

# **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, EN RELACIÓN CON LA NEGATIVA POR PARTE DE NUMEROSOS AYUNTAMIENTOS DE ADMITIR LA DECLARACIÓN RESPONSABLE PARA LA INSTALACIÓN DE PUNTOS DE RECARGA DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS**

(UM/035/23)

## **CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Consejeros**

D.<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar  
D.<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga  
D. Bernardo Lorenzo Almendros  
D. Xabier Ormaetxea Garai  
D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez  
D. Carlos Aguilar Paredes  
D. Josep Maria Salas Prat  
D.<sup>a</sup> María Jesús Martín Martínez

### **Secretaria del Consejo**

D.<sup>a</sup> María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 18 de julio de 2023

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 24 de mayo de 2023, tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito presentado por la Asociación de Empresas para el Desarrollo e Impulso del Vehículo Eléctrico (AEDIVE), 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 negativa por parte de numerosos ayuntamientos de admitir la declaración responsable para la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en sus términos municipales.

Concretamente, la entidad reclamante denuncia que hay más de 100 casos repartidos por las 17 comunidades autónomas en que las Entidades Locales exigen licencia de obras y rechazan la figura de la declaración responsable, en contra de lo previsto en el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

El art. 3 de la norma citada introduce un nuevo apartado en el art. 48 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, cuya redacción es la siguiente:

*“Para la instalación de puntos de recarga no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural.*

*Las licencias o autorizaciones previas serán sustituidas por declaraciones responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. La declaración responsable deberá contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido, en su caso, estar en posesión de la documentación que así lo acredite.*

*La declaración responsable permitirá realizar la instalación del punto de recarga e iniciar el servicio de recarga energética desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección de las administraciones públicas competentes.*

*La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable, o la no presentación de la declaración responsable determinará la imposibilidad de explotar la instalación y, en su caso, la obligación de retirarla desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

*Las administraciones públicas competentes establecerán los elementos de la declaración responsable que tendrán dicho carácter esencial.*

*Lo previsto en este apartado se entenderá sin perjuicio del régimen de autorizaciones previsto en el artículo 53.”*

Aunque la informante identifica en su escrito los ayuntamientos y las comunidades autónomas que no admiten la declaración responsable en este ámbito, lo cierto es que no ha aportado ninguna disposición y/o acto administrativo que acredite la realidad de lo afirmado.

La hoy denominada Secretaría para la Unidad de Mercado<sup>1</sup> (SUM, en lo sucesivo) ha remitido, el día 26 de mayo de 2023, a esta Comisión la solicitud y documentación aportada para que por ésta se emita informe, con arreglo a lo previsto 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 actividad sobre la que versa la información presentada es la prestación de servicios de recarga energética y, en particular, la instalación de puntos de recarga, lo que constituye una actividad económica que se puede prestar en condiciones de mercado, luego en la medida en la que así sea, resulta de aplicación la LGUM.

---

<sup>1</sup> Con carácter previo a la modificación efectuada en la LGUM por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), recibía el nombre de Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

### III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

La falta de acreditación por AEDIVE de la efectiva existencia de los obstáculos a la aplicación de la LGUM que denuncia en el escrito rector del presente procedimiento determina que el contenido de este informe sea meramente teórico y que no sea posible concluir si las concretas Administraciones autonómicas y locales que se identifican en aquél han actuado o actúan de conformidad con lo dispuesto en la ley citada o en contra de ella en relación con la actividad consistente en la instalación de puntos de recarga energética.

Hecha esta precisión, conviene comenzar poniendo de manifiesto que la LGUM tiene por objeto, según su art. 1, *“establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional”*; principio este que se fundamenta *“en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.”*

La libertad de establecimiento ha de ser entendida, a lo efectos de la LGUM, como la libertad de acceder a una actividad económica no asalariada y a ejercerla, así como la libertad de constituir y gestionar empresas y, especialmente, sociedades, en las condiciones fijadas por la legislación, por una duración indeterminada, en particular por medio de una infraestructura estable. Así resulta de la definición que del término “establecimiento” nos ofrece el apartado g) del anexo de la propia LGUM.

Pues bien, entre los *“principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación”* proclamados en el capítulo II del mismo texto normativo destacamos, por lo que aquí interesa los principios de necesidad y proporcionalidad y la denominada *“garantía de las libertades de los operadores económicos”*. A los dos primeros principios se refiere el art. 5 en los términos que siguen:

*“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. (...)*

A la garantía de las libertades de los operadores económicos se refiere el art. 9, según el cual todas las autoridades competentes deben velar 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, simplificación de cargas y transparencia. En particular, añade, han de garantizar que cumplen los principios citados, entre otros actos, *“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 línea con lo anterior, dispone el art. 17 LGUM, bajo la rúbrica *“instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad”*:

*“1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*b) Respecto a las instalaciones, bienes 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.*

*c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función*

*de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.*

*d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.*

*Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.*

*2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.*

*3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.*

*4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.”*

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, es posible sostener que la exigencia por las administraciones públicas de un título habilitante para ejercer una determinada actividad económica será respetuosa con la libertad de establecimiento de los operadores que pretendan desarrollar tal actividad únicamente cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, lo que habrá de quedar justificado, en su caso, en la norma que establezca la exigencia del título habilitante en cuestión.

En este sentido, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, señala que la modificación que lleva a cabo en el art. 48 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, mediante la introducción de un nuevo apartado 5, anteriormente reproducido, tiene como objetivo “reducir las cargas y barreras administrativas para el despliegue de la infraestructura de recarga” y responde a



la finalidad de “*dinamizar la instalación de puntos de recarga y, con ello, impulsar decididamente la transición hacia un modelo económico más sostenible.*”

Por tanto, la exigencia por las administraciones públicas competentes de autorización o licencia para la instalación de punto de recarga energética solo será conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad reconocidos en el art. 5 LGUM cuando aquella actividad pretenda realizarse o afecte a edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural, pues así lo prevé el art. 48.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, en su primer párrafo.

Fuera del supuesto excepcional mencionado, el acceso a la actividad económica consistente en la instalación de puntos de recarga energética únicamente podrá estar supeditado a la presentación de una declaración responsable que se ajuste a lo prevenido en el aludido art. 48.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de las autorizaciones que sean exigibles para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas e infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del mismo cuerpo normativo.

## IV. CONCLUSIONES

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

- 1ª. La falta de acreditación por la informante de la efectiva existencia de los obstáculos a la aplicación de la LGUM que denuncia en el escrito rector del presente procedimiento determina que el contenido de este informe sea meramente teórico y que no sea posible concluir si las concretas Administraciones autonómicas y locales que se identifican en aquél han actuado o actúan de conformidad con lo dispuesto en la ley citada o en contra de ella en relación con la actividad consistente en la instalación de puntos de recarga energética.
- 2ª. La exigencia por las administraciones públicas competentes de autorización o licencia para la instalación de punto de recarga energética solo será conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad reconocidos en el art. 5 LGUM cuando aquella actividad pretenda realizarse o afecte a edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural, pues así lo prevé el art. 48.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, en su primer párrafo.

- 3ª. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las autorizaciones que sean exigibles para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas e infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del mismo cuerpo normativo.