concisa y precisa los motivos que incumple la solicitud de licencia de obra e instalación, siendo sus defectos no subsanables, conforme a la normativa urbanística a la que está sujeta la interpretación de la arquitecto municipal.

2.-Sobre el cumplimiento de la normativa urbanística y sectorial se informa lo siguiente:

La propuesta incumple el artículo 8.6.6.de la ordenanza 6 Comercial del plan parcial del Sector R8 de “Los Hueros” consistente en la condición urbanística de su implantación en manzana de uso exclusivo.

La alegación alude al artículo 3 de la Ley 6/2000, el cual no es procedente, al referirse a las Instalaciones de suministro a vehículos en grandes establecimientos comerciales, no siendo este el caso.

Se alude al artículo 40 de la Modificación del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que establece lo siguiente:

El artículo 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, queda modificado en los siguientes términos:

«Artículo 3. Instalaciones de suministro al por menor de carburantes a vehículos en establecimientos comerciales y otras zonas de desarrollo de actividades empresariales e industriales.

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.

La parcela no tiene la consideración de ninguno de los supuestos que se enumeran en el apartado 1º, ni es zona industrial, ni ITV, ni centro o parque comercial ni establecimiento comercial.

Respecto al principio jerárquico normativo la Constitución española en el artículo 137 establece:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Entre ellos figura el urbanismo y su modelo urbanístico fijado en el planeamiento general y pormenorizado, en este último mediante los planes parciales de desarrollo siendo sus normas urbanísticas el documento normativo que establece las condiciones que caracterizan a cada una de las zonas de ordenación.

El municipio de Villalbilla en la potestad que le atribuye la ley del suelo estatal, autonómica y la Constitución Española ha determinado su modelo urbanístico conforme al planeamiento general y pormenorizado aprobados, con suelo suficiente y hasta en exceso, (como así lo atestiguan las 6 gasolineras existentes en el municipio), para la ubicación de dicho uso de suministro de combustible y lavadero, admitiéndose incluso en la propia urbanización residencial donde se solicita con la condición de que sea en manzana de uso exclusivo, condición que incumple la localización solicitada.

El empeño en la ubicación de dicha instalación en una parcela que no lo permite, existiendo otras no solo en el término municipal sino incluso en la misma urbanización residencial con las condiciones que establece la normativa, no es justificación para incumplir la ordenación urbanística establecida en el planeamiento urbanístico.

Por lo expuesto se propone no estimar la primera Alegación.

SEGUNDA ALEGACIÓN.

La Segunda Alegación, confirma el informe en la clasificación de la actividad indicada en el informe de la arquitecto municipal.

En la segunda parte de la alegación manifiesta que siendo real la emisión de olores y ruidos está se encuentra corregida con el cumplimiento de las normas específicas para dicha actividad.

Por lo que procede estimar la segunda parte de esta alegación que nada aporta a los motivos de la denegación enumerados en el párrafo anterior relativos a la primera alegación.

En conclusión, el informe de la arquitecto se considera motivado y justificado en la propuesta de denegación de la licencia urbanística por incumplimiento de la ordenación urbanística, no subsanable”.

III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN DE CARBURANTE Y COMBUSTIBLES EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

El apartado b) del anexo de la LGUM define el concepto “actividad económica” como “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”.

La actividad ahora analizada, esto es, la distribución al por menor de carburante y combustibles en estaciones de servicio o gasolineras, está incluida

en el ámbito de aplicación de la LGUM, tal y como dispone el artículo 2¹ y se desprende de distintos informes emitidos por esta Comisión, entre otros, los Informes [UM/010/19](#) de 13 de marzo de 2019², [UM/054/21](#) de 15 de septiembre de 2021³ [UM/094/21](#) de 17 de noviembre de 2021⁴ y [UM/003/22](#) de 8 de febrero de 2022⁵.

IV. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA NORMATIVA SECTORIAL

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

¹ *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

² <https://www.cnmc.es/node/374173>.

³ <https://www.cnmc.es/node/390543>.

⁴ <https://www.cnmc.es/node/391565>.

⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/um00322>,

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 la siguiente redacción de carácter liberalizador para la instalación de estaciones de suministro de productos petrolíferos, favoreciendo la instalación en determinados tipos de suelo, sin perjuicio de lo establecido en la Ley de carreteras y sus normas de desarrollo:

2. 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 metrotécnica 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.”

V. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LGUM

En materia de acceso y ejercicio a las actividades económicas, el art. 16 LGUM parte del principio general de libre iniciativa económica, según el cual:

“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.

Así pues, la libre iniciativa económica, que supone el libre acceso y ejercicio de la actividad, solo podrá limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva posible, según el art. 5 LGUM, en cuya virtud:

“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 ejercicio .

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

Las razones imperiosas de interés general están previstas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los siguientes términos:

“«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.”

En el ámbito de las autorizaciones, el principio de necesidad y proporcionalidad figura en el art. 17 LGUM, sobre títulos habilitantes para el acceso a una actividad. A tenor de dicho artículo, en esencia, las razones imperiosas de interés general que permiten considerar necesario y proporcionado un régimen de autorización previa de una determinada instalación (en este caso, un proyecto de estación de servicio y centro de lavado), serían las asociadas al medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o salud públicas, así como la protección del patrimonio histórico-artístico:

“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”.

En la misma línea, el artículo 84 bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, prevé:

“Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado.”

Asimismo, a tenor del art. 9 LGUM, las autoridades competentes deberán garantizar que respetan los principios de la LGUM en todas sus actuaciones:

“1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito

de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

(...)

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Villalbilla deniega la solicitud de licencia formulada por PLENOIL, SL porque incumple una disposición contenida en una norma urbanística: *“el artículo 8.6.6.de la ordenanza 6 Comercial del plan parcial del Sector R8 de “Los Hueros” consistente en la condición urbanística de su implantación en manzana de uso exclusivo.”*

En este punto, interesa traer a colación la Sentencia, de 19 de noviembre de 2020, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (rec. 5958/2019), de acuerdo con la cual al examinar la normativa urbanística desde la perspectiva de la unidad de mercado nos encontramos ante *“un duelo de fuerzas entre el establecimiento de parámetros urbanísticos que garanticen la convivencia armónica de cuantos derechos sean exigibles y deba garantizarlos la administración, y la desregulación de los mercados promovida por la Directiva 2006/123/CE, conocida como la Directiva de Servicios”*.

Este duelo o ponderación de intereses en conflicto ha de resolverse, conforme a la indicada Sentencia, teniendo en cuenta que *“el planteamiento es una*

decisión capital que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos, al trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida”, y que “la posibilidad ---y la necesidad--- de intervención municipal en la materia, en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local.”

Partiendo de la jurisprudencia expuesta y tomando en consideración el carácter peligroso y molesto que, por disposición normativa expresa, reviste la actividad de venta de gasolina, como se justifica en los actos administrativos dictados por el Ayuntamiento de Villalbilla, cabe concluir que la limitación a la libertad de establecimiento que se establece se halla justificada por concurrir razones imperiosas de interés general, consistentes en la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano.

Además, señala el Decreto de 9 de mayo de 2022 que existen otras parcelas no solo en el término municipal, sino incluso en la misma urbanización residencial que reúnen las condiciones que permiten atender la solicitud del operador económico.

VI. CONCLUSIONES

1ª.- La denegación por parte del Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid) de una licencia de obra mayor para la implantación de una unidad de suministro de combustible a vehículos (gasolinera) y centro de lavado constituye una restricción al acceso y ejercicio de la actividad económica en el sentido de los arts. 5 y 17 LGUM.

2ª.- No obstante, dicha restricción está justificada por la concurrencia de las razones imperiosas de interés general de protección de la salud pública, la seguridad pública, el medio ambiente y el entorno urbano.