

INFORME DE 31 DE JULIO DE 2017 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A BARRERAS AL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE EN INSTALACIONES DESATENDIDAS EN CASTILLA-LA MANCHA (UM/119/17).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 5 de julio de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de sendos operadores, en el marco del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a barreras en la actividad de suministro de combustible para vehículos mediante instalaciones desatendidas. La reclamación puede resumirse de este modo:

- Que los operadores reclamantes son una cooperativa y una organización que representa intereses del movimiento cooperativo agrario español. En particular, la cooperativa presta servicios a sus socios entre los que figura el suministro de carburantes, especialmente gasóleo B, actividad que resulta importante debido al progresivo cierre de estaciones de servicio convencionales en zonas agrícolas.
- Que, con objeto de rentabilizar esta última actividad, la cooperativa ha optado por tener sus estaciones de servicio sin personal.
- Que por resolución de 17 de enero de 2016, la Dirección Provincial de Sanidad en Ciudad Real notificó resolución en el expediente sancionador instruido a la cooperativa. Dicha resolución aplica el Decreto 33/2005, sobre los derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro al por menor de carburantes y combustibles de automoción en instalaciones de venta al público, el cual viene, de hecho, a prohibir la existencia de estaciones de servicio sin personal en Castilla-La Mancha.
- Que las operadoras consideran la anterior resolución sancionadora una barrera al libre ejercicio de las actividades económicas al no existir una razón imperiosa de interés general que justifique la exigencia de que las gasolineras sean atendidas y ser ello, en este caso, desproporcionado.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Regulación aplicable

El Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público y se desarrolla la disposición adicional primera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, distingue entre “unidad de suministro”, que es la que distribuye menos de tres productos entre gasolinas y gasóleos de automoción, y la “estación de servicio”, la cual destina a la venta al público tres o más productos entre gasolinas y gasóleos de automoción.

Asimismo, el Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) MI-IP 04 “*instalaciones fijas para distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público*”, posteriormente modificado por el Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre, considera¹:

- Instalación atendida: aquella cuyo suministro al vehículo lo realiza el personal de la propia instalación.
- Instalación desatendida: aquella en que no existe personal afecto a la instalación y el suministro al vehículo lo realiza el usuario.
- Instalación en autoservicio: aquella en la que en el suministro al vehículo la operación de llenado la realiza el cliente, pero el surtidor es activado por un operario desde el centro de control de la instalación, desde el cual puede autorizar la entrega, y en caso de emergencia parar y bloquear el surtidor.

En lo que se refiere a aspectos de seguridad, resulta aplicable la normativa estatal dictada en desarrollo de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, es aplicable la citada ITC MI-IP 04, aprobada por Real Decreto 2201/1995. También se refiere a la seguridad de las instalaciones el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas y la ITC MI-IP 02.

El artículo 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en redacción dada por el artículo 39.2 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo

¹ Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones petrolíferas, aprobado por Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, y las instrucciones técnicas complementarias MI-IP03, aprobada por el Real Decreto 1427/1997, de 15 de septiembre, y MI-IP04, aprobada por el Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre.

del crecimiento y de la creación de empleo, se refiere al necesario cumplimiento por parte de las instalaciones de la normativa de seguridad, y declara la compatibilidad de usos de determinados suelos para albergar instalaciones de suministro:

2. La actividad de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos podrá ser ejercida libremente por cualquier persona física o jurídica.

Las instalaciones utilizadas para el ejercicio de esta actividad deberán cumplir con los actos de control preceptivos para cada tipo de instalación, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias que establezcan las condiciones técnicas y de seguridad de dichas instalaciones, así como cumplir con el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación, en especial la referente a metrología y metrotecnica y a protección de los consumidores y usuarios. [...]

Los instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán regular aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta.

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. [...]

En ese mismo sentido, el artículo 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, favorece la instalación de estaciones de servicio en ciertos establecimientos y zonas industriales y comerciales, sin que los órganos municipales puedan denegar la instalación de estaciones de servicio por la ausencia de suelo cualificado específicamente para ello:

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. [...]

Así pues, y en definitiva, el legislador estatal ha favorecido en los últimos tiempos la instalación de unidades de suministro y de estaciones de servicio. Asimismo, dicho legislador ha regulado las condiciones técnicas de seguridad en las que las instalaciones deben autorizarse y realizar su actividad, considerando, en concreto, las condiciones que una instalación desatendida debe cumplir para poder operar con seguridad.

En el ámbito autonómico, y al margen de cuestiones de seguridad de las instalaciones, debe mencionarse el citado Decreto 33/2005, de 5 de abril, sobre derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro al por menor de carburantes y combustibles de Castilla-La Mancha, que sirve de base a la resolución sancionadora que está en el origen de la reclamación. El Decreto citado señala, en lo que aquí interesa, lo siguiente (artículo 2):

Todas las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleo de automoción deberán disponer en la propia instalación, mientras permanezcan abiertas y en servicio, al menos de una persona responsable de los servicios que en ellas se prestan, al objeto de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el presente Decreto.

En el caso de personas con discapacidades físicas que les impidan el suministro en régimen de autoservicio, serán atendidas por una persona responsable de las instalaciones.

II.2) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

II.2.1) Fundamentación de la resolución y alegaciones de la reclamación

Las reclamantes señalan, en síntesis, que la barrera de la que se informa trae causa en un procedimiento sancionador incoado a raíz de una denuncia de una asociación de empresarios de estaciones de servicios debido a que una unidad de suministro de combustible de la cooperativa ha estado desatendida en cierto horario. Dicha resolución sancionadora se fundamenta en los siguientes argumentos:

- Que la ausencia de personal responsable impide el auxilio al usuario en caso de derrames o cualquier otro tipo de incidencia.
- Que la presencia de personal responsable es necesaria para garantizar la disposición de hojas de reclamaciones.
- Que la presencia de personal responsable es necesaria para garantizar la disposición a los usuarios de las medidas de comprobación en materia de metrología.

- Que existe obligación de disponer para el usuario que lo requiera un justificante del suministro o una factura, aunque la propia Resolución reconoce que ello se podría solventar a través de sistemas informáticos.
- Que la presencia de personal responsable es necesaria para prestar atención a personas con discapacidad, lo cual se sustenta en el artículo 2.1 del Decreto 33/2005.
- Que la prohibición de las estaciones sin personal es una tendencia de otras Comunidades Autónomas.

Frente a ello, el escrito de reclamación, tras argumentar que la prohibición de estaciones de servicio sin personal supone una restricción a la libertad de establecimiento, se refiere a los requisitos de la LGUM para la imposición de restricciones, y efectúa consideraciones sobre los argumentos de la resolución, con apoyo, en parte, en un informe de la CNMC, y en términos que se pueden resumir de este modo²:

- Que no es cierto que la actividad de repostaje entrañe el riesgo que la Resolución pretende, ni es cierto que dicho riesgo se mitigaría únicamente con la presencia de un empleado en la instalación. Con respecto al vertido accidental, de producirse, sólo es posible que sea mínimo pues además de que el surtidor solo surte mientras la manguera se encuentra presionada, existen mecanismos para detener el surtido con carácter inmediato. En vista de ello, no se explica cómo la presencia de personal podría mitigar el riesgo de vertido accidental. En el hipotético caso de que se produzca un incendio, podría extinguirse rápidamente a través de los correspondientes equipos automáticos.
- Que no es necesaria la presencia de personal para atender a la obligación de disponer de hojas de reclamación, pues, como señala el citado Informe de la CNMC, las mismas pueden estar a disposición de los usuarios por medios telemáticos.
- Que no resulta necesaria la presencia de personal para atender a las exigencias de comprobación por parte de los usuarios pues, como el Informe de la CNMC señala, los requisitos esenciales contemplados en el Real Decreto 244/2016 que desarrolla la Ley de Metrología están ligados a las características técnicas de los surtidores, pudiéndose cumplir estas características técnicas independientemente de la existencia, o no, de personal en la unidad de suministro, y siendo tal

² Se trata del Informe de 28 de julio de 2016 PRO/CNMC/002/16 “Propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas”.

comprobación propia de los servicios de inspección, y no de los usuarios.

- Que no está justificada la presencia de personal para atender a personas con discapacidad pues, en esencia, una persona con discapacidad que sea apta para conducir lo será también para repostar. Y ello en vista de que para que una persona pueda obtener la licencia de conducción debe poder tener capacidad para realizar la acción de entrada y salida del vehículo de manera independiente, es decir, lo que se conoce como “capacidad de transferencia”: si no cumpliese este requisito, no cumpliría los criterios mínimos a nivel psicofísico exigidos para conducir, pues dependería de una tercera persona para la realización de todas las acciones relacionadas con la conducción lo que crearía una inseguridad inasumible para él mismo y para terceros. Asimismo, es suficiente con que las estaciones de servicio adopten medidas de accesibilidad a fin de garantizar el principio de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, sin que ello pase por la presencia de personal. Así resulta del “Manual de Accesibilidad para todas las personas”, elaborado por una asociación de personas con discapacidad y una empresa petrolera, en el cual no figura, entre las medidas necesarias para atender a dicho colectivo, la presencia de un responsable en las instalaciones.
- Que no es un argumento jurídico válido el que otras Comunidades Autónomas puedan estar adoptando medidas similares. En cambio, tiene relevancia que por Sentencia del TSJ de Baleares se haya anulado una restricción idéntica a la operada por el Decreto 33/2005.

II.2.2) Consideraciones a la luz de la LGUM

El escrito de reclamación plantea las barreras al ejercicio de una actividad económica por el hecho de que la unidad de suministro de una cooperativa haya sido sancionada al estar desatendida en cierto horario, con base en la vulneración de una disposición autonómica en materia de protección de los consumidores. Al respecto, deben efectuarse las siguientes consideraciones.

La LGUM parte de un principio de libre acceso y ejercicio de las actividades el cual consagra en su artículo 16:

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

En vista de ello, tales derechos legalmente reconocidos sólo pueden limitarse en los términos que disponga la propia LGUM. En particular, el artículo 5 de la LGUM se refiere al principio de necesidad y proporcionalidad que han de

cumplir los eventuales límites a las actividades económicas, del siguiente modo:

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.

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.

De acuerdo con el artículo anterior la imposición de requisitos a una actividad económica debe fundarse en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009³.

Junto a ello, el art. 17.1.b) LGUM señala que estará justificada la exigencia de autorización a instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, sólo cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Finalmente, el artículo 9 de la LGUM exige la conformidad con los principios de la Ley de las actuaciones y disposiciones emitidas por las autoridades competentes.

Así pues, toda actuación de una autoridad competente, y particularmente aquellas que suponen la exigencia de autorización, debe ser necesaria (en los términos expuestos) y, además, ser proporcionada a las razones imperiosas de interés general que justifican su adopción. El análisis sobre la necesidad y proporcionalidad debe efectuarse conforme a las siguientes consideraciones:

- Debe existir una razón imperiosa de interés general (RIIG) que justifique la limitación.

³ Dichas razones son las siguientes: "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".

- No es suficiente con que se alegue la existencia de una RIIG, sino que es preciso que la autoridad competente justifique que la exigencia en cuestión es idónea y es la menos restrictiva posible:
 - Idoneidad: La medida tiene que ser adecuada para salvaguardar la RIIG invocada, pero no otras.
 - Mínima restricción: La limitación debe ser proporcionada, al no ser posible la aplicación de otra menos restrictiva.

La aplicación de los criterios anteriores al presente asunto lleva a concluir que la limitación impuesta por la normativa de Castilla-La Mancha que ha dado lugar al presente asunto carece de la necesaria necesidad y proporcionalidad. Y ello por razones que, en esencia, ya fueron objeto de examen por parte de esta Comisión en el citado Informe PRO/CNMC/002/16. En dicho informe se sale al paso de diversos argumentos que figuran en la fundamentación de la resolución sancionadora objeto de la reclamación, los cuales se pueden sintetizar en: i) cuestiones de seguridad; ii) obligaciones sobre metrología; iii) disponibilidad de hojas de reclamaciones; y iv) atención a personas con discapacidad.

El citado informe de la CNMC señala, con carácter general, la necesidad de que se proceda a la eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio del suministro de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio. A tal fin, el informe analiza ciertos condicionantes normativos que podrían llegar a constituir a priori una restricción a la entrada y al ejercicio de esta actividad. Con carácter general, el informe señala que la exigencia de algunas normas autonómicas de contar con personal en las instalaciones no está justificada⁴. En cambio, el hecho de contar con gasolineras desatendidas supone, según justifica en el informe, un descenso de los precios⁵.

En lo relativo a cuestiones de **seguridad**, uno de los argumentos de la resolución sancionadora, el informe refiere, de forma pormenorizada, que la presencia de personal en la instalación no es necesaria para el cumplimiento de las exigencias sobre seguridad de las instalaciones. En particular, la normativa estatal en materia de seguridad industrial no exige que dichos

⁴ Pág. 35: “Pese a estas obligaciones [de suministro atendido] impuestas por la normativa autonómica en ciertas CC.AA., la actividad de suministro y pago de carburantes se puede llevar a cabo directamente por el consumidor, sin necesidad de intervención de un empleado. Así ha sido demostrado durante años en otros países europeos donde el formato de EE.SS. desatendidas está más extendido”.

⁵ Pág. 36: “Es por ello posible concluir que, en una amplia mayoría de casos, las EE.SS. desatendidas han tenido un efecto dinamizador sobre la competencia en el mercado minorista de carburantes de automoción a través de EE.SS., ejerciendo una presión a la baja sobre los precios de ambos carburantes”.

aspectos de seguridad se salvaguarden mediante la presencia física de personal en la instalación:

[...] la normativa estatal actual garantiza la seguridad en las EE.SS. desatendidas. Así, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, de Defensa de Consumidores y Usuarios establece obligaciones específicas para la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios que garantizan la seguridad, pero no obligan a un servicio atendido. En concreto, regula “el mantenimiento del necesario control de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia el origen, distribución, destino y utilización de los bienes potencialmente inseguros, los que contengan sustancias clasificadas como peligrosas o los sujetos a obligaciones de trazabilidad”.

Si bien la presencia de personal cualificado es una forma de cumplir con la obligación de comprobar la distribución y manipulación de sustancias peligrosas, no se trata del único medio existente para lograr dicho control. En este sentido, las normas incluidas en la normativa autonómica van más allá de lo establecido en el Real Decreto de Defensa de Consumidores y Usuarios, al concretar el modo en que se debe efectuar dicho control de forma discriminatoria, reduciendo la posibilidad de las empresas de competir con diversos modelos de negocios e innovar con formatos asentados en la Unión Europea, sin evidencia de una mayor peligrosidad que justifique su expulsión o discriminación en el mercado.

Las EE.SS. desatendidas pueden garantizar la seguridad de las instalaciones a través de sistemas de detección y extinción de fuegos que cumplan con los requisitos de la Instrucción Técnica MI-IP04. Las EE.SS. desatendidas, además, pueden contar con un sistema de vigilancia de 24h, así como un sistema de seguimiento y respuesta a incidencias que pueda garantizar la correcta provisión del servicio de suministro de carburantes del mismo modo que en EE.SS. atendidas.

Por otro lado, la normativa estatal considera suficiente para salvaguardar las razones de imperioso interés general derivadas de las posibles externalidades relativas a la seguridad el someterse a revisiones, pruebas e inspecciones de forma periódica. Jurídicamente dichas revisiones, pruebas e inspecciones estarían de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, sobre cumplimiento reglamentario, y lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, aprobado por el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre.

Existen, asimismo, otras normativas de seguridad, aplicables a todas las EE.SS. independientemente de su formato, que garantizan la seguridad de la actividad de suministro de carburantes de automoción a través de EE.SS.

En ninguna de las normativas citadas en el Anexo I figura la obligación de suministro atendido a través de personal afecto a la instalación de suministro de carburantes. No existe, por tanto, un cumplimiento del principio de necesidad para realizar un control tan continuo y exhaustivo de las instalaciones, sino un correcto y adecuado control periódico.

De manera más específica, el informe justifica que la exigencia de presencia física para evitar accidentes o incendios no estaría justificada en términos del principio de proporcionalidad:

No obstante, incluso bajo la hipótesis de la presunta necesidad de las obligaciones mencionadas ut supra, este tipo de obligaciones no deberían constituir una barrera de entrada a las EE.SS. desatendidas, al no ajustarse al principio de proporcionalidad. En efecto, existen medios alternativos a la presencia física de un operador para poder controlar la existencia de fugas y riesgos asociados a las instalaciones, al correcto despacho del suministro de carburante y al mantenimiento continuado de las instalaciones y sus equipos.

Por lo que se refiere a obligaciones de **metrología**, el informe considera injustificada tanto la exigencia de personal para el cumplimiento de las obligaciones en materia de metrología, como la obligación de poner recipientes de medición a disposición de los usuarios, obligación que debería suprimirse:

Los requisitos esenciales contemplados en el RD 244/2016 que desarrolla la Ley de Metrología, sin entrar a valorar su necesidad y proporcionalidad, están ligados a las características técnicas de los surtidores, pudiéndose cumplir estas características técnicas independientemente de la existencia, o no, de personal en la unidad de suministro. [...]

Esta comprobación por parte de los usuarios no está debidamente justificada y es, además, desproporcionada. El recipiente de medida debe estar, en todo caso y si así fuera necesario, a disposición de los servicios de Inspección de la Administración, los cuales verificarán el correcto funcionamiento de los equipos mediante las inspecciones periódicas incluidas en la Ley de Metrología. La necesidad de poner a disposición de los usuarios el recipiente de medición parece desproporcionada y no justificada, dado que el usuario de las EE.SS. no posee los conocimientos técnicos necesarios para realizar dichas mediciones, ni es necesario que los tenga al existir mecanismos de inspección y mantenimientos que garantizan el correcto funcionamiento de la instalación. Esta obligación debe ser, por tanto, removida de las normativas que la contemplan.

Sobre la aludida obligación de disponer de personal en la instalación a fin de facilitar **hojas de reclamación** a los usuarios, el informe señala que a tal fin bastaría con facilitar tal servicio a través de medios telemáticos, sin necesidad de exigir la presencia de un responsable en la instalación:

[...] sería suficiente con garantizar que los usuarios puedan presentar una queja formal sobre el servicio recibido en una EE.SS., pudiéndose lograr este objetivo mediante hojas de reclamación a disposición de los usuarios, o medios telemáticos a través de los cuales los usuarios pudieran presentar sus quejas en cualquier momento y lugar (y no necesariamente en el momento de la provisión del servicio de suministro de carburantes).

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.

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 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.

De consideraciones como las anteriores resulta, según el informe, que las restricciones a la actividad derivadas de la exigencia de servicio atendido deben considerarse innecesarias y desproporcionadas, debiendo eliminarse de la normativa que las contenga:

De todo lo anterior se desprende que las restricciones incluidas en normativas autonómicas que imponen, directa o indirectamente, la obligación de un servicio atendido son innecesarias, desproporcionadas e injustificadas. 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.

De manera específica, con relación a la actividad de las cooperativas, el informe aclara que las mismas operan sujetas a las mismas medidas de seguridad que el resto de instalaciones, y sin que se tenga conocimiento de accidentes debido a la falta de personal, desde hace varios años:

[...] la mayor parte de las cooperativas llevan actuando en régimen de EE.SS desatendidas desde hace años, sin que se haya tenido conocimiento de accidentes como consecuencia de la falta de personal en la prestación del servicio. Este hecho evidencia que la seguridad puede garantizarse sin la necesidad de exigir una persona de manera permanente en la EE.SS. Por ello, las normativas que introducen esta obligatoriedad incrementan los costes de las estaciones de servicio, reducen las posibilidades de competencia y

constituyen barreras a la entrada de nuevos operadores en el mercado sin que garanticen un mayor nivel de seguridad a los consumidores.

Por todo ello, las EE.SS. en régimen de cooperativa deben cumplir con las mismas disposiciones legales que las EE.SS. desatendidas al no existir diferencia alguna en términos de riesgos asociados al suministro de carburante. Es por este motivo que se considera injustificada la obligación de servicio atendido para las EE.SS. en régimen de cooperativa o para consumo propio.

En vista de todo lo anterior el informe concluye, en esencia, la necesidad de eliminar barreras a las estaciones de servicio desatendidas⁶:

La normativa relativa a las EE.SS desatendidas debe ajustarse a los principios de regulación económica eficiente, debiendo eliminarse o modificarse toda restricción identificada que limite la entrada y el ejercicio a esta actividad y que resulte ser injustificada, innecesaria o desproporcionada. Así, un marco normativo en el que se potencie la aparición de nuevos competidores, reduciendo las barreras a la entrada y al ejercicio de esta actividad, contribuye a potenciar la competencia en el mercado, y con ello, a incrementar el bienestar de los consumidores.

III. CONCLUSIONES

- 1.** La presente reclamación tiene origen en una resolución sancionadora a una cooperativa al no disponer de personal en un determinado horario en una unidad de suministro de su propiedad, de forma contraria al Decreto autonómico 33/2005, que exige dicha presencia física de personal.
- 2.** A juicio de esta CNMC, la exigencia de dicho Decreto sobre la presencia de personal en unidades de suministro, lo cual sirve de base a la señalada sanción, no está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.
- 3.** En particular, 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, no se considera justificado, en términos de necesidad y proporcionalidad, que una normativa autonómica imponga la obligación de servicio atendido en instalaciones de suministro de combustible.

⁶ A lo anterior debe añadirse la circunstancia de que, según se ha publicado en diversos medios, la Comisión Europea ha admitido a trámite una denuncia presentada por una asociación de estaciones de servicio contra el Gobierno de España por su inacción ante la proliferación de legislaciones en las comunidades autónomas contra las estaciones de servicio automáticas/desatendidas (Vid. "Bruselas abre expediente a España por las legislaciones autonómicas sobre las estaciones desatendidas", localizado en www.interempresas.net).