

11/18

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro a vehículos en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Bilbao, 9 de mayo de 2018



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

DICTAMEN 11/18

relativo al Proyecto de Decreto sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro a vehículos en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Bilbao, 9 de mayo de 2018

I.- ANTECEDENTES

El día 11 de abril de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, solicitando informe relativo al *Proyecto de Decreto sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro a vehículos en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Proyecto de Decreto elaborado por el Departamento de Desarrollo e Infraestructuras que, en el ejercicio del artículo 10.30 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que confiere a la CAPV competencia exclusiva en materia de industria, del artículo 11.2.c que atribuye el desarrollo legislativo y ejecución en su territorio en materia de régimen minero y energético, y del artículo 10.28, que reconoce competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y usuario, desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi los requisitos que deben cumplir las instalaciones de venta al público de carburantes y combustibles de automoción en todo o en parte desatendidas, en aras a garantizar de la mejor manera posible, la seguridad de dichas instalaciones y la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de las mismas.

El día 11 de abril se dio traslado del Proyecto de Decreto a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Económico, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. La Comisión de Desarrollo Económico se reunió en sesión de trabajo el día 26 de abril de 2018 para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó emitir Proyecto de Dictamen, que se elevó al Pleno del CES Vasco del día 9 de mayo de 2018 donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un Preámbulo, treinta y tres artículos, distribuidos en siete capítulos, una Disposición Transitoria, y dos Disposiciones Finales.

Preámbulo

El Preámbulo hace referencia a los cambios normativos habidos y al encarecimiento del precio de los combustibles de automoción como las principales razones que han impulsado en los últimos años la proliferación de las estaciones de servicio desatendidas, de manera a reducir costes y ofrecer mejores precios a los usuarios.

El Preámbulo prosigue señalando que los mayores riesgos que comporta la manipulación de hidrocarburos por parte de los propios usuarios obligan a extremar las precauciones en materia de seguridad. Asimismo, la necesidad de garantizar la correcta utilización del suministro por parte de los usuarios, exige que estos dispongan de una información suficiente y posibilitar que efectúen las oportunas reclamaciones en caso de prestaciones de servicio deficientes. Finalmente, la evitación de discriminaciones sobre el acceso a las instalaciones de personas con discapacidad, conducen a la necesidad

de facilitar el acceso a las instalaciones a este colectivo y a adaptar los equipos e instrumentos y a implantar una señalización apropiada.

Son estas las problemáticas para cuyo abordaje el Departamento competente ha considerado necesario desarrollar la normativa contenida en el proyecto de Decreto.

La legislación estatal básica de la materia contiene las instrucciones técnicas pertinentes para la seguridad de las instalaciones, y el preámbulo recuerda que las condiciones climatológicas de la ubicación de la estación de servicio, particularmente el viento y la temperatura, inciden sobre el funcionamiento de los dispositivos de seguridad, por lo que la norma que se propone ha tenido en cuenta los datos históricos de Euskalmet y ha valorado la normativa comparada sobre seguridad en estaciones de servicio.

Finalmente, el preámbulo refiere la inclusión en el Proyecto de Decreto de un capítulo dedicado a regular el desarrollo del Libro de revisiones, pruebas e inspecciones en cualquier tipo de suministro.

Cuerpo Dispositivo

El Cuerpo dispositivo del Proyecto de Decreto contiene las siguientes disposiciones:

Capítulo I. Disposiciones Generales

Capítulo II. Información a los usuarios. Hojas de Reclamaciones

Capítulo III. Seguridad de las instalaciones.

Capítulo IV. Protección contra incendios.

Capítulo V. Control, Inspección, mantenimiento

Capítulo VI. Operación de descargas de camiones cisterna.

Capítulo VII. Libro de revisiones, pruebas e inspecciones en cualquier tipo de régimen de suministro.

Disposición Transitoria

Disposición Final Primera

Disposición Final Segunda

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

La consulta que se nos plantea recae sobre un Proyecto de Decreto que regula para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi los requisitos en el servicio de suministro al por menor de carburantes y combustibles de automoción en instalaciones de venta al público desatendidas.

Constituye ésta una cuestión muy controvertida, en la que subyacen intereses contrapuestos en dos modelos de negocio diferentes, así como conflictos jurídicos de largo recorrido en los que está comprometida, además de la normativa autonómica, la estatal y la europea.

Un nuevo modelo de negocio

Las estaciones de servicio desatendidas son aquellas en las que las operaciones de suministro de combustible y pago del mismo son llevadas a cabo por el propio usuario, sin mediación de personal, y representa un nuevo formato en el mercado de la venta al por menor de hidrocarburos de automoción frente al tradicional modelo de la estación de servicio "atendida", en la que la prestación de servicio es llevada a cabo por los empleados de la misma, o de las denominadas "de

autoservicio”, en las que el abastecimiento al vehículo lo efectúa el usuario, pero que cuentan con personal para la gestión del pago y para la activación, y, en caso necesario, bloqueo del surtidor desde un centro de control de la instalación.

Muy asentado en algunos países de la Unión Europea¹ y de escasa implantación todavía en España², se trata de un modelo de negocio con elementos característicos diferenciados, centrado en la automatización del suministro de carburante al usuario, susceptible de incrementar la competencia en el mercado del abastecimiento de hidrocarburos de automoción y presionar sus precios a la baja, pero que al mismo tiempo suscita una serie de problemáticas específicas al modelo, cuyo abordaje legal no está exento de complejidad, y que se relacionan con el empleo, la seguridad, los derechos de los consumidores y la atención a las personas discapacitadas:

- Pérdida de puestos de trabajo. La ausencia de personal es la principal característica distintiva de las gasolineras desatendidas y se estima que redundaría en una pérdida de 6 puestos de trabajo por instalación desatendida³. A nivel del conjunto del Estado, las gasolineras crecieron un 8,5% en el periodo 2011-2016, habiendo en 2017 un número de 560 gasolineras automáticas, un 5% del total⁴. El incremento en los puntos de venta no se ha visto traducido en un crecimiento en el empleo del sector, que ha caído de los 54.800 empleos de 2014 a 52.100 en 2016⁵. Esta ausencia de personal es un factor competitivo importante en el que puede sustentarse un menor precio respecto del modelo de estación de servicio tradicional.
- Aspectos relativos a la seguridad de las personas y del medio ambiente: El propio Proyecto de Decreto se hace eco en su Preámbulo del posible deterioro que en el ámbito de la seguridad y de la atención a las personas usuarias pueden conllevar las estaciones de servicio desatendidas. Hay que mencionar también el potencial perjuicio medioambiental entre los riesgos inherentes a este tipo de instalaciones. La presencia de personal en las gasolineras constituye una garantía para la protección de las personas y del medio ambiente por su disponibilidad para la resolución inmediata de cualquier accidente o incidencia, por su manejo eficaz, de acuerdo con una formación previamente recibida, de extintores, recogida habitual de los pequeños derrames que se producen en el suministro, con los productos apropiados a esta labor e introduciendo los residuos contaminados en contenedores homologados para su posterior tratamiento en las plantas autorizadas. La actuación profesional de una persona con la adecuada formación, centrada en una especial atención en la vigilancia de elementos que, atendiendo a un mal uso por parte de los usuarios, pudieran generar un riesgo, como por ejemplo la utilización de teléfono móvil, encender mecheros o cerillas o fumar en determinadas zonas, ejecuta también una importante labor de prevención, que es necesario proveer por otras vías en las estaciones automáticas.
- Aspectos relativos a los derechos de los consumidores: La obtención de la factura correspondiente al carburante adquirido, la entrega de unas hojas de reclamaciones por la prestación de un servicio defectuoso, la firma de las mismas por parte de la empresa, no son sino algunos ejemplos de trámites amparados por la legislación de defensa del consumidor que se sustancian de forma eficaz y sencilla ante el personal empleado en las gasolineras tradicionales y que también deben de ser considerados en las gasolineras desatendidas. Es importante recalcar que la ausencia de personal en el modelo de negocio de “estación de servicio desatendido” no puede redundar ni en una merma de los derechos de los consumidores ni en un incremento de la responsabilidad del consumidor en las obligaciones que son propias del propietario de la instalación.
- Aspectos relativos a la protección de las personas con discapacidad. Las características del modelo de gasolineras automáticas hacen necesaria una particular atención a las modalidades de prestación del servicio al colectivo de personas discapacitadas. En este sentido, resulta reveladora la solicitud del Parlamento Europeo a la Comisión Europea para que investigue la situación regulatoria de las estaciones de servicio desatendidas

¹ En Dinamarca y Suecia representan más del 60% de las estaciones de servicio existentes. En Holanda y Bélgica se sitúan en torno al 20% y en Francia en torno al 10%.

² En España, con 560 gasolineras de las 11.180 existentes, representan el 5%.

³ y ⁵. Fuente: Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, CEEES

⁴ Fuente: Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas, AESAE.

para determinar si los derechos de las personas con discapacidad como clientes están debidamente amparados.

Conflictividad jurídica en torno a las regulaciones de las gasolineras automáticas

La controversia en torno al modelo de las estaciones de servicio desatendidas alcanza también a los aspectos jurídicos. La contraposición de intereses ha suscitado diversos conflictos jurídicos entre las normativas de diferentes niveles, en los que también se ha visto inmersa la normativa vasca que el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras pretende instaurar en Euskadi.

A nivel estatal, la Ley del Sector de Hidrocarburos y el Real Decreto ley 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, consagran el libre ejercicio de la actividad de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos, exigiéndose únicamente el cumplimiento de los requisitos de la normativa en cuanto a las condiciones técnicas y de seguridad de dichas instalaciones y el resto de la normativa aplicable, particularmente la relativa a metrología y metrotecnica y la protección de los consumidores y usuarios. Los requisitos de seguridad a cumplimentar por las estaciones de servicio para el suministro de combustible de automoción se regulan en la Instrucción Técnica ITC MI-IP04 "Instalaciones para suministro a vehículos", aprobadas por Real Decreto, y que en su versión más reciente, aprobada en julio de 2017, mediante Real Decreto 706/2017, contempla expresamente el formato de instalaciones "desatendidas", incorporando las medidas de seguridad adicionales que deben de incluir este tipo de instalaciones.

Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de industria, energía y defensa del consumidor y usuario, han hecho mayoritariamente uso de las mismas para abordar la seguridad y atención al consumidor en las gasolineras desatendidas. En lo que a Euskadi respecta, dispone de competencia exclusiva en materia de industria y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica en materia de régimen energético, estando habilitada para introducir requisitos adicionales respecto de las instalaciones radicadas en su territorio y establecer un régimen diferenciado y propio con niveles de seguridad superiores a los fijados por el régimen estatal. Asimismo, dispone de competencia exclusiva para la protección de consumidores y usuarios relacionados directamente con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

Es importante resaltar que han sido numerosas las Comunidades Autónomas que han ejercitado sus competencias en materia de defensa del consumidor para establecer la necesaria presencia de un empleado en las estaciones desatendidas, bien durante todo el horario de funcionamiento o en horario diurno, para garantizar de esta manera los derechos del consumidor reconocidos en sus normativas y prestar asistencia a usuarios discapacitados o en situación de dificultad. En Euskadi, los proyectos que preceden al proyecto de Decreto que examinamos se alineaban también con este enfoque.

Algunas de estas normas autonómicas han sido objeto de impugnación judicial, como es el caso de la normativa de Baleares, recurrida por la Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas por supuesta vulneración del libre ejercicio de la actividad y de la libre competencia ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad y anulada por éste en enero de 2017. Está pendiente de resolución el recurso de casación ante el Tribunal Supremo interpuesto por el Gobierno balear y la Asociación de Estaciones de Servicio de Baleares, en el que el Alto Tribunal habrá de pronunciarse sobre la compatibilidad entre la exigencia de personal que el Gobierno balear persevera en poder establecer y la categoría "estación de servicio desatendida" de la normativa estatal a la luz de los criterios del Tribunal Constitucional en materia de distribución de competencias entre el nivel estatal y el autonómico.

El asunto ha llegado también a los despachos de la Comisión Europea, a través de una denuncia formulada ante la misma en julio de 2016 contra la exigencia de presencia de al menos un empleado en las estaciones de servicio existente en las normativas de Andalucía, Navarra, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Baleares, Murcia y Extremadura y en proyecto en Madrid y Asturias.

La Comisión Europea, que ya abrió procedimiento de infracción contra Italia y Grecia por motivos similares, apreció en las normativas autonómicas la existencia de una restricción incompatible con el derecho de la Unión Europea en lo relativo a la libertad de establecimiento de empresas que tienen como modelo de negocio las estaciones de servicio desatendidas o automáticas, sin que hasta el momento en las diversas reuniones mantenidas entre la Comisión, el Estado y las

Comunidades Autónomas se haya conseguido acreditar bajo los criterios de la Comisión su justificación por razones imperiosas de interés general, necesarias y proporcionadas. Ante estas circunstancias, las Comunidades Autónomas implicadas han modificado o derogado sus respectivas normativas o proyectos.

En el apartado siguiente queremos sugerir algunas propuestas de mejora al articulado del Proyecto de Decreto.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Artículo 1

La manipulación y utilización de productos petrolíferos líquidos es una actividad de riesgo que, en cuanto tal, debe someterse a los controles necesarios que garanticen la seguridad de las personas. Es precisamente ese objetivo de “seguridad” el que, con acierto, se destaca en el art. 1-1 del Decreto, y lo que fundamenta toda la regulación que establece el propio Decreto.

Sin embargo, en el apartado inmediatamente posterior (art.1-2), se excluye “...del cumplimiento de estos requisitos a las sociedades cooperativas que no suministren a terceras personas”.

Ciertamente esa exclusión se refiere solo a las cooperativas que no suministren a terceras personas, pero entendemos que también se debería garantizar la seguridad de dichas instalaciones aplicándoseles la misma normativa de seguridad propia de las estaciones de servicio.

En consecuencia, consideramos oportuno que en la propia exposición de motivos del Decreto se recojan en su caso los motivos que justifiquen esa exclusión.

Artículo 3

La exposición de motivos del Proyecto de Decreto se hace eco de las obligaciones derivadas de la normativa sobre accesibilidad : “... *debiendo prestarse especial consideración al acceso a dichas instalaciones a las personas con discapacidad, de manera que se evite cualquier tipo de discriminación por este motivo, facilitando a este colectivo el acceso a las instalaciones, adaptando los equipos e instrumentos para su utilización por los mismos y garantizando su apropiada señalización.* Este recordatorio se justifica en la normativa reguladora sobre la materia: el Decreto 68/2000 del País Vasco, de 11 de Abril, por el que se aprueban las *normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación*, que establece en su Disposición Transitoria 1ª que “*Lo dispuesto en el presente Decreto será de aplicación en el otorgamiento de toda clase de autorizaciones, concesiones y licencias solicitadas con posterioridad a la fecha de su entrada en vigor.*”

Sin embargo, en el articulado del Proyecto de Decreto se contienen expresiones que resultan contradictorias con las obligaciones derivadas de esa normativa, así art. 3.1, párrafo segundo “*Además, se indicará de⁶ modo perfectamente visible y legible si la Estación de Servicio y los surtidores de la misma están o no adaptados en cuanto a accesibilidad para discapacitados.*” y art. 3.2.f) “*Indicación de si los surtidores y la Estación de Servicio está adaptada para minusválidos.*”, pues parece que pudiera haber instalaciones no accesibles o adaptadas. Sería necesario una clarificación al respecto.

Por otro lado, estos dos artículos que acabamos de mencionar presentan una repetición innecesaria que consideramos que podría evitarse con la supresión del apartado 2.f) del artículo 3.

Artículo 4

Sugerimos una reformulación del artículo 4, párrafo primero a fin de evitar malentendidos en su interpretación

⁶ Nótese que en el texto del proyecto de decreto falta la preposición “de”.

El primer párrafo dice: “... existirá una señalización mínima, ...”, lo que resulta algo confuso, porque podría interpretarse que se establece que solo tiene que haber esta señalización mínima, cuando es de suponer que quiere decir que “como mínimo, existirá la señalización”.

Artículo 6

Cuando el consumidor tiene la sospecha de que hay un defecto de medición en el suministro de carburante no se regula cómo el consumidor puede cotejar en el acto que su sospecha es cierta.

El texto del Decreto debería incluir alguna mención a cómo efectuar esa comprobación en una Estación de Servicio Desatendida.

Artículo 9

En el texto del Decreto únicamente se indica que “*En el mismo surtidor, o en un lugar visible a su lado, existirá un panel con la información exigida por el Decreto 142/2014, de 1 de julio, que regula las hojas de reclamaciones de consumo y del procedimiento de atención de quejas, reclamaciones y denuncias de las personas consumidoras y usuarias, a las empresas y profesionales de venta automática*”

Consideramos más adecuado que en el texto del Decreto se expliciten cuáles son las exigencias que debe cumplir la Estación de Servicio (existencia de hojas de reclamaciones y un buzón de recogida en el propio lugar de repostaje...) para el cumplimiento del Decreto 142/2014, no únicamente referenciarse a éste.

Artículo 11

En su artículo 11, el texto del Proyecto de Decreto repite innecesariamente que la tramitación del plan de autoprotección del punto de suministro en régimen desatendido debe de realizarse con carácter previo a su entrada en funcionamiento “*Todo punto de suministro en régimen de desatendido, dispondrá de un plan de autoprotección tramitado previamente ante la autoridad competente y con carácter previo a su entrada en funcionamiento*”.

Artículo 12

El artículo 12 del Proyecto de Decreto establece que la instalación dispondrá de un Circuito Cerrado de Televisión con grabación y transmisión de imágenes, que permita supervisar en tiempo real la instalación desde un centro de control remoto y en sus distintos apartados regula, entre otras cuestiones, cómo habrá de hacerse la grabación de imágenes. Nada se explicita, sin embargo, sobre la protección de datos en relación con las grabaciones que allí se produzcan por lo que estimamos oportuno introducir en el articulado el correspondiente recordatorio de la normativa de protección de datos.

Artículo 15.7

Se detecta un error en el texto del Decreto ya que dice que “*La longitud máxima de manguera extendida será de 4,5 metros, y contará con sistema de recogida retráctil*” cuando debería haber dicho que “*La longitud máxima de manguera extendida será de 4 metros, y contará con sistema de recogida retráctil*”.

Si el sistema de detección y extinción de incendios debe cubrir “un área semicircular generada tomando como referencia la base de la isleta del surtidor de 4,5 metros de radio con centro en el aparato surtidor/dispensador”, el máximo de la manguera extendida debe ser de 4 metros para que no pueda haber vertido fuera de ese margen, por lo que debe de introducirse la correspondiente corrección.

Artículo 15.7 “*La longitud máxima de manguera extendida será de **4 metros**, y contará con sistema de recogida retráctil*”

Artículo 15.10

Esta disposición establece que cuando las velocidades medias de viento a intervalos de un minuto sean superiores a 18'9 K/h, se activarán los protocolos correspondientes para el posible cese temporal de la actividad en régimen de desatendida.

En la medida en que la consecuencia prevista es tan grave (cese de la actividad), consideramos que debería justificarse debidamente en la exposición de motivos.

Artículo 20.2

El texto del Decreto dice que "Las Evaluaciones Técnicas de Idoneidad serán realizadas, al menos, con 75 litros de gasolina vertidos en el área de prueba del Laboratorio correspondiente."

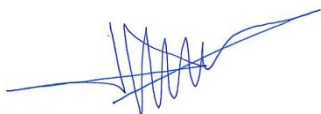
Si en el Decreto se permite 500 litros de combustible para los vehículos de masa máxima autorizada superior a 3.500Kg, lo razonable es que se obligue a hacer las evaluaciones técnicas de idoneidad con 500 litros de gasóleo. Si los ensayos deben corresponder con la mayor cantidad posible de vertido en un repostaje, debieran ser los 500 litros de gasóleo que están permitiendo para los vehículos de más de 3.500 Kg, además de 75 litros de gasolina.

V.- CONCLUSIONES

El CES considera que la regulación de esta materia exige un debate sosegado y prudente, pues las decisiones regulatorias afectarán cuestiones tan importantes como la libertad de empresa (libre elección de negocio), la libre competencia (real y efectiva), el empleo del sector, o la seguridad y protección de las personas.

Por ello estimamos que, especialmente en este caso, el justo equilibrio entre los intereses y derechos comprometidos es condición *sine qua non* para valorar su oportunidad. A tal efecto, ténganse en cuenta las consideraciones generales y específicas que anteceden.

En Bilbao, a 9 de mayo de 2018



Vº Bº El Presidente
Francisco José Huidobro Burgos



La Secretaria General
Emilia Málaga Pérez