

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, SOBRE LA CÉDULA URBANÍSTICA Y EL CERTIFICADO DE COMPATIBILIDAD URBANÍSTICA EMITIDOS POR EL AYUNTAMIENTO DE CHILLÓN (CIUDAD REAL) EN RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN DE UN PROYECTO QUE COMPRENDE UNA ESTACIÓN DE SERVICIO

(UM/019/23)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

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

D.^a María Jesús Martín Martínez

Secretaria del Consejo

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de abril de 2023

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 21 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito presentado por particular a través del cual informa sobre los obstáculos a la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM, en adelante), que derivan de la cédula urbanística y del certificado de compatibilidad

urbanística emitidos por el Ayuntamiento de Chillón (Ciudad Real) a petición de la cooperativa Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM en relación con el proyecto que ésta pretende ejecutar, el cual comprende un establecimiento comercial individual (tienda de proximidad), una estación de servicio y una nave almacén.

A juicio del informante, los actos de la Entidad Local están impidiendo la libertad de establecimiento de la cooperativa e imponiendo unas trabas totalmente injustificadas porque no se ajustan a la normativa aplicable. En concreto, mantiene que el certificado no aplica *“el régimen de compatibilidad de usos dispuesto art. 39 de la Ley 11/2013 (de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo), el cual COMPATIBILIZA el uso de la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor (Estación de Servicio) con CUALQUIER tipo de suelo que, por su calificación, admita el uso COMERCIAL o el INDUSTRIAL.”*

Se advierte, no obstante, que, pese a que la Secretaría para la Unidad de Mercado (SUM, en lo sucesivo) ha requerido al informante para que presente *“la documentación probatoria de que el Ayuntamiento de Chillón ha notificado su propio certificado de compatibilidad urbanística”*, como resulta del escrito obrante en las páginas 29 a 31 del expediente administrativo, lo que éste ha aportado no es un certificado, sino un escrito, de fecha 20 de febrero de 2023, que la Entidad Local remite a Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM, en el que se hace constar que se adjunta el certificado de compatibilidad urbanística solicitado, más el documento que se incluye a continuación es un informe emitido, en febrero de 2023, por un Arquitecto a requerimiento del Ayuntamiento de Chillón sobre la compatibilidad urbanística de los usos que comprende el proyecto que se pretende ejecutar.

Lo mismo ocurre con la cédula urbanística: se aporta un escrito, de fecha 20 de febrero de 2023, que la Corporación local remite a Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM, en el que se hace constar que se adjunta la cédula, pero el documento que figura seguidamente no es la cédula, sino un informe redactado en idéntica fecha por el mismo Arquitecto a solicitud del Ayuntamiento sobre las condiciones de edificación en la misma parcela.

En cualquier caso, ante la eventualidad de que sea esa toda la documentación que la Administración local ha enviado a Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM y que aquélla no haya emitido una cédula ni un certificado, el presente informe se confecciona partiendo de la hipótesis de que el contenido de la cédula y del certificado coinciden con los de los informes que se han incorporado al expediente administrativo.

La SUM ha dado traslado a esta Comisión de la información presentada para que por ésta se emita informe, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del art. 28 LGUM.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

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

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM 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*”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.*”

En el caso que nos ocupa, la actuación administrativa sobre la que versa la información presentada afecta al acceso a las actividades comprendidas en el proyecto que pretende acometer Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM en una parcela de su propiedad, esto es, a la venta de bienes (tienda de proximidad) y al suministro de combustible. Según el Informe de febrero de 2023 sobre la compatibilidad urbanística de los usos que tales actividades implican, éstas y la instalación de una nave almacén también contemplada en el proyecto se pretenden desarrollar conjuntamente, no de forma separada, lo cual no ha sido rebatido por el informante.

Pues bien, como tanto la venta de bienes como el suministro de combustible son actividades de carácter empresarial o profesional que suponen la ordenación de distintos recursos con la finalidad de intervenir en la distribución de bienes, resulta de aplicación la LGUM en el presente supuesto.

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

En la solicitud de inicio del procedimiento regulado en el art. 28 LGUM, en el marco del cual se dicta el presente informe, se mantiene que la actuación del Ayuntamiento de Chillón impide la libertad de establecimiento e impone unas trabas totalmente injustificadas.

La anterior afirmación se apoya en la tesis de que, por un lado, la cédula urbanística no reproduce la literalidad del art. 25 del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) del Ayuntamiento de Chillón (Diario Oficial de la Provincia de Ciudad Real núm. 45 de 15 de abril de 2005), y, por otro, el certificado de

compatibilidad urbanística es contrario a lo dispuesto en art. 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH, en adelante), tras la redacción dada al mismo por el art. 39 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Como hemos puesto de manifiesto en nuestro Informe, de fecha 18 de octubre de 2022 (UM/076/22), en el que se examina la respuesta ofrecida por una Entidad Local a la solicitud de informe sobre la compatibilidad de la implantación en una parcela del municipio de un establecimiento de suministro de combustible al por menor, no compete a esta Comisión valorar si la actuación administrativa denunciada vulnera o no lo establecido en el art. 43.2 LSH o en la normativa urbanística, sino única y exclusivamente si dicha actuación se ajusta a los principios reconocidos y regulados por la LGUM.

Este es el enfoque adoptado, en un asunto análogo al presente, por la Sentencia, de 21 de septiembre de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso 20/2016), según la cual:

“Conviene desde un principio destacar que la impugnación efectuada por la CNMC se ha realizado con arreglo al procedimiento especial de garantía de la unidad de mercado lo cual implica que la adecuación de los acuerdos impugnados deba hacerse con arreglo a los parámetros recogidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y especialmente si los mismos vulneran los principios de necesidad y de proporcionalidad y de simplificación de cargas previstos en los artículos 5 y 7, respectivamente, de la citada ley.

(...)

El conflicto así planteado supone analizar si, a pesar de que la autoridad municipal ha aplicado la legislación autonómica y municipal sectorialmente aplicable, los principios de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación previstos en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado aconsejaban un análisis más abierto a la libertad de empresa para crear así un entorno más favorable a la competencia y a la inversión. Principios básicos de la regulación recogida en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado que deben tenerse en cuenta por todas las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias tal como así dispone el artículo 9 de la citada Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

(...)

A la vista de este planteamiento únicamente corresponde a esta Sala examinar si los acuerdos impugnados adoptados por el Ayuntamiento de Marratxi que deniegan la autorización para la implantación de una de una estación de servicio, han respetado los principios de necesidad y de proporcionalidad aludidos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado dejando a salvo todas las

cuestiones atinentes a la conformidad a derecho de las resoluciones recurridas desde el punto de vista de la legalidad urbanística.”

Dicho esto, procede examinar, en primer término, si los actos administrativos combatidos representan un límite al acceso o al ejercicio de las actividades económicas afectadas por el proyecto de Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM.

En virtud del art. 168 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, la cédula urbanística es el documento acreditativo de las circunstancias urbanísticas que concurren en una determinada finca, tales como su situación, la clase y categoría de suelo en la que se halla enclavada o el uso e intensidad que tenga atribuida por la normativa.

Por tanto, la cédula urbanística, por sí misma, no impide ni limita el ejercicio de actividades económicas, si bien no podemos obviar que su contenido puede tener incidencia en el ulterior ejercicio de éstas.

Al respecto, no se comparte la apreciación del informante según la cual el Informe de febrero de 2023 sobre las condiciones de edificación de la parcela urbana propiedad de Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM, es “sesgado e interpretativo” y “no reproduce la literalidad” del PSDU, ya que el contenido de aquél no es contrario ni distinto de lo dispuesto en el art. 25 del PSDU, al que se hace expresa alusión.

En efecto, el referido art. 25 del PSDU establece que el uso fundamental “*dentro del perímetro de suelo clasificado como urbano es el residencial*”, de donde se desprende que el resto de usos enumerados en el precepto son compatibles con el identificado como principal.

Por lo demás, no resulta exigible ni necesaria, en nuestra opinión, la cita literal de la totalidad del precepto para acreditar las circunstancias urbanísticas concurrentes en la parcela en cuestión, que es, como ha quedado dicho, la finalidad propia de la cédula cuya emisión ha sido solicitada.

En consecuencia, no es posible mantener que la cédula urbanística del Ayuntamiento de Chillón constituya un límite al acceso o ejercicio de las actividades comprendidas en el proyecto que pretende acometer Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM.

Por lo que se refiere al certificado de compatibilidad urbanística, a través del mismo se acredita que la actividad o actividades que se pretenden llevar a cabo en una parcela son compatibles con el régimen de usos establecido en el correspondiente planteamiento para la clase de suelo en la que aquélla se ubica.

Así las cosas, dado que el Informe de febrero de 2023 sobre la compatibilidad de las actividades que se pretenden desarrollar en la finca urbana de la que es titular Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM, concluye que dichas actividades “*no son compatibles en su conjunto*” con el uso residencial que el art. 25 del PSDU reconoce como principal en suelo urbano; hemos de convenir con

el informante en que el certificado de compatibilidad urbanística del Ayuntamiento de Chillón representa un límite al acceso a las actividades comprendidas en el proyecto que desea ejecutar Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM.

Ahora bien, ello no implica *per se* que el referido acto administrativo sea contrario a la libertad de establecimiento, sino que es necesario, además, que el límite impuesto conculque los principios necesidad y proporcionalidad consagrados en 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, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. (...)”

Para concluir que las actividades que se pretenden desarrollar en la finca propiedad de Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM no son compatibles con el uso residencial, el referido Informe de febrero de 2023 se basa en que el art. 25 del PDSU exceptúa de los usos compatibles que en él se enumeran *“aquellos que por sus características tengan la calificación de insalubres, nocivos o peligrosos”*, así como en que *“la estación de servicio que se pretende instalar, conjuntamente con establecimiento comercial individual (tienda de proximidad) y nave almacén, está dentro de un uso de distribución de productos calificados como peligroso”*.

En efecto, el apartado 3 del art. 25 del PDSU prevé, como regla general, la compatibilidad del uso industrial del suelo urbano con el residencial, precisando que dentro de aquel uso *“se incluyen tanto los almacenes de mayoristas como los de distribución de productos”*. Sin embargo, a continuación establece una excepción a la regla general: la incompatibilidad de *“aquellas industrias que tengan calificación de insalubres, nocivas o peligrosas.”*

Que la actividad de venta de gasolina es una actividad peligrosa resulta de lo dispuesto en el art. 26 y en el anexo I del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, tal y como hemos recordado en nuestro Informe de 18 de octubre de 2022 (UM/079/22).

Por otro lado, hemos de tener presente 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 planeamiento 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*”, así como “*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.*”

Por tanto, la denegación por el Ayuntamiento de Chillón de la compatibilidad de los usos que implican las actividades que pretende llevar a cabo Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM en la parcela de su propiedad se fundamenta, dada la naturaleza y características de la actividad principal (suministro de combustible), en la salvaguarda de varias razones imperiosas de interés general de las 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, consistentes en la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano.

Siendo esto así, no cabe calificar el certificado de compatibilidad emitido como contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el art. 5 LGUM.

En este mismo sentido, se pronuncia la Audiencia Nacional en su Sentencia de 21 de septiembre de 2020, previamente citada, según la cual:

“Pues bien, hemos de convenir con las recurrentes en que efectivamente, la denegación de la autorización solicitada para la implantación de una estación de servicio ha limitado el ejercicio de actividades económicas, pero, sin embargo, entendemos que dicha limitación estaba justificada por la concurrencia de razones imperiosas de interés general de las definidas en el art 3.11 y 17 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. En efecto, dejando al margen, insistimos, el examen de la denegación de la autorización desde el punto de vista de la normativa urbanística, lo cierto es que la implantación de una estación de servicio es susceptible de generar daños en el medio ambiente y en el entorno urbano, así como en la seguridad o la salud pública. Y esta conclusión no puede quedar enervada por la circunstancia de que en la parcela en la que se pretendía instalar ya existiera un centro comercial con licencia por cuanto la ordenación urbanística existente al tiempo de concederse aquella había sido modificada.”

Así las cosas, la denegación de la autorización para la implantación de la estación de servicios controvertida, fundamentada en falta de urbanización del suelo conforme al planeamiento, no vulnera los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas consagrados en la Ley de Garantía de la Unidad del Mercado, por cuanto que las razones imperiosas de interés general a las que nos hemos referido no quedarían salvaguardadas, a priori, de otro modo.”

IV. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

- 1ª. La cédula urbanística emitida por el Ayuntamiento de Chillón no constituye un límite al acceso o ejercicio de las actividades comprendidas en el proyecto que pretende acometer Nuestra Señora del Castillo, SCOOP de CLM en una finca de su propiedad porque se limita a dejar constancia, como corresponde a un acto administrativo de este tipo, de las circunstancias urbanísticas que concurren en aquella finca, sin que se aprecie que la cédula contraríe o recoja algo distinto de lo previsto en el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) aprobado por aquella Entidad Local.
- 2ª. El certificado de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento de Chillón, en cambio, sí representa un límite al acceso a aquellas actividades, pues niega la compatibilidad de los usos que tales actividades implican con los permitidos por el PDSU aludido.
- 3ª. Ello, no obstante, el certificado de compatibilidad urbanística no supone un obstáculo o barrera a la aplicación de la LGUM, ya que se halla justificado en la concurrencia de razones imperiosas de interés general de las 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, consistentes en la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano.