

## **NOTA SECTORIAL GASOLINERAS: RESUMEN DE VALORACIONES**

A fecha de 26 de enero de 2020, en este subsector se han presentado un total de 45 solicitudes de inicio de procedimientos ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (aproximadamente un 7% del total de solicitudes presentadas) de las cuales 36 han sido reclamaciones presentadas en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM y 9 corresponden informaciones tramitadas bajo el procedimiento previsto en el artículo 28. No han sido admitidas a trámite 15 solicitudes del procedimiento del artículo 26 de la LGUM. El resto de los 30 procedimientos han sido ya finalizados. Las solicitudes han sido frente a actos o disposiciones generales de CCAA y especialmente de ayuntamientos.

EXPEDIENTES DE GASOLINERAS (arts. 26 y 28 LGUM) .....	2
1. CASOS RESUELTOS.....	2
2. MOTIVOS DE CONTROVERSIA.....	7
3. VALORACIÓN .....	7
3.1. Valoración de la SECUM .....	7
3.2. Valoración de la CNMC.....	12
3.3. Valoración publicada por ADCA.....	16

## EXPEDIENTES DE GASOLINERAS (arts. 26 y 28 LGUM)

### 1. CASOS RESUELTOS

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
SECUM <u>26.0047 VENTA AL POR MENOR DE CARBURANTE. Gasolinera en centro comercial</u> CNMC <u>UM/064/15 Gasolinera en centro comercial</u>	Denegación de la licencia de instalación y obras solicitada por el reclamante para la instalación de una estación de servicio para la venta al por menor de carburante en una parcela ocupada por un centro comercial.
SECUM <u>26.0084 Gasolinera Alcalá de Henares</u> ADCA <u>ADCA Gasolinera Alcalá de Henares</u>	Denegación de la licencia de obras solicitada por el reclamante para la instalación de una gasolinera y un lavadero de coches
SECUM <u>26.0076 Gasolinera Sant Cugat del Vallés</u>	El certificado de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento le impide obtener la licencia ambiental necesaria para instalar una gasolinera.
SECUM <u>26.0095 Gasolinera La Coruña</u> ADCA <u>ADCA Gasolinera La Coruña</u>	Denegación de la solicitud de licencia urbanística para la construcción de una gasolinera.
SECUM <u>26.0092 Gasolinera Cádiz</u>	Informe del Ayuntamiento que considera que la instalación de una gasolinera no es autorizable
SECUM <u>26.0090 Gasolinera Tres Cantos</u>	Informe técnico del arquitecto municipal según el cual el uso de gasolinera no es autorizable
SECUM <u>26.0106 Gasolinera San Pedro Alcántara</u> CNMC	Denegación de la licencia de obras para la instalación de una gasolinera en un polígono industrial.

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
<u>UM/006/17 Instalación de suministro de combustible</u>	
SECUM <u>26.0093 Gasolinera Jávea</u> ADCA <u>ADCA Gasolinera Jávea</u>	Informe desfavorable de compatibilidad urbanística para la instalación de una gasolinera
SECUM <u>28.0107 GASOLINERA Alcalá de Henares</u> ADCA <u>ADCA Gasolineras Alcalá de Henares</u>	Acuerdo de la Junta de Gobierno Local en el que se mantiene la suspensión de las licencias para establecimientos de suministro de combustible en las áreas de uso comercial y terciario.
SECUM <u>26.0112 GASOLINERA Sant Cugat del Vallés 2</u>	Informe desfavorable de compatibilidad urbanística para la instalación de una gasolinera
SECUM <u>26.0113 GASOLINERA Erandio</u> ADCA <u>ADCA Gasolinera Erandio</u>	Informe desfavorable de compatibilidad urbanística para la instalación de una gasolinera
SECUM <u>26.0116 GASOLINERA La Roca del Vallés</u>	Certificado de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento en el que se informa desfavorablemente la actividad de una unidad de suministro desatendida para la distribución minorista de carburante en ese municipio.
SECUM <u>26.0114 GASOLINERA – Tarragona</u> ADCA <u>ADCA Gasolinera Tarragona</u>	Informe urbanístico desfavorable relativo a la implantación, con carácter provisional, de una unidad de suministro de carburante
SECUM <u>26.0123 GASOLINERA – Mairena del Aljarafe</u>	Suspensión de la tramitación de la licencia de obra mayor solicitada para la implantación de una unidad de suministro desatendida para distribución minorista de combustible.
SECUM <u>26.0140 GASOLINERA Chestre</u>	Denegación de licencia ambiental para la implantación de una instalación de venta al por menor de carburantes y una resolución por la que se suspende la tramitación y otorgamiento de licencias de actividad de estaciones de servicio por parte del ayuntamiento.

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
SECUM <u>26.0134 GASOLINERA Cubelles</u>	Certificado de compatibilidad urbanística en el que se informa desfavorablemente la instalación de una estación de servicio de combustible desatendida en una parcela de ese municipio.
SECUM <u>26.0136 GASOLINERA – Arcena</u>	No se atiende la solicitud de licencia de obras para la ejecución de una unidad de suministro de combustible desatendida y centro de lavado de coches
SECUM <u>26.0178 GASOLINERA – San Bartolomé (Lanzarote)</u> CNMC <u>UM/010/19 Instalación de suministro de combustible San Bartolomé</u> ADCA <u>ADCA Gasolinera San Bartolomé Lanzarote</u>	Certificado de compatibilidad urbanística en el que se informa desfavorablemente la instalación de un punto de suministro de combustible en la parcela donde ya se ubica un almacén mayorista de alimentación en ese municipio.
SECUM <u>26.0226 Gasolinera Valdepeñas</u>	Denegación de la licencia de obra para la implantación de la actividad de suministro de combustible al por menor.
SECUM <u>26.0135 GASOLINERA - Tarragona</u> CNMC <u>UM/139/16 Instalación de suministro de combustible para vehículos de automoción</u>	Informe urbanístico emitido en sentido desfavorable para la instalación de una unidad de distribución minorista de carburantes y combustibles petrolíferos para vehículos de automoción
SECUM <u>26.0233 GASOLINERA – Los Molinos. Madrid</u>	Orden de la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se deniega la solicitud de calificación urbanística para la construcción e implantación de actividad de estación de servicio y tienda
SECUM <u>28.0091 GASOLINERA – Cooperativa</u> CNMC <u>UM/119/17 Barreras al ejercicio de la actividad de suministro de Combustible</u>	Resolución sancionadora impuesta a una cooperativa agroalimentaria Castilla-La Mancha, por el funcionamiento de una instalación de distribución de carburante desatendida, así como de la normativa autonómica que ampara dicha resolución sancionadora.

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
<p>SECUM  <u>28.0144 GASOLINERA – Sevilla</u>            CNMC  <u>UM/040/19 Instalación de suministro de combustible</u></p>	<p>Las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla (PGOU) establecen, como condición de la ordenación de las grandes superficies comerciales, el uso compatible de estaciones de servicio y unidades de suministro de venta de carburantes pero con un máximo de dos surtidores.</p>
<p>SECUM  <u>28.0158 GASOLINERA – Galicia</u>            CNMC  <u>UM/080/19 Inscripción en el registro de instalaciones de suministro</u></p>	<p>Decreto de la Consejería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia por el que se regula el procedimiento integrado para la implantación de instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos</p>
<p>SECUM  <u>28.0160 GASOLINERA – Canarias</u></p>	<p>La modificación puntual del Plan General de Arafo, que considera como uso permitido en esta zona el de estación de suministro de combustible y lavado de vehículos, siempre y cuando haya una distancia mínima de 500 metros a otras estaciones</p>
<p>SECUM  <u>28.0164 GASOLINERA – Losar de la Vega</u></p>	<p>No se ha recibido contestación sobre la solicitud de calificación urbanística y estudio abreviado de impacto ambiental (para su traslado a la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio), licencia urbanística de obras, declaración de utilidad pública o interés social del proyecto y liquidación del canon urbanístico para la instalación de suministro de combustible.</p>
<p>SECUM  <u>28.0171 GASOLINERA – Los Molinos. Madrid</u></p>	<p>Información desfavorablemente del ayuntamiento de la instalación de la estación de servicio y se ordenó la remisión del expediente a la Comunidad de Madrid solicitando el correspondiente informe de calificación urbanística.</p>
<p>SECUM  <u>28.0172 GASOLINERA – Manzanilla (Huelva)</u>            CNMC  <u>UM/029/20 Instalación de una estación de servicio en Manzanilla (Huelva)</u></p>	<p>No se han obtenido las licencias necesarias para instalar una gasolinera.</p>
<p>SECUM  <u>28.0179 GASOLINERA – San Clemente</u></p>	<p>Denegación del certificado de compatibilidad de uso, ya que el Ayuntamiento considera que se considera el uso incompatible en el suelo urbanizable.</p>

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
SECUM <u>28.0180 GASOLINERA – Medina Sidonia</u>	Informes urbanísticos desfavorables del Ayuntamiento en relación con la instalación de una unidad de suministro de venta de combustible con servicio 24 horas.

## 2. MOTIVOS DE CONTROVERSIA

Se han recibido en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado diversas reclamaciones/informaciones sobre, entre otros, los siguientes casos:

- 1) Denegación o suspensión de licencias urbanísticas o ambientales.
- 2) Requisitos exigidos que no tienen relación con el régimen de uso del suelo.
- 3) Normas sectoriales

## 3. VALORACIÓN

Se recogen a continuación las valoraciones realizadas tanto por la SECUM, como por los diferentes puntos de contacto de unidad de mercado en los expedientes que figuran en el epígrafe I, que se han hecho públicos (CNMC<sup>1</sup> y ADCA<sup>2</sup>). Téngase en cuenta que las Sentencias del Tribunal Constitucional 79/2017 de 22 de junio, 110/2017 de 5 de octubre y 111/2017 de 5 de octubre han declarado nulos, entre otros preceptos, los artículos 6, 19, 20, 21.2.c y las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18 de la LGUM. Los resúmenes realizados a continuación no recogen posibles valoraciones realizadas con anterioridad a las mencionadas sentencias del Tribunal Constitucional que hicieran referencia a los artículos anulados de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante LGUM).

### 3.1. Valoración de la SECUM

Se recoge a continuación resumen de las valoraciones realizadas por la SECUM en los expedientes de referencia.

La **valoración general de la SECUM** es que, en la medida en que el contenido y la aplicación de un instrumento de planeamiento urbanístico pueda limitar el acceso o ejercicio de una actividad económica, en este caso la instalación de gasolineras, este instrumento habrá de ajustarse a los principios de la LGUM, en especial al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en su artículo 5.

En consecuencia, debería señalarse la razón imperiosa de interés general que se pretende salvaguardar con esta barrera y analizar la proporcionalidad de la medida en relación con la razón imperiosa de interés general que se invoque, valorando la existencia o no de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Partiendo de esta visión general, a continuación se expone la valoración concreta de la SECUM en cada uno de los motivos de controversia alegados en las diferentes reclamaciones o informaciones recibidas y analizadas, para concretar algunas particularidades.

---

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

<sup>2</sup> Agencia Andaluza de Defensa de la Competencia.

Clasificaremos la valoración de los diferentes expedientes en los tres motivos principales de controversia: denegación o suspensión de licencias urbanísticas o ambientales, requisitos exigidos que no tienen relación con el régimen de uso del suelo y normas sectoriales.

## 1) Denegación o suspensión de licencias urbanísticas o ambientales

### 1.1. Denegación de licencia de instalación y obras o de licencia ambiental

La SECUM ha considerado que la denegación de la licencia para la instalación de una estación de suministro de carburantes aneja a un centro comercial en funcionamiento, atendiendo a que **están pendientes las obras de urbanización en la unidad de ejecución en la que se integra la parcela y a la falta de informes de ciertas autoridades**, podría considerarse una actuación contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

En este sentido, debería **señalarse la razón imperiosa de interés general** que pretende salvaguardarse con la denegación de la licencia solicitada y analizar la **proporcionalidad** de tal medida en relación con la razón imperiosa de interés invocada, así como la inexistencia de una alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

### 1.2. Suspensión de la tramitación de la licencia de obras

El establecimiento de una **moratoria en la concesión de licencias de estaciones de servicio** supone un cierre total y generalizado al acceso a esta actividad económica en las áreas delimitadas durante el tiempo que dure la moratoria. Ello equivale, en la práctica, a la imposición de una prohibición general de apertura de nuevas estaciones de servicio, aplicable de modo temporal y restringido a un área concreta y por tanto un límite al acceso y el ejercicio de una actividad económica. Así, habrá que estar a los principios establecidos en la LGUM, en especial al principio de necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, en relación a la necesidad y proporcionalidad de la suspensión acordada, siguiendo los principios de la LGUM, ésta debería estar justificada en la salvaguarda de una **razón concreta de interés general** de las contempladas en su artículo 5. Cualquiera que fuera esa razón imperiosa de interés general, debería analizarse la **relación de causalidad** entre ella y la moratoria. Asimismo, sería necesario realizar un **análisis de la proporcionalidad** de la medida, en el sentido de que no deberá existir otro medio menos distorsionador o restrictivo de la actividad económica que sirviera al mismo fin.

Para la **evaluación de la proporcionalidad de la suspensión temporal** del acceso y ejercicio a un sector en un área determinada del municipio, deben considerarse, entre otros, los siguientes elementos que podrían limitar su carácter absoluto, protegiendo igualmente la razón imperiosa de interés general de que se tratase:

- La posibilidad de un análisis individualizado, caso por caso, que permita atender adecuadamente a las posibles razones de interés general a proteger.
- La propia duración de la suspensión.
- La delimitación territorial a la que afecta la suspensión y su restricción al área en la que se hubiera detectado la problemática que se pretendiera corregir.
- La distinta tipología de los establecimientos y su distinto impacto sobre el medioambiente y el entorno urbano, suponiendo que la protección de éstos sea la razón imperiosa de interés general a proteger.

**1.3. Denegación de la calificación urbanística, estudio abreviado de impacto ambiental o compatibilidad urbanística o informe que declara que la instalación no es autorizable.**

La SECUM considera 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. Además, 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.

En otro caso, se plantea la necesidad de requisitos exigidos relativos a las **condiciones de emplazamiento o de implantación**. La SECUM considera que éstos deberían estar justificados en la salvaguarda de una razón concreta de interés general de las contempladas en el artículo 5 de la LGUM. En todo caso, debería igualmente analizarse la relación de causalidad de los requisitos con la razón invocada. Asimismo, sería necesario realizar un análisis de la proporcionalidad de la medida tal que no exista otra alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

Si se analiza el requerimiento de que **el interesado redacte propuesta de Plan urbanístico especial para la instalación de la gasolinera**, siguiendo los principios de la LGUM, tanto el requerimiento en sí, como el contenido que se exija incorpore la propuesta, deben estar justificados en la salvaguarda de una razón concreta de interés general de las contempladas en su artículo 5. Además, deben igualmente analizarse la relación de causalidad de este requisito con la razón invocada y la proporcionalidad de la medida, para asegurar que no exista otra alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

Por otro lado, el **principio de simplificación de cargas administrativas** para el operador aconsejaría que no se exigiera evaluación ambiental de la instalación a través de dos instrumentos distintos.

Es decir, si el Plan urbanístico especial que se exige al interesado incorpora una evaluación del impacto de su instalación sobre el medioambiente, una vez aprobado no debería exigirse otro certificado o licencia medioambiental para esa misma instalación.

En otro caso, la administración municipal, con base en el Plan General de Ordenación Urbana, califica la **parcela como urbana con un uso predominantemente residencial tipología vivienda unifamiliar**, aunque se permiten los pequeños establecimientos minoristas. Las estaciones de servicio están expresamente prohibidas.

Así, **un informe desfavorable de compatibilidad urbanística significa, en la práctica, la imposibilidad de la implantación de la actividad** pretendida en la parcela solicitada. Y, por tanto, deben estar justificados por una razón imperiosa de interés general de las previstas en el artículo 17.1.b) de la LGUM, y atender al principio de necesidad y proporcionalidad según el artículo 5 de la LGUM.

En ese sentido, además de tener en cuenta tanto la normativa urbanística municipal como la normativa sectorial estatal, el Ayuntamiento **debería señalar la razón imperiosa de interés general** (por ejemplo, la salud pública, seguridad pública, entorno urbano, protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, los objetivos de la política social etc.) que pretende proteger con su informe desfavorable, teniendo en cuenta que se trata de una zona eminentemente residencial.

Una vez señalada la razón imperiosa de interés general, debería analizarse la **proporcionalidad de los informes desfavorables** en relación con la razón imperiosa de interés invocada, así como la inexistencia de una alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

## 2) Requisitos exigidos que no tienen relación con el régimen de uso del suelo

### 2.1. La limitación del número de surtidores

La limitación del número de surtidores a un máximo de dos **supone una traba a la implantación** y desarrollo del negocio de distribución minorista de carburantes que debería responder a la necesidad de **salvaguardar alguna de las razones imperiosas de interés general** del artículo 5 de la LGUM, como por ejemplo la seguridad pública o la protección del medioambiente y el entorno urbano.

Si se alega la seguridad pública como justificación de la medida, la normativa sectorial que regula los requisitos de seguridad industrial exigibles a las instalaciones destinadas al suministro de combustibles y carburantes no ha considerado el requisito de limitación de surtidores como necesario para salvaguardar la razón imperiosa de interés general relacionada con la seguridad pública, por lo que esta razón no podría ser invocada. Además, establece que los instrumentos de planificación territorial o urbanística no pueden regular aspectos técnicos de las instalaciones.

Si la medida se motiva por alguna de las otras razones del artículo 5 de la LGUM, en atención al **principio de proporcionalidad**, habría que analizar la relación de causalidad entre la medida y la razón que se invocara, así como la inexistencia de una alternativa que provocase menor distorsión a la actividad económica. En este sentido, cabría señalar que en la medida en que en otras ciudades españolas no se haya introducido esta limitación, **podría deducirse que la limitación del número de surtidores sería un requisito desproporcionado**. Además, la restricción se aplica con carácter general a todas las instalaciones ubicadas en centros comerciales, sin atender a las circunstancias concretas de cada caso particular (ubicación, afluencia de tráfico, accesos, etc.) por lo que no puede considerarse la medida menos restrictiva posible.

## **2.2. Distancia mínima entre estaciones de servicio**

Esta Secretaría considera que el requisito exigido por la normativa de que haya una distancia mínima de 500 metros respecto a otras gasolineras supone un requisito al acceso a la actividad, que debería responder a la necesidad de salvaguardar alguna de las razones imperiosas de interés general a que se refiere el artículo 5 de la LGUM.

A juicio de esta Secretaría, **no parece existir una RIIG a salvaguardar que justifique el mismo. De existir, la medida además debería ser proporcionada** 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.

## **2.3. Exigencia de personal mínimo atendiendo en una estación de servicio**

La norma urbanística que establece una limitación de estas modalidades de suministro de combustible, **obligando a garantizar la presencia en las instalaciones de al menos un trabajador**, habría de superar el análisis de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM.3

En ese contexto, la RIIG que podría motivar la limitación de estas modalidades de suministro, podría ser la garantía de los derechos de los consumidores y la accesibilidad de las personas con discapacidad, o la protección de los *“las personas con discapacidades físicas que les impidan el suministro”*.

Si bien la protección de los derechos de los consumidores es una de las RIIG del artículo 5, el requisito de tener una persona atendiendo la gasolinera mientras permanezca abierta y en servicio **puede cuestionarse desde el punto de vista de la proporcionalidad**, que exige una vinculación directa entre la RIIG que se pretende proteger y el requisito concreto que se introduce, y que no haya medio de intervención menos distorsionador de la libre iniciativa del operador económico.

En relación con esto último, cabe señalar que numerosos países de nuestro entorno cuentan entre su parque de estaciones de servicio con una presencia importante de estaciones desatendidas, llegando a tasas de más del 50% en Suecia o Dinamarca y, sin embargo, no se ha identificado desprotección de la RIIG alegada en estos países.

Igualmente **habrían de valorarse soluciones alternativas** para la protección de los derechos de los consumidores con discapacidad física, centradas siempre en garantizar esa protección, pero con efectos menos distorsionantes de la actividad económica que la de requerir la presencia permanente en cada estación de servicio de un trabajador para atender a estos consumidores.

### 3) Normas sectoriales

La SECUM considera que el **establecimiento de los actos de control y registro que establece la normativa estatal y autonómica a las instalaciones de distribución** al por menor de carburantes estaría justificado por la razón imperiosa de interés general de protección de la seguridad y salud pública, e incluso del medioambiente, el entorno urbano o el patrimonio histórico artístico.

Sin embargo, la necesaria protección de una razón imperiosa de interés general no es suficiente para justificar un régimen de autorización, sino que, en **atención al principio de proporcionalidad**, habría que analizar la relación de causalidad entre la medida y la razón que se invocara, así como la inexistencia de otra medida alternativa que provocase menor distorsión a la actividad económica.

En otro caso, se establece **un control ex ante de las instalaciones y posteriormente una segunda autorización, lo cual no se considera ni necesario ni proporcionado**. Así, el régimen establecido que contiene un procedimiento único integrado en el que el interesado aporta numerosa documentación relativa al proyecto de instalación que pretende implantar. Cabría entender por tanto que es **en esa fase del procedimiento en la que las distintas administraciones implicadas podrían valorar los riesgos de la instalación** y, atendiendo a las razones imperiosas de interés general que sea necesario proteger, decidirían si la instalación examinada es viable o no y, en su caso, las condiciones que debería cumplir en aras de la defensa de la protección de los intereses generales que concurran.

Atendiendo al principio de proporcionalidad (elección de la medida menos distorsionadora de la actividad económica), cabría pensar que la inscripción en el Registro tras resolución expresa **podría configurarse como una declaración responsable del titular de la instalación**, que fuera acompañada de la documentación complementaria que se considerara conveniente para verificar los requisitos que las instalaciones deben cumplir para la protección de las razones imperiosas de interés general, de modo que se permitiera la puesta en funcionamiento de la instalación y el ejercicio de la actividad desde el momento de su presentación.

## 3.2. Valoración de la CNMC

### 1) Denegación o suspensión de licencias urbanísticas o ambientales

#### 1.1. Denegación de licencia de instalación y obras o de licencia ambiental

La CNMC ha considerado que la **denegación de una autorización para la instalación de una estación de servicio en la parcela que ocupa un centro comercial**, por estar pendientes obras de urbanización en la unidad de ejecución en que se integra esa parcela, **es contraria a los principios de necesidad y de proporcionalidad** previstos en la LGUM en vista de que:

- A tenor de la normativa aplicable no cabe oponer la ausencia de suelo cualificado para la instalación de una estación de servicio en un centro comercial.
- La instalación se pretende efectuar en una parcela en la que opera un centro comercial que dispone de la oportuna licencia desde 1994.
- El interesado ha aportado indicios de que la parcela en cuestión ya está urbanizada.
- El interesado ha aportado indicios de que la urbanización pendiente de ejecutar afectaría a ámbitos distintos de la Unidad de Actuación en la que se integra la parcela en la que se ubica el centro comercial.

Asimismo, no parece conforme con los señalados principios la denegación de la autorización con base en la ausencia de determinados informes cuya solicitud corresponde a la autoridad municipal. En vista de ello, cabría interpretar que la denegación de autorización por tal motivo fuese también contraria al principio de simplificación de cargas.

En lo que respecta al análisis de requisitos exigidos relativos a las **condiciones de emplazamiento o de implantación**, La CNMC analiza el caso en el que **la denegación de la licencia de obra para una instalación de suministro de combustible se debe a que la finca en que se pretende realizar dicha actividad no es una parcela exenta** (rodeada por red viaria o espacio libre). A juicio de la CNMC, la autoridad competente, en la resolución que dicte, deberá justificar las razones imperiosas de interés general que llevan a denegar la licencia solicitada, pese a las previsiones de la normativa aplicable, que declara la compatibilidad del uso industrial con la instalación de actividades de suministro de combustible, debido a que la finca en cuestión no se trata de una finca exenta, justificando asimismo la proporcionalidad de dicha resolución. Y ello en vista de que dicha necesidad y proporcionalidad no se aprecia a primera vista.

En cuanto al silencio administrativo sobre la aprobación de las licencias, si **el proyecto del interesado cumpliera con los requisitos exigibles, la falta de pronunciamiento estaría suponiendo una demora para el inicio de los trabajos**, de modo que se debería resolver dicha solicitud en sentido estimatorio, favoreciendo así el inicio de la actividad. En cambio, si dicho proyecto no cumpliera los requisitos establecidos normativamente, se debería señalar expresamente la razón imperiosa de interés general que con ello se pretende salvaguardar, así como eventualmente el modo en que tal incumplimiento pudiera ser subsanado.

### **1.3. Denegación de la calificación urbanística, estudio abreviado de impacto ambiental o compatibilidad urbanística o informe que declara que la instalación no es autorizable.**

Una resolución que deniega la **compatibilidad de la instalación por la mera ausencia de previsión específica en la normativa urbanística**, debe considerarse, a juicio de la CNMC, contraria al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en la LGUM.

La excepción a dicha compatibilidad general del suelo industrial con la actividad de suministro de carburante debería estar fundada en la protección de una razón imperiosa de interés general y ser adecuada y proporcionada al interés a proteger, lo cual no sucede, a primera vista, en este caso. Dicho de otro modo, la limitación impuesta no se ampara en una RIIG en términos contrarios a la LGUM.

En el caso de una **denegación de la autorización para la implantación de una instalación de suministro de productos petrolíferos debido a la necesidad de previo desarrollo del suelo mediante un plan de mejora urbana**, contravendría la LGUM en la medida en que la responsabilidad para formular dicho plan de mejora urbana correspondería a la autoridad municipal.

Así, la normativa estatal declara compatibles los usos del suelo para zonas industriales y comerciales con el de suministro al por menor de productos petrolíferos, sin que pueda oponerse a ello por parte de los municipios la ausencia de suelo cualificado a tal fin. En vista de ello, se considera necesario que la autoridad competente justifique en su resolución los motivos por los que en este caso debería aprobarse, necesariamente, un plan de mejora urbana con carácter previo a la autorización de la instalación, sin que pueda considerarse aplicable la normativa estatal antes mencionada.

## **2) Requisitos exigidos que no tienen relación con el régimen de uso del suelo**

### **2.1. La limitación del número de surtidores**

Respecto al caso de la limitación de dos surtidores, la CNMC considera preciso que la autoridad competente justifique, en el informe que eventualmente emita como punto de contacto, las razones de interés general que suscitan una limitación, pues tales razones no se observan a primera vista.

Según lo indicado, **dichas razones de interés general no podrían estar fundamentadas en una hipotética razón de seguridad pública. Las cuestiones de seguridad de las instalaciones son de competencia exclusiva del Estado** y no conciernen a las autoridades urbanísticas.

Tampoco se aprecia en este caso que la limitación impuesta permita salvaguardar otros intereses previstos en el artículo 17 LGUM (singularmente, protección del medio ambiente, el entorno urbano o el patrimonio histórico-artístico). Según se viene indicando, nada aclara la normativa cuestionada respecto de los motivos de tal restricción.

Para el caso de que la autoridad competente pudiese justificar la razón de interés general que ampara la medida exigida, la cual dista de ser obvia, **la limitación sería, en todo caso, desproporcionada.**

**La limitación a dos surtidores se impone a toda instalación ubicada en un centro comercial, sin excepciones, y con independencia de las circunstancias concretas** de cada instalación (la localización de la instalación, las dimensiones del centro comercial en el que se ubica, el emplazamiento de tales gasolinera y centro comercial, las características del tipo de cliente del centro o de la zona comercial en la que el centro se ubica, la afluencia de tráfico, los tiempos de espera habituales para el repostaje, etc.)k lo cual resulta desproporcionado.

En tales condiciones, no puede afirmarse que la medida sea la menos restrictiva posible. Además, se aprecia falta de coherencia y naturaleza económica de la medida en cuestión, que se aplica solo a las instalaciones ubicadas en centros comerciales. En este sentido, el artículo 18.2.g) LGUM prohíbe los requisitos de naturaleza económica.

### **2.3. Exigencia de personal mínimo atendiendo en una estación de servicio**

A juicio de la CNMC, la exigencia de la **presencia de personal en unidades de suministro** impuesta por una normativa autonómica no está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad<sup>3</sup>.

Así, las restricciones incluidas en normativas autonómicas que imponen, directa o indirectamente, la obligación de un servicio atendido es innecesaria, desproporcionada e injustificada. Estas restricciones limitan, además, la competencia en el sector de forma significativa, con claros perjuicios en términos de precios, innovación y tiempos de espera para los consumidores. Es por ello que deben ser eliminadas de toda normativa autonómica que las contenga.

En lo relativo a la atención a personas con discapacidad, debe señalarse que, si bien una parte de la población discapacitada puede tener dificultades para aprovisionarse en las estaciones automáticas en caso de que viajen en su vehículo solas, estas dificultades no deben llevar a la prohibición de este formato. La respuesta debe partir de la consideración integral de la persona discapacitada como consumidor y como trabajador<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Por las razones expresadas en el Informe PRO/CNMC/002/17, sobre regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas

<sup>4</sup> Como **consumidor**, las normativas más avanzadas buscan la integración de las personas diversamente capaces permitiéndoles el máximo grado de autonomía. Esto no implica prohibir modelos de negocio innovadores, sino adaptarlos, maximizando las posibilidades de que sean empleados por el porcentaje más elevado posible de la población (con accesos sencillos, innovación en los sistemas de aprovisionamiento o pago, y el resto de medidas arquitectónicas y técnicas que capaciten a dichos usuarios). Adicionalmente, la reducción de precios que implica la existencia de este modelo innovador favorece a todos los consumidores, incluidas las personas discapacitadas que se aprovisionen en otras estaciones atendidas que seguirán existiendo. En segundo lugar, como **trabajador**, las empresas

### 3) Normas sectoriales

En otro caso analizado por la CNMC, esta considera que, si la normativa autonómica regula un **procedimiento único de autorización de instalaciones en el territorio de una comunidad autónoma, podrá dictarse una única resolución autorizatoria**, la cual tiene en consideración las restantes autorizaciones emitidas por otras autoridades competentes desde la perspectiva de sus competencias.

Así pues, la resolución del procedimiento integrado requiere la previa obtención de distintas autorizaciones emitidas por diferentes autoridades, cada una de ellas en el ámbito de sus competencias. En vista de ello, cabe plantearse la necesidad y proporcionalidad de la **subsiguiente inscripción en el registro autonómico, con carácter habilitante** y, en esa medida, también de carácter autorizatorio. Esta inscripción habilitante supone, asimismo, una autorización adicional que podría constituir una duplicidad de cargas en los términos del artículo 7 LGUM.

#### 3.3. Valoración publicada por ADCA

##### 1) Denegación o suspensión de licencias urbanísticas o ambientales

###### 1.1. Denegación de licencia de instalación y obras o de licencia ambiental

La ADCA considera que la **necesidad y proporcionalidad de los Planes de ordenación urbanística derivan del propio procedimiento de aprobación de la normativa urbanística**.

Así, las especificaciones establecidas para el uso del suelo venían referidas de forma genérica a la utilización comercial del mismo, sin que se introdujeran unas condiciones especialmente gravosas por el hipotético uso para centro de distribución de combustible. Si bien los intereses públicos no pueden tener tal primacía que ignoren la existencia de los intereses privados, tampoco la superioridad de los intereses privados sobre los públicos. Así pues, es la normativa vigente en cada momento la que establece el modo y las condiciones en que han de ejercitarse unos y otros.

No cabe, por tanto, exigir que el Ayuntamiento actúe en contra de los derechos que la normativa le reconoce para favorecer un determinado uso del suelo por parte de una entidad privada.

###### 1.2. Suspensión de la tramitación de la licencia de obras

En otro caso, la administración local **supedita el inicio de la actividad a un ulterior desarrollo normativo, mediante Plan Especial, dando lugar con ello a una barrera de duración temporal de hasta dos años**. No consta la justificación que el Ayuntamiento

---

innovadoras en estaciones automatizadas tienen sistemas de supervisión, de telepresencia, que pueden ser más proclives a la integración laboral de las personas con cierto tipo de discapacidades laborales que no podrían, por ejemplo, trabajar atendiendo en otro formato de gasolinera, igualmente demandadas por parte de la población.

ha considerado para implantar la moratoria y en especial, los motivos de interés general que la justifican.

A priori, la ADCA considera que **parecería difícil sustentar en razones de interés general una limitación generalizada, en determinadas áreas de la ciudad, a una actividad comercial liberalizada y en la que es especialmente crucial la entrada de nuevos operadores para asegurar las mejores condiciones de competencia.**

En este sentido, sería necesario que la autoridad competente realice la correcta justificación de las medidas que amparan la suspensión de licencias vinculadas a la actividad de suministro de combustible, dado que en los términos actuales difícilmente podría ser compatible con los principios de necesidad y proporcionalidad regulados en la LGUM (artículo 5), al de libre iniciativa económica (artículo 16) y contra el libre establecimiento y la libre circulación (artículo 18).

### **1.3. Denegación de la calificación urbanística, estudio abreviado de impacto ambiental o compatibilidad urbanística o informe que declara que la instalación no es autorizable.**

En otro caso, la ADCA pone de manifiesto que, en la denegación de una licencia, no consta en el expediente que el Ayuntamiento haya alegado motivos de interés general, más allá de considerar que no es conforme con las previsiones y determinaciones sobre el uso del suelo y edificación. En especial, **centra la negativa en la calificación como solar de la parcela en la que se pretenden realizar las obras.** En este sentido, en relación a la necesidad del comentado límite en virtud de la LGUM, la ADCA señala que éste debería estar justificado en la salvaguarda de una razón concreta de interés general como podría ser en este caso la seguridad, salud pública o la protección del medio ambiente o del entorno urbano. Asimismo, sería necesario realizar un análisis de la proporcionalidad de la medida tal que no exista otra alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

Así, tendrían que identificarse las condiciones urbanísticas de la zona dónde se pretende llevar a cabo la implantación, las condiciones de compatibilidad comercial, la ubicación si estaría afectando o no a la conservación de patrimonio histórico o la existencia de espacios naturales protegidos, de manera que pudiera encontrar alguna motivación que pudiera sustentarse en posibles razones de interés general.

En opinión de la ADCA, **el establecimiento de un límite al establecimiento de gasolineras** (como la declaración de incompatibilidad o un informe urbanístico desfavorable) **debería estar justificado en la salvaguarda de una razón concreta de interés general** como podría ser en este caso la seguridad, salud pública o la protección del medio ambiente o del entorno urbano. Asimismo, sería **necesario realizar un análisis de la proporcionalidad de la medida** tal que no exista otra alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

Así, considera que por las condiciones urbanísticas de la zona donde se pretende llevar a cabo la implantación su compatibilidad comercial y su ubicación alejada de condicionamientos de conservación de patrimonio histórico o espacios naturales protegidos, difícilmente se podría encontrar motivada la denegación en razones de interés general.

Debería igualmente analizarse la relación de causalidad de los requisitos considerados sobre la base por ejemplo de la existencia de criterios técnicos relacionados con la razón invocada de interés general, o a través de parámetros que permitan justificar la concesión o denegación del citado certificado de compatibilidad urbanística. En todo caso, éstos deberían estar justificados en la salvaguarda de una razón concreta de interés general de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Por otro lado, la limitación absoluta a la implantación de nuevas actividades económicas de carácter industrial, da lugar, a juicio de la ADCA, a una barrera infranqueable y de duración indeterminada para nuevos operadores y crea una situación de inseguridad jurídica, agravio comparativo y posible afectación al derecho de competencia, y por tanto podría entenderse discriminatorio. Asimismo, debería llevarse a cabo un análisis de la proporcionalidad de la medida tal que no exista otra alternativa que provoque menor distorsión a la actividad económica.

Por último, la ADCA considera que, ante la abundante casuística observada de trabas para la implantación de estaciones de suministro de combustible por razón de la normativa urbanística autonómica y local, **sería aconsejable que de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la LGUM se aborde, en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, así como en el Comité Local para la Mejora de la Regulación, el análisis en profundidad de los criterios y requisitos exigidos en este tipo de expedientes**, con el fin de favorecer el ejercicio de esta actividad económica de acuerdo con las necesidades de este sector de la población y en base al interés general.

#### 4. SENTENCIAS

Se recogen a continuación, enlaces y resúmenes de sentencias dictadas por diversos órganos jurisdiccionales sobre la materia que hacen referencia a la LGUM.

**Sentencias de la Audiencia Nacional (AN) por recursos interpuestos por la CNMC al amparo del artículo 27 de la LGUM**

[Sentencia AN de 21/09/2020](#)

Sentencia de la AN contra la Resolución del Ayuntamiento de Marratxi de 14 de septiembre de 2015, confirmada por Resolución de 23 de octubre siguiente, por la que se denegó la licencia solicitada por Alcampo SA. para la instalación de una estación de servicio en el ámbito de una parcela de su propiedad.

La AN desestima el recurso por considerar que la denegación de la autorización para la implantación de la estación de servicios controvertida 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 se refiere (daños en el medio ambiente y en el entorno urbano, así como en la seguridad o la salud pública) no quedarían salvaguardadas, a priori, de otro modo.