

RESUMEN (26)

Gasolinera Sant Cugat del Vallés

Una empresa que pretende instalar una gasolinera en Sant Cugat del Vallés presenta ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación contra el Certificado de Compatibilidad Urbanística emitido por ese Ayuntamiento el 20 de julio de 2016. En concreto, se reclama que dicho certificado le impide obtener la licencia ambiental necesaria para el acceso a la actividad ya que concluye que la valoración sobre la compatibilidad urbanística de la actividad queda supeditada a la previa redacción, tramitación, aprobación definitiva y publicación del Plan Especial urbanístico.

El informe de la SECUM emitido durante el procedimiento considera que: (i) cualquier intervención de las autoridades sobre el acceso y el ejercicio de las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM debe respetar los principios de esta norma; (ii) que la falta de desarrollo normativo no es óbice para que una determinada medida de intervención económica deba soportarse, en todo caso, sobre los principios de necesidad y proporcionalidad; (iii) y que de acuerdo con los términos de los artículos 5 y 17 de la LGUM, cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la supeditación de las valoraciones de compatibilidad urbanística de la actividad de suministro de combustible para vehículos de automoción, a la redacción, tramitación, aprobación y publicación previa del correspondiente Plan Especial urbanístico al que se refiere el artículo 280.3 de las Normas urbanísticas del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés.

Con posterioridad a la remisión del informe de la SECUM a la autoridad competente, el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés ha emitido una Resolución en la que informa que el Plan Especial urbanístico al que se supedita la valoración de la compatibilidad urbanística solicitada por el interesado en el certificado reclamado es el previsto en el artículo 280.4 de las Normas urbanísticas, que puede ser redactado y formulado por el interesado de acuerdo con el artículo 101.1 y 2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

[Informe SECUM](#)



26/1682

I. INTRODUCCIÓN

El 26 de agosto de 2016, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (...), en nombre y representación de la mercantil (...), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por el "*Certificado de Compatibilidad Urbanística emitido por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Valles el 20 de julio de 2016*", en relación con la actividad de suministro de combustible para vehículos de automoción en una parcela de ese municipio, ya que dicho certificado concluye que la valoración sobre la compatibilidad urbanística de la actividad queda "*supeditada*" a la previa redacción, tramitación, aprobación definitiva y publicación del correspondiente Plan Especial.

A juicio de la interesada, el pronunciamiento reclamado supone una traba a la implantación y desarrollo de este tipo de negocio y sería contrario a los artículos 5, 9, 17 y 18 de la LGUM.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

En los últimos años se ha ido aprobando diversa normativa estatal destinada a promover la instalación de estaciones de servicio, mediante eliminación de barreras, la simplificación de trámites y la eliminación de requisitos innecesarios.

- **La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.**

Esta Ley tiene por objeto regular el régimen jurídico de las actividades relativas a los hidrocarburos líquidos y gaseosos, estableciendo las condiciones para la distribución al por menor de productos petrolíferos. En su **artículo 2** considera el suministro de productos petrolíferos, donde se incardinan las actividades consistentes en la distribución al por menor de productos petrolíferos, como una actividad de interés económico general. Además, su **artículo 43**, en la redacción dada por 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, señala:



“Artículo 43. Distribución al por menor de productos petrolíferos.

[...]

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 metrotecnia 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.”

- **Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.**

Esta norma tiene por objeto, entre otras cuestiones, incrementar la competencia en el sector de hidrocarburos promoviendo la instalación de estaciones de servicio en grandes superficies. A estos efectos, el artículo 3 señala:

“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.

4. La superficie de la instalación de suministro de carburantes, no computará como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en el que se integre a efectos de la normativa sectorial comercial que rija para estos.”

- **Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.**



La norma tiene también entre sus objetivos facilitar la apertura de estaciones de servicio, estableciendo una nueva redacción para el artículo 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, anteriormente transcrito, y estableciendo una Disposición transitoria cuarta con el siguiente contenido:

“Disposición transitoria cuarta. Licencias para nuevas instalaciones de suministro.

Las licencias municipales que se soliciten para la construcción de las instalaciones de suministro en los establecimientos y zonas a los que se refiere 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, que ya dispongan de licencia municipal para su funcionamiento a la entrada en vigor de esta ley se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica resolución expresa dentro de los 45 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo, el promotor comunicará la fecha prevista de comienzo de las obras de construcción de la instalación a la autoridad responsable de la concesión de dicha licencia.”

b) Marco normativo autonómico.

- **Ley 20/2009, de 4 de septiembre, de prevención y control ambiental de las actividades.**

Esta Ley tiene por objeto regular el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental emplazadas en Cataluña. Recoge seis regímenes de intervención administrativa diferentes en función del tipo de actividad:

- Autorización ambiental con una declaración de impacto ambiental: se someten a este régimen de intervención las actividades incluidas en los anexos I.1 y I.2. (que recogen las actividades de mayor impacto ambiental).
- Declaración de impacto ambiental con una autorización sustantiva: se someten las actividades incluidas en el anexo I.3. La declaración de impacto ambiental se integra en la autorización del órgano competente.
- Licencia ambiental: quedan sometidas a este régimen las actividades incluidas en el anexo II. Estas actividades se subdividen en: actividades sometidas a la licencia ambiental y a un proceso de decisión previa sobre la necesidad de declaración de impacto ambiental; y actividades sometidas a



una licencia ambiental sin necesidad de sometimiento a ningún proceso de evaluación de impacto ambiental.

- Comunicación: para las actividades del anexo III.
- Intervención ambiental de actividades temporales, móviles y de investigación.
- Intervención ambiental en actividades de competencia municipal sectorial.

La venta al detalle de carburantes para motores de combustión interna es una actividad incluida en el **anexo II** de esta norma, bajo el epígrafe “otras actividades”, apartado 12.20, por lo que estaría sometida al régimen de licencia ambiental, cuyo procedimiento se regula en los artículos 37 al 50. Interesa en este expediente referirse al artículo 39 que regula el certificado de compatibilidad de la actividad con el planeamiento urbanístico, mediante la siguiente redacción:

“Artículo 39. Solicitud.

1. *Previamente a la redacción del proyecto y a la solicitud de licencia ambiental puede solicitarse el informe urbanístico del ayuntamiento del término municipal donde debe ubicarse la actividad, acreditativo de la compatibilidad de la actividad con el planeamiento urbanístico, regulado por el artículo 60.*
2. (...)
3. *En el caso de actividades que, a pesar de que no están incluidas en la legislación de accidentes graves, proyectan tener alguna de las sustancias químicas o categoría de sustancias tóxicas o muy tóxicas, de conformidad con los umbrales que se establezcan en la normativa de seguridad industrial, es preceptivo el informe que ha de emitir el departamento competente en esta materia según establece el artículo 60.”*

Es preciso señalar que el Certificado de compatibilidad urbanística objeto de esta reclamación indica, en sus consideraciones jurídicas, que “*la normativa que regula la necesidad de concurrencia de un certificado de compatibilidad urbanística, formando parte integrante de la documentación que ha de acompañar a la solicitud de autorización ambiental, es la Ley 20/2009 de prevención y control ambiental, en concreto, su artículo 17.1.d), que señala que la solicitud de autorización ambiental ha de ir acompañada de la siguiente documentación: d) informe urbanístico del ayuntamiento donde se ubica la actividad, establecido por el artículo 60, que acredita la compatibilidad de la*



actividad con el planeamiento urbanístico, y la disponibilidad y la suficiencia de los servicios públicos que exija la actividad.”

El artículo 17 forma parte del procedimiento de autorización ambiental, que es el que corresponde a las actividades recogidas en el anexo I.1 y I.2. La venta al detalle de carburantes de automoción, sin embargo, está incluida en el anexo II como actividad sujeta a licencia ambiental pero no a autorización ambiental.

c) Marco normativo local.

Interesa mencionar en este informe **La complementación y modificación de las Normas Urbanísticas (NNUU) del Plan General Metropolitano de Barcelona (PGMB), en orden a la implantación de gasolineras en el municipio de Sant Cugat del Vallés, publicadas en el Diario Oficial de Cataluña nº 5245 el 28 de octubre de 2008.**

Estas NNUU prevén la aprobación de un Plan Especial urbanístico para establecer los criterios de localización de las estaciones de servicio de carburantes en el municipio de Sant Cugat del Vallés, que debe iniciarse como máximo después de un año de la publicación de la aprobación definitiva de la modificación puntual de las mismas. De acuerdo con las NNUU dicho Plan Especial se fundamentará en criterios medioambientales y de movilidad y tendrá que prever, en función de la demanda estimada, el número y la ubicación orientativa de las estaciones de servicio necesarias en el término municipal.

Además, para la implantación de cualquier nueva estación, las NNUU exigen un Plan Especial urbanístico específico para la gasolinera concreta de que se trate, en el que para gasolineras nuevas no contempladas en el Plan anterior, habrá de justificarse también la necesidad y el interés o servicio público de su implantación en base a la demanda estimada.

Las NNUU admiten la implantación de estaciones de servicio en: (i) suelo industrial, (ii) en zonas sujetas a ordenación volumétrica específica, (iii) en subzonas unifamiliares y plurifamiliares de ordenación en edificación aislada siempre que no superen los 300 metros cuadrados y una distancia mínima de 25 metros de cualquier vivienda o solar, y (iv) en zonas de renovación urbana.

No obstante, en todos los casos es necesaria la aprobación de los dos Planes Especiales urbanísticos en cumplimiento de los artículos 280.3 y 280.4 que se transcriben a continuación:

“Artículo 280. Uso industrial.

(...)



“3. Los criterios para la localización de las estaciones de servicio en el municipio de Sant Cugat del Valles se establecerán mediante un Plan especial urbanístico. Esta figura de planeamiento derivado se fundamentara en criterios medioambientales y de movilidad y tendrá que prever, en función de la demanda estimada, el número y la ubicación orientativa de las estaciones de servicio necesarias para el Término Municipal. Estas se tendrán que situar preferentemente a las vías de acceso a la ciudad sin interferir con la trama urbana. Aquellas estaciones de suministro de carburantes existentes que no se ajusten a los criterios que establezca el mencionado Plan tendrán, a partir del momento de su aprobación, la consideración de fuera de ordenación. El propio Plan u otro específico podrán prever el traslado a otra ubicación que si cumpla con los criterios establecidos por el primero.

4. *Para la implantación de cualquier nueva estación de suministro de carburante en el municipio será necesario la aprobación de un plan especial urbanístico específico para la gasolinera que se trate. Este plan se tendrá que ajustar a las determinaciones que fije el plan especial urbanístico mencionado en el punto anterior y tendrá que establecer las condiciones de ordenación e implantación de dicha actividad. Este plan estará sometido, si es necesario de acuerdo con legislación aplicable, a evaluación ambiental, y en todo caso tendrá que contener un estudio de movilidad completo que justifique la correcta ubicación atendiendo a la capacidad de la red viaria. En el supuesto de que se trate de una nueva estación de servicio, no prevista en el Plan especial urbanístico indicado en su punto anterior, será necesario justificar también la necesidad y el interés o servicio público de su implantación en base a la demanda estimada en el momento de su redacción.”*

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

- a) Inclusión de la actividad de distribución al por menor de carburantes y productos petrolíferos en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: 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 de distribución al por menor de carburantes y productos petrolíferos constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“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.”

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 30 de agosto de 2016, pero fue entregada en la Oficina de Correos de Badía del Vallés el 26 de agosto. Se plantea frente a un Certificado de compatibilidad urbanística de 20 de julio, con registro de salida de 28 de julio de 2016.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

La LGUM en su Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

En concreto, el **artículo 5** de la LGUM relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, en su apartado primero, exige que 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 3.11¹ de la Ley 17/2009, de 23 de

¹ «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



noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El apartado segundo del citado artículo considera que cualquier límite o requisito establecido 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. El **artículo 17** instrumentaliza este principio de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 9 establece que 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 establecidos en la LGUM. En consecuencia se hace extensible, entre otros, los comentados principios de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la Administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio.

En el caso que nos ocupa, la reclamación se presenta contra el Certificado de Compatibilidad Urbanística emitido por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés el 20 de julio de 2016, según el cual la valoración solicitada sobre la compatibilidad urbanística de la actividad queda supeditada a la previa redacción, tramitación, aprobación y publicación de un Plan Especial.

La supeditación de la valoración de la compatibilidad urbanística a la que hace referencia el Certificado supone en la práctica la imposibilidad de continuar con la tramitación de la obtención de la licencia ambiental necesaria para la implantación de la estación de servicio solicitada, siendo así que su efecto es el equivalente a una denegación de inicio de la actividad.

Además, esa supeditación podría tener carácter general. No se entendería que se aplicara exclusivamente al operador interesado y no a otros que solicitaran también ese certificado para la misma actividad, puesto que a todos afectaría del mismo modo la mencionada ausencia normativa.

Es conveniente señalar que la tramitación del Plan Especial al que este certificado alude supeditando su valoración, es competencia del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, que debía haberlo iniciado antes de octubre de 2009. También es ilustrativa una de las consideraciones jurídicas del propio certificado en la que se menciona que *“no consta que haya sido aprobado ningún Plan especial, motivo por el cual no es posible informar desfavorablemente en atención a unas condiciones que no han sido determinadas, como tampoco podría ampararse en dicha ausencia normativa,*

conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



que no es imputable al interesado, una eventual denegación de la actividad, puesto que resultaría falta de motivación jurídica”.

Desde el punto de vista de la LGUM, para la evaluación de la necesidad y proporcionalidad de la supeditación de la valoración de la compatibilidad urbanística de la actividad, deben considerarse entre otros los siguientes elementos:

- La falta de desarrollo normativo no es óbice para que una determinada medida de intervención económica deba soportarse, en todo caso, sobre los principios de necesidad y proporcionalidad. Es decir, cualquier actuación de la administración, incluida la supeditación de las valoraciones de los certificados de compatibilidad urbanística hasta la elaboración del Plan Especial como la que nos ocupa, debe asentarse sobre los principios de necesidad y proporcionalidad y no puede justificarse exclusivamente en la ausencia de un instrumento normativo.
- En el caso objeto de este informe, podría considerarse que las posibles razones imperiosas de interés general que se pretende proteger a través de la medida podrían ser la salud pública, el medio ambiente o el entorno urbano, razones todas ellas incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que pueden justificar el establecimiento de un régimen de intervención y que, por tanto, podrían justificar una denegación si se apreciara que dichas razones podrían quedar desprotegidas por el desarrollo de la actividad económica. Sin embargo, el Certificado reclamado no alude a ninguna de estas razones imperiosas de interés general, ni acredita su desprotección por la posible instalación de la estación de servicio concreta solicitada.
- El establecimiento de una supeditación de carácter general y de aplicación casi absoluta a un determinado sector, como podría deducirse del certificado reclamado, es una medida que afecta a una pluralidad de operadores en su conjunto, en un sector estratégico en el que el legislador está promoviendo la eliminación de barreras, los requisitos innecesarios y la simplificación de trámites, precisamente para facilitar la entrada de nuevos operadores. Consecuentemente - en atención al principio de proporcionalidad - deberían justificarse las razones por las que otro tipo de medidas, como por ejemplo un análisis individualizado caso a caso, no son posibles o no permiten atender adecuadamente a la protección de las posibles razones imperiosas de interés general que se invocaran.



En atención a los anteriores elementos, esta Secretaría considera que cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la supeditación de la valoración de la compatibilidad urbanística para la implantación de estaciones de suministro de carburante en el término municipal de Sant Cugat del Vallés, a la previa aprobación de un Plan Especial.

IV. CONCLUSIONES

Cualquier intervención de las autoridades sobre el acceso y el ejercicio de las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM debe respetar los principios de esta norma.

La falta de desarrollo normativo no es óbice para que una determinada medida de intervención económica deba soportarse, en todo caso, sobre los principios de necesidad y proporcionalidad.

De acuerdo con los términos de los artículos 5 y 17 de la LGUM, cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la supeditación de las valoraciones de compatibilidad urbanística de la actividad de suministro de combustible para vehículos de automoción, a la redacción, tramitación, aprobación y publicación previa del correspondiente Plan Especial urbanístico al que se refiere el artículo 280.3 de las Normas urbanísticas del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés.

Madrid, 20 de septiembre de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO