Título del acto: PRO/CNMC/002/16 SOBRE LA PROPUESTA DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN DE CARBURANTES A TRAVÉS DE ESTACIONES DESATENDIDAS.

Año de publicación: 2016

Actos relacionados: E/CNMC/005/19: ESTUDIO SOBRE LOS EFECTOS DE LA ENTRADA DE GASOLINERAS AUTOMÁTICAS EN EL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN MINORISTA DE CARBURANTES

Año de publicación: 2019

Códigos CNAE del sector relevante: G.4671.- Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares; G.473.- Comercio al por menor de combustible para la automoción en establecimientos especializados

Evaluación del impacto de la CNMC

Informes de Posición o Propuestas/PRO

Valdani Vicari & Associati
ECONOMICS & POLICY

KPMG

1 Introducción

1.1 Características clave de la evaluación

1.1.1 Breve descripción del tipo de informe evaluado

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, por la importancia de los carburantes en el gasto de los consumidores y por su valor estratégico para la competitividad nacional y para los sectores de transporte.

Por ello, la CNMC, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, publicó en 2016 el Informe PRO analizado, referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio ('EE.SS.') denominadas "desatendidas" (PRO/CNMC/002/16).

Asimismo, la CNMC publicó en 2019 el Estudio de Mercado E/CNMC/005/19, sobre el potencial de las EE.SS. automáticas para introducir más competencia en el mercado, en beneficio de los consumidores.

1.1.2 Breve descripción del mercado evaluado

La distribución minorista de carburantes de automoción a través de EE.SS. es una actividad de gran importancia para la economía española, tanto por su peso económico como por sus efectos sobre la movilidad de la población, el transporte de mercancías por carretera y la competitividad de nuestras exportaciones. En concreto, se trata de un mercado con una oferta altamente concentrada, horizontal y verticalmente, y una demanda atomizada.

Atendiendo al número de operadores, la mayor parte de las EE.SS. están integradas en las redes de operadores verticalmente integrados con actividad de refino en España (Repsol, Cepsa y BP). El resto lo componen EE.SS. que están vinculadas a operadores mayoristas, pero sin capacidad de refino (también llamadas "otras abanderadas") o que, alternativamente, son independientes.

Atendiendo al tipo de servicio, las EE.SS. pueden ser "atendidas" (las que disponen de personal propio que realiza el repostaje y el cobro a los clientes), "de autoservicio" (el suministro al vehículo lo realiza el cliente, si bien el surtidor es activado por un operario) y "desatendidas" o "automáticas" (el usuario realiza tanto el repostaje físico como el pago por el carburante, por lo que no cuentan con personal en la estación). Este último formato, que incluye aquellos puntos de suministro desatendidos en las cooperativas agrarias, está principalmente vinculado con operadores independientes o no integrados con actividades de refino, destacando Ballenoil, Petroprix y Plenoil.

Por último, atendiendo a la concentración geográfica de las estaciones desatendidas, según la Asociación Nacional de EE.SS. Automáticas (AESAE), en 2021, más de 2/3 de las EE.SS. automáticas en España se sitúan en Cataluña, Valencia, Andalucía, Madrid y La Rioja, mientras que muestran baja penetración en las CC.AA. del norte peninsular, Extremadura y Baleares.[1]

[1] https://www.abc.es/motor/economia/abci-gasolineras-automaticas-suman-125-por-ciento-estaciones-servicio-espana-202107050132_noticia.html

1.1.3 Breve descripción del marco regulatorio

Existen cuatro tipos de normativas que regulan el funcionamiento de las EE.SS. automáticas:

(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 tanto los instrumentos de medida para venta directa como los surtidores de combustible, sometidos al control metrológico del Estado.

(2) Normativa del sector industrial: Las EE.SS. deben cumplir con los actos de control preceptivos, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias (ITC) que establecen las condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones. Jurídicamente, estas revisiones e inspecciones periódicas 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, así como con el artículo 9 del Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, aprobado por el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, sobre conservación e inspección.

(3) 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.

(4) Normativa de las CC.AA.: Más allá de la regulación estatal, en la mayoría de las CC.AA. existían disposiciones que obligaban, directa o indirectamente, a la presencia de una persona física en las unidades de suministro. Entre ellas se encontraban:

- *La obligación de servicio atendido (en particular, para garantizar la protección de usuarios especialmente vulnerables).*
- *La supervisión de la maniobra de aprovisionamiento.*
- *El mantenimiento continuo del surtidor o del aparato medidor de presión y del dispositivo de suministro de agua.*
- *La exigencia de disponer 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.*

1.1.4 Breve descripción de la justificación del acto

El objetivo del Informe PRO es, en primer lugar, mediante un análisis exhaustivo de la regulación española aplicable a las gasolineras desatendidas, la detección de diversas barreras a la entrada y al ejercicio en esta actividad que, de forma innecesaria o desproporcional, cercenan la libertad de empresa y la libre elección de los consumidores. Así, se constata que las EE.SS. desatendidas aumentan la competencia efectiva en el mercado y presionan a la baja los precios de los carburantes, aumentando con ello el bienestar general.

En segundo lugar, la CNMC propone adoptar una serie de medidas, entre las que considera conveniente la eliminación o modificación de las disposiciones incluidas en la normativa analizada que obligan a un servicio atendido, así como aquellas 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.

El Estudio de Mercado publicado con posterioridad por la CNMC, en el año 2019, encontraba que, aunque las prohibiciones más directas a la implantación de EE.SS. automáticas que la CNMC identificó en su Informe PRO de 2016 fueron suprimidas, habrían aparecido nuevas restricciones que seguirían dificultando la apertura del mercado. De esta forma, la CNMC buscaba con dicho Estudio que se revisase la regulación estatal y autonómica para eliminar todos aquellos requisitos o

limitaciones sobre las gasolineras automáticas que no fueran verdaderamente necesarios para lograr una mayor homogeneidad de la normativa y conseguir así una mayor transparencia sobre este tipo de instalaciones.

2 Evaluación del acto

2.1 Relevancia

2.1.1 Relevancia del sector

El sector analizado en el Informe PRO y el Estudio de Mercado posterior es el de las EE.SS. en España y, más concretamente, el de las EE.SS. desatendidas. Una forma de medir la relevancia de sector sería recurrir, en primera instancia, a los códigos CNAE considerados por la propia CNMC (*G.4671.- Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares* y *G.473.- Comercio al por menor de combustible para la automoción en establecimientos* especializados) y obtener a partir de ellos las cifras económicas del sector en su conjunto, por ejemplo, a través de una base de datos como SABI.

No obstante, el Evaluador debe tener en cuenta que las cifras bajo los mencionados CNAEs pueden no recoger apropiadamente la dimensión del sector minorista, incluyendo otras actividades más allá de las propias de las EE.SS. Por ello, como se detallará en el apartado 3.2, el análisis de impacto presentado en este documento no partirá de las cifras reportadas en la base de datos SABI, sino que considerará la facturación real obtenida de la venta de los principales productos -gasolina 95 y gasóleo A- por parte de los distribuidores minoristas.

Además, se puede acudir a otras fuentes para poder obtener la dimensión de las EE.SS. desatendidas dentro del sector. Por ello, para realizar una evaluación precisa de cada caso específico, el Evaluador deberá solicitar la información necesaria a los agentes económicos individuales bajo análisis.

Tabla 1: Relevancia del sector

Categoría	Indicadores	Fuentes posibles	Resultados / Comentarios
Peso económico y estructura del mercado	Número de operadores	SABI	*El número de operadores en el sector de comercio minorista de combustible en España, registrados bajo el CNAE G.473, es de **4.378 empresas** en 2019.*
	Número de EE.SS.	Asociación de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP)	*El número total de EE.SS. en España en 2019 fue de **11.602 instalaciones**.*
	Número de EE.SS. desatendidas	Asociación Nacional de EE.SS. Automáticas (AESAE)	*El número de EE.SS. desatendidas en España en 2019 fue de **1.033 instalaciones**. (**10%** del total de EE.SS.)*
	Facturación total del sector	SABI	*La facturación total en el sector de comercio minorista de combustible en España, registrada bajo el CNAE G.473, se estima en **20.043 millones de euros** (1,61% del PIB) en 2019.* *En cuanto a la facturación de las EE.SS. desatendidas, ésta se estima en unos **2.004,3 millones de euros**, lo que equivaldría al 0,16% en términos de PIB.*
	Concentración geográfica	Asociación Nacional de EE.SS. Automáticas (AESAE)	*En Cataluña, Valencia, Andalucía y Madrid se ubican el 72% de las*

			EE.SS. automáticas en España. En el otro extremo, existe una baja penetración de EE.SS. automáticas en el norte de la península (Galicia, Cantabria, Asturias, Navarra, La Rioja, Aragón), en Extremadura y en Baleares.
Mercado de trabajo y empleo	Número de empleados	SABI	*El número total de empleados en el sector del comercio minorista de combustible, registrado bajo el CNAE G.473, se estima en* ***41.434 trabajadores*** *en 2019.*
	Salario medio	SEPE	*El salario medio de un empleado en una estación de servicio ronda entre* ***14.000€ y 22.000€ al año****.*

2.1.2 Relevancia del acto

Tabla 2: Relevancia del acto

Fallos de mercado OCDE	Problema específico	Comentarios del acto / Entregable 3
A. Límites al número o variedad de los operadores	A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio.	**Informe PRO (2016):** Existe normativa autonómica aprobada en relación con las EE.SS. desatendidas en las que se establece la obligación de tener personal afecto a la instalación, lo que encarece los costes y no garantiza necesariamente un mayor nivel de seguridad. La evidencia pone de manifiesto que no se tiene constancia de incidentes significativos que hubieran podido evitarse con la presencia de una persona física en el punto de suministro de una cooperativa agraria. Existe una restricción injustificada a la actividad de cooperativas agroalimentarias en la distribución minorista de carburantes consistente en un límite del 50% del volumen de operaciones con terceros no socios. **Estudio de Mercado (2019):** Desde 2016, se han registrado reformas en la normativa nacional y de algunas CC.AA. que han reducido algunas barreras a la competencia, pero han introducido otras. La nueva normativa nacional ha establecido límites al repostaje de camiones, furgonetas y otros turismos grandes en las EESS automáticas, ha dificultado el suministro de combustible a maquinaria agrícola en las EESS de cooperativas agro-alimentarias y ha endurecido los requisitos ante contingencias de seguridad. La Guía Técnica de Aplicación Práctica de la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP de Instalaciones para el Suministro de Vehículos establece requisitos de actuación ante contingencias de seguridad que pueden dificultar la operación de EESS automáticas de forma innecesaria o desproporcionada.
	A4. Incremento significativo de los costes de entrada y salida	**Informe PRO (2016):** En las normas autonómicas se establece un coste administrativo desproporcionado para las EE.SS. desatendidas derivado de la obligación de disponer, en todo momento, de hojas de reclamación o de guantes y papel de un solo uso en las unidades de suministro de carburantes.

(*) Fallos de mercado adicionales identificados por la CNMC en este tipo de actos	E1. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar la seguridad y la protección de los consumidores y usuarios.	**Informe PRO (2016):** En las normas autonómicas se establece otra restricción relativa a la necesidad de poner a disposición de los usuarios un recipiente de medición calibrado y certificado conforme a las normas de metrología, lo que no garantiza el correcto funcionamiento de las instalaciones dado que los usuarios no saben utilizarlo.
	E.2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	**Informe PRO (2016):** La técnica de calificación urbanística en España limita injustificadamente la oferta en actividades económicas como la distribución de carburantes a través de EE.SS. 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. **Estudio de Mercado (2019):** Existe la necesidad de que se informe al MITECO del carácter atendido o automático de las EE.SS.

2.2 Efectividad

2.2.1 Alcance: evaluación cualitativa

En el Anexo 1 se presentan una serie de preguntas que el Evaluador podrá realizar a los policy-makers a los que se dirige el informe y a los académicos expertos en el área de práctica.

2.2.2 Alcance: evaluación cuantitativa

Con los datos disponibles puede concluirse que la publicación del Informe PRO tuvo un alcance considerable en términos de repercusión en prensa -no tanto en términos de descargas- en comparación con otros actos producidos por la CNMC.

Tipo de repercusión	Indicadores	Fuente de información
Sobre el público en general	928 descargas desde la web de la CNMC (PRO/CNMC/002/16) 1.183 descargas desde la web de la CNMC (E/CNMC/005/19)	Registro interno CNMC
Repercusión en prensa	La publicación del informe PRO ha tenido un impacto considerable en la prensa general. A continuación, se muestran algunas noticias publicadas por los principales medios de comunicación en España: — https://elpais.com/economia/2016/08/25/actualidad/1472120095_919916.html — https://www.rtve.es/noticias/20160825/competencia-pide-acabar-normativas-impidan-gasolineras-sin-trabajadores/1390820.shtml — https://www.elespanol.com/invertia/mercados/20160825/150485168_0.html — https://www.eleconomista.es/economia/noticias/7784788/08/16/Ocu-apoya-la-peticion-de-la-cnmc-de-poner-fin-a-los-vetos-a-las-gasolineras-sin-trabajadores.html En cuanto al estudio de mercado publicado en 2019, también ha sido objeto de repercusión en la prensa: — https://www.eldiario.es/economia/competencia-apertura-gasolineras-automaticas-impacto_1_1434469.html — https://www.abc.es/economia/abci-competencia-pide-eliminar-barreras-gasolineras-automaticas-201907191231_noticia.html — https://www.eleconomista.es/energia/noticias/10002521/07/19/La-CNMC-pide-mas-gasolineras-desatendidas-para-que-bajen-los-precios.html	Búsqueda en Web

2.3 Eficiencia

2.3.1 Eficiencia para la CNMC

Este apartado será completado por la CNMC en función de la disponibilidad de datos de costes de producción del acto.

2.4 Coherencia

Checklist	*Sí*	*No*
¿Define claramente el Informe PRO el marco regulatorio del sector?	*X*	
¿Se encuentra el Informe PRO y sus recomendaciones alineadas con las medidas existentes en el sector?	*X*	
¿Es posible identificar otros actos de la CNMC consistentes con las recomendaciones del Informe PRO?	*X*	

La CNMC ha constatado en numerosas ocasiones la existencia de prácticas anticompetitivas de los operadores, los problemas estructurales y la falta de competencia en el mercado de los carburantes. En los distintos informes y estudios elaborados en la función de promoción de la competencia (por ejemplo, E-2009-01, E-2011-03 y E/CNMC/002/15), se han identificado barreras a la competencia en todos los segmentos del mercado. En el segmento minorista, se han destacado, entre otros, los elevados niveles de concentración y de integración vertical, las dificultades en el ámbito urbanístico para la apertura de EE.SS. y las vinculaciones de larga duración de las EE.SS. existentes a los operadores verticalmente integrados.

Profundizando en las EE.SS. desatendidas, la CNMC también ha constatado en otros informes de Promoción de la Competencia que éstas tienen potencial para introducir más competencia en el mercado. No obstante, dichos informes muestran la misma inquietud acerca de la existencia de numerosas restricciones regulatorias a la apertura y desarrollo de EE.SS. automáticas (por ejemplo, IPN/CNMC/026/18 y E/CNMC/005/19).

En todos ellos, la CNMC recomienda y concluye que es conveniente una revisión en profundidad de la normativa relativa a las EE.SS. y, más en concreto, de las EE.SS. automáticas, bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, para favorecer el nivel de competencia efectiva en el mercado en beneficio de los consumidores y usuarios.

3 Análisis de impacto

3.1 Impacto directo del Informe PRO

Recomendación de la CNMC	Acción / Acto con el que se cumple	Estado de la implementación
Consideraciones generales: — *Las Recomendaciones 1 y 2 se dirigen al Estado (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).* — *Las Recomendaciones 1, 3, 4, 5 y 6 se dirigen a los gobiernos autonómicos. Se agrupan las distintas Comunidades según su grado de cumplimiento.* — *La Recomendación 7 se dirige a las entidades locales.*		
1) 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 continúo 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.	***Parcialmente implementada*** — *Aplica al Estado* — *Acto con el que se cumple: Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 "Instalaciones para suministro a vehículos" y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas*	***Parcialmente implementada*** *El Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, aprobó la nueva instrucción técnica complementaria MI-IP 04 de "Instalaciones para suministro a vehículos", actualizando la regulación de las instalaciones para suministro de carburantes de automoción e incluyendo una serie de obligaciones: la necesidad de implantar un interruptor de paro de emergencia que permita el corte de corriente, la supervisión con cámaras de seguridad y la conexión a una central receptora de alarma. Todo ello se completa con revisiones periódicas de detección de fugas y requisitos adicionales para las instalaciones de servicio que suministran biocombustibles. Estas obligaciones, en términos generales, están en línea con las propuestas incluidas en el informe de la CNMC sobre la regulación de las EE.SS. automáticas. Tal y como indicaba el propio informe, existen medios alternativos a la presencia física de un operador para poder controlar la existencia de fugas y riesgos asociados a las instalaciones, al correcto despacho del suministro de carburante y al mantenimiento continuado de las instalaciones y sus equipos.* *Pese a este éxito parcial, el Real Decreto 706/2017, de 7 de julio introducía nuevas restricciones al ejercicio de las EE.SS. automáticas en relación con su suministro. En concreto, el Real Decreto limita (i) el suministro al por menor de gasolina y gasóleo a envases o embalajes a un máximo de 60 litros para gasolina y 240 litros para gasóleo, y (ii) a las instalaciones automáticas limita*

		el suministro a 75 litros y 3 minutos de repostaje. Ello limitaba el repostaje de camiones, furgonetas y otros turismos grandes en las EE.SS. automáticas. Asimismo, dificultaba el suministro de combustible a maquinaria agrícola en las EE.SS. de cooperativas agroalimentarias (el 83% del gasóleo B suministrado en EE.SS. de cooperativas agro-alimentarias consiste en suministros superiores a 75 litros). *Asimismo, en enero de 2019 se publicó la Guía Técnica de Aplicación Práctica de la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP de Instalaciones para el Suministro de Vehículos. La Guía obliga al personal del titular de la instalación automática a presentarse en la estación de servicio rápidamente ante cualquier contingencia de seguridad. Es decir, prácticamente obliga a un servicio presencial.*
	Implementada — *Aplica para: Cataluña, Galicia, Ceuta y Melilla* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *Al no existir legislación específica sobre EE.SS. desatendidas no se aplica esta restricción. En Cataluña y en Galicia existen un gran número de estaciones desatendidas porque no se ha aprobado ninguna normativa.*
	Implementada — *Aplica para Asturias* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *El Proyecto de Ley del Principado de Asturias de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios, para garantizar la accesibilidad de las EE.SS. que operen como instalaciones en autoservicio o desatendidas no ha sido aprobado todavía, por lo que esta obligación no se ha incorporado a este ordenamiento autonómico, ni otro intento posterior durante 2018.* *La modificación propuesta sólo exige contar con personal en caso de que no se consigan adaptar las instalaciones. EE.SS.*
	Implementada — *Aplica para Valencia* — *Acto con el que se cumple: Decreto-ley 1/2018, de 2 de febrero*	***Implementada*** *La disposición adicional segunda, sobre el personal en los establecimientos de distribución al por menor y venta al público de carburantes y combustibles, de la Ley 1/2011, de 22 de marzo fue derogada por el artículo único del Decreto-ley 1/2018, de 2 de febrero, del Consell.*

		Posteriormente, con la aprobación del Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre se incluyó una disposición adicional segunda que establece lo siguiente: *"Como obligación especifica de protección y tutela de los derechos de las personas consumidoras y usuarias con diversidad funcional, cuando estas instalaciones de suministro al por menor de combustibles y carburantes de venta al público no reúnan las condiciones de accesibilidad universal referidas en el apartado anterior, o aun reuniéndolas, no quedara plenamente garantizado el repostaje en régimen de autoservicio por parte de estas personas, estas estaciones deben inexcusablemente disponer en la propia instalación, mientras permanezcan abiertas y en servicio en horario diurno, al menos de una persona responsable de los servicios que se prestan, con objeto de asegurar los derechos de esta categoría de personas consumidoras y usuarias pertenecientes a colectivos necesitados de especial protección reconocidos en la presente norma".*
	Implementada — *Aplica para Madrid* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *No se contempla esta obligación en el Decreto 147/1998, de 27 de agosto, 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.*
	Implementada — *Aplica para Canarias* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *No se contempla esta obligación en el Decreto 173/1994, de 29 de julio, sobre protección de los derechos del consumidor en el servicio de suministro de gasolinas y gasóleos de automoción de instalaciones de venta al público.*
	Implementada — *Aplica para La Rioja* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *No se contempla esta obligación en el Decreto 46/1996, de 30 de agosto, por el que se regula el derecho a la información de los consumidores y usuarios en la prestación del servicio de suministro de gasolina y gasóleos de automoción en instalaciones de venta al público.*
	Implementada — *Aplica para Castilla-La Mancha* — *Acto con el que se cumple: Decreto 280/2019, de 23 de diciembre, de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y*	***Implementada*** *No se recoge esta obligación en la nueva normativa.* *La CNMC considera que es muy positivo que en su preámbulo se cite el informe PRO/CNMC/002/16. Además, en este caso concreto*

	combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha	*se valora que la normativa de CLM pone fin a la prohibición que existía sobre las EE.SS. desatendidas.*
	Implementada — *Aplica para Murcia* — *Acto con el que se cumple: Decreto-ley 4/2020, de 30 de abril*	***Implementada*** *Se suprime la disposición adicional única introducida por la Ley 7/2015, de 24 de marzo, sobre el personal en las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleo de automoción por la disposición derogatoria única del Decreto-ley 4/2020, de 30 de abril.*
	Implementada — *Aplica para Navarra.* — *Acto con el que se cumple: Decreto Foral 217/2019, de 11 de septiembre*	***Implementada*** *Se derogó el Decreto Foral 182/1997, de 30 de junio, por el artículo único del Decreto Foral 217/2019, de 11 de septiembre.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Aragón* — *Acto con el que se cumple: Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*	***Parcialmente implementada*** *Con el artículo 39 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se modificó la disposición adicional segunda de Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios en Aragón, la cual establecía que: "en 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 una persona responsable de los servicios que en ellas se prestan, al objeto de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en esta ley".* *Con la nueva redacción, " El Gobierno de Aragón establecerá reglamentariamente las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores y usuarios, así como la información y atención a las personas con capacidades diferentes".*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Cantabria* — *Ningún acto con el que se cumple*	***Parcialmente implementada*** *A través del artículo 8 de la Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se introduce una disposición adicional segunda en la Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de defensa de los consumidores y usuarios, que permitía la existencia de este tipo de gasolineras siempre que se cumpliera con una serie de requisitos (no vender más de 400.000 litros/año, debe*

		estar en un ámbito rural y en un municipio cuyo padrón no exceda de 1.200 habitantes, etc.). ***Modificaciones posteriores: Implementada*** *Esta reforma fue analizada por la Comisión Europea en el marco de procedimiento EU Pilot (2017) 9146 «EE.SS. automáticas en España. Libertad de establecimiento», al amparo del cual se dictaminó la oportunidad de modificar esa nueva regulación bajo amenaza de sanción, y justificó también que con fecha 28 de septiembre de 2018 la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria firmara un acuerdo en virtud del cual, entre otras cuestiones, se acordaba la supresión de aquellos aspectos de la nueva regulación que entraran en conflicto con la normativa estatal y el ordenamiento de la Unión Europea.* *Por ello, se procedió a la derogación de la disposición adicional segunda de la Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, pasando la disposición adicional primera a ser la disposición adicional única, a través de la disposición derogatoria 2.2 de la Ley 5/2019, de 23 de diciembre.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para País Vasco* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Parcialmente implementada*** *No se regula esta obligación en el Decreto 165/2018, de 20 de noviembre, sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro al por menor de combustibles y carburantes a vehículos.* *No obstante, cabe destacar que:* *- Se exige la presencia inmediata de una persona a requerimiento de los servicios de emergencia u otra autoridad competente en materia de protección civil, que deberá figurar en el Plan de Autoprotección (artículos 13.2 y 17.1).* *- El artículo 25 del Decreto 165/2018 del País Vasco, de 20 de noviembre de 2018, obliga al cese temporal de la actividad en régimen automático en caso de temperaturas inferiores a -10 ºC o superiores a 50 ºC, o velocidades medias de viento a intervalos de un minuto superiores a 18,9 km/h, para garantizar que los*

		extintores automáticos que hay colocados en la estación puedan funcionar en condiciones óptimas en caso de incendio. En caso de incidencia meteorológica, las EE.SS. automáticas deberán pasar al régimen atendido. El decreto no justifica desde los principios de necesidad y proporcionalidad la elección de las temperaturas o vientos mencionados, por lo que su elección parece arbitraria y podría ser injustificada. En relación con el viento, hay ubicaciones en las que las instalaciones desatendidas hubieran superado, como promedio anual, el límite de viento establecido 1 día de cada 6, lo cual pone en peligro su viabilidad.
	No implementada — *Aplica para Andalucía* — *Ningún acto con el que se cumple*	***No implementada*** *No se ha modificado el artículo 7.7 del Decreto 537/2004, de 23 de noviembre, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en las actividades de distribución al por menor y suministro a vehículos de combustibles y carburantes en instalaciones de venta directa al público y las obligaciones de sus titulares, para recoger esta recomendación de la CNMC.*
	No implementada — *Aplica para Castilla y León* — *Ningún acto con el que se cumple*	***No implementada*** *Después de la publicación de este informe se introdujo esta obligación en la normativa de consumo de Castilla y León mediante la introducción de la disposición adicional segunda y el apartado k en el apartado 42 de la ley 2/2015, de 4 de marzo, por la ley 1/2016, de 13 de octubre, por la que se modifica dicha ley.* ***Modificación posterior: Implementada*** *Posteriormente, se derogó la disposición adicional segunda y el apartado K) del artículo 42.2 por el artículo único de la ley 1/2018, de 20 de abril.* *En la Exposición de motivos se señala que:* *"Tras la entrada en vigor de la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2015 de 4 de marzo, se han regulado con carácter de normativa básica los requisitos de seguridad de las instalaciones desatendidas en el Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 «Instalaciones para suministro a vehículos»; además desde el día 4 de diciembre de 2017, son exigibles las condiciones de accesibilidad previstas en la Disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de*

		su inclusión social en el caso de bienes y servicios de titularidad privada existentes y susceptibles de ajustes razonables. *Es por ello que ha dejado de ser necesaria la medida establecida en la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2015, de 4 de marzo*".
	No implementada — *Aplica para Extremadura* — *Ningún acto con el que se cumple*	***No implementada*** *Después de la publicación del informe de la CNMC se aprobó la Ley 5/2017, de 16 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, que exige tener al menos una persona (disposición adicional segunda).* ***Modificación posterior: Implementada*** *La disposición derogatoria única de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, derogó la Ley 6/2001, de 24 de mayo. Con la Disposición adicional primera de la nueva ley se elimina además esta obligación.*
	No implementada — *Aplica para Islas Baleares* — *Ningún acto con el que se cumple*	***No implementada*** *Si bien no se modificó el Decreto 31/2015, de 8 de mayo, por el que se regulan los derechos de las personas consumidoras y usuarias ante la actividad de venta al público al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción en el territorio de las Islas Baleares después de la publicación de este informe, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares declaró nulo el artículo 7 en el que se recogía dicha restricción.* ***Modificación posterior: Implementada*** *El fallo se confirmó por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 13 de febrero de 2019.*
2) Modificar el 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.	***No implementada*** — *Aplica al Estado* — *Ningún acto con el que se cumple*	***No implementada*** *No se ha modificado el artículo 93 de la ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.*
3) Aplicar, de forma no discriminatoria, esta normativa en materia de prestación del servicio aplicable a las cooperativas a todo tipo de EE.SS. desatendidas	***Parcialmente implementada*** — *Aplica para las CC.AA.* — *Acto con el que se cumple: Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, y todas las normas autonómicas analizadas*	***Parcialmente implementada*** *Teniendo en cuenta el Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, y todas las normas autonómicas aprobadas cabe concluir que no se aplica, de forma no discriminatoria, esta normativa en materia de*

		prestación del servicio aplicable a las cooperativas a todo tipo de EE.SS. desatendidas.
4) Eliminar esta restricción y encargárselo a las administraciones responsables con carácter ex ante o ex post. *Restricción: En las normas autonómicas se establece otra restricción relativa a la necesidad de poner a disposición de los usuarios un recipiente de medición calibrado y certificado conforme a las normas de metrología, lo que no garantiza el correcto funcionamiento de las instalaciones dado que los usuarios no saben utilizarlo.*	***Implementada*** — *Aplica para Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, Ceuta y Melilla* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *Al no existir legislación específica sobre EE.SS. desatendidas no se aplica esta restricción.*
	Implementada — *Aplica para Murcia* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *En la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia no se regula esta obligación.*
	Implementada — *Aplica para Valencia* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *Esta obligación no está regulada en la normativa de aplicación.*
	Implementada — *Aplica para Madrid* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *No se contempla esta obligación en el Decreto 147/1998, de 27 de agosto, 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.*
	Implementada — *Aplica para Aragón* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *No se regula en la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios en Aragón.*
	Implementada — *Aplica para País Vasco* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***Implementada*** *No se regula esta obligación en el Decreto 165/2018, de 20 de noviembre, sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro al por menor de combustibles y carburantes a vehículos.*
	Implementada — *Aplica para Castilla-La Mancha* — *Acto con el que se cumple: Decreto 280/2019, de 23 de diciembre, de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y*	***Implementada*** *No se recoge esta obligación en el Decreto 280/2019, de 23 de diciembre, de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha.*

	combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha	*La CNMC considera que es muy positivo que en su preámbulo se cite el informe PRO/CNMC/002/16.*
	No implementada — *Aplica para Andalucía* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***No implementada*** *No se ha modificado el artículo 5 del Decreto 537/2004, de 23 de noviembre, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en las actividades de distribución al por menor y suministro a vehículos de combustibles y carburantes en instalaciones de venta, en contra de lo recomendado por la CNMC.*
	No implementada — *Aplica para Islas Baleares* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***No implementada*** *No se ha modificado el artículo 6 del Decreto 31/2015, de 8 de mayo.*
	No implementada — *Aplica para Islas Canarias* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***No implementada*** *No se ha modificado el artículo 6 del Decreto 173/1994, de 29 de julio, sobre protección de los derechos del consumidor en el servicio de suministro de gasolinas y gasóleos de automoción de instalaciones de venta al público.*
	No implementada — *Aplica para La Rioja.* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***No implementada*** *No se ha modificado el artículo 6 del Decreto 46/1996, de 30 de agosto.*
5) Eliminar esta restricción y establecer una redacción alternativa, por ejemplo, sería suficiente con lo siguiente: "garantizar que los usuarios de las EE.SS. puedan presentar una queja formal", sin indicar el medio que debe utilizarse para las hojas de reclamaciones; y "realizarán los esfuerzos necesarios para proporcionar guantes y dispositivos de papel para sus usuarios", para la obligación relativa a los guantes y papel de un solo uso. *Restricción: En las normas autonómicas se establece un coste administrativo*	***No evaluable*** — *Aplica para Ceuta y Melilla* — *Acto con el que se cumple: No regulado*	***No evaluable*** *Al no existir legislación específica sobre EE.SS. desatendidas, entendemos que no cabe pronunciarse sobre este aspecto.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Aragón* — *Acto con el que se cumple: Decreto 150/2016, de 11 de octubre, del Gobierno de Aragón*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no existe legislación específica sobre EE.SS. desatendidas no se aplica esta restricción, entendemos que aplica el Decreto 150/2016, de 11 de octubre, del Gobierno de Aragón., lo cual exigiría disponer de hoja de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Asturias*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no existe legislación específica sobre EE.SS. desatendidas no se aplica esta restricción, entendemos que aplica el Decreto*

desproporcionado para las EE.SS. desatendidas derivado de la obligación de disponer, en todo momento, de hojas de reclamación o de guantes y papel de un solo uso en las unidades de suministro de carburantes.	— *Acto con el que se cumple: Decreto 6/2005, de 19 de enero*	*6/2005, de 19 de enero, por el que se regulan las hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios, lo cual exigiría disponer de hoja de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Cantabria* — *Acto con el que se cumple: Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de disponer de guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica lo establecido en el artículo 40.1 de la Ley 1/2006, de 7 de marzo, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Castilla y León* — *Acto con el que se cumple: Decreto 109/2004*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el Decreto 109/2004, de 14 de octubre, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Cataluña* — *Acto con el que se cumple: Código de Consumo de Cataluña*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el artículo 146 del Código de Consumo, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Extremadura* — *Acto con el que se cumple: Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el artículo 34 de la Ley 6/2019, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Galicia* — *Acto con el que se cumple: Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el artículo 32.2 de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Islas Canarias* — *Acto con el que se cumple: Decreto 173/1994, de 29 de julio*	***Parcialmente implementada*** *No se ha modificado el artículo 7, relativo a la exigencia de disponer de hojas de reclamaciones. Por su parte, no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso.*

	Parcialmente implementada — *Aplica para La Rioja* — *Acto con el que se cumple: Decreto 46/1996, de 30 de agosto*	***Parcialmente implementada*** *No se ha modificado el artículo 7, relativo a la exigencia de disponer de hojas de reclamaciones. Por su parte, no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Murcia* — *Acto con el que se cumple: Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de consumidores y usuarios de la Región de Murcia*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el artículo 8 de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Navarra* — *Acto con el que se cumple: Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el artículo 11 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	Parcialmente implementada — *Aplica para País Vasco* — *Acto con el que se cumple: Decreto 165/2018, de 20 de noviembre, sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro al por menor de combustibles y carburantes a vehículos*	***Parcialmente implementada*** *Si bien deberán contar con hojas de reclamaciones, se indica en el artículo 19.7 del Decreto 165/2018, de 20 de noviembre que "existirá a disposición de las personas usuarias guantes o productos de naturaleza análoga, de un solo uso, para evitar el contacto directo con los medios de distribución y de recipientes de recogida de los guantes y productos usados por las personas usuarias con el fin de que sean desechados una vez utilizados".*
	Parcialmente implementada — *Aplica para Valencia* — *Acto con el que se cumple: Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunidad Valenciana.*	***Parcialmente implementada*** *Si bien no se regula la obligación de contar con guantes y papel de un solo uso, entendemos que aplica el artículo 58 del Decreto Legislativo 1/2019, lo cual exigiría disponer de hojas de reclamaciones.*
	No implementada — *Aplica para Andalucía* — *Acto con el que se cumple: Ninguno*	***No implementada*** *Se recogen ambas obligaciones en el Decreto 537/2004, de 23 de noviembre.*

	No implementada — *Aplica para Castilla-La Mancha* — *Acto con el que se cumple: Decreto 280/2019, de 23 de diciembre, de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha.*	***No implementada*** *Si bien la CNMC considera que es muy positivo que en su preámbulo se cite el informe PRO/CNMC/002/16, no se tiene en cuenta las recomendaciones relativas a los guantes y hojas de reclamaciones.*
	No implementada — *Aplica para Islas Baleares* — *Acto con el que se cumple: Ninguno*	***No implementada*** *El Decreto 31/2015, de 8 de mayo, exige ambas obligaciones en su artículo 3.*
	No implementada — *Aplica para Madrid* — *Acto con el que se cumple: Ninguno*	***No implementada*** *No se siguen las recomendaciones de la CNMC, debiendo disponerse de hoja de reclamaciones (artículo 13 del Decreto 147/1998, de 27 de agosto) y guantes o dispositivos suministradores de papel especialmente adaptados a este tipo de instalaciones, o productos de naturaleza análoga, de un solo uso, para evitar el contacto directo de los usuarios con los medios de distribución, disponiendo de recipientes de recogida para que sean desechados una vez utilizados (artículo 5.2 del Decreto 147/1998, de 27 de agosto).*
6) 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.	***Parcialmente implementada*** — *Aplica a las CC.AA.* — *Ver todos los casos anteriores*	***Parcialmente implementada*** *Por lo general, se están haciendo esfuerzos por parte de las Comunidades Autónomas para remover los obstáculos existentes. No obstante, no puede concluirse a día de hoy que el cumplimiento en pleno por parte de todas ellas.*

7) 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 EE.SS. con el establecimiento de restricciones a la apertura de nuevas EE.SS. (restricciones en términos de distancias, restricciones estéticas, etc.).	***No implementada*** — *Aplica para entidades locales (PGOU locales y normas complementarias de Urbanismo y Medio Ambiente)* — *Acto con el que se cumple: Ninguno*	***No implementada*** *La configuración del derecho urbanístico español no permite que exista, a día de hoy, la flexibilidad que requiere la CNMC.*

3.2 Impacto sobre el mercado específico

Dadas las características del mercado y el alcance del Informe PRO, consideramos que los precios y el número de EE.SS. desatendidas serían las principales variables sobre las que las recomendaciones planteadas por la CNMC podrían tener un mayor efecto.

Fallos de mercado OECD	Recomendaciones relevantes	Variable de impacto	Indicador	Parámetros propuestos para el análisis de impacto		Datos
				Referidos en la Literatura	Valor recomendado	
A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio *A4. Incremento significativo de los costes de entrada y salida* *E1. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar la seguridad y la protección de los consumidores y usuarios.* *E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.*	*Recomendación 1); 2); y 3)* *Recomendación 5)* *Recomendación 4)* *Recomendación 6) y 7)*	**Estructura del mercado**	Incremento potencial en el número de EE.SS. desatendidas	*De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el número de operadores puede incrementarse un **12%** al reducir las barreras a la entrada* [(1)]. *Las fuentes específicas de donde se extraen estos parámetros se presentan en el Anexo 2.*	*Se recomienda aplicar un incremento potencial en el número de operadores -en este caso, EE.SS. desatendidas- del **12%** derivado de la reducción de las barreras a la entrada.*	*Considerando que la implementación de las recomendaciones de la CNMC, y la consiguiente reducción de las barreras a la entrada en el mercado minorista de carburantes, podría haber supuesto un incremento potencial del 12% en el número de EE.SS. desatendidas, el beneficio del consumidor tras su implementación se estima, **como mínimo**, en **67 EE.SS. desatendidas adicionales al año.*** *La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.*
		Precios	Precio de venta al consumidor	*De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el nivel de precios puede reducirse **entre un 3% y un 35%** al reducir las barreras a la entrada.* *Las fuentes específicas de donde se extraen estos parámetros se presentan en el Anexo 2.*	*En aras de ser conservadores, se recomienda aplicar una reducción potencial en el nivel de precios del **5%** derivada de la reducción de las barreras a la entrada.*	*Considerando que la implementación de las recomendaciones de la CNMC, y la consiguiente reducción de las barreras a la entrada en el mercado minorista de carburantes, podría haber supuesto una reducción potencial del 5% en el nivel de precios, el beneficio del consumidor tras su implementación se estima en **607,3 millones de euros.*** *La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.*

Nota: (1) En el caso que nos ocupa se considera adecuado aplicar el incremento potencial sobre el número de operadores sobre el número de EE.SS. desatendidas.

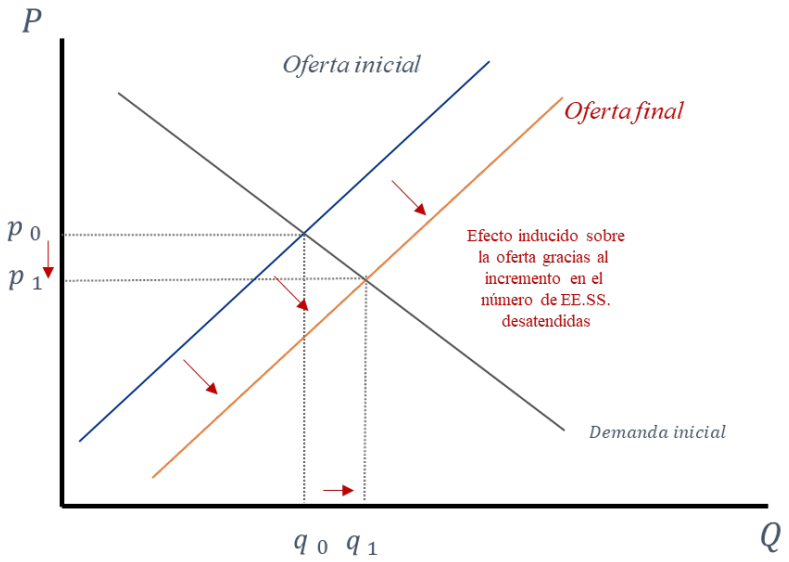
3.3 Impacto sobre la economía general

	Sí	*No*
¿Fueron las recomendaciones total o parcialmente implementadas?	***X***	
¿Tuvieron las recomendaciones un impacto sobre el mercado específico?	***X***	
¿Tiene el mercado específico un peso relevante sobre la economía?	***X***	

En el caso que nos ocupa, buena parte de las recomendaciones de la CNMC fueron implementadas, al menos parcialmente, en la mayoría de las CC.AA. Por tanto, en su conjunto, podría considerarse que el Informe PRO obtuvo un grado de cumplimiento considerable, con un 75% de las recomendaciones implementadas, al menos, de forma parcial.

Si bien el potencial impacto económico derivado de la eliminación de las barreras de entrada supondría solamente un 0,05% del PIB español en 2019[2] (considerando de manera aislada el impacto potencial de la disminución de los precios), sí cabría esperar un shock de oferta positivo como consecuencia del incremento en el número de EE.SS. desatendidas y la potencial reducción en precios, tal y como se apunta en el siguiente ejemplo gráfico.[3]

Ejemplo teórico de desplazamiento de la curva de oferta



Asimismo, y desde un ángulo de corte más cualitativo, debe tenerse en consideración la especial relevancia del sector para el conjunto de la economía en tanto que el bien intercambiado, el combustible, es un input esencial para numerosas actividades económicas. En este sentido, no debe ignorarse esa interrelación ni, por consiguiente, la posibilidad de que los efectos producidos en el

[2] Calculado como el cociente entre el impacto derivado de la potencial disminución de precios (607.269,495€) y el PIB nacional de 2019.

[3] De hecho, el Estudio de Mercado publicado por la CNMC en 2019 (E/CNMC/005/2019), evidencia que la entrada de EE.SS. desatendidas, en el caso particular de la Comunidad de Madrid, habría provocado una reducción de precios en las EE.SS. cercanas de alrededor de un 0,5% en gasóleo A y de un 0,21% en gasolina 95.

mercado concreto de distribución minorista de carburante se trasladen o tengan un reflejo en otros sectores de la economía.

Por último, las posteriores recomendaciones incluidas en el Estudio de Mercado E/CNMC/005/19 sobre los efectos de la entrada de gasolineras automáticas en el mercado de distribución minorista de carburantes, habrían contribuido a la mitigación de los fallos de mercado encontrados en el sector, derivando así un beneficio para el consumidor en términos de mayor competencia y una oferta más adaptada a sus necesidades.

4 Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones extraídas del Informe PRO:

- El mercado de carburantes en España está altamente concentrado aguas arriba. Sólo 3 empresas operan en el mercado de refino (Repsol, Cepsa y BP), que están integradas verticalmente a lo largo de toda la cadena de suministro.
- Según la información reportada por la base de datos SABI, existen 4.378 empresas activas en el mercado minorista de distribución de combustibles a través de EE.SS.[4], entre las que se encuentran los 3 operadores ya mencionados, dado el elevado grado de integración vertical existente en el mercado.
- En este sentido, en 2020 había 11.650 EE.SS., de las cuales el 53% estaban asociadas a los principales operadores del mercado (Repsol, Cepsa, BP y Galp), mientras que el 47% restante pertenecía a otras marcas, supermercados o cooperativas.[5] Es en este segmento donde se encuentran las EE.SS. automáticas.
- Pese a la elevada concentración del mercado, en los últimos años ha habido un aumento considerable de EE.SS. no asociadas a petroleras, que pasaron de suponer un 37% del total de EE.SS. en 2010 y un 42% en 2015, a representar el 47% en 2020, como se ha citado anteriormente.
- A pesar de que estamos ante un sector altamente regulado y que ha sido objeto de múltiples estudios por parte de la CNMC en diferentes niveles de la cadena de suministro, a la fecha de elaboración del informe PRO analizado, se comprobó que no existía un grado suficiente de competencia en el mercado de distribución minorista. Algunas de las razones encontradas para esta falta de competencia fueron la obligación de tener personal afecto a la instalación y un desarrollo normativo insuficiente que llevaba a una estructura de precios ineficiente y poco competitiva y a obstaculizar la entrada y desarrollo de operadores alternativos.
- En consecuencia, la CNMC emitió 62 recomendaciones, de las cuales un 75% se han implementado, al menos parcialmente, lo que implicó un grado de consecución de los objetivos del informe PRO considerable, así como un potencial impacto económico positivo sobre los consumidores.
- Pese a que las prohibiciones más restrictivas de la competencia fueron eliminadas tras la publicación del Informe PRO, la CNMC publicó en 2019 un Estudio de Mercado que presentaba una revisión de la nueva normativa respecto a la de 2016, con el objetivo de identificar las limitaciones que dificultaban la entrada de nuevos operadores. Entre ellas, destaca el establecimiento de límites al repostaje de camiones, furgonetas y otros turismos grandes en las EE.SS. automáticas o el endurecimiento de los requisitos ante contingencias de seguridad, lo que llevó a la CNMC a emitir 5 nuevas recomendaciones, de las cuales sólo 2 han sido aplicadas de forma parcial hasta el día de hoy.
- En la presente evaluación de impacto se ha considerado el efecto potencial de las recomendaciones contenidas en el Informe PRO. Para aproximar el beneficio del consumidor que podría haber resultado de la implementación de las recomendaciones, hemos considerado el precio de venta del combustible a nivel minorista y el número de EE.SS. desatendidas como los indicadores relevantes, sin perjuicio de que puedan existir otros beneficios indirectos que no

[4] Esta cifra, relativa al año 2019, se refiere al nº de empresas que, bajo el código CNAE «*G.473.- Comercio al por menor de combustible para la automoción en establecimientos especializados*», proporcionan información financiera a SABI.

[5] https://www.aop.es/wp-content/uploads/2021/07/memoria-aop2020_red_links.pdf

se cuantifican en este trabajo y que se deriven de una oferta más adaptada a las necesidades del consumidor. La metodología aplicada para estimar el beneficio del consumidor se presenta en el Anexo 3.

- El resultado de nuestra estimación es un **beneficio de 607,3 millones de euros** derivado de la reducción potencial en los precios y, **como mínimo**, de **67 nuevas EE.SS. desatendidas al año**.[6]
- A pesar de que (i) el peso global del sector sobre el PIB no es desdeñable, (ii) gran parte de las CC.AA. y los órganos destinatarios del Informe PRO implementaron ciertas medidas, dando así cumplimiento parcial o total a las recomendaciones del Informe, y (iii) su impacto pueda ser identificable y relevante para la economía española, resulta difícil cuantificarlo. En cualquier caso, la implementación de las recomendaciones habría derivado en un shock positivo de la oferta como consecuencia del incremento en el número de EE.SS., fomentando así un mayor nivel de competencia, con la consiguiente reducción en el nivel de precios.

[6] A la vista de la propia evolución del número de EE.SS. desatendidas en el periodo 2017-2020, puede que esta estimación resulte conservadora. Sin embargo, debe tenerse en consideración que (i) la implementación de la metodología propuesta implica el mantenimiento de supuestos consistentes a lo largo de la distinta tipología y variaedad de actos evaluados, por un lado, y, (ii) en la dinámica observada en el mercado pueden haber tenido influencia factores distintos a los derivados del PRO emitido por la CNMC, por otro.

Anexo 1. Cuestionarios

Responsables políticos

- *¿El mercado estaba necesitado de reformas/cambios? En caso de que sí, ¿cuáles eran las principales preocupaciones desde un punto de vista de competencia?*
- *¿Estaba al tanto de alguna de las posibles preocupaciones de los operadores sobre el funcionamiento del mercado mencionadas en el Informe PRO?*
- *¿Cuáles eran las necesidades que el PRO pretendía abordar?*
- *¿Cómo de urgentes eran los problemas abordados por el Informe PRO?*

Evaluación cualitativa: efectividad

Responsables políticos

- *Por favor describa su conocimiento general sobre el Informe PRO y su familiaridad con el mismo.*
- *¿Cuál fue el principal uso del Informe PRO durante el proceso de formulación política?*
- *¿Fueron los resultados del Informe PRO un factor determinante en su toma de decisión final?*
- *¿Hubiera llevado a cabo las mismas reformas/cambios sin disponer del Informe PRO?*

Expertos

- *¿Considera que el Informe PRO es consistente con el marco regulatorio y los principios generales de competencia?*
- *¿Cree que las recomendaciones eran lo suficientemente claras para ser implementadas de forma efectiva por los correspondientes responsables políticos?*
- *En general, ¿cómo calificaría la potencial utilidad del Informe PRO?*

Anexo 2. Lista de parámetros aplicados por la CNMC en sus estudios económicos

Indicador	Parámetros			Fuentes
	Encontrado en la literatura	Valor medio	Valor recomendado	
Reducción del tiempo de espera	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
Reducción de precios	3%-35%	19%	5%	CNMC: UM/085/15
				Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006.
				Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
				CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
Aumento del empleo	1%-12%	7%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre.
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978.
				Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper Nº 1336, marzo.
				FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report.
				Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry". Nber working paper series.
				Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi).
Aumento de las ventas y la producción	4%-11%	8%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
Aumento del número de operadores	12%	12%	12%	Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.

Anexo 3. Metodología de evaluación del impacto

Para cuantificar el potencial impacto económico del PRO en el bienestar de los consumidores, se han aplicado varios parámetros basados en la literatura económica comúnmente referida por la CNMC en casos de barreras a la entrada. Estos parámetros se han aplicado a los principales indicadores del mercado de distribución minorista de carburantes: (1) Número de EE.SS. desatendidas; y (2) Precios de venta al consumidor.

Número de EE.SS. desatendidas

La literatura económica encuentra que el número de operadores aumenta potencialmente en un 12% después de la eliminación de las barreras de entrada.

Aproximando dicho parámetro al número de EE.SS. desatendidas, que tras la elaboración del Informe PRO ascendían a 560 instalaciones (en 2017[7]), y aplicando dicho incremento potencial (12%) derivado de la implementación, total o parcial, de las recomendaciones de la CNMC, se estima que podrían haberse implantado, como mínimo, **67,2 nuevas EE.SS. desatendidas al año**. Este enfoque es conservador a la vista del incremento observado en el mercado de EE.SS. desatendidas, el cual pasó a contar con **1.277 instalaciones automáticas en 2020[8]**. Sin embargo, el Evaluador ha de considerar que: (1) no es posible atribuir al Informe PRO la totalidad del incremento en este tipo de EE.SS.; (2) no es posible asumir que el potencial efecto del Informe PRO se hubiera extendido de manera prolongada en el tiempo; (3) la CNMC ha llevado a cabo otra serie de medidas que podrían haber influido en la apertura del sector, más allá del acto analizado en este documento.

Por otro lado, dada la propia naturaleza de las EE.SS. desatendidas, las cuales no requieren de personal para prestar el servicio, la implementación de las recomendaciones no conllevaría, en principio, un efecto asociado sobre el empleo directo en el sector.

Precios de venta minoristas

Para cuantificar el impacto de la eliminación de las barreras de entrada en el mercado sobre el precio minorista, el Evaluador puede proceder de la siguiente manera:

- En primer lugar, la literatura económica encuentra que el nivel de precios podría reducirse potencialmente en un 5% tras la eliminación de las barreras a la entrada en el mercado. La referencia tomada en consideración en nuestro análisis será el precio de venta minorista. Es decir, se considera que, de no haberse implementado las recomendaciones de la CNMC el precio minorista habría sido un 5% superior al observado.
- Este efecto en precios puede estimarse a partir de la facturación en el mercado minorista y, concretamente, en las EE.SS. desatendidas. Para ello, se recurre a los datos de precio[9] y consumo de petróleo del Boletín estadístico de productos petrolíferos publicado por la CNMC[10].
    - En primer lugar, se calcula el precio mensual observado como el promedio del precio de venta máximo y mínimo por provincia.

[7] https://www.lainformacion.com/empresas/gasolineras-desatendidas-ofensiva-modelo-low-cost/6345570/?autoref=true

[8] https://www.abc.es/economia/abci-gasolineras-automaticas-unicas-crecen-y-alcanzan-125-por-ciento-sector-202106291159_noticia.html

[9] En concreto, los precios utilizados son los relativos a la gasolina 95 y el gasóleo A.

[10] Disponible en el siguiente link : *https://www.cnmc.es/estadistica/estadistica-de-productos-petroliferos-cnmc*

  - A continuación, multiplicamos este precio medio mensual por el consumo mensual de combustible reportado en el Boletín con el fin de cuantificar el volumen de negocios observado en el mercado minorista (Columna 1 de la Tabla 3, a continuación).
  - Seguidamente se calcula la cuota de dicho volumen de negocios que se habría generado por las EE.SS. desatendidas en los años posteriores a la publicación del Informe PRO (Columnas 2 y 3 de la Tabla 3, a continuación).
- Estos precios, siguiendo las suposiciones anteriores, serían un 5% inferiores al precio que habría podido fijarse si no se hubieran implementado las recomendaciones de la CNMC. Para estimar este efecto, se calcula el precio en ausencia de implementación, que es un 5% superior al real considerado, y se calcula el volumen de negocios generado de esta forma por las EE.SS. desatendidas. Así, obtenemos el volumen de negocios contrafactual que cabría esperar si las recomendaciones no hubieran sido implementadas (Columna 4 de la Tabla 3, a continuación).
- El beneficio de los consumidores en el segmento de las EE.SS. desatendidas, es decir, el importe que éstos se habrían ahorrado como consecuencia de la implementación de las recomendaciones de la CNMC se calcula entonces como la diferencia entre el volumen de negocios real y el volumen de negocios contrafactual estimado (Columna 5 de la Tabla 3, a continuación).

Tabla 3: Beneficio del consumidor derivado de la potencial reducción en los precios de venta de los carburantes

	Facturación mercado minorista, € (1)	Cuota EE.SS. desatendidas (2)	Facturación en EE.SS. desatendidas (3) = (1) * (2)	Facturación contrafactual en EE.SS. desatendidas, € (+5%) (4) = (3) * 1,05	Beneficio del consumidor estimado, € (5) = (4) - (3)
2017	32.830.535.872	5,0%	1.641.526.794	1.723.603.133	82.076.340
2018	36.946.632.726	9,2%	3.399.090.211	3.569.044.721	169.954.511
2019	37.039.775.203	10,0%	3.703.977.520	3.889.176.396	185.198.876
2020	27.206.363.013	12,5%	3.400.795.377	3.570.835.145	170.039.769
TOTAL	**134.023.306.814**		**12.145.389.901**	**12.752.659.396**	**607.269.495**

Nota: Este análisis considera los productos más relevantes en la actividad de los distribuidores: gasolina 95 y gasóleo A.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de productos petrolíferos publicada por la CNMC.

Con el fin de evitar duplicidades en la estimación del impacto, se considera únicamente el efecto potencial sobre el precio de venta al consumidor final. Asumiendo que la demanda se habría mantenido estable, dada la naturaleza del producto afectado (que tiene una elasticidad de precio-demanda bastante rígida), el potencial beneficio del consumidor estimado sería equivalente a la facturación que habrían dejado de ganar los operadores en el sector, manteniendo el resto de los factores constantes.

Así pues, el potencial beneficio del consumidor estimado entre 2017 y 2020, como consecuencia de la implementación de las recomendaciones contenidas en el Informe PRO ascendería a **607,3 millones de euros**.