



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**PRO/CNMC/002/16      PROPUESTA  
REFERENTE A LA REGULACIÓN  
DEL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN  
DE CARBURANTES DE  
AUTOMOCIÓN A TRAVÉS DE  
ESTACIONES DE SERVICIO  
DESATENDIDAS**

**28 de julio de 2016**

## ÍNDICE

<b>I</b>	<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>MERCADO MINORISTA DE DISTRIBUCIÓN DE CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN A TRAVÉS DE ESTACIONES DE SERVICIO DESATENDIDAS</b>	<b>5</b>
<b>III</b>	<b>DEFINICIÓN DE ESTACIONES DE SERVICIO DESATENDIDAS .....</b>	<b>15</b>
<b>IV</b>	<b>OBLIGACIONES PROPIAS DE LAS UNIDADES DE SUMINISTRO ..</b>	<b>17</b>
IV.1	Normativa de metrología .....	17
IV.2	Normativa de Defensa de los Consumidores y Usuarios .....	18
IV.3	Normativa Sector Industrial .....	19
IV.4	Normativa de las CC.AA.....	21
	Comunidad Foral de Navarra .....	21
	Comunidad de Andalucía .....	23
	Castilla La Mancha.....	26
	Región de Murcia .....	28
	Comunidad Valenciana .....	29
	Islas Baleares.....	29
	Otras CCAA: Aragón, Canarias, Madrid, La Rioja, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Cantabria.....	31
<b>V</b>	<b>NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES IDENTIFICADAS .....</b>	<b>33</b>
V.1	Obligación de que exista en el lugar del suministro una persona responsable	35
V.2	EE.SS en régimen de cooperativa.....	40
V.3	Otras restricciones.....	42
<b>VI</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>44</b>
<b>VII</b>	<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>45</b>

## I ANTECEDENTES

El sector de los carburantes de automoción en España ha sido objeto frecuente de atención desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente.

Desde su función consultiva, las extintas CNC y CNE, la propia CNMC y la Comisión Europea han llevado a cabo en los últimos años numerosos estudios sobre este sector. Los análisis realizados apuntan, casi indefectiblemente a problemas estructurales de falta de competencia en este mercado estratégico para la productividad nacional y el correcto funcionamiento de muchos mercados que requieren de este *input*, entre otros, el mercado de transporte por carretera.

En concreto, la CNMC y la extinta CNC han señalado diversas restricciones a la competencia, de carácter regulatorio, en los segmentos mayorista y minorista de carburantes de automoción. Los diferentes estudios e informes de la autoridad de competencia detectan restricciones al acceso y al ejercicio en los mercados aguas arriba de refino, en el mercado de transporte de carburantes<sup>1</sup> y en el mercado conexo de almacenamiento<sup>2</sup>. Aguas abajo, en los mercados de distribución minorista de carburantes, el nivel de competencia ha sido también insuficiente. No obstante, el [Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo](#) ha facilitado la introducción de competencia, gracias a la eliminación en la normativa de diversas restricciones injustificadas a la apertura de estaciones de servicio<sup>3</sup>. La consiguiente aparición de nuevas estaciones de

---

<sup>1</sup> Ejemplo de ello son: el Informe sobre la Competencia en el Sector de Carburantes de Automoción (2009), Informe de seguimiento del Informe de Carburantes para Automoción de la CNC (2011), Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España (2012), e Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España (2012). Todos ellos disponibles en [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

<sup>2</sup> El estudio más reciente, de la CNMC, centrado en el mercado mayorista de carburantes, se publicó el pasado mes de junio de 2015. *E/CNMC/002 - Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España*.

<sup>3</sup> En el ámbito minorista del sector, el Real Decreto Ley 4/2013 elimina barreras administrativas, simplifica trámites a la apertura de nuevas instalaciones de suministro minorista de carburantes y medidas para fomentar la entrada de nuevos operadores. Asimismo, facilita la apertura de estaciones de servicio en centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, profundizándose en los objetivos marcados por el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio.

servicio, con modelos de negocio innovadores, está teniendo ya en el corto plazo efectos favorables para los consumidores.

La mayor tensión competitiva generada por estos nuevos entrantes beneficia inequívocamente a los consumidores y permite mejores precios ante una misma calidad. También facilita la libertad de elección, bajo la forma de más variedad de formatos de suministro de carburantes (gasolina y gasóleo) y más amplia disponibilidad geográfica de los mismos. Asimismo, asegura una mayor competencia en el sector minorista de carburantes, con nuevos entrantes que tienen características propias de *mavericks*<sup>4</sup>.

En definitiva, los avances tecnológicos<sup>5</sup> y el reciente desarrollo normativo liberalizador han permitido en España, la entrada en el mercado de nuevos operadores. Con su competencia generan incentivos para mejorar los precios, la calidad y la innovación por parte de todos los operadores: los nuevos y los incumbentes.

Sin embargo, esta Comisión detecta que esta nueva tensión competitiva — beneficiosa para los usuarios— se encuentra en peligro en distintos territorios de España. En concreto, se plantea ante la opinión pública, el interés de prohibir el suministro de carburantes de automoción en estaciones de servicio (EE.SS.) que no cuenten con personal físico en las instalaciones. Las denominadas por la normativa, EE.SS. “desatendidas” o sin personal en las instalaciones.

Las presiones para introducir *ex novo* normas sectoriales prohibitivas para determinados formatos asentados en Europa —en el caso de las estaciones de servicio automático— o tradicionales en nuestro país —como es el caso de los puntos de suministro de gasóleos en cooperativas agrarias— son, en buena medida y según la experiencia en otros sectores, una reacción previsible ante la mayor libertad económica introducida recientemente en el sector. Que sea previsible no implica que sea menos perjudicial para los consumidores y para la actividad empresarial. Al contrario, debe advertirse que sin un análisis adecuadamente fundado en la regulación económica eficiente y los principios

---

<sup>4</sup> Un *maverick* o “empresa díscola” es una empresa que muy probablemente romperá una potencial conducta coordinada. Dichos operadores juegan un papel disruptivo en los mercados, compitiendo eficazmente para beneficio de los consumidores y usuarios. Vid. [Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas](#) y [Horizontal Merger Guidelines](#) del US Department of Justice y la Federal Trade Commission (2.1.5 Disruptive Role of a Merging Party).

<sup>5</sup> Entre otros, en el suministro de carburantes, la tele vigilancia y los medios de pago.

de necesidad y proporcionalidad, dichas normas jurídicas restrictivas dificultan el ejercicio de la actividad económica de los operadores alternativos y los beneficios obtenidos por los consumidores. En los casos más extremos, algunas normas amenazan con excluirles del mercado, perpetuando la escasa competencia tradicional en el suministro minorista de carburantes y perjudicando a los usuarios<sup>6</sup>.

Los argumentos esgrimidos para restringir la libertad de empresa y la libertad de elección individual de los consumidores, invocan a la seguridad, la protección del consumidor, el cuidado del medio ambiente y el mantenimiento de empleos. Estos argumentos se limitan a enunciar razones imperiosas de interés general (RIIG) sin la debida fundamentación de la presencia del fallo del mercado que recomendaría restringir la competencia ni del nexo causal que debe existir entre la RIIG alegada y la limitación a la competencia que se pretende introducir con la normativa. De hecho, los argumentos aducidos son contrarios a la evidencia empírica, incongruentes con la amplia tradición de las estaciones de servicio que operan desde hace décadas en las cooperativas agrícolas en España e incompatibles con el análisis comparado del formato de estación automática, existente con naturalidad en mercados análogos en otros estados miembros de la Unión Europea.

Facilitar la apertura y el ejercicio de suministro de carburantes en estaciones de servicio es fundamental para la competencia en el sector. En concreto, no se debe prohibir a las empresas ni a los usuarios la capacidad de elegir libremente entre EESS con personas físicas presentes en la instalación y sin personas físicas. En caso contrario, la introducción de restricciones injustificadas dificultará el desarrollo de modelos de negocio asentados en otros países de la Unión Europea, con repercusiones económicas y jurídicas desfavorables para el interés general.

## **II MERCADO MINORISTA DE DISTRIBUCIÓN DE CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN A TRAVÉS DE ESTACIONES DE SERVICIO DESATENDIDAS**

La distribución minorista de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio es una actividad de importancia para la economía española, tanto

---

<sup>6</sup> Vid. [Informe económico sobre la denegación de autorización para la instalación de una estación de servicio en un centro comercial en el ayuntamiento de Marratxí – UM/070/15.](#)

por su peso económico, superior a los 40.000 millones de euros al año, como, por sus efectos sobre la movilidad de la población, el transporte de mercancías por carretera y la competitividad general de las empresas en el mercado nacional y en los mercados de exportación, fundamentalmente los de la Unión Europea.

Las estaciones de servicio son para los consumidores finales, particulares, empresas e incluso el sector público, la principal fuente de suministro de carburantes de automoción. Un abastecimiento competitivo en ubicación, precios, calidad y servicio, tiene una clara repercusión en términos de bienestar (hogares) y competitividad (empresas).

En el presente informe de posición se analizan las barreras a la entrada y ejercicio existentes en el proceso de implantación de EE.SS. desatendidas en España desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente.

La realización de este informe del artículo 5.1.h de la Ley 3/2013 viene motivada por diversos factores:

- En primer lugar, el segmento minorista de suministro de carburantes de automoción a través de EE.SS. es un mercado con una oferta altamente concentrada, horizontal y verticalmente, y una demanda atomizada. En España operan 9.814 EESS<sup>7</sup>, principalmente propiedad de o vinculadas con operadores mayoristas verticalmente integrados con la actividad de refino y hasta hace poco, con el transporte y el almacenamiento. Según el último Estudio de la CNMC, el principal operador sobre el mercado de carburantes de automoción, es Repsol con un 34% de la cuota en términos de número de EE.SS. en España, seguido de Cepsa (15%), Galp (6%), Disa (5%) y BP (4%)<sup>8</sup>. El resto de EE.SS. lo componen EE.SS. independientes (no vinculadas a operadores mayoristas o con capacidad de refino en España), así como EE.SS. vinculadas a operadores mayoristas de menor tamaño.

En términos de puntos de venta, el número de EE.SS. ha crecido en España desde 2010 hasta 2015 de manera ininterrumpida. Pese a ello, el ritmo de crecimiento anual es bajo, entorno al 1%,

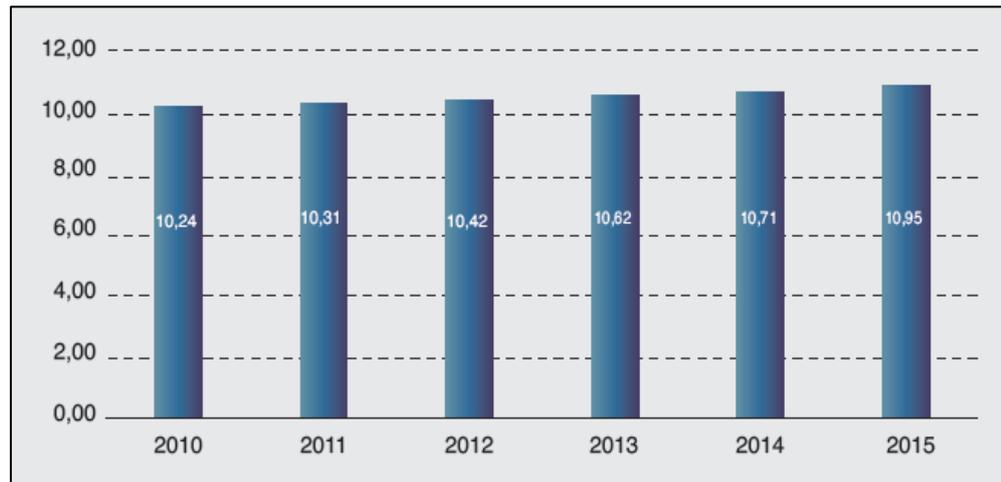
---

<sup>7</sup> Fuente: Geoportal del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (número de EE.SS. en España que reportan sus precios al MINETUR, a junio de 2016). Según la Asociación Española de Operadores Petrolíferos (AOP), el número de puntos de venta en España a 31 de diciembre de 2015 ascendía a 10.947.

<sup>8</sup> E/CNMC/002 - Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España.

apreciándose un ligero mayor crecimiento neto en número de EE.SS. desde la aprobación de la Ley 1/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación del empleo, aunque el crecimiento sigue siendo bajo.

**Gráfico 1: Evolución del número de EE.SS. en España (en miles)**



Fuente: AOP, Memoria 2015

El limitado crecimiento neto del número de EE.SS. podría seguir ligado a la existencia de barreras de entrada al mercado, las cuáles impiden que los operadores abran nuevas EE.SS. en territorio español. En este sentido, la Ley 1/2013, teniendo en cuenta el [Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España](#) de 2012, incluyó una serie de medidas orientadas al impulso de la competencia en el mercado minorista de carburantes de automoción<sup>9</sup>.

Asimismo, la CNC, en su documento de discusión sobre el Mercado del Suelo en España indicaba como la técnica de calificación en España limita injustificadamente la oferta en actividades económicas como la distribución de carburantes a través de estaciones de servicio. Para paliar este problema, la extinta CNC recomendó

<sup>9</sup> Artículo 39. Modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

promover un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados, con la finalidad de aumentar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la competencia en la asignación del suelo<sup>10</sup>.

- En segundo lugar, las EE.SS. desatendidas en España, tienen una doble dimensión:

- i. Por un lado, constituyen un formato de reciente aparición (las EE.SS. automáticas) aún no extendido entre los principales operadores del sector en comparación con otros países de la UE. De hecho, este tipo de formato está principalmente vinculado a operadores independientes, con mayores características de *maverick*, no integrados con actividades mayoristas o de refino<sup>11</sup>.

- ii. Por otro lado, representan un formato tradicional español: los puntos de suministro desatendidos en las cooperativas agrarias. Los mismos han mostrado empíricamente, durante muchos años, que no ponen en riesgo razones imperiosas de interés general y son de utilidad para favorecer la libertad empresarial y la dinamización de los mercados<sup>12</sup>.

- En tercer lugar, existen crecientes dificultades a la entrada, e incluso a la permanencia de las EE.SS desatendidas, en los mercados de suministro minorista de carburantes de automoción en España. La existencia de barreras a la entrada y al ejercicio de este tipo de EE.SS. limitan su penetración y expansión en el territorio nacional. Tanto en Europa –con el formato de estaciones automáticas– como en España –con el formato de puntos de suministro sin persona física en las cooperativas agrarias o agroalimentarias–, las estaciones denominadas desatendidas tienen

---

<sup>10</sup> Análisis de la CNC de los problemas de competencia en el mercado del suelo en España (2013)

<sup>11</sup> Según datos aportados por la Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas (ASEAE) los principales operadores del sector son Ballenoil, Petropix, Red Ahorro, Reposta, Settran, Autonet, Petrolowcost, Easy Fuel, Petrocar y Nafte

<sup>12</sup> Ver, entre otras, la [Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas \(artículo 93\)](#) y la [Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas](#). (artículos 9 y 13).

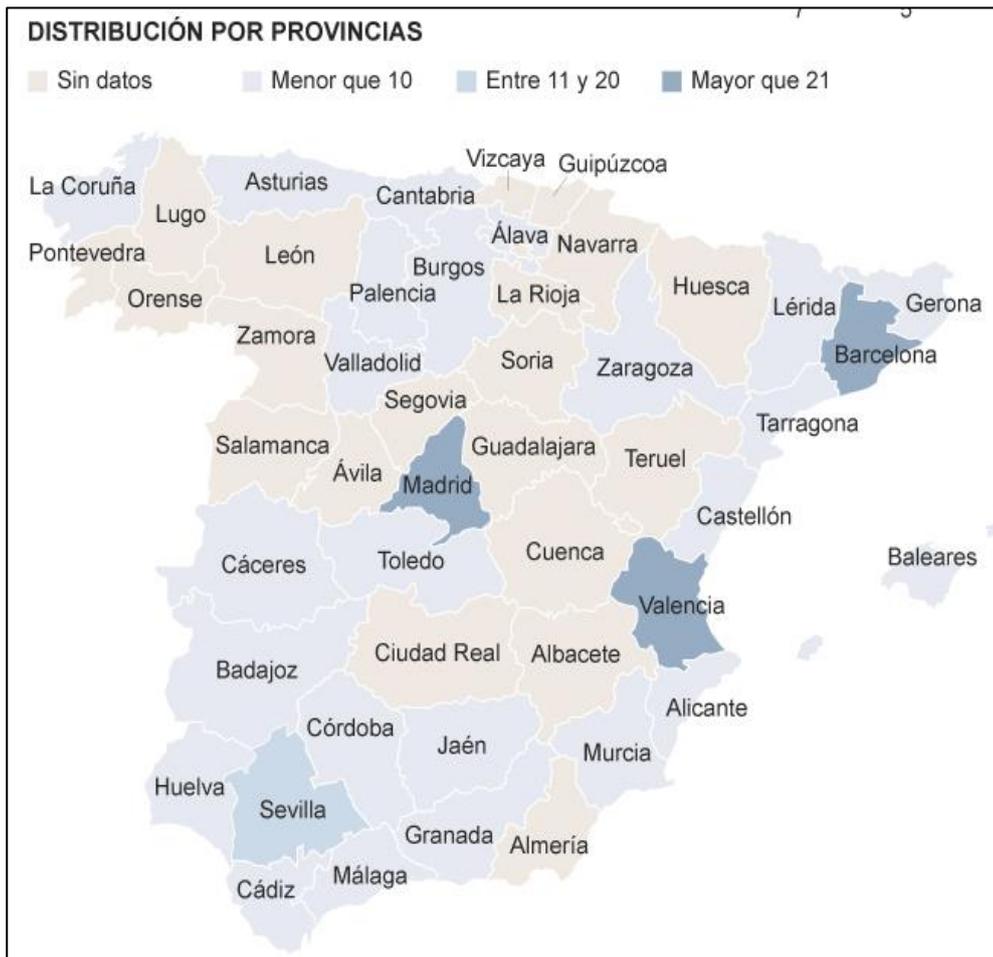
gran tradición y aceptación por los consumidores y empresas. Las barreras de entrada más relevantes, en la actualidad y a corto plazo, derivan de forma injustificada de la normativa de distintas administraciones públicas españolas, en especial algunas administraciones a nivel autonómico.

También algunos operadores petrolíferos integrados, como Repsol y Cepsa, han introducido este formato de venta. Si bien, entre ambos operadores, suman alrededor de 35 EE.SS. desatendidas en todo el territorio español.

Respecto a la distribución geográfica de este tipo de EE.SS. hay que distinguir:

El formato EE.SS automática está actualmente muy concentrada en tres provincias: Barcelona, Madrid y Valencia. La aparición de este tipo de formato en España está surgiendo en los principales núcleos urbanos.

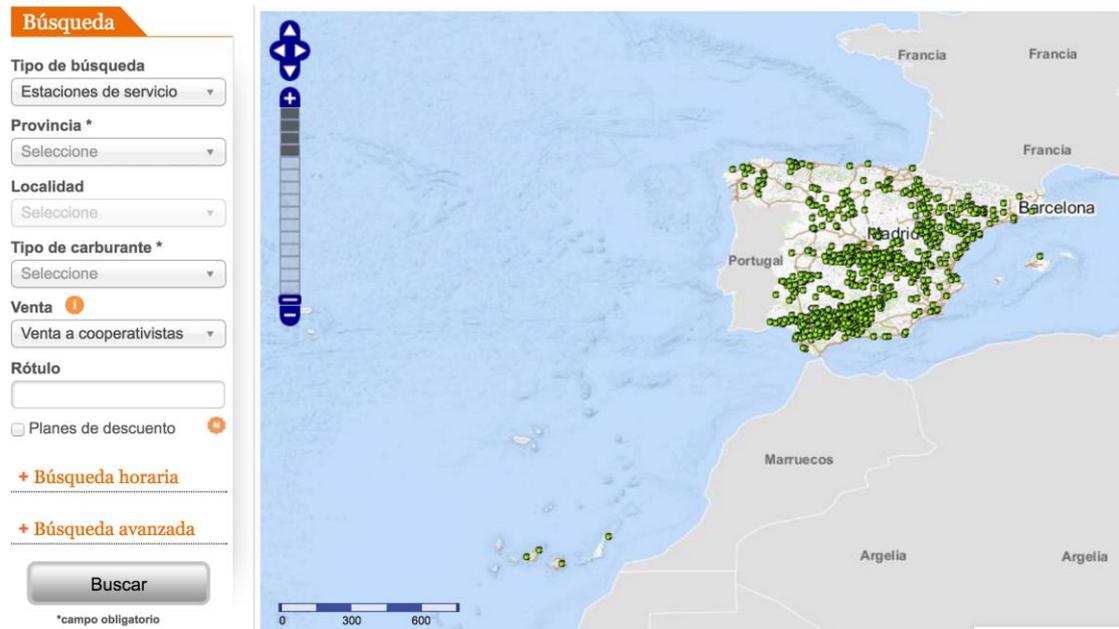
**Gráfico 2: Distribución geográfica de las EE.SS. desatendidas en territorio español**



Fuente: ASEAE

El formato EE.SS. desatendida en cooperativa, está muy distribuido en todas las provincias españolas en las que existen dichas cooperativas.

**Gráfico 3: Distribución de EE.SS. desatendidas en cooperativa en España.**



No existen datos oficiales sobre el número de EE.SS desatendidas en España. No obstante, su presencia es menor en relación al número de EE.SS. desatendidas que se encuentran en otros países europeos.

La Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas ([AESAE](#)) cuenta entre sus socios a los principales operadores de este tipo de EE.SS. en España (Ballenoil, Petroprix, Gasexpress, Settram, Nafta, Petrocar y Autonet&Oil). Dicha asociación estima que entre sus miembros existen cerca de unas 300 unidades de suministro automáticas en territorio español, pudiendo llegar a alcanzar un 5% del total de las EE.SS. en España<sup>13</sup>. Este porcentaje es mucho menor que el de otros socios europeos donde este formato tiene una mayor penetración. En concreto, en Bélgica el 18,6% de las EE.SS. están desatendidas, en Dinamarca el 65,9%, en Holanda el 23,7% y en

<sup>13</sup> Teniendo en cuenta las 300 EE.SS. miembros de AESAE, más otras no pertenecientes a la Asociación, entre las que se encuentran aquellas EE.SS. de las empresas con capacidad de refinado en España.

Suecia el 61,1% son de este formato<sup>14</sup>. Tal y como se observa en la Tabla 1, de los principales países de la Unión Europea y teniendo en cuenta el porcentaje del 5% de EE.SS. desatendidas en España, sólo tres países presentan un porcentaje menor que España, mientras que Dinamarca y Suecia presentan más de la mitad del total de EE.SS. de carácter desatendido.

**Tabla 1: Distribución de EE.SS. desatendidas por países:**

<b>País</b>	<b>% EE.SS. Desatendidas</b>
Bélgica	<b>18.6%</b>
Dinamarca	<b>65.9%</b>
Alemania	4.6%
Francia	<b>8.8%</b>
Italia	0.7%
Holanda	<b>23.7%</b>
Austria	<b>10.8%</b>
Suecia	<b>61.1%</b>
Reino Unido	2.9%

*Fuente: Consumer Market Study on the Functioning of the market for Vehicle Fuels from a Consumer Perspective*

En relación a los precios, en España las EE.SS. independientes, las cuales incluyen la mayoría de EE.SS. desatendidas, establecieron a lo largo del año 2015 los precios medios de venta al público más bajos<sup>15</sup>.

El desglose mensual de precios también arroja el mismo resultado: los precios de las gasolineras independientes son, casi sin excepción, menores a los precios de las EE.SS. abanderadas. El último informe de supervisión del mercado de carburantes de automoción de la CNMC, de mayo de 2016, así lo refleja:

<sup>14</sup> [Consumer Market Study on the Functioning of the market for Vehicle Fuels from a Consumer Perspective – European Executive Agency for Health and Consumers.](#)

<sup>15</sup> [Informe Anual de Supervisión de la Distribución de Carburantes a través de EE.SS. en España - CNMC.](#)

**Tabla 2. Precios medios (€/lt) en redes de operadores al por mayor:**

OPERADORES AL POR MAYOR				
	Gna 95		GoA	
	PVP medio €/lt	Diferencia vs. Mes anterior c€/lt.	PVP medio €/lt	Diferencia vs. Mes anterior c€/lt.
REPSOL	1,200	2,484	1,061	5,139
CEPSA	1,201	2,784	1,058	5,145
BP OIL	1,204	2,706	1,053	5,032
DISA PENÍNSULA	1,177	2,532	1,024	4,623
GALP ENERGÍA	1,183	2,455	1,032	4,706
RESTO OPERADORES	1,159	2,579	1,017	4,519

Fuente: [CNMC](#)

**Tabla 3: Precios medios (€/lt) en instalaciones independientes:**

INDEPENDIENTES				
	Gna 95		GoA	
	PVP medio €/lt	Diferencia vs. Mes anterior c€/lt.	PVP medio €/lt	Diferencia vs. Mes anterior c€/lt.
TOTAL INDEPENDIENTES	1,140	2,794	0,984	4,219
SÓLO HIPERS	1,116	2,687	0,956	4,332

Fuente: [CNMC](#)

Se puede concluir, por tanto, que las EE.SS. independientes (como *proxy* de las desatendidas) establecen los precios de venta al público más bajos en España, siendo la diferencia de precios significativa.

Esta diferencia de precios se da, también, a nivel europeo. Según un estudio realizado para la *Agencia Ejecutiva de la Comisión Europea de Sanidad y Consumo*, para una muestra de países analizada (14 países en total), los precios de venta al público de las EE.SS. desatendidas eran menores en 13 de los 14 países analizados<sup>16</sup>. De media, el diferencial de precios de la gasolina 95 entre las EE.SS. atendidas y las EE.SS. desatendidas en los países analizados

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/vehicle\\_fuels/docs/study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/vehicle_fuels/docs/study_en.pdf). Número de observaciones realizadas: 643. Observaciones realizadas en 14 países desde enero de 2005 a enero de 2013.

fue del 1,9%, llegando a ser del 2,7% de media en el caso de gasóleo. Las diferencias de precios más significativas se encontraron en Bélgica, Austria y Noruega, siendo Grecia el único país de los analizados donde el precio de la gasolina 95 fue mayor en las EE.SS. desatendidas.

**Tabla 4: Precios de la Gasolina 95 por países y tipo de EE.SS.:**

País	Precios EE.SS. Atendidas	Precios EE.SS. Desatendidas	Dif. Precios
Bélgica	1,63	1,53	-6,10%
Dinamarca	1,6	1,58	-1%
Estonia	1,32	1,32	-0,40%
Grecia	1,69	1,71	1,30%
España	1,38	1,36	-1,40%
Letonia	0,95	0,95	-0,70%
Lituania	1,39	1,37	-1,40%
Holanda	1,78	1,72	-3,10%
Austria	1,45	1,34	-7,30%
Eslovenia	1,48	1,47	-0,30%
Finlandia	1,63	1,63	-0,10%
Suecia	1,68	1,65	-1,50%
Islandia	1,53	1,52	-0,50%
Noruega	1,96	1,88	-4,50%

*Fuente: Consumer market study on the functioning of the market for vehicle fuels from a consumer perspective.*

**Tabla 5: Precios del Gasóleo 95 países y tipo de EE.SS.:**

País	Precios EE.SS. Atendidas	Precios EE.SS. Desatendidas	Dif. Precios
Bélgica	1,5	1,4	-7,30%
Dinamarca	1,5	1,45	-3,60%
Estonia	1,4	1,39	-0,20%
España	1,37	1,33	-3,00%
Letonia	0,96	0,95	-1,00%
Lituania	1,32	1,32	-0,20%
Holanda	1,5	1,44	-3,60%
Austria	1,46	1,37	-6,00%
Eslovenia	1,4	1,39	-0,50%
Finlandia	1,56	1,52	-2,40%
Suecia	1,71	1,68	-1,40%
Islandia	1,59	1,58	-0,40%

*Informe PRO/CNMC/002/16 - propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de EE.SS. desatendidas*

Noruega	1,85	1,76	-5,10%
---------	------	------	--------

*Fuente: Consumer market study on the functioning of the market for vehicle fuels from a consumer perspective*

Asimismo, en el último informe de la OCDE sobre el nivel de competencia en el mercado de carburantes de automoción<sup>17</sup> en los distintos estados miembros de la OCDE del año 2013, la autoridad noruega indicó que el margen bruto de distribución de las EE.SS. desatendidas era un 10% inferior al de las EE.SS. atendidas. La extinta autoridad holandesa de la competencia (NMa) también evidenció la bajada de precios como consecuencia de la entrada de gasolineras desatendidas<sup>18</sup>. Por último, Bruzikas, T. y Soetevent, A.R.<sup>19</sup> cuantifican los menores costes de las EE.SS desatendidas en Holanda: aquellas EE.SS que pasaron de ser atendidas a desatendidas redujeron su coste 4.5 y 3.1 ct/l (en carretera y fuera de carretera respectivamente). Además, en las EE.SS no situadas en carretera se observan efectos indirectos en términos de competencia: duplicar el número de EE.SS desatendidas en un barrio supone una reducción de 0,22 ct/l.

Existe, por tanto, evidencia del menor precio del carburante de las EE.SS. desatendidas, derivados de los menores costes de las instalaciones, que permiten ofrecer un menor precio para los consumidores finales.

Por otro lado, en España la elevada concentración que presentan los demás segmentos de actividad del sector de carburantes, además del segmento minorista, refuerza el poder de mercado de los 3 operadores con capacidad de refinado instalados en territorio español (Repsol, Cepsa y BP) y facilita la inexpugnabilidad del mercado ante potenciales nuevos entrantes. Un mercado impermeable puede dar lugar a: (i) estructuras de precios ineficientemente elevadas y poco competitivas, (ii) puede restringir la libre competencia, y (iii) es susceptible de debilitar a los competidores, obstaculizando la entrada y desarrollo de operadores alternativos.

Por todo lo anterior, es necesario eliminar los obstáculos de entrada al mercado y dinamizar el segmento de EE.SS. desatendidas en el tramo minorista, con el fin de eliminar la discriminación por formatos y facilitar la entrada de

<sup>17</sup> <https://www.oecd.org/competition/CompetitionInRoadFuel.pdf>

<sup>18</sup> <https://www.acm.nl/en/publications/publication/6028/NMa-on-the-Petrol-Market-Increasing-Competition-Extends-to-the-Subsidiary-Road-Network/>

<sup>19</sup> *Detailed Data and Changes in Market Structure: The Move to Unmanned Gasoline Service Stations* (2014).

operadores en el mercado. Dicha entrada, potencial o efectiva, estaría capacitada para incrementar la competencia efectiva en este segmento de mercado y reducir las ineficiencias en precios. Ello también permitiría que los operadores mayoristas no integrados con actividades de refino pudieran tener suficientes clientes aguas abajo para crecer, y cohesionar el mercado español de manera que el suministro de carburantes sea competitivo en mercados geográficamente más amplios (y no sólo en mercados de carácter local).

Por todo ello se realizará un análisis exhaustivo de las barreras de entrada y al ejercicio de esta actividad introducidas por la normativa estatal y autonómica, algunas con rango de Ley, las cuales dificultan o directamente impiden el acceso al mercado a los operadores que quieran instalar EE.SS. desatendidas.

### **III DEFINICIÓN DE ESTACIONES DE SERVICIO DESATENDIDAS**

A efectos del presente informe, y sobre la base de la normativa vigente, resulta necesario concretar las definiciones de unidad de suministro, estación de servicio y estación de servicio desatendida.

Así, y de acuerdo con 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:

- a. Unidad de suministro es la que distribuye menos de tres productos entre gasolinas y gasóleos de automoción.
- b. Estación de servicio es la que 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 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](#), 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, consideran:

- a. Instalación atendida aquella cuyo suministro al vehículo lo realiza el personal de la propia instalación.

- b. Instalación desatendida aquella en que no existe personal afecto a la instalación y el suministro al vehículo lo realiza el usuario.
- c. 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.<sup>20</sup>

Por último, y de acuerdo con el [artículo 39.2 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, por el que se modificó la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, la redacción de su artículo 43.2 queda del siguiente modo:

*“La actividad de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos podrá ser ejercida libremente por cualquier persona física o jurídica. Dichas instalaciones deberán cumplir con los actos de control preceptivos para cada tipo de instalación, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias que se establezcan, así como cumplir con el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación, en especial la referente a metrología y metrotecnia y a protección de los consumidores y usuarios. Las administraciones autonómicas, en el ejercicio de sus competencias, deberán garantizar que los actos de control que afecten a la implantación de estas instalaciones de suministro de carburantes al por menor, se integren en un procedimiento único y ante una única instancia [...]*

*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.”*

---

<sup>20</sup> Anexo II, Capítulo I de la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04 de Instalaciones para suministro a vehículos.

Con esta modificación del artículo 43.2 se pretende dinamizar el segmento minorista de suministro de carburantes de automoción a través de EE.SS., con el fin de incrementar el nivel de competencia en el mercado y de reducir el precio de los carburantes, redundando con ello en un mayor bienestar de los consumidores. Es por tanto necesario revisar cualquier normativa, tanto nacional como autonómica y municipal, que obstaculice el correcto desarrollo de la distribución minorista de carburantes e incremente las barreras de entrada y de ejercicio a este mercado.

#### **IV OBLIGACIONES PROPIAS DE LAS UNIDADES DE SUMINISTRO**

De acuerdo con la normativa vigente, las instalaciones utilizadas para el ejercicio de la actividad de suministro de carburantes a través de EE.SS. 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 a protección de los consumidores y usuarios.

Asimismo, diversas CC.AA. han desarrollado normativa específica donde se regula la actividad de suministro de carburantes en el segmento minorista del mercado y otras presentan proyectos normativos en fase cercana a su aprobación. Es por ello necesario realizar un análisis de la normativa aplicable a la actividad, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, con el fin de identificar las obligaciones propias de las unidades de suministro incluidas en dicha normativa, y determinar qué obligaciones pudieran limitar, injustificadamente, el acceso a la actividad a las EE.SS. desatendidas.

##### **IV.1 Normativa de metrología**

El artículo 9.1 del [Real Decreto 244/2016, de 3 de junio](#), por el que se desarrolla la [Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología](#) establece unos requisitos esenciales comunes y específicos que deben cumplir los instrumentos de medida, sometidos al control metrológico del Estado. Los requisitos de los sistemas de medida destinados a la medición continua y dinámica de cantidades de líquidos distintos del agua se desarrollan en el [Anejo XII](#) del RD 244/2016 citado.

Así, según el [Apéndice I](#) del Anejo XII existen una serie de requisitos esenciales que deben cumplir los instrumentos para la venta directa, como los surtidores de combustible:

*Requisitos de los instrumentos para venta directa:*

- Los sistemas de medida para venta directa deberán estar provistos de un medio que permita volver a poner el indicador a cero, no siendo posible desviar la cantidad medida.
- La indicación de la cantidad sobre la que se basa la transacción deberá ser permanente hasta que todas las partes implicadas en la transacción hayan aceptado el resultado de la medición.
- Los sistemas de medida para la venta directa serán interrumpibles.
- En caso de existir un porcentaje de aire o gas en el líquido, éste no dará lugar a una variación del error superior a los valores especificados.

*Requisitos de los surtidores de combustible:*

- Durante la medición, no será posible volver a poner a cero los indicadores de los surtidores de combustible.
- El inicio de una nueva medición quedará bloqueado hasta que el indicador haya vuelto a situarse en cero.
- Cuando los sistemas de medida estén provistos de un indicador de importe, la diferencia entre el importe indicado y el importe calculado a partir del precio unitario y de la cantidad indicada no deberá superar al importe correspondiente al Emín. No obstante, no es necesario que esta diferencia sea inferior a la denominación mínima de la unidad monetaria.

Asimismo, los recipientes de medición deberán cumplir con las condiciones que se establezcan en las normas metrológicas y que sean necesarias para la verificación de los aparatos surtidores. En particular, el recipiente de medida estará certificado y calibrado oficialmente, con la periodicidad que se establezca para garantizar la fiabilidad de la medida, a efecto de poder determinar el cumplimiento de las normas metrológicas aplicables en cuanto a errores máximos tolerados en los aparatos surtidores.

## **IV.2 Normativa de Defensa de los Consumidores y Usuarios**

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. 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”*. Para ello, además, se debe formar debidamente al personal que *vaya a manipular las sustancias catalogadas como peligrosas*.

Asimismo, el Art. 14. 2 del RD Legislativo 1/2007 establece que: *“Para asegurar la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios las Administraciones públicas competentes podrán establecer reglamentariamente medidas proporcionadas en cualquiera de las fases de producción y comercialización de bienes y servicios, en particular en lo relativo a su control, vigilancia e inspección”*.

### **IV.3 Normativa Sector Industrial**

La normativa estatal del sector industrial considera suficiente para salvaguardar las razones de imperioso interés general invocadas, derivadas de las posibles externalidades de seguridad, 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.

En particular, el Artículo 12. 2. de la Ley 21/1992 establece que *“Las instalaciones, equipos y productos industriales deberán estar contruidos o fabricados de acuerdo con lo que prevea la correspondiente reglamentación, que podrá establecer la obligación de comprobar su funcionamiento y estado de conservación o mantenimiento mediante inspecciones periódicas”*.

Asimismo, el artículo 9 del Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, aprobado por el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, sobre conservación e inspección, establece que en las Instrucciones técnicas complementarias del Reglamento se indicarán las revisiones de conservación y las inspecciones periódicas a que deberán someterse las instalaciones incluidas en el mismo.

Así, según la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04, y en concreto el Capítulo II de su Anexo I, en el caso de EE.SS. que lleven instalados aparatos surtidores para auto servicio, las instrucciones de manejo deberán estar en sitio visible y suficientemente iluminado. Por otro lado, los aparatos surtidores para

auto-servicio llevarán un dispositivo que limite el suministro a 90 litros de carburante o a un período máximo de funcionamiento de tres minutos. Asimismo, todos los aparatos surtidores, independientemente de si se encuentran en una EE.SS. atendida o desatendida, deberán incorporar los siguientes dispositivos de seguridad:

- Dispositivo de parada de la bomba si un minuto después de levantado el boquerel no hay demanda de caudal.
- Sistema de puesta a cero en el computador.
- Dispositivo de disparo en el boquerel cuando el nivel es alto en el depósito del vehículo del usuario.
- Dispositivo de corte del suministro, en los aparatos surtidos con computador electrónico, en caso de fallo del computador, transmisor de impulsos o indicadores de precio y volumen.
- Puesta a tierra de todos los componentes.
- La resistencia entre los extremos de la manguera será inferior a 1 MZ.

En los Capítulos III y V del mismo Anexo figuran, también, las medidas de protección contra incendios de las que deberán disponer las EE.SS. En este caso, todas las instalaciones fijas para distribución al por menor de carburantes deberán estar dotadas de equipos para lucha contra incendios, de un hidrante de agua conectado a la red general para su utilización en caso de emergencia y de equipos portátiles de extinción. Asimismo, se expondrá, en lugar visible, un cartel que indique la prohibición de fumar, encender fuego o repostar con las luces encendidas o el motor del vehículo en marcha. Y en el caso de EE.SS. en régimen de autoservicio o servicio automático, el servicio competente en materia de industria de la Comunidad Autónoma correspondiente podrá exigir la existencia de equipos automáticos de extinción de incendios.

Por último, el Anexo I de la [Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04](#)<sup>21</sup> también determina la necesidad y periodicidad de las inspecciones y pruebas periódicas de los equipos sitos en las instalaciones. En particular, se deben realizar inspecciones con carácter, al menos anual, de los siguientes equipos:

- a) A los depósitos de doble pared con detección automática de fuga

---

<sup>21</sup> Vid. [Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre](#), por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 «Instalaciones fijas para distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público».

- b) A los depósitos enterrados en cubeto estanco con tubo buzo
- c) A los depósitos metálicos
- d) A los depósitos de plástico
- e) Las pruebas de presión
- f) Las tuberías
- g) Protección catódica.
- h) Todo aparato surtidor

Las inspecciones y pruebas las debe realizar un Organismo de control competente debidamente acreditado, el cual certificará el correcto funcionamiento de cada uno de los equipos.

#### **IV.4 Normativa de las CC.AA.**

Diversas CC.AA. han aprobado normativa relativa a las EE.SS. desatendidas, que va más allá de la regulación estatal relativa a la seguridad necesaria en las EE.SS.

A continuación, se analizan las posibles barreras normativas identificadas en las distintas regulaciones de las CC.AA.

#### **Comunidad Foral de Navarra**

<b>Restricciones</b>	<b><u><a href="#">Decreto Foral 182/1997</a></u></b>
Mantenimiento Continuo del Surtidor	<i>Quando un aparato surtidor de gasolinas o gasóleos presentase una avería o defecto de medición, además de suspender la actividad de suministro del mismo, deberá colocarse sobre el aparato afectado un cartel con la leyenda “Fuera de servicio desde...” indicando el día y el mes. Del mismo modo, en los supuestos que los aparatos o dispositivos de suministro de agua y aire no funcionasen o realizasen mediciones fuera de la tolerancia permitida se informará sobre tales</i>

	<p><i>extremos mediante carteles fijos en los aparatos afectados con las siguientes leyendas según el caso: “Agua, fuera de servicio desde...” o “Aire, fuera de servicio desde...”, indicando en ambos supuestos el día y el mes.</i></p>
<p>Características del Recipiente de Medición</p>	<p><i>A fin de verificar la correcta medición y las cantidades de combustible suministradas, todas las instalaciones de suministro al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción dispondrán como útil de comprobación, de una botella, recipiente de medida, de 10 litros de capacidad, sin perjuicio de los útiles que en número, tipo y composición, se establezcan en las normas metrológicas como necesarias para la verificación de los aparatos surtidores. El recipiente de medida de 10 litros, anteriormente citado, estará certificado y calibrado oficialmente, con la periodicidad que se establezca para garantizar la fiabilidad de la medida. A falta de disposición sobre su composición, ésta ha de ser de un material con resistencia mecánica y al ataque químico, totalmente transparente y graduado en tantos por ciento o en milímetros, a efecto de poder determinar el cumplimiento de las normas metrológicas aplicables en cuanto a errores máximos tolerados en los aparatos surtidores. El recipiente de medida estará a disposición de los usuarios y de los servicios de Inspección de la Administración.</i></p>

Servicio Atendido Obligatorio	<i>Todas las instalaciones de venta al público de gasolinás y gasóleo de automoción, deberán disponer en la propia instalación mientras permanezcan abiertas y en servicio de, al menos, una persona responsable de los servicios que en ella se prestan, al objeto de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el presente Decreto Foral.</i>
Características del Cartel Informativo	<i>Las partes informativas del pilar o cartel informativo en lo que se refiere a la información contenida en este artículo, deberán tener unas medidas mínimas de 100 por 80 centímetros y estar situadas a una altura no inferior a 2 metros, salvo cuando la normativa urbanística condicione estas medidas mínimas.</i>
Hojas de Reclamación a Disposición de los Clientes	<i>Todas las instalaciones de suministro de combustibles de automoción al por menor tendrán a disposición de los clientes hojas de reclamaciones, redactadas al menos en castellano, conforme al modelo oficial establecido en el anexo I de este Decreto Foral y que estarán integradas por un folio original de color blanco, una copia de color rosa y otra amarilla.</i>

Fuente: [Decreto Foral de Navarra 182/1997](#)

### **Comunidad de Andalucía**

<b>Restricciones</b>	<b><a href="#">Decreto 537/2004</a></b>
Supervisión de la Maniobra de	<i>Las instalaciones se ajustarán a lo</i>

*Informe PRO/CNMC/002/16 - propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de EE.SS. desatendidas*

<p>Aprovisionamiento</p>	<p><i>establecido en la normativa vigente, debiéndose prestar una especial atención en cuanto a la vigilancia para que en los puntos de venta no se fume o enciendan cerillas, mecheros, teléfonos móviles o cualquier otro aparato similar dentro de la zona definida como peligrosa por el Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre, ni abastecer a vehículos con el motor en funcionamiento o con las luces encendidas. En caso de que alguna persona incumpla las prohibiciones anteriores se deberá interrumpir el suministro de combustible de forma inmediata. Si tras el oportuno aviso, la persona causante del peligro persistiera en su actitud, se pondrán los hechos en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.</i></p>
<p>Características del Recipiente de Medición</p>	<p><i>Todos los establecimientos estarán dotados, como mínimo, de un recipiente o vasija de diez litros de capacidad, debidamente calibrado con trazabilidad a patrones nacionales, al menos cada tres años, por un laboratorio debidamente acreditado, y cuyo manejo se hará exclusivamente por personal de la instalación, con el fin de que los consumidores y usuarios que lo soliciten puedan comprobar la exactitud de la medida de la cantidad de producto suministrado por los aparatos surtidores.</i></p>
<p>Servicio Atendido Obligatorio</p>	<p><i>Si se estableciera el sistema de</i></p>

	<p><i>autoservicio en el horario diurno, deberá haber en el establecimiento, al menos, una persona para atender la solicitud de suministro de combustible que pudiera formular algún cliente cuyas circunstancias personales le impidan o dificulten su realización.</i></p>
<p>Características del Cartel Informativo</p>	<p><i>Todas las instalaciones estarán obligadas a exhibir al público en su interior, de modo permanente y en lugar perfectamente visible y legible, al menos en castellano y en caracteres de un tamaño que permita su lectura desde el interior del vehículo, un cartel informativo, con unas medidas mínimas de 130 por 100 centímetros, a una altura no inferior a un metro y medio.</i></p>
<p>Hojas de Reclamación a Disposición de los Clientes</p>	<p><i>Hojas de quejas/reclamaciones a disposición del consumidor que la solicite. En el caso de que la reclamación se refiera a la cantidad del producto suministrado, el prestador del servicio deberá, en primer lugar, permitir la comprobación por el consumidor conforme a lo establecido en el artículo 5 del presente Decreto. Si el resultado coincidiera con el indicado por el surtidor, o estuviera dentro de la tolerancia permitida, se considerará resuelta la reclamación, salvo que el consumidor manifieste su discrepancia con el proceso o el resultado de la medición efectuada. Si la medición estuviera fuera de la tolerancia legalmente admitida, el responsable de la instalación deberá dejar fuera de servicio el surtidor cuestionado inmediatamente y en el</i></p>

	<p><i>plazo de los tres días hábiles siguientes actuar conforme a la Resolución de 19 de noviembre de 2002, referida en el artículo 3.3 del presente Decreto.</i></p>
--	---

Fuente: [Decreto 537/2004](#)

### **Castilla La Mancha**

<b>Restricciones</b>	<b><a href="#">Decreto 33/2005</a></b>
<p>Mantenimiento Continuo del Surtidor</p>	<p><i>En el supuesto de que algún aparato surtidor o elemento del mismo esté averiado o no pueda suministrar un determinado combustible por carencia de existencias o por realización de actividades de carga y descarga, se colocará sobre el aparato surtidor mientras dure tal circunstancia, de forma perfectamente visible y legible, un cartel con la leyenda «fuera de servicio desde...», indicando el día, mes y el tipo de combustible afectado. En el caso de que se suspenda el suministro de combustible en un aparato surtidor en su totalidad, debido a que la avería o el defecto de medición afecte a todos los combustibles que suministre, se colocará igualmente un cartel en el que figure la leyenda «fuera de servicio desde...» indicando el día y el mes.</i></p>
<p>Mantenimiento Continuo del Aparato Medidor de Presión y el Dispositivo de Suministro de Agua</p>	<p><i>Cuando un aparato medidor de la presión de neumáticos esté averiado deberá colocarse sobre el aparato afectado un cartel, de forma perfectamente visible y legible, con la</i></p>

	<p><i>leyenda «aire, fuera de servicio desde .....», indicando el día y el mes.</i></p> <p><i>Cuando el dispositivo de suministro de agua se encuentre averiado, deberá colocarse sobre el mismo un cartel con la leyenda «agua fuera de servicio desde .....», indicando día y mes.</i></p>
Características del Recipiente de Medición	<p><i>Las instalaciones de distribución al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción a los consumidores y usuarios dispondrán como útil de comprobación a disposición del público y, en su caso, de los servicios de inspección de la Administración, un recipiente de medida o vasija de 10 litros de capacidad.</i></p>
Servicio Atendido Obligatorio	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>
Características del Cartel Informativo	<p><i>El cartel anunciador deberá tener unas medidas mínimas de 100 por 80 centímetros y estar situado a una altura no inferior a dos metros, salvo cuando la normativa urbanística condicione estas medidas mínimas.</i></p>
Hojas de Reclamación a Disposición	<p><i>Todas las instalaciones de suministro</i></p>

de los Clientes	de combustibles y carburantes para automoción tendrán a disposición de los usuarios hojas de reclamaciones de acuerdo con lo establecido en el Decreto 72/1997, de 24 de junio (LCLM 1997, 108), de las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios, y la Orden de la Consejería de Sanidad, de 28 de julio de 1997 (LCLM 2000, 289), por la que se aprueban las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su cartel anunciador.
-----------------	--

Fuente: [Decreto 33/2005](#)

### **Región de Murcia**

<b>Restricciones</b>	<b><a href="#">Ley 7/2015</a></b>
Servicio Atendido Obligatorio	<p><i>Al efecto, entre otros, de lo previsto en el artículo 4 de la presente ley, 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 esta ley.</i></p> <p><i>Las personas con alguna discapacidad que les impida el suministro de combustible en régimen de autoservicio serán atendidas por una persona responsable de las instalaciones. Todo ello sin perjuicio de lo establecido para las instalaciones que disfrutan de un régimen especial de distribución y, en</i></p>

*Informe PRO/CNMC/002/16 - propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de EE.SS. desatendidas*

	<i>particular, las cooperativas que no presten servicios a terceros.</i>
--	--

Fuente: [Ley 7/2015](#) de la Región de Murcia

### **Comunidad Valenciana**

<b>Restricciones</b>	<b><a href="#">Ley 10/2015 de la Comunidad Valenciana</a><sup>22</sup></b>
Servicio Atendido Obligatorio	<i>Se introduce una disposición adicional segunda a la Ley 1/2011, con la finalidad de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios de los colectivos del artículo 6 (de especial protección), en todas las estaciones de servicio mientras permanezcan abiertas y en servicio en horario diurno, debiendo disponer de una persona responsable de los servicios que se prestan para garantizar los derechos de esta ley. Las personas con discapacidades físicas cuando no puedan acceder al suministro en régimen de autoservicio, serán atendidas por una persona responsable de las instalaciones.</i>

Fuente: [Ley 10/2015](#) de la Comunidad Valenciana

### **Islas Baleares**

<b>Restricciones</b>	<b><a href="#">Decreto 31/2015</a></b>
Supervisión de la Maniobra de Aprovisionamiento	<i>Garantizar la seguridad de las instalaciones y su mantenimiento en correcta disponibilidad y funcionamiento, según las</i>

<sup>22</sup> [Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.](#)

	<p><i>disposiciones específicas que regulen los equipos de extinción de incendios, y velando en todo momento por el cumplimiento de las condiciones básicas de seguridad dentro de las mismas, tanto por parte del personal trabajador como por parte de los usuarios de las instalaciones, no permitiendo que se fume o se enciendan cerillas o mecheros en la zona donde se suministre el combustible, no permitiendo el abastecimiento a vehículos con el motor en funcionamiento ni con las luces encendidas, así como no permitiendo el uso de terminales de telefonía móvil mientras se produzca el suministro en las zonas acotadas a dichos efectos.</i></p>
<p>Características del Recipiente de Medición</p>	<p><i>El recipiente de medida de diez litros anteriormente citado estará oficialmente certificado y calibrado, con la periodicidad que se establezca, para garantizar la fiabilidad de la medida.</i></p> <p><i>Su composición tendrá que ser de material con resistencia mecánica y al ataque químico, totalmente transparente y graduado en mililitros, a efectos de poder determinar el cumplimiento de las normas metroológicas aplicables en cuanto a errores máximos tolerados en los aparatos surtidores.</i></p> <p><i>El recipiente de medida estará a disposición de los usuarios y servicios de inspección de la Administración en</i></p>

	<i>todo momento.</i>
Servicio Atendido Obligatorio	<i>Todas las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleo de automoción contarán en la propia instalación mientras permanezcan abiertas y en servicio, al menos, con una persona responsable de los servicios que se presten en la misma, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el presente decreto.</i>

Fuente: [Decreto 31/2015](#) de las Islas Baleares

### **Otras CCAA: Aragón, Canarias, Madrid, La Rioja, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Cantabria.**

Otras CC.AA. también tienen normativa relativa a la protección de los derechos de los consumidores en el servicio de gasolinas y gasóleos de automoción en unidades de suministro de venta al público. Tal es el caso de la Comunidad de Aragón, cuyo [Decreto Foral 105/1995](#), de 8 de mayo, incluye restricciones contempladas anteriormente, como la obligación de disponer de hojas de reclamación para los usuarios y de recipientes de medición homologados a disposición de los clientes.

La Comunidad Autónoma de Canarias también aprobó el [Decreto Foral 173/1994](#) sobre la protección de los derechos del consumidor en el servicio de suministro de carburantes, según el cual el responsable de las instalaciones no abastecerá a vehículos con el motor en funcionamiento ni con las luces encendidas. Cuando los surtidores o aparatos de suministro de agua o aire presenten avería se debe colocar un cartel con la leyenda “*Fuera de servicio desde ...*” indicando el día y el mes. Y las EE.SS. deben tener a disposición de los usuarios hojas de reclamaciones.

El [Decreto 147/1998](#), de 27 de agosto, de la Comunidad de Madrid (revisado en 2002), de protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro de gasolinas y gasóleos de automoción en instalaciones de venta al público, dispone que en el supuesto de que algún aparato surtidor o elemento del mismo esté averiado se colocará sobre el aparato surtidor un cartel de modo permanente, de forma perfectamente visible, legible, con la

*Informe PRO/CNMC/002/16 - propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de EE.SS. desatendidas*

leyenda “*Fuera de servicio desde...*” indicando el día, el mes y el tipo de combustible afectado. El mismo procedimiento aplica a los aparatos medidores de presión de aire. En el caso de la Comunidad de Madrid, además, las “*hojas de reclamaciones*” estarán integradas por un juego unitario de impresos, compuesto por un ejemplar para la Administración, una copia para el establecimiento y otra copia para el reclamante, que deberán estar sellados por el organismo de la Comunidad de Madrid competente en materia de protección al consumidor.

El [Decreto Foral 46/1996](#) de La Rioja también establece que deberá colocarse un cartel de “*Fuera de servicio desde...*” indicando el día y el mes, tanto en el caso de surtidores averiados, como en el caso de los aparatos de medición de agua y aire. Asimismo, todas las instalaciones de suministro de combustible de automoción tendrán a disposición de los usuarios “*Hojas de Reclamaciones*” y dispondrán de una botella recipiente de medida a disposición de los usuarios y de los servicios de inspección.

Por otro lado, las CC.AA. de [Canarias](#), [Castilla y León](#), [Asturias](#), Cantabria, [Extremadura](#), y [Madrid tienen normativa en proyecto](#).

Por último cabe indicar que algunas CC.AA. han incluido en su normativa provisiones por las cuales es obligatorio poner a disposición de los usuarios guantes de un solo uso y dispositivos de papel especialmente adaptados a este tipo de instalaciones y próximos a los aparatos surtidores para realizar la maniobra de repostaje, con el fin de evitar el contacto directo de los usuarios con los medios de distribución.

De lo anterior se desprende que la mayor parte de las CC.AA. han aprobado (o están en proceso de aprobar) normativa relativa al suministro de carburantes a través de EE.SS. que resulta en la actualidad o puede resultar, en caso de aprobación, restrictiva para el acceso y ejercicio de esta actividad.

Es por ello necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de las condiciones de competencia en el mercado de suministro de carburantes de automoción a través de EE.SS. desatendidas en España y de las restricciones que pueden constituir una barrera a la entrada y al ejercicio de esta actividad y que resultan innecesarias, desproporcionadas y discriminatorias para los operadores de EE.SS. desatendidas.

## V NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES IDENTIFICADAS

El análisis de la normativa relativa a las EE.SS desatendidas debe ajustarse a los principios de regulación económica eficiente. Es decir, sólo está justificada una regulación restrictiva de la competencia en caso de comprobarse la existencia de un fallo de mercado que ponga en riesgo una o varias razones imperiosas de interés general que el sector público deba proteger a través de dicha restricción. Detectado el fallo de mercado y la razón imperiosa a proteger, dicha intervención pública debe tener un nexo causal con el objetivo que se pretende alcanzar con la regulación (principio de necesidad). Además, la intervención debe ser proporcionada al objetivo que se persigue, es decir, introduce la mínima distorsión competitiva posible (principio de proporcionalidad) y no ser discriminatoria.

La información asimétrica<sup>23</sup> es quizás el fallo de mercado que se manifiesta más habitualmente y el más relevante en el caso de las EE.SS. A la hora de formalizar una transacción existe una asimetría informativa, esto es, el agente que desea adquirir el bien o servicio (en este caso el suministro de carburante de automoción) puede desconocer ciertos elementos del mismo y relativos a la prestación del mismo (elementos relativos a la seguridad, calidad del producto, etc.). Como consecuencia de ello, muchas transacciones podrían no completarse, haciendo que el mercado no conduzca necesariamente a una asignación eficiente. Este resultado subóptimo abre el margen para la posible intervención pública.

Dicha intervención pública puede instrumentarse a través de normativa técnica o de sistemas de certificación, como el control metrológico del Estado, fundamentales para un correcto funcionamiento de la economía de mercado. Ambos resultan claves para intercambiar los productos y servicios más sofisticados, dado que es crucial conocer, o al menos garantizar, con precisión las características físicas de los productos y bienes intercambiados. Asimismo, la intervención pública puede también realizarse a través del desarrollo de normativa específica cuyo objeto sea la protección de los consumidores y usuarios. La protección del consumidor es un objetivo alineado, en gran

---

<sup>23</sup> Hay otras imperfecciones en la información en este mercado, como por ejemplo la existencia de costes de búsqueda significativos por parte de los consumidores que deben desplazarse hasta estaciones en ocasiones desconocidas y/o con precios no conocidos por anticipado. La competencia en el propio mercado es, en ocasiones, el instrumento más efectivo para reducir dichos costes de búsqueda. En otras situaciones la intervención del sector público puede paliar la información imperfecta ([www.geoportalgasolineras.es](http://www.geoportalgasolineras.es))

medida, con la defensa y promoción de la competencia efectiva en los mercados, dado que el beneficiario final del funcionamiento adecuado de ambos mecanismos es el consumidor y usuario, que obtiene mejores condiciones comerciales, en forma de precio, calidad, disponibilidad, variedad e innovación.

No obstante, en ocasiones, una protección mal entendida de los derechos e intereses del consumidor y usuario puede, en la práctica, perjudicar a los consumidores, en términos de una menor oferta o de precios ineficientes. Este sería el caso de una regulación de protección del consumidor que sea desproporcionadamente garantista, que puede incrementar innecesariamente los costes de transacción de operadores y consumidores, o incluso disminuir la capacidad de elección del consumidor.

Para que la intervención pública mejore los resultados del mercado, debe diseñarse bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción competitiva. Si las restricciones identificadas en el apartado anterior no responden a criterios de necesidad y proporcionalidad, deberían ser eliminadas al no poder justificar su existencia. Asimismo, si existieran restricciones justificadas, pero cuyo impacto en el nivel de competencia del mercado pudiera ser menor adoptando medidas alternativas, también deberán ser revisadas.

La eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio del suministro de carburantes de automoción a través de EE.SS. guarda una estrecha relación con la eliminación de las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento. Así, un marco normativo en el que se potencien dichas libertades contribuye a que existan menos barreras a la entrada de operadores y menos limitaciones a la prestación de servicios y por tanto, contribuye a potenciar la competencia en los mercados. Es por ello que resulta conveniente aprovechar esta oportunidad para revisar las restricciones identificadas en la normativa estudiada y proponer la eliminación de aquéllas que resulten injustificadas por ser innecesarias y/o desproporcionadas.

De acuerdo con la normativa analizada *ut supra*, existen una serie de condiciones determinadas por la normativa estatal o por la normativa desarrollada por las Comunidades Autónomas, de obligado cumplimiento para toda unidad de suministro, y por tanto para las EE.SS. tanto desatendidas, que podrían llegar a constituir *a priori* una restricción a la entrada y al ejercicio de esta actividad. Se analizarán a continuación cada una de ellas con el fin de determinar su necesidad y proporcionalidad.

### **V.1 Obligación de que exista en el lugar del suministro una persona responsable**

En algunas de las normativas autonómicas analizadas, así como en normativas autonómicas en proyecto, existen disposiciones que obligan a la presencia de una persona física en las unidades de suministro, ya sea total o parcial. Entre ellas se encuentran:

- I. *La obligación de servicio atendido* (en particular para garantizar la protección de usuarios especialmente vulnerables como los discapacitados).
- II. *La supervisión de la maniobra de aprovisionamiento* (para llevar a cabo un control de seguridad en la instalación de distribución de carburantes con objeto de evitar el repostaje con luces y el motor en marcha, o que los usuarios enciendan un fuego en la instalación).
- III. El mantenimiento continuo del surtidor y/o del aparato medidor de presión y del dispositivo de suministro de agua.

La obligación, explícita, de suministro atendido exige de forma directa la presencia de personal en las EE.SS., mientras que las condiciones de mantenimiento continuo del equipo y la supervisión de la maniobra de aprovisionamiento obliga de manera indirecta a la presencia de personal. Un control tan excesivamente pormenorizado de las instalaciones y de la operación de carga incrementa las barreras a la entrada y al ejercicio de esta actividad, así como sus costes operativos.

Pese a estas obligaciones 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.

Los operadores deberían poder ofrecer el servicio de suministro a través de empleado de forma voluntaria y adicional, permitiendo diferenciar libremente estas EE.SS. atendidas frente a las desatendidas. El autoservicio o no autoservicio constituye una variable de competencia entre EE.SS., que no debe constituir un requisito obligatorio al perjudicar su imposición a los consumidores y usuarios vía menor competencia, menor innovación y mayores precios a una misma calidad. Algunos operadores preferirán posicionarse en mayores ventajas en términos de costes, mientras otros se posicionarán a través del ofrecimiento de mayores servicios a los consumidores.

Tal y como se ha señalado anteriormente, en ocasiones una regulación dirigida, *a priori*, a proteger los derechos e intereses del consumidor y usuario puede, en la práctica, llegar a no beneficiarle. En el caso que nos ocupa, la obligación de servicio atendido no beneficia a los consumidores ni en términos de precios, ni de seguridad, ni de calidad del servicio.

En primer lugar, en relación a los precios, como ya se ha indicado anteriormente, el estudio realizado para la *Agencia Ejecutiva de la Comisión Europea de Sanidad y Consumo*, determinó que para 13 de los 14 países analizados, los precios de venta al público de las EE.SS. desatendidas eran menores, arrojando un diferencial medio de precios de 1,9% en la gasolina 95 y de 2,7% en el gasóleo para automóviles.<sup>24</sup> Este diferencial se basa en más de 600 observaciones realizadas sobre un período de tiempo de 8 años (concretamente, desde enero de 2005 a enero de 2013).<sup>25</sup> 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.

En segundo lugar, respecto a la seguridad de las instalaciones y del suministro de carburantes, 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

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/vehicle\\_fuels/docs/study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/vehicle_fuels/docs/study_en.pdf). Número de observaciones realizadas: 643. Observaciones realizadas en 14 países desde enero de 2005 a enero de 2013.

<sup>25</sup> En el mismo estudio se realizó un análisis cuantitativo del impacto en precios de una serie de variables estructurales del mercado. Entre ellas se intentó determinar la relación entre los precios de los carburantes y la cuota de mercado de las EE.SS. desatendidas. Sin embargo los resultados no fueron suficientemente robustos como para poder concluir que existía una relación inequívoca entre ambas variables. Entre los problemas identificados se señalaron las diferencias de renta entre los países, la dificultad de obtener suficientes datos para la muestra estadística y la existencia de otros factores cuyo impacto no podía aislarse correctamente.

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.<sup>26</sup>

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.

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

---

<sup>26</sup> Ver anexo I.

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.

En este sentido, cabe señalar que los accidentes<sup>27</sup> relacionados con la maniobra de suministro de carburantes a usuarios finales son muy poco habituales. Según un estudio realizado el Ministerio francés de la Ecología, la Energía y el Desarrollo Territorial<sup>28</sup> (*“Ministere de L’ecologie, de L’energie, du Developpement Durable et de l’amenagement du Territoire”*) de accidentes en EE.SS. en Francia, así como en otros países tales como Estados Unidos, Italia, Holanda, Turquía o Perú, durante un período que abarca cincuenta años (desde 1957 a 2007) sólo el 8% de los accidentes se produjeron durante la maniobra de repostaje a usuarios, mientras el 92% restante se produjo durante labores de mantenimiento, de suministro de carburantes a los tanques de la instalación, etc. El 87% de los accidentes estuvieron ligados a fugas o derrames de combustible.

El mismo estudio, en base al análisis realizado, propone una serie de medidas encaminadas a reducir el número de accidentes en EE.SS. Entre estas medidas se pueden destacar:

- Configuración de sistemas de detección de fugas utilizando métodos tales como: el seguimiento del consumo y cantidades entregadas, supervisión de las operaciones de llenado de tanque, mantenimiento, tanques de doble pared refrigerados con detectores de fugas, etc.
- Configuración de sistemas de confinamiento adaptados en caso de liberación de residuos o fugas (retención, zonas selladas, las válvulas de aislamiento de los sistema de drenaje del tormenta, detección de hidrocarburos, etc.).
- Manejo del llenado del tanque a través de procedimientos claros y específicos.

---

<sup>27</sup> Se considera accidente todo suceso imprevisto y no deseado que interrumpe el desarrollo normal de una actividad y origina una o más de las siguientes consecuencias: (i) lesiones personales, (ii) años o pérdidas económicas. Asimismo, se considera incidente todo suceso imprevisto y no deseado que no tiene consecuencias personales, ni origina pérdidas económicas. Todos los sucesos incluidos en el estudio francés son considerados como accidentes, dado que todos tuvieron consecuencias bien personales, bien de daño al medioambiente (con costes asociados) o pérdidas económicas.

<sup>28</sup> *Petrol Station Accidents France, 1958 – 2007- MINISTERE DE L’ECOLOGIE, DE L’ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.*

- Regular la inspección y mantenimiento de instalaciones y sus dispositivos de seguridad.
- Instalar equipo adaptados particularmente en áreas de atmósfera explosiva.
- Garantizar seguridad in situ (directo o cámara de vigilancia de puntos sensibles).
- Cumplimiento de las distancias mínimas entre instalaciones para limitar los efectos de un eventual accidente.
- Llevar a cabo investigaciones con respecto a la tierra contaminada para limitar el riesgo de contaminación de agua subterránea y la identificación de escenarios susceptibles de dar lugar a acumulación de gas en áreas confinadas.
- Informar y educar al equipo sobre los riesgos existentes.

Todas las recomendaciones incluidas en el informe francés hacen referencia a sistemas de seguridad que podrían ser implantados en cualquier EE.SS., ya sea atendida, desatendida o de autoservicio. Con estas medidas de seguridad se podrían limitar el riesgo potencial de accidentes en una EE.SS. Por otro lado, la mera existencia de personal en la EE.SS. no aparece como una medida o factor que pueda mitigar el riesgo de accidentes o incrementar la seguridad en las EE.SS.

Asimismo, y en términos de calidad del servicio, cabe señalar que la mayor parte de las quejas recibidas por organizaciones del sector (o los propios operadores) están relacionadas con el precio de los carburantes en las EE.SS. En concreto, y según el informe realizado para la Comisión Europea sobre el funcionamiento del mercado de carburantes de automoción desde el punto de vista de los consumidores<sup>29</sup>, de las quejas de los consumidores recibidas por organizaciones y operadores del sector, un 51% se encontraban relacionadas con el precio, un 31% con la calidad del carburante y un 11% con prácticas comerciales desleales. Asimismo, y en relación a encuestas realizadas a consumidores durante la elaboración del propio estudio, el 24% de las quejas estaban relacionadas con el tiempo de espera en la EE.SS. para repostar, un 10% tuvo problemas en una EE.SS. desatendida y no pudo encontrar una persona responsable, un 9% se quejó de la calidad del carburante, un 7%

---

<sup>29</sup> Informe: "CONSUMER MARKET STUDY ON THE FUNCTIONING OF THE MARKET FOR VEHICLE FUELS FROM A CONSUMER PERSPECTIVE".

recibió una cantidad menor de combustible del que pagó, un 6% pagó más de lo que marcaba el cartel informativo, etc. Es decir, mientras un 10% de los clientes tuvo problemas al repostar en una EE.SS. desatendida, el 90% de las quejas de los consumidores en relación con el suministro de carburantes en EE.SS. están ligadas a otro tipo de problemas. Especialmente importante para los consumidores finales parece el tiempo de espera en la EE.SS. y el precio del carburante. Ambos problemas pueden mitigarse con la apertura de nuevas EE.SS. desatendidas.

Por último, y según el artículo [39.2 de Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, por el que se modificó la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y, en concreto, la redacción de su [artículo 43.2](#), señala que los instrumentos de planificación territorial o urbanística de las administraciones autonómicas y locales no pueden regular aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta. 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.

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.

## **V.2 EE.SS en régimen de cooperativa**

Conforme al artículo 43.1 de la Ley de Hidrocarburos:

*“La actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos comprenderá al menos una de las actividades siguientes:*

- a) El suministro de combustibles y carburantes a vehículos en instalaciones habilitadas al efecto.*
- b) El suministro a instalaciones fijas para consumo en la propia instalación.*
- c) El suministro de queroseno con destino a la aviación.*

- d) *El suministro de combustibles a embarcaciones.*
- e) *Cualquier otro suministro que tenga por finalidad el consumo de estos productos.”*

Las EE.SS. en régimen de cooperativa se encontrarían tipificadas en este artículo como aquellas instalaciones fijas para consumo en la propia instalación.

Algunas CC.AA. incluyen, en su normativa, condiciones especiales a las EE.SS. en régimen de cooperativa, dispensándoles o exceptuándoles de alguna de las medidas de obligado cumplimiento que se han mencionado anteriormente.

Por ejemplo, en el caso de la normativa de la CC.AA. de Extremadura, actualmente en proyecto, en su artículo 8 las cooperativas están exentas de la obligación de proveer un servicio atendido si el suministro se realiza directamente a sus socios. No obstante, durante el horario de apertura al público, la EE.SS. sí deberá contar con un trabajador de la sociedad que responda del servicio que se presta. Esta restricción debe analizarse desde una doble perspectiva.

En primer lugar, el distinto tratamiento dado a la prestación del servicio entre socios y no socios no atiende a criterios económicos. A los socios de las cooperativas no se les exige conocimientos sobre la seguridad de las EE.SS. ni sobre la actuación en caso de que se produzcan determinadas situaciones, por lo que no parece existir una explicación para el tratamiento desigual entre ambos tipos de consumidores.

En segundo lugar, 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.

### **V.3 Otras restricciones**

#### *V.3.1. Obligaciones en materia de metrología*

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.

Sin embargo, la normativa autonómica incluye, en algunos casos, especificidades del recipiente de medición que va más allá de los requisitos incluidos en las normas estatales de metrología. Asimismo, se menciona la necesidad de tener a disposición de los usuarios de las EE.SS. el recipiente de medición, certificado y calibrado oficialmente, a fin de verificar la correcta medición y las cantidades de combustible suministradas en todas las instalaciones de suministro al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción.

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 contemplen.

#### *V.3.2. Obligación de disponer de hojas de reclamación, guantes y papel a disposición del usuario*

Existen requisitos adicionales, tales como la exigencia de disponer, en todo momento, de hojas de reclamación para los usuarios, o la obligación de disponer de guantes y papel de un solo uso en las unidades de suministro de carburantes, pueden suponer un mayor coste administrativo desproporcionado para las EE.SS. desatendidas o de autoservicio en territorio español. Todo ello

en detrimento de la competencia efectiva en el mercado y del bienestar de los consumidores y usuarios.

En el caso de los guantes y papel a disposición de los usuarios, se trata de medidas que, en todo caso, deben ser prestadas como servicios complementarios al servicio de suministro de carburante y que deben ser prestadas en la medida de lo posible, y no de obligado y continuo cumplimiento. Sería suficiente con que las EE.SS. desatendidas realizaran los esfuerzos que consideraran oportunos para poner a disposición de los usuarios guantes y papel de un solo uso para realizar la maniobra de repostaje. Pero parece desproporcionado obligar a que en todo momento las instalaciones en régimen de autoservicio dispongan de guantes y dispositivos suministradores de papel especialmente adaptados a este tipo de instalaciones y próximos a los aparatos surtidores, para evitar el contacto directo de los usuarios con los medios de distribución. Ello exigiría la presencia de personal en las instalaciones, cuando un correcto sistema de reposición de estos dispositivos sería suficiente para garantizar, en la mayoría de los casos, la existencia de guantes y papel de un solo uso para los usuarios.

Se podría aplicar un razonamiento análogo a la obligación de disponer de hojas de reclamación en las EE.SS. No parece necesario, para salvaguardar los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, el disponer de hojas de reclamación en todo momento. La protección de los derechos de los consumidores y usuarios se puede garantizar mediante medios alternativos, o complementarios, a las hojas de reclamación físicas. Es decir, 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 este sentido cabe señalar que la Unión Europea aboga por un sistema armonizado e integrado de los distintos sistemas de quejas de consumidores en los Estados Miembro, con el fin de poder recopilar y transmitir de un modo más eficiente los problemas a los que se enfrentan los consumidores en la UE en los distintos mercados. Para ello, la Comisión Europea dispone de un programa a través del cual provee de

sistemas informáticos que permiten una gestión de las quejas armonizada y eficiente<sup>30</sup>.

## VI CONCLUSIONES

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. Todo ello contribuiría, asimismo, al objetivo último del Real Decreto-ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación del empleo, cuyas disposiciones incluían cambios en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, orientados al impulso de la competencia en el mercado de carburantes de automoción.

En el caso de las EE.SS. desatendidas, y tras un análisis detallado, la CNMC considera que las restricciones a la competencia detectadas en las normativas analizadas no responden a los principios de regulación económica eficiente y suponen *de facto*, algunas de ellas, un cierre del mercado para este nuevo formato de estaciones de servicio. Es decir, las restricciones identificadas y descritas en este informe no se ajustan a criterios de necesidad y proporcionalidad, y por ello deberían ser eliminadas, modificadas o no introducidas, al no poder justificar su existencia. La eliminación o modificación de dichas restricciones, muchas de ellas incluidas *ex novo*, daría lugar a un marco normativo que potenciaría la entrada de nuevos operadores en el mercado minorista a través de EE.SS. desatendidas. Esta modalidad de estación de servicio contribuye, como se ha demostrado, a dinamizar el mercado, a aumentar el nivel de competencia efectiva y a reducir los precios finales del carburante, incrementando con ello el bienestar de los consumidores finales.

---

<sup>30</sup> [REGLAMENTO \(CE\) No 2006/2004](#) DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de octubre de 2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»). Ver además, [los datos sobre quejas de los consumidores](#) de la Comisión Europea.

El análisis comparado a nivel europeo y la actuación de las cooperativas en España en las últimas décadas evidencia que no es necesario ni proporcionado el establecimiento de restricciones en el formato de EE.SS. desatendidas que limiten su expansión y generen mayores costes diferenciales para este formato.

Especialmente la obligación de mantener una persona física en la instalación, restricción que contemplan todas las CC.AA. con normativas aprobadas en relación a EE.SS. desatendidas, encarece los costes y necesariamente no garantiza un mayor nivel de seguridad. Existe normativa de seguridad, de aplicación tanto a EE.SS. atendidas como desatendidas, que garantiza un nivel de seguridad adecuado en las instalaciones.

Otras obligaciones, tales como la obligación de disponer de hojas de reclamación, guantes y papel a disposición del usuario y la obligación de disponer de contenedores certificados de acuerdo a las normas de metrología a disposición de los usuarios suponen también limitaciones del desarrollo de la actividad que, o bien no son necesarias, o bien existen alternativas menos distorsionadoras.

Existen, además, límites a la actividad de suministro a terceros no socios por parte de cooperativas agrarias y agroalimentarias que limitan, injustificadamente, la competencia en el mercado minorista de carburantes de automoción. Es por ello necesario modificar las disposiciones legales que restringen los volúmenes de ventas de este tipo de cooperativas a terceros no socios, con el fin de aumentar la presión competitiva en el mercado y presionar a la baja los precios de los carburantes de automoción.

## **VII RECOMENDACIONES**

Tras el análisis realizado de la normativa aplicable a las EE.SS. desatendidas, la CNMC considera conveniente la eliminación o modificación de las disposiciones incluidas en la normativa analizada que obligan a un servicio atendido, así como aquéllas que limitan la competencia en el mercado minorista de carburantes de automoción, bien sea dificultando el acceso y el ejercicio de la actividad minorista de EE.SS. desatendidas, bien sea incrementando los costes de dicha actividad.

Por todo ello, la CNMC propone las siguientes recomendaciones:

- I. Eliminar toda disposición que incluya la obligación de servicio atendido, ya sea de forma directa mediante la obligación de tener personal afecto a la instalación, o de forma indirecta, a través de obligaciones relativas al mantenimiento continuo del surtidor y/o

del aparato medidor de presión y del dispositivo de suministro de agua, o a la supervisión física de la maniobra de aprovisionamiento o repostaje.

- II. La evidencia pone de manifiesto que las cooperativas agrarias han operado durante años de acuerdo con la normativa, sin la necesidad de contar con una persona física en las instalaciones de distribución minorista de carburantes. No se tiene constancia de incidentes significativos que hubieran podido evitarse con la presencia de una persona física en el punto de suministro. Por ello, se recomienda que esta normativa en materia de prestación del servicio aplicable a las cooperativas, se aplique de forma no discriminatoria a todo tipo de EE.SS. desatendidas.
- III. Valorar que, actualmente, la actividad de las cooperativas agroalimentarias en la distribución minorista de carburantes se encuentra restringido injustificadamente con un límite del 50% del volumen de operaciones con terceros no socios. Este límite carece de justificación económica y su eliminación es compatible con la preservación del objeto de la cooperativa y la regulación económica eficiente. Por ello, y en beneficio de la tensión competitiva en este mercado, de las cooperativas agroalimentarias y, fundamentalmente, de los consumidores y usuarios, se propone la modificación del artículo 93 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas eliminando las restricciones impuestas al volumen realizado con terceros no socios de las cooperativas en la distribución minorista de carburantes de automoción.
- IV. Eliminar otras restricciones que puedan contenerse en la normativa, tales como las obligaciones relativas a la necesidad de poner a disposición de los usuarios un recipiente de medición calibrado y certificado conforme a las normas de metrología, dado que los usuarios de las EE.SS. no poseen los conocimientos técnicos necesarios para realizar dichas mediciones, pudiendo garantizar las administraciones responsables de las inspecciones el correcto funcionamiento de la instalación con carácter *ex ante* o *ex post*. Asimismo, se debería modificar toda obligación que exija disponer, en todo momento, de hojas de reclamación para los usuarios, o de guantes y papel de un solo uso en las unidades de suministro de carburantes, dado que dichas exigencias suponen

un coste administrativo desproporcionado para las EE.SS. desatendidas. La CNMC sugiere una redacción alternativa de estas exigencias o requisitos, indicando que sería suficiente *“garantizar que los usuarios de las EE.SS. puedan presentar una queja formal”*, sin indicar el medio que debe utilizarse. En relación a los guantes y papel de un solo uso sería suficiente indicar que las EE.SS. desatendidas *“realizarán los esfuerzos necesarios para proporcionar guantes y dispositivos de papel para sus usuarios”*.

- V. Tal y como previamente recomendó la CNC en el documento de discusión sobre el mercado de suelo en España, se recomienda promover un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados, con el objetivo de incrementar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la asignación del suelo. Asimismo, se debe evitar que la técnica de calificación limite injustificadamente la oferta en la distribución de carburantes a través de estaciones de servicios, con el establecimiento de restricciones a la apertura de nuevas estaciones de servicio (restricciones en términos de distancias, restricciones estéticas, etc.).
- VI. Remover cualquier disposición, presente o futura, que pueda restringir el desarrollo del mercado minorista de suministro de carburantes de automoción a través de EE.SS. y/o limite la competencia efectiva en este mercado. En particular, se debe eliminar toda disposición que restrinja la aparición de nuevos formatos de EE.SS., por ejemplo en aparcamientos de supermercados, talleres de vehículos de motor o comunidades de vecinos con instalaciones aptas para el almacenamiento de carburantes. Se debe favorecer la innovación y el dinamismo en este mercado de forma beneficiosa para la competencia efectiva y el bienestar de los consumidores y usuarios.

## ANEXO I

En particular, la siguiente normativa vela por la seguridad de las EE.SS., incluyendo una serie de requisitos indispensables de seguridad en términos de instalaciones petrolíferas, ubicación de las EE.SS., suministro de carburantes a usuarios finales, etc.:

- Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 01 de “Refinerías”, aprobada mediante Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, de Reglamento de Instalaciones Petrolíferas.
- Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 02 de “Parques de almacenamiento de líquidos petrolíferos” modificada mediante Real Decreto 1562/1998, de 17 de julio.
- Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 03, de “Instalaciones de almacenamiento para su consumo en la propia instalación”, aprobada mediante Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre.
- Ley 25/1988, de 29 de junio, de Carreteras.
- Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, de Reglamento de Carreteras.
- Orden 16-12-1997, del Ministerio de Fomento, por la que se regula los accesos a las Carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios.
- Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
- Real Decreto 2487/1994, de 23 de diciembre, del Estatuto regulador de las actividades de distribución al por mayor y de distribución al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas, de carburantes y combustibles petrolíferos.
- Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre, del Reglamento para la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público.

- Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos.

