



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13
28071-MADRID

OBSERVACIONES EN RELACIÓN CON LA RECLAMACIÓN PLANTEADA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN REFERENCIA A LA SUSPENSIÓN DE LICENCIAS EN EL SECTOR DEL SUMINISTRO DE CARBURANTES EN EL MUNICIPIO DE ALCALÁ DE HENARES (EXPTE. (...) Gasolineras Alcalá de Henares)

1. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de enero de 2017 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), escrito de reclamación de D. (...), en nombre y representación de la entidad (...). en virtud de lo previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM, en lo sucesivo), en relación con un Acuerdo del Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) de fecha 4 de noviembre de 2016 relativo a la suspensión de licencias y actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades para establecimientos de suministro de combustible para vehículos, en determinadas áreas del municipio y por un plazo determinado.

Desde la SECUM se procedió a realizar un requerimiento de mejora de la reclamación suspendiéndose por ello los plazos. Con fecha 30 de enero el interesado ha procedido a subsanar su reclamación, iniciándose por tanto el procedimiento previsto en el artículo 26 de la LGUM.

En particular, el interesado considera lesiva de los derechos de la mercantil que representa, el citado Acuerdo del Ayuntamiento de Alcalá de Henares por constituir una moratoria que retrasa la entrada de nuevos operadores en el mercado contraviniendo la legislación de unidad de mercado y la ley del sector de hidrocarburos.

2. MARCO NORMATIVO SECTORIAL

La elaboración, tramitación, aprobación y aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio están sujetas a un extenso marco legal que desarrollan las administraciones a todos los niveles, desde el estatal al local. Realizamos una breve reseña de normativa con interés para el caso planteado:

2.1 Regulación estatal

- Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

2.2 Regulación autonómica. Comunidad Autónoma de Madrid

- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.



- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
- Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación.
- Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.
- Decreto 69/1983, de 30 de junio, sobre distribución de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado 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 LGUM ha creado unos mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, entre los que se encuentra el procedimiento previsto en su artículo 26, dentro del cual, resulta posible incardinar las eventuales trabas encontrados en este caso que afectarían a la actividad de venta de combustible.

A este respecto, cabe recordar que el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado.

De acuerdo con la definición de las actividades económicas, recogida en el apartado b) del Anexo de la LGUM – *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* –, entre la que ha de entenderse incluida la actividad de suministro de combustible para vehículos de automoción, por lo que le resultará de aplicación las consideraciones establecidas en la LGUM.

La LGUM sienta los principios de garantía de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación que rigen para su ámbito de aplicación, que es el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado. Entre tales principios figuran, el principio de no discriminación (art.3), el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art.6) y el de la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (art. 19).

Por otra parte, el artículo 5, titulado “Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes”, indica:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



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

Sobre este sector de actividad ya se ha pronunciado la SCUM en varios expedientes¹ concluyendo que en la medida en que la actuación de la Administración Competente y la normativa que sustenta dicha actuación puedan suponer un límite al acceso y el ejercicio de una actividad económica, habrá que estar a los principios establecidos en la LGUM, en especial al principio de necesidad y proporcionalidad.

Así, el Acuerdo de la junta de Gobierno del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, de fecha 4 de noviembre de 2016 relativo a la suspensión de licencias y actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades para establecimientos de suministro de combustible para vehículos, en determinadas áreas del municipio y por un plazo determinado, supone una limitación que impide efectivamente el inicio de la actividad por parte de la mercantil (...), que ve impedida con esta medida la posibilidad de ejercer su actividad de apertura de un establecimiento comercial dedicado a la venta de combustible, una actividad liberalizada aunque sujeta a un procedimiento determinado que suele completarse con la intervención administrativa local autonómica e incluso estatal en lo referido a la integración de la gasolinera en el viario público y a su inscripción en el Registro de Establecimientos Industriales pertinentes.

En este 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 en el expediente, la justificación que el Ayuntamiento en su Acuerdo haya considerado para implantar la moratoria y en especial, los motivos de interés general tal y como vienen definidos en la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio². A priori, 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 beneficio de los consumidores y usuarios.

En efecto, la suspensión de licencias es una medida de cierre de mercado que constituye una barrera infranqueable para nuevos operadores que favorece a los operadores asentados y no contribuye a la mejora de condiciones de elección y precio para las personas consumidoras y usuarias en cuanto a las condiciones competitivas adecuadas favorables al ajuste del nivel de precios de oferta de combustible.

En este sentido, sería necesario que la autoridad competente realice la correcta justificación de las medidas que amparan el establecimiento de la restricción consistente en la suspensión de licencias vinculadas a la actividad de suministro de combustible recogida en el Acuerdo de de la Junta de Gobierno de 4 de noviembre del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, dado que en los términos actuales difícilmente podría ser compatible con los principios de la unidad de mercado y que vulneraría de modo particular 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 [26.90 GASOLINERA – Tres Cantos](#),
[26.84 GASOLINERA. Alcalá de Henares](#),
[26.76 Gasolinera Sant Cugat del Vallés](#),
[26.78 Gasolinera. Centro de lavado de coches](#),
[26.47 VENTA AL POR MENOR DE CARBURANTE. Gasolinera en centro comercial](#).

² En su artículo 3.11 menciona: «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



4. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo lo anterior, este punto de contacto considera:

1. Que la actividad de suministro de combustible para vehículos de automoción se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.
2. Que la barrera establecida en Acuerdo del Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) de fecha 4 de noviembre de 2016 relativo a la suspensión de licencias y actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades para establecimientos de suministro de combustible para vehículos, en determinadas áreas del municipio y por un plazo determinado, difícilmente podría ser compatible con los artículos 5 y 16 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Sevilla, a 6 de febrero de 2017

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía