

**INFORME LGUM 3/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DEL
ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE
MERCADO (26/26007 LOGOTIPO PARAFARMACIA. MADRID)**

Ref. LGUM/26/03

1. ANTECEDENTES

El 2 de marzo de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación presentada por un operador económico en el sector de parafarmacia, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

Con fecha de 10 de marzo de 2026, la SECUM ha dado traslado de la misma a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), en su condición de Punto de Contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que emita las observaciones previstas en el artículo 26 de la LGUM.

La reclamación se dirige frente a la Resolución de 12 de febrero de 2026, emitida por la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, mediante la cual se ordena a la empresa retirar el logotipo utilizado en sus establecimientos de parafarmacia.

En particular, la resolución impugnada requiere la retirada, en un plazo máximo de diez días hábiles desde su notificación, de cualquier símbolo idéntico, similar o susceptible de generar confusión con la cruz griega o de Malta de color verde, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 13/2022. Asimismo, exige que, dentro del mismo plazo, se aporte acreditación del cumplimiento mediante factura del servicio de retirada y/o fotografías actualizadas del área sin el símbolo. Se advierte, además, de que el incumplimiento podrá dar lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador conforme a la normativa sanitaria aplicable.

La empresa reclamante considera que la actuación administrativa impugnada constituye una restricción injustificada al ejercicio de su actividad económica y a su libertad de establecimiento. Señala, además, que la prohibición del logotipo afecta a un distintivo que la compañía utiliza de manera homogénea en todos los Estados miembros de la Unión Europea. A su escrito acompaña diversa documentación, entre la que se incluyen la decisión de 21 de enero de 2025 de la Autoridad Garante de la Competencia y del Mercado, así como la Sentencia de 28 de mayo de 2025 del Tribunal Administrativo Regional de Emilia Romagna, en las que se analizan distintos aspectos relativos al logotipo del operador económico.

Conforme al procedimiento previsto en el artículo 26 LGUM, la SECUM dio traslado del expediente a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), en su condición de punto de contacto autonómico, a fin de que emita las observaciones correspondientes.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia objeto de la presente resulta de aplicación, sin ánimo exhaustivo, la siguiente normativa, sin perjuicio del posterior análisis específico desde la perspectiva de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



		17/03/2026	
		PÁG. 1/5	



2.1. Normativa estatal

En el ámbito estatal, resulta de aplicación la [Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad](#), cuyo artículo 3 considera publicidad ilícita “La que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios” (apartado d), así como “La publicidad engañosa, la publicidad desleal y la publicidad agresiva, que tendrán carácter de actos de competencia desleal en los términos contemplados en la Ley de Competencia Desleal” (apartado e).

Por otra parte, el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios aprobado por el [Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio](#), establece el régimen de los medicamentos y su dispensación.

En particular, consagra la reserva de dispensación de medicamentos a las oficinas de farmacia, lo que implica que los establecimientos de parafarmacia no pueden dispensar medicamentos y que su actividad queda limitada a productos distintos de estos. Esta delimitación constituye el elemento esencial para diferenciar jurídicamente a las parafarmacias.

Asimismo, las parafarmacias tienen la consideración de establecimientos comerciales minoristas, por lo que les resulta de aplicación la [Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista](#), así como la normativa autonómica correspondiente en materia de comercio interior.

Por último, resultaría de eventual aplicación la [Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal](#) y el [texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias](#), aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

2.2. Normativa autonómica

Con respecto a la normativa autonómica, cabe citar la [Ley 13/2022, de 21 de diciembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid](#). Según su artículo 21, que regula la identificación y señalización de las oficinas de farmacia:

- “1. Todas las oficinas de farmacia están convenientemente señalizadas para su fácil identificación y localización, y contarán para ello con una cruz griega o de malta de color verde. Podrán instalarse tantas cruces como número de fachadas tenga la oficina de farmacia. En caso de señalizaciones luminosas, éstas permanecerán apagadas cuando el establecimiento se encuentre cerrado al público.*
- 2. Podrá autorizarse la instalación de una cruz de malta o griega de color verde adicional más cuando se considere necesario por razones de visibilidad y localización de la oficina de farmacia.*
- 3. El término «farmacia», así como la cruz de malta o griega de color verde, serán de uso exclusivo de la identificación de la oficina de farmacia”.*

Asimismo, en el presente caso, cabría considerar, con carácter complementario, la [Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid](#), así como la [Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid](#), que inciden, respectivamente, en la ordenación de la actividad comercial minorista y en la protección de los consumidores frente a posibles riesgos de confusión.

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

El presente informe se emite en el presente procedimiento de reclamación, tramitado al amparo del artículo 26 de la LGUM, la cuestión fundamental consiste en evaluar, desde la óptica de la unidad de mercado, la Resolución de 12 de febrero de 2026 de la Directora General de Inspección y Ordenación

		17/03/2026	
		PÁG. 2/5	



Sanitaria de la Comunidad de Madrid, mediante la cual se ordena a la empresa retirar el logotipo utilizado en sus establecimientos de parafarmacia, a la luz de los principios previstos en la LGUM. Si bien, este análisis no implica un pronunciamiento sobre la legalidad sectorial de fondo ni sustituye las competencias del órgano competente por razón de la materia.

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en todo el territorio nacional. Este principio 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, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente.

El artículo 2 de la LGUM delimita su ámbito de aplicación, que comprende el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, por tanto, todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten a dicho acceso o ejercicio. A estos efectos, el Anexo de esta misma Ley, en su apartado b), define «actividad económica» 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, quedando excluidas las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, así como la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.

La actividad desarrollada por la empresa reclamante —venta de productos de parafarmacia y otros productos no sujetos a prescripción— constituye una actividad económica en los términos del anexo de la Ley.

En particular, el artículo 9 impone a todas las autoridades competentes la obligación de respetar, en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia. El apartado 2 de dicho precepto establece expresamente que estos principios deberán garantizarse, entre otros supuestos, en cualesquiera actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

Entre dichos principios, el artículo 5² recoge el de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, conforme al cual, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad debe estar motivado en la salvaguarda de

² «Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

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.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones».

		17/03/2026	
		PÁG. 3/5	



alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11³ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Asimismo, debe existir un nexo causal y una coherencia efectiva entre las medidas adoptadas y las razones que justifican su exigencia, y dichas medidas han de ser proporcionadas, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica afectada.

En el presente caso, la obligación de retirar el logotipo utilizado en sus establecimientos comerciales, al considerar la administración sanitaria que puede inducir a confusión con el distintivo reservado a las oficinas de farmacia, afecta de forma directa al ejercicio de dicha actividad, en la medida en que condiciona la forma de identificación comercial de los establecimientos y puede incidir en su estrategia de marca y posicionamiento en el mercado. Por tanto, constituye una medida susceptible de análisis desde la perspectiva de la LGUM⁴.

De acuerdo con el artículo 5 de la LGUM, las restricciones al ejercicio de actividades económicas deben justificarse en razones imperiosas de interés general, entre las que se incluyen la protección de la salud pública o la protección de los consumidores.

En el ámbito farmacéutico, la normativa que reserva determinados distintivos a las oficinas de farmacia puede perseguir objetivos legítimos, tales como garantizar que los consumidores identifiquen correctamente los establecimientos autorizados para dispensar medicamentos y evitar confusión entre farmacias y otros establecimientos comerciales.

Desde esta perspectiva, la normativa autonómica invocada —artículo 21 de la Ley 13/2022— persigue objetivos legítimos vinculados a la protección de la salud pública y de los consumidores, garantizando que los ciudadanos identifiquen claramente las oficinas de farmacia habilitadas para dispensar medicamentos.

Este objetivo se enmarca dentro de las razones imperiosas de interés general señaladas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 y es, por tanto, susceptible de justificar ciertas limitaciones.

No obstante, incluso cuando concurra una razón imperiosa de interés general, la medida adoptada debe ser proporcionada, es decir, adecuada para alcanzar el objetivo perseguido y que no exceda de lo estrictamente necesario para garantizarlo.

En este sentido, para que la medida pueda superar el escrutinio de necesidad y proporcionalidad, habría de acreditarse la existencia de un riesgo efectivo de confusión entre el logotipo utilizado por la empresa reclamante y el distintivo reservado a las oficinas de farmacia; que la medida adoptada —retirada del logotipo— constituye una actuación idónea para evitar dicho riesgo; y que no existen alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo fin.

³«Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por 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».

⁴Por su parte, desde la perspectiva de la competencia, dicha medida puede influir en la diferenciación competitiva, la libertad de elección del consumidor o la igualdad de condiciones para el ejercicio de actividades económicas. Las intervenciones que limiten la publicidad además de contar con amparo legal deben estar justificadas por razones imperiosas de interés general y ser proporcionadas, para evitar efectos indirectos en el funcionamiento competitivo del mercado.

		17/03/2026	
		PÁG. 4/5	



En el expediente analizado, el requerimiento administrativo fundamenta la obligación señalando que el símbolo instalado en los establecimientos de la empresa sería “idéntico, similar o confundible” con la cruz verde. Si bien, no se aportan elementos objetivos, estudios o informes técnicos que acrediten el riesgo de confusión alegado. A partir de la información disponible tampoco se ha podido verificar si se han analizado o no otras posibles actuaciones menos gravosas, como exigencias de rotulación adicional, advertencias, ajustes de diseño o requisitos de información complementaria que pudieran mitigar un eventual riesgo residual sin llegar a la retirada total del logotipo.

Adicionalmente, en términos de proporcionalidad de la medida, incluso en caso de apreciarse un riesgo hipotético de confusión, la restricción impuesta debe ser proporcionada, es decir, adecuada al objetivo perseguido; limitada a lo estrictamente necesario; y no generadora de distorsiones excesivas para la actividad económica del operador.

4. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, este punto de contacto considera lo siguiente:

- La actividad de venta de productos de parafarmacia y otros productos no sujetos a prescripción constituye una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación de la LGUM.
- Cualquier actuación administrativa que incida en el acceso o en el ejercicio de una actividad económica debe ajustarse estrictamente a los principios y disposiciones de la LGUM, especialmente al de necesidad y proporcionalidad, previsto en sus artículos 5 y 9. Ello implica que cualquier medida restrictiva debe estar jurídicamente fundada, ser idónea para la finalidad perseguida, necesaria para atender una razón imperiosa de interés general y constituir el medio menos restrictivo disponible.
- Asimismo, la obligación de retirar el logotipo utilizado en sus establecimientos de parafarmacia afecta directamente al ejercicio de dicha actividad.
- La protección de la salud pública y protección de las personas consumidoras son razones imperiosas de interés general que pueden justificar determinadas limitaciones al ejercicio de la actividad económica. No obstante, la medida impuesta debe superar un análisis de necesidad y proporcionalidad, lo que requiere valorar de forma específica la existencia de un riesgo efectivo de confusión y examinar alternativas menos restrictivas. En este sentido, resulta oportuno considerar si el objetivo perseguido podría alcanzarse mediante medidas distintas a la retirada total del logotipo.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital

PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

		17/03/2026	
		PÁG. 5/5	