

INFORME LGUM 6/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN RECLAMACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (26/26012 Gasolinera. Badajoz)

Ref. LGUM/26/06/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de marzo de 2026, tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) un escrito de reclamación en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), presentado por un operador económico en relación con la implantación de una estación de servicio de suministro de combustible al por menor en la parcela 16B del sector SUB-CC-9.2-4 del término municipal de Badajoz.

El 26 de marzo de 2026, la SECUM dio traslado de la reclamación a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), en su condición de Punto de Contacto, a efectos de la formulación de las observaciones oportunas conforme al artículo 26 de la LGUM.

El presente procedimiento se encuentra conectado con un expediente previo tramitado al amparo del artículo 28 de la LGUM, que dio lugar al informe LGUM/28/20/25, así como a pronunciamientos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y de la SECUM.

Se resumen a continuación los principales antecedentes relevantes:

- El 18 de febrero de 2013 se aprobó una modificación puntual del Plan Parcial que consolidó dos cuerpos edificatorios diferenciados en la parcela 16, con asignación de superficies y usos privativos mediante Estudio de Detalle.
- El 9 de enero de 2025 se solicitó certificado urbanístico de compatibilidad (cédula urbanística) para la implantación de una estación de servicio en la subparcela 16B, incluida en un Estudio de Detalle aprobado conjuntamente con la subparcela colindante 16A.
- El 21 de enero de 2025 se formalizó contrato de arrendamiento condicionado a la viabilidad urbanística de la actuación.
- El 28 de agosto de 2025, el Ayuntamiento de Badajoz informó favorablemente sobre la compatibilidad del uso comercial proyectado conforme al Plan Parcial vigente, si bien condicionó su desarrollo a la modificación del Estudio de Detalle existente.
- El 23 de septiembre de 2025 se presentó una propuesta de modificación del Estudio de Detalle para sustituir el uso EHB por el uso ECG (Equipamiento Comercial General), compatible con el uso global EC (Comercial).
- El 6 de octubre de 2025 se presentó proyecto de ejecución para la obtención de licencia de obras.
- El 5 de noviembre de 2025, el Ayuntamiento requirió justificación adicional del cumplimiento del artículo 65.2.a) del RGLOTUS y exigió la elaboración de un nuevo Estudio de Detalle conjunto para toda la parcela 16, exigencia que el reclamante considera una carga procedimental indebida, al entender que la subparcela 16B constituye una unidad urbana independiente y solar apto para edificación.



		09/04/2026	
		PÁG. 1/9	



A la vista de estos antecedentes, con fecha 18 de noviembre de 2025, el interesado promovió el procedimiento de información previsto en el artículo 28 de la LGUM. La documentación correspondiente fue remitida a la ACREA el 19 de noviembre de 2025, dando lugar a la emisión del informe LGUM/28/20/25 “Gasolinera Badajoz”, de 10 de diciembre de 2025, así como a los informes de la CNMC (UM/051/24, de 2 de diciembre de 2025) y la SECUM (28/25025-G, de 19 de diciembre de 2025).

Con posterioridad, se produjeron nuevos hitos, entre ellos el que ha motivado la incoación del presente procedimiento de reclamación, mereciendo destacar:

- Con fecha 10 de diciembre de 2025, el reclamante presentó escrito de alegaciones contra la cédula urbanística emitida en el expediente 371/2025.
- Con fecha 16 de diciembre de 2025, se formularon alegaciones al requerimiento de subsanación efectuado en el expediente 2025/14119.
- Con fecha 23 de diciembre de 2025, se incorporaron a dichas alegaciones los informes emitidos en el marco de la LGUM y por la CNMC anteriormente citados.
- Con fecha 5 de enero de 2026, la sociedad promotora de la estación de servicio presentó contestación al citado requerimiento de subsanación en el expediente 2025/14119.
- Con fechas 10 y 19 de febrero de 2026, el reclamante solicitó expresamente el impulso de la tramitación de los expedientes, de conformidad con las alegaciones presentadas.
- Finalmente, con fecha 17 de marzo de 2026, se dictó Decreto de la Alcaldía en relación con la Licencia de Obras solicitada para una «ESTACIÓN DE SERVICIO DE COMBUSTIBLE EN RÉGIMEN DESATENDIDA», mediante el cual se acordó suspender la tramitación del expediente hasta que recayera, en su caso, resolución definitiva en el procedimiento relativo al Estudio de Detalle indicado, cuya tramitación podría instarse.
- Con fecha 20 de marzo de 2026, el reclamante volvió a solicitar el impulso del procedimiento, reiterando que se tomaran en consideración las alegaciones formuladas, en las que se sostiene la inexistencia de una alteración estructural del planeamiento, la compatibilidad del uso proyectado con el régimen de usos vigente y la improcedencia de imponer cargas procedimentales adicionales no previstas en el planeamiento superior aplicable.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable.

2.1. Normativa estatal

De conformidad con el artículo 149.1 de la Constitución española, corresponde al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos, así como en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y del régimen minero y energético.

La regulación estatal de la actividad de distribución minorista de combustibles de automoción se articula, con carácter básico, en el artículo 43.2¹ de la [Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos](#). Dicho precepto establece el ejercicio libre de esta actividad por cualquier persona física o jurídica, condicionado al cumplimiento de la normativa técnica y de seguridad aplicable, así como del resto de disposiciones vigentes, especialmente en materia de protección de consumidores.

¹ La redacción vigente de este precepto deriva del artículo 39 de 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](#), que modificó la Ley 34/1998, de 7 de octubre.

		09/04/2026	
		PÁG. 2/9	



Asimismo, impone a las administraciones autonómicas la obligación de integrar los actos de control en un procedimiento único, coordinado y ante una sola instancia, con un plazo máximo de resolución de ocho meses, transcurrido el cual opera el silencio administrativo positivo. La normativa urbanística no puede regular aspectos técnicos de las instalaciones ni exigir tecnologías concretas, y declara compatibles las estaciones de servicio con los usos del suelo destinados a actividades comerciales, industriales o de impacto similar, sin necesidad de calificación específica.

Las condiciones técnicas de estas instalaciones se regulan en el [Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, que aprueba el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas](#). En particular, su artículo 2.1.d) incluye en su ámbito de aplicación las instalaciones destinadas al suministro de carburantes y combustibles líquidos a vehículos, sin perjuicio de las restantes condiciones técnicas y de seguridad previstas en su articulado.

Por su parte, el artículo 3² del [Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios](#) reconoce la posibilidad de implantar instalaciones de suministro de carburantes en establecimientos comerciales y zonas de actividad empresarial o industrial, impidiendo su denegación por ausencia de suelo específicamente calificado e integrando dichas instalaciones en las licencias municipales otorgadas.

En conexión con lo anterior, debe citarse la disposición transitoria cuarta de 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](#), que establece un régimen de silencio administrativo positivo para las licencias municipales de estas instalaciones cuando no recaiga resolución expresa en el plazo de 45 días.

Dado que el asunto se refiere a una solicitud de cédula urbanística y de certificado de compatibilidad urbanística para la implantación de un centro de distribución minorista de combustible, resulta asimismo aplicable el artículo 6 del [Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas](#), conforme al cual las instalaciones petrolíferas se someten a la normativa específica que les resulte de aplicación.

Igualmente, es de aplicación el [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](#), en particular su artículo 26.6, que exige autorización administrativa para la constitución o modificación de parcelas y complejos inmobiliarios.

Por su parte, el [Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana](#), reconoce el derecho de los particulares a solicitar información sobre el régimen urbanístico aplicable a una finca y habilita a los Ayuntamientos a expedir cédulas urbanísticas como documentos acreditativos de sus circunstancias, pudiendo exigir las para actos de parcelación, edificación o uso del suelo (arts. 165 y 168).

² “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”.

		09/04/2026	
		PÁG. 3/9	



En materia de seguridad industrial, resulta aplicable el artículo 7.1.4 del del [Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 “Instalaciones para suministro de vehículos” y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas](#), que establece las distancias mínimas de los tanques enterrados respecto a edificaciones y límites de propiedad, dejando al criterio técnico del proyecto la prevención de transmisión de cargas.

Finalmente, es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en particular la obligación de la Administración de resolver expresamente los procedimientos iniciados a instancia de parte y el régimen del silencio administrativo en caso de falta de resolución en plazo.

2.2. Normativa autonómica

El artículo 148.1.3.^a de la Constitución española permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de territorio y urbanismo. En este marco, [Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura](#), atribuye como competencia exclusiva el urbanismo y la vivienda, así como las normas de calidad, innovación tecnológica en la edificación y conservación del patrimonio urbano tradicional.

En cuanto a la normativa sectorial aplicable, destaca la [Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura](#). Su artículo 2 establece como principios generales el desarrollo sostenible social, ambiental y económico, el uso racional y equilibrado del suelo, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, la participación ciudadana y la garantía de acceso a una vivienda digna en un entorno seguro y saludable, evitando la especulación del suelo. Asimismo, fija como finalidad de la actividad urbanística la protección del medio ambiente, el uso eficiente de los recursos naturales, la calidad del entorno urbano y la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas.

El artículo 3 configura la ordenación territorial y urbanística como función pública, comprendiendo la planificación territorial y municipal, así como la regulación y control de los usos del suelo, edificaciones y actividades, delimitando las facultades del derecho de propiedad conforme a su destino.

El artículo 5 define los usos urbanísticos, distinguiendo entre uso global, pormenorizado, permitido (característico, alternativo o compatible), prohibido y preexistente, así como entre usos productivos y terciarios, incluyendo dentro de estos últimos los usos comercial, de oficinas, recreativo y hotelero.

El artículo 6 clasifica el suelo en urbano, urbanizable y rústico, precisando los requisitos para considerar un terreno como suelo urbano. Los artículos 7 y 8 regulan las actuaciones de transformación urbana y la condición de solar, requisito indispensable para otorgar licencia de edificación, con posibilidad excepcional de edificación y urbanización simultáneas.

El artículo 46 regula el Plan General Municipal como instrumento básico de ordenación urbanística, mientras que el artículo 54 define los Estudios de Detalle como instrumentos complementarios destinados a concretar alineaciones, volúmenes y otros aspectos de la ordenación pormenorizada, sin alterar determinaciones estructurales ni introducir nuevos usos. El artículo 55 establece el régimen de las ordenanzas municipales de edificación y urbanización.

Finalmente, los artículos 61 y 62 recogen los derechos y deberes de los propietarios, incluyendo el derecho al uso y explotación del suelo conforme al planeamiento y el deber de destinarlo al uso previsto, cumpliendo las exigencias administrativas y técnicas y preservando el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico.

Para finalizar, procede citar el [Decreto 143/2021, de 21 de diciembre de 2021, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística de Extremadura](#), que recoge, entre otras, las siguientes definiciones relevantes:

		09/04/2026	
		PÁG. 4/9	



A efectos de ordenación, se define la unidad urbana equivalente como la superficie de suelo delimitada por vías o espacios libres públicos en al menos el 50% de su perímetro y que desempeñe una función equivalente a la manzana en la trama urbana.

En materia de asignación de usos en suelo urbano y urbanizable, se establece el concepto de uso permitido, que puede ser característico o mayoritario, alternativo o compatible. Asimismo, dentro del uso terciario, se distinguen los usos comercial, de oficinas, recreativo, hotelero y hostelero.

En relación con la clasificación del suelo, el artículo 6 incluye entre las clases de suelo el suelo urbanizable, considerando como suelo urbano aquellos terrenos urbanizados conforme al instrumento de ordenación y cuyas obras hayan sido recepcionadas por el Ayuntamiento.

El artículo 8 define el solar como la parcela de suelo urbano apta para edificar que cuente con acceso desde espacio público urbanizado y con los servicios urbanos necesarios, así como con ordenación pormenorizada y urbanización conforme al planeamiento. La condición de solar es requisito imprescindible para otorgar licencia de edificación, si bien puede autorizarse excepcionalmente la edificación y urbanización simultáneas.

Por su parte, el artículo 62.1 establece que los Planes Parciales tienen por objeto fijar o modificar la ordenación detallada de sectores de suelo urbano o urbanizable.

Finalmente, el artículo 65 regula los Estudios de Detalle como instrumentos de desarrollo del planeamiento destinados a concretar o reajustar alineaciones, rasantes y la ordenación de volúmenes, sin que puedan alterar determinaciones estructurales, introducir nuevos usos, incrementar el aprovechamiento urbanístico ni perjudicar a terceros o a los predios colindantes.

Las cédulas urbanísticas se definen como documentos informativos expedidos por el Ayuntamiento, a solicitud de las personas interesadas, relativos al régimen y condiciones urbanísticas de un terreno o parcela (artículo 184.2).

2.3 Normativa local

El Plan General de Ordenación Urbana de Badajoz, cuyo Sector SUB-CC-9.2.4, donde se encuentra la parcela 16 objeto del presente informe, fue desarrollado por el [Plan Parcial del sector SUB-CC-9.2.4 de Badajoz](#) (BOP núm. 82, de 2 de mayo de 2012).

Su artículo 5.4 establece como usos pormenorizados característicos y compatibles, entre otros, los usos administrativo, comercial, hotelero y recreativo-social, admitiéndose su coexistencia en la misma parcela siempre que se desarrollen en locales físicamente diferenciados. Asimismo, los Estudios de Detalle pueden modificar o ampliar los usos específicos asignados, sin alterar los usos pormenorizados característicos.

El 18 de febrero de 2013 fue aprobada la [Modificación puntual de edificación de parcela del plan parcial del Sector SUB-CC-9.2.4](#) (BOP núm. 212. Anuncio 7028/2013, de 6 de noviembre de 2013), que afectó a la posición de la edificación dentro de la parcela, permitiendo determinados retranqueos respecto a la carretera de Portugal y a la parcela colindante SL-E1.

Finalmente, el Estudio de Detalle aprobado el 22 de marzo de 2013 divide la parcela 16 en dos cuerpos edificatorios: la subparcela 16A, con uso específico EHC (residencias comunitarias) y hasta 10 plantas, y la subparcela 16B, con uso específico EHB (bares, cafeterías y restaurantes) y una planta, además de una zona común. Ambas subparcelas cuentan con edificación aislada, superficie y edificabilidad privativas, siendo los usos pormenorizados característicos EH y EC, y compatible el ECG (Equipamiento Comercial General).

		09/04/2026	
		PÁG. 5/9	



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

Con carácter preliminar, resulta necesario delimitar con precisión el objeto del presente análisis, que se circunscribe al examen de las actuaciones administrativas impugnadas por la entidad reclamante. En particular, se analiza la exigencia formulada por el Ayuntamiento de Badajoz de promover una modificación formal del Estudio de Detalle que ordena de manera conjunta las subparcelas 16A y 16B de la parcela 16, configurando dicha modificación como requisito previo para autorizar la implantación de una estación de servicio destinada al suministro minorista de combustibles en la subparcela 16B.

Según la argumentación sostenida por la autoridad municipal, dicha exigencia encuentra su fundamento en la presunta incompatibilidad del uso proyectado con el uso principal de equipamiento hotelero atribuido a la subparcela 16A en el Estudio de Detalle aprobado en el año 2013. Frente a ello, la entidad reclamante sostiene que la subparcela 16B constituye una unidad urbanística funcionalmente autónoma, dotada de edificabilidad privativa y con atribución de un uso pormenorizado de carácter comercial, resultando este plenamente compatible con la actividad de suministro de combustible conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente y a la normativa sectorial básica estatal aplicable.

Como se ha indicado anteriormente, la cuestión controvertida se halla, asimismo, conectada con un expediente previamente analizado por este Punto de Contacto en el marco del procedimiento de información previsto en el artículo 28 de la LGUM, que culminó con la emisión del informe [LGUM/28/20/25](#). En dicho marco procedimental, tanto la SECUM como la CNMC emitieron los informes [28-0355 GASOLINERAS-Gasolinera Badajoz](#) y UM/051/25, respectivamente. Asimismo, este Punto de Contacto, al igual que los órganos citados, ha tenido ocasión de pronunciarse en diversos expedientes de naturaleza análoga relativos a la implantación de estaciones de servicio para el suministro de combustible al público³.

No obstante, la adopción de nuevas decisiones administrativas con posterioridad a la emisión de dichos informes, y en particular la suspensión de la tramitación de la licencia de obras acordada mediante Decreto de la Alcaldía de 17 de marzo de 2026, ha motivado la incoación del presente procedimiento de reclamación al amparo del artículo 26 de la LGUM, lo que justifica un nuevo examen del asunto a la luz de estos nuevos elementos.

En el caso de este procedimiento de reclamación, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si la exigencia impuesta por los servicios municipales de Badajoz —relativa a la modificación formal del régimen de usos establecido para la parcela objeto de estudio, cuyos usos hotelero y comercial vienen definidos en el Estudio de Detalle de 22 de marzo de 2013 y en el correspondiente Plan Parcial— constituye una barrera injustificada al acceso y ejercicio de actividades económicas, a la luz de los principios consagrados en la LGUM.

Dicha exigencia se apoya en la consideración municipal de que el uso complementario de estación de servicio proyectado para la subparcela 16B resultaría incompatible con el uso principal de equipamiento hotelero asignado a la subparcela 16A. Como consecuencia de esta interpretación, los servicios municipales han acordado, mediante Decreto de la Alcaldía de 19 de marzo de 2026, la suspensión del procedimiento relativo a la obtención de la licencia de obras para una “ESTACIÓN DE SERVICIO DE

³ Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[28-0281 Energía – Gasolinera Campillos \(Málaga\)](#).
[28/0272 ENERGÍA- Gasolinera Chillón](#).
[28/0264 GASOLINERAS – Distancias gasolineras Santander](#).
[28/0260 GASOLINERAS – Gasolinera Montoro](#).
[28/0241GASOLINERAS- Gasolinera Higuera Córdoba](#).

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también otros informes de la [SECUM](#), así como los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

		09/04/2026	
		PÁG. 6/9	



COMBUSTIBLE EN RÉGIMEN DESATENDIDA”, condicionando su continuación a la resolución definitiva del expediente de modificación del Estudio de Detalle.

La entidad reclamante, por su parte, sostiene que el uso solicitado se encuentra expresamente previsto como uso compatible en el artículo 5.4 del Plan Parcial, siempre que se desarrolle en locales físicamente diferenciados, circunstancia que, a su juicio, concurre en el presente supuesto. Asimismo, recuerda que la modificación del planeamiento aprobada el 18 de febrero de 2013 configuró la parcela 16 en dos cuerpos edificatorios independientes, con atribución diferenciada de usos y edificabilidad. En este sentido, considera que la actuación municipal introduce una limitación injustificada a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de operadores económicos, en vulneración de los principios recogidos en la LGUM.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las Administraciones públicas deben observar, en el ejercicio de sus competencias y en la adopción de sus actos y disposiciones, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas administrativas y transparencia. Tales principios deben presidir, en particular, el otorgamiento de autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como la configuración y tramitación de los procedimientos que incidan en el acceso o ejercicio de actividades económicas (ex art. 9.2 LGUM).

En consecuencia, cualquier actuación administrativa susceptible de limitar la implantación o el ejercicio de la actividad de suministro minorista de combustibles debe ser analizada desde la perspectiva del principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM. En línea con otros pronunciamientos de la SECUM, como recaído en el expediente 28/20018 GASOLINERA – San Clemente (Cuenca), cuando la aplicación del planeamiento urbanístico puede comportar una restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica, resulta preceptivo verificar su adecuación a dichos principios, en particular a los establecidos en los artículos 5 y 17 de la LGUM.

De conformidad con el artículo 5 de la LGUM⁴, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11⁵ 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). Además, debe existir un nexo causal claro y una coherencia entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, siendo dichas medidas proporcionadas y no existiendo alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica afectada.

⁴Artículo 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”.

⁵Artículo 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”.

		09/04/2026	
		PÁG. 7/9	



Asimismo, el artículo 17 de la LGUM establece que la exigencia de autorizaciones para instalaciones físicas únicamente resulta conforme con el principio de necesidad cuando estas puedan generar impactos significativos sobre el medio ambiente, el entorno urbano, la seguridad, la salud pública o el patrimonio histórico-artístico, debiendo acreditarse, en todo caso, la inexistencia de medidas alternativas menos distorsionadoras.

En el presente supuesto, la exigencia de promover una modificación del Estudio de Detalle que afecta conjuntamente a las subparcelas 16A y 16B introduce una carga procedimental adicional que incide directamente en el acceso a la actividad económica proyectada. Por ello, dicha exigencia debe ser objeto de una motivación particular que permita justificar específicamente su necesidad y proporcionalidad a la luz de las concretas afecciones que pudiera generar la implantación de la estación de servicio.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la normativa básica estatal (art. 43.2 de la Ley 34/1998 y art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000) considera a la actividad de suministro minorista de carburantes como una actividad liberalizada y expresamente compatible con usos comerciales, incorporando ya un juicio previo de compatibilidad con los intereses generales y los riesgos asociados, condicionado al cumplimiento de la normativa técnica y de seguridad.

Atendiendo al concreto régimen urbanístico aplicable, de acuerdo con el planeamiento vigente, la parcela 16 aparece configurada en dos ámbitos funcionalmente diferenciados, con atribución de usos hotelero y comercial, respectivamente. Esta circunstancia refuerza, *prima facie*, la posibilidad de coexistencia de ambas implantaciones conforme al Estudio de Detalle y al Plan Parcial de aplicación, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de control urbanístico.

En este sentido, resulta particularmente relevante la doctrina del Tribunal Supremo (STS 672/2020, de 4 de junio), que enfatiza la compatibilidad de las estaciones de servicio con usos comerciales y la necesidad de interpretar el planeamiento urbanístico de forma coherente con la normativa sectorial liberalizadora.

En consecuencia, el procedimiento administrativo deberá resolverse conforme a la normativa urbanística y sectorial aplicable, pero también de acuerdo con los principios de la LGUM, exigiendo que cualquier limitación al acceso o ejercicio de la actividad económica quede debidamente motivada y que la interpretación del planeamiento municipal se realice de forma coherente con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción a la libertad de establecimiento.

4. CONCLUSIONES

A la vista de cuanto antecede, este Punto de Contacto formula las siguientes consideraciones:

- Toda actuación de una Administración pública que incida en el acceso o en el ejercicio de una actividad económica debe ajustarse a los principios y previsiones de la LGUM, en particular a los de necesidad y proporcionalidad.
- En relación con la implantación de una estación de servicio de suministro minorista de combustible, es cierto que pueden concurrir razones imperiosas de interés general —entre otras, la protección de la seguridad pública, la salud, el medio ambiente o el entorno urbano— que, en determinados supuestos, justifiquen la imposición de requisitos o condicionantes específicos. No obstante, la mera invocación genérica de tales finalidades no exime de la obligación de la Administración actuante de motivar de forma expresa y específica las medidas adoptadas, justificando su carácter necesario, idóneo y proporcionado en atención a las circunstancias concretas del caso.
- Resulta fundamental valorar el régimen jurídico urbanístico aplicable al ámbito sobre el que se proyecta la actuación y analizar si el planeamiento vigente, interpretado de manera sistemática y coherente con la normativa sectorial básica estatal, permite la implantación del uso proyectado

		09/04/2026	
		PÁG. 8/9	



sin necesidad de introducir cargas procedimentales adicionales. A tal efecto, la interpretación del planeamiento urbanístico municipal debe someterse al correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad, a fin de evitar la eventual introducción de restricciones adicionales al acceso o ejercicio de la actividad económica.

- En particular, la exigencia de promover una modificación formal del Estudio de Detalle como condición previa a la continuación de la tramitación de la licencia de obras constituye una intervención administrativa que incide directamente en el acceso a la actividad económica proyectada. En la medida en que dicha exigencia comporta una carga procedimental adicional, su legitimidad dependerá de que quede debidamente acreditado que resulta imprescindible para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y que no existen medidas alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo objetivo.
- Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la normativa básica estatal aplicable en materia de suministro minorista de combustibles configura un marco liberalizado que reconoce, con carácter general, la compatibilidad de estas instalaciones con los usos comerciales, condicionada al cumplimiento de la normativa técnica y de seguridad. Este marco normativo incorpora ya un juicio previo sobre la adecuación de la actividad a los intereses generales concurrentes, lo que limita la posibilidad de imponer restricciones adicionales que no se encuentren suficientemente justificadas.
- En el supuesto analizado, y a la vista de la información disponible, no se aprecia de forma clara que la exigencia de modificación del Estudio de Detalle venga acompañada de una motivación específica y suficiente que permita concluir que se trata de una medida necesaria y proporcionada, ni que se haya acreditado la inexistencia de alternativas menos restrictivas para el ejercicio de la actividad.
- Por último, ha de recordarse la obligación de la Administración competente de resolver de manera expresa y motivada los procedimientos administrativos en curso, de conformidad con la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, tomando en consideración tanto el régimen urbanístico y sectorial aplicable como los principios derivados de la LGUM y la doctrina jurisprudencial relevante.

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

		09/04/2026	
		PÁG. 9/9	