

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/051/25 GASOLINERA – BADAJOZ

CONSEJO. PLENO

Presidenta

Dª. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

Dª. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Dª. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

Dª María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 2 de diciembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 18 de noviembre de 2025, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 19 de noviembre de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 2 de diciembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la comunicación efectuada por el Ayuntamiento de Badajoz en fecha 05 de noviembre de 2025, en el marco del expediente 2025/14119, en la que se le insta a modificar el Estudio de Detalle para poder obtener una licencia de obras de implantación de una estación de servicio (gasolinera).
5. Concretamente, en el escrito del Servicio Administrativo de Planeamiento y Gestión del mencionado Ayuntamiento se le comunica al informante lo siguiente:

Se deberá justificar el cumplimiento del artículo 65.2.a) del Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (RGLOTUS) en lo relativo a la implantación de nuevos usos.

Conforme al Estudio de Detalle aprobado el 22 de marzo de 2013, la parcela 16 tiene asignado como uso principal el Equipamiento Hotelero, incompatible con el uso complementario de Estación de Servicio (TEG) que se propone, de acuerdo con las determinaciones del Plan Parcial del SUB-CC-9.2.4 dicha parcela es urbanísticamente indivisible. En consecuencia, para alcanzar los fines pretendidos será necesario asignar a la totalidad de la parcela 16 un uso principal de Equipamiento Comercial, de entre aquellos específicos con los que resulte compatible el uso complementario a implantar.

6. La comunicación del Ayuntamiento de Badajoz de 05 de noviembre de 2025 contradice, a juicio del informante, lo señalado por el propio municipio en una anterior cédula urbanística expedida el 26 de agosto de 2025 en el marco del expediente 2025/371. En dicha cédula se declara la compatibilidad con las normas urbanísticas de la implantación de la estación de servicio en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta las determinaciones establecidas en el documento nº 1 Tomo II Anexo Compatibilidad usos urbanísticos, el uso Estaciones de servicio (TEG) es compatible con el EC, en situaciones A-3, A-4 A-6 A-8 A-10 y B-3 y B-4, con la observación “3”.

Y en dicho documento también se reconoce que:

Según la legislación sectorial específica, el uso de estación de servicio es compatible con el uso comercial asignado a la parcela.

7. Por ello, a juicio de la informante, el requerimiento del Ayuntamiento de Badajoz resultaría contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

8. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de suministro de combustible al por menor a vehículos en estaciones de servicio (gasolineras) está comprendida dentro del ámbito del artículo 2 LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
9. Por otro lado, esta Comisión se ha pronunciado a favor de la inclusión en la LGUM de este tipo de servicios y, entre otros, en sus anteriores Informes UM/054/21 de 15 de septiembre de 2021¹, UM/076/22 de 18 de octubre de 2022² y UM/019/23 de 25 de abril de 2023³.

3.2. Valoración de la existencia de obstáculos o barreras

10. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “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”, manifestándose también que “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”.
11. Por un lado, en el artículo 65.2.a) del Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (RGLOTUS)⁴ mencionado por el acto administrativo de 05 de noviembre se indica que los estudios de detalle “no podrán, en ningún caso, modificar determinaciones estructurales, ni establecer nuevos usos y ordenanzas, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra a) del primer apartado para el establecimiento de nuevos viales”.

¹ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um05421>.

² Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um07622>.

³ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um01923>.

⁴ Decreto 143/2021, de 21 de diciembre. Véase el siguiente enlace:

<https://doe.juntaex.es/ultimosdoe/mostrardo.php?fecha=20211228&t=o>.

12. Por otro lado, en el mismo acto administrativo se cita un Estudio de Detalle aprobado el 22 de marzo de 2013, según el cual y, en opinión del Ayuntamiento “*la parcela 16 tiene asignado como uso principal el Equipamiento Hotelero, incompatible con el uso complementario de Estación de Servicio (TEG) que se propone*”. Sin embargo, en el Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz número 212 del día 06 de noviembre de 2013 se publicó el anuncio 7028/2013 por el que se aprobó la modificación puntual de edificación de parcela 16 del plan parcial del sector sub-CC-9.2.4⁵. Y de acuerdo con dicha regulación, los usos urbanísticos permitidos en la mencionada parcela son los siguientes:
- *Superficie edificable en usos característicos y compatibles: Equipamiento privado comercial (EC), administrativo (EA), hotelero (EH) y recreativo y social (ER).*
 - *Usos específicos compatibles: Los autorizados en la normativa urbanística general.*
13. Asimismo, el artículo 2.2.41 de la Normativa Urbanística General del municipio de Badajoz⁶ prevé el establecimiento de Gasolineras (TEG) como instalaciones propias del suministro de combustible o comercio complementario al por menor destinado al utilaje del automóvil o del auto servicio de comestibles. Y en el artículo 3.4.7 de la misma disposición se regulan sus condiciones generales de implantación y edificación⁷.
14. Por su parte, respecto a la normativa sectorial energética, el párrafo sexto del apartado 2 del artículo 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburo, señala que “*los usos del suelo para actividades comerciales individuales o agrupadas, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, serán compatibles con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor. Estas instalaciones serán asimismo compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio*”.
15. La constitucionalidad de la regulación sectorial antes transcrita ha sido expresamente declarada por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias

⁵ Enlace: <https://www.dip-badajoz.es/bop/index.php?FechaSolicitada=20131106>.

⁶ Documento 1 Tomo I del Plan General Municipal de Badajoz. Véase el siguiente enlace: <https://www.aytobadajoz.es/es/ayto/pgm/normas>.

⁷ Entre estas condiciones se encuentran: la superficie mínima vinculada (15.000 m²), el número máximo de plantas (1 planta), la altura máxima (4,5 metros), los retranqueos a linderos (10 metros) y el tipo de edificación (ELA, esto es, edificación ligera compuesta por una o varias edificaciones aisladas dentro de la parcela).

170/2012 de 04 de octubre, 233/2012 de 13 de diciembre y 34/2017 de 01 de marzo de 2017, puesto que persigue “*liberalizar el mercado, ampliando la oferta de los puntos de distribución de combustibles, en concreto en el subsistema de la distribución al por menor*”⁸.

16. Asimismo, esta Comisión se ha basado en la mencionada regulación sectorial para considerar contrarias a la LGUM diversas restricciones impuestas por las Administraciones Públicas a la implantación de estaciones de servicio, y, entre otros, en sus informes UM/010/19 de 13 de marzo de 2019⁹, UM/040/19 de 11 de junio de 2019¹⁰ y UM/054/21 de 15 de septiembre de 2021¹¹. Concretamente, en la página 6 del último de los informes citados se señala que “*para el caso de la instalación de estaciones de servicio, las exigencias del principio de necesidad y proporcionalidad deben interpretarse de conformidad con la normativa básica estatal liberalizadora de tales actividades*”.
17. No obstante, posteriormente y en materia de unidad de mercado, el Fundamento Séptimo de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de septiembre de 2020 (recurso 20/2016, expedientes UM/064/15¹² y UM/070/15¹³) justificó y confirmó la no concesión de licencia para el establecimiento de una estación de servicio en un centro comercial en la concurrencia de razones imperiosas de interés general. Concretamente en dicha sentencia se señala que, “*dejando al margen, insistimos, el examen de la denegación de la autorización desde el punto de vista de la normativa urbanística, lo cierto es que la implantación de una estación de servicio es susceptible de generar daños en el medio ambiente y en el entorno urbano, así como en la seguridad o la salud pública*”.
18. Siguiendo lo indicado en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de diciembre de 2020, esta Comisión consideró conformes a la LGUM distintas limitaciones impuestas a la instalación de gasolineras, y, entre otros en sus informes UM/079/22 de 18 de octubre de 2022¹⁴ y UM/019/23 de 25 de abril de

⁸ En el Fundamento 7 de la STC se dice lo siguiente: *El precepto determina la compatibilidad entre los usos del suelo atribuidos a diferentes instalaciones, aunque lo hace de forma limitada al no obligar sino posibilitar la incorporación de una instalación de suministro de carburantes en centros comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y polígonos industriales mediante una fórmula en la que no se varía el uso del suelo, sino que, a partir del uso ya asignado que corresponde a las actividades antes indicadas, permite la instalación de una estación de servicio de modo complementario.*

⁹ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um01019>.

¹⁰ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um04019>.

¹¹ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um05421>.

¹² Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um06415>.

¹³ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um07015>.

¹⁴ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um07922>.

2023¹⁵. Específicamente, en las conclusiones de la página 8 del último de los informes mencionados se declara que “*el certificado de compatibilidad urbanística no supone un obstáculo o barrera a la aplicación de la LGUM, ya que se halla justificado en la concurrencia de razones imperiosas de interés general de las previstas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, consistentes en la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano*”.

19. Sin embargo, recientemente, el Tribunal Supremo ha dictado una jurisprudencia especialmente favorable a la aplicación de la normativa sectorial liberalizadora (artículo 43.2 Ley Hidrocarburos)¹⁶, entre otras en las Sentencias 1854/2024 de 20 de noviembre de 2024¹⁷ y 758/2025 de 13 de junio de 2025¹⁸. En el Fundamento Séptimo de la segunda sentencia mencionada de 2025, el Tribunal Supremo declara que “*no alberga duda alguna de que la previsión urbanística a la que alude la Sala de instancia, que limita los usos urbanísticos en esa Zona Central no puede justificar, conforme a la doctrina antes señalada, la denegación de la licencia solicitada, como tampoco puede fundamentarse dicha denegación en el simple hecho de que para la obtención de la licencia solicitada se exija, con carácter previo, cumplimentar debidamente el procedimiento establecido en el RAMINP* (Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas)”.
20. En el mismo sentido de lo señalado por el Tribunal Supremo, esta Comisión, en su informe UM/076/22 de 18 de octubre de 2022¹⁹, indicó que “*condicionar la compatibilidad de la actividad de suministro de combustible al por menor con el uso atribuido por la normativa urbanística al suelo en el que aquella actividad se pretende desarrollar constituye un límite al ejercicio de aquella actividad*”. Dicho límite, además de basarse en una razón imperiosa de interés general, debe resultar “*proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada*” y acreditarse que “*no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica*”.

¹⁵ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um01923>.

¹⁶ Esta jurisprudencia reciente confirma la doctrina inicial fijada por las anteriores Sentencias del Tribunal Supremo y, especialmente, en las Sentencias 147/2020, de 5 de febrero (RC 5437/2018) y 672/2020, de 4 de junio (RC 4100/2018).

¹⁷ Recurso: 7903/2022.

¹⁸ Recurso: 1815/2023

¹⁹ Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um07622>.

21. En este **caso concreto**, existe una contradicción clara entre el uso urbanístico (hotelero) recogido en el escrito del Ayuntamiento de Badajoz de 05 de noviembre de 2025 (expediente 2025/14119) y el uso previsto (equipamiento privado comercial) que consta en el anterior escrito del mismo municipio de 26 de agosto de 2025 (expediente 2025/371). Además, de la modificación del Plan Parcial de 2013 que afectó a la parcela en la que el interesado solicita instalar a la estación de servicio²⁰ se desprende la existencia de otros posibles usos adicionales en la misma parcela, como el administrativo y el recreativo o social.
22. En virtud de lo expuesto, se concluye que **el Ayuntamiento de Badajoz debería justificar** la restricción impuesta en la medida en que, como se indica en el Fundamento Séptimo de la Sentencia del Tribunal Supremo 672/2020 de 04 de junio de 2020²¹, la normativa sectorial aplicable (artículo 43.2 Ley de Hidrocarburos) “*impone la posibilidad de instalar una estación de servicio de venta al por menor de productos petrolíferos en todos aquellos supuestos en que el planeamiento autorice la ubicación del establecimiento comercial, se contemple o no dicha posibilidad en el planeamiento vigente y sin posibilidad de que éste altere esa dotación cuando autorice dicha instalación*”

²⁰ Modificación puntual de edificación de parcela 16 del plan parcial del sector sub-CC-9.2.4 (<https://www.dip-badajoz.es/bop/index.php?FechaSolicitada=20131106>).

²¹ Recurso: 4100/2018