



INFORME SOBRE EL DECRETO SOBRE REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS INSTALACIONES DESATENDIDAS PARA SUMINISTRO A VEHÍCULOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

LEA/AVC nº 125-NORM-2018

Sumario:

I. OBJETO DEL INFORME	2
II. ESTACIONES DE SERVICIO EN LA CAE	2
1. Carburantes de automoción	2
2. Mercado de la distribución al por menor de carburantes de automoción	3
A. Demanda	4
B. Oferta	5
C. Precios.....	8
a. Precios antes de impuestos	8
b. Precios de venta al público	9
3. Estaciones de servicio desatendidas	11
A. Oferta	11
B. Precios	12
III. MARCO NORMATIVO.....	13
IV. PROYECTO DE DECRETO SOBRE REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS INSTALACIONES DESATENDIDAS PARA SUMINISTRO A VEHÍCULOS EN LA CAE	15
V. RESTRICCIONES LEGALES Y COMPETENCIA.....	18
1. Regulación económica eficiente	18
2. Análisis de la necesidad.....	20
3. Análisis de la proporcionalidad	21
A. Cuestiones generales	21
B. Capítulo I. Disposiciones Generales	21
C. Capítulo II. Información a los usuarios. Hojas de Reclamaciones	23
D. Capítulo III. Seguridad de las instalaciones	23
E. Capítulo IV. Protección contra incendios	25
a. Área a proteger	25
b. Condiciones meteorológicas	27
c. Otros aspectos	31
F. Capítulo V Control, inspección, mantenimiento.....	32
G. Capítulo VI. Operación de descargas de camiones cisterna	32
H. Capítulo VII. Libro de revisiones, pruebas e inspecciones en cualquier tipo de régimen de suministro	33
VI. CONCLUSIÓN	34



Pleno

Alba Urresola Clavero, Presidenta

Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Enara Venturini Álvarez, Vocal

María Lourdes Muñoa Corral, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 15 de noviembre de 2018 el siguiente informe.

I. OBJETO DEL INFORME

1. El 10 de abril de 2018 el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras solicitó a la Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) la emisión de un informe en relación con el Proyecto de Decreto sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro a vehículos en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, Proyecto de Decreto) elaborado por dicho Departamento.
2. El presente informe se emite en virtud de lo establecido en el Art. 3.5 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, que prevé que este organismo “dictaminará, con carácter no vinculante, sobre los proyectos normativos que afecten a la competencia”.

II. ESTACIONES DE SERVICIO EN LA CAE

1. Carburantes de automoción

3. La estrecha relación entre el carburante de automoción y numerosas actividades económicas lo convierte en un producto estratégico esencial. Por ello, es necesario asegurar su abastecimiento en condiciones óptimas de competencia y evitar ineficiencias que perjudiquen el desarrollo empresarial y el bienestar de las economías domésticas.
4. Los carburantes son productos homogéneos cuyos precios al público son transparentes. Su dispensación es el último eslabón de un sector que comprende



distintas actividades (extracción; refino; almacenamiento; transporte; distribución al por mayor y al consumidor final) que en la CAE, al igual que en otros entornos, se caracteriza por la integración vertical de los operadores, la fuerte concentración empresarial y la existencia de redes paralelas de acuerdos de suministro exclusivo.

2. Mercado de la distribución al por menor de carburantes de automoción

5. Se entiende como venta al por menor de los carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de suministro a vehículos, la actividad consistente en la entrega de carburantes y productos petrolíferos, efectuada por precio a favor de los consumidores en la propia instalación. Instalaciones de suministro generalmente conocidas como Estaciones de Servicio (EESS) o “gasolineras”.
6. Este mercado, en su dimensión geográfica, tiene un fuerte componente local —en especial, el derivado de la demanda ligada a desplazamientos particulares y transportes de proximidad— por lo que la sustituibilidad entre las EESS viene fuertemente condicionada por su ubicación. Lo que, a su vez, determina su área de influencia.
7. De este modo, la localización constituye un elemento diferencial estratégico que, junto con las distancias respecto de otras EESS, explica de forma importante la variabilidad de los precios.

En todo caso, en un mercado maduro como éste, las mejores ubicaciones —vías con alta densidad de tráfico— tienden a estar ocupadas y la posibilidad de igualar dichas rentas de ubicación sólo puede venir de la mano del acceso a nuevos emplazamientos alternativos con afluencia de tráfico rodado, o del recurso a diferentes vectores de competencia (precios, horarios, etc.) que resulten diferenciadores y atractivos.

8. En este sentido, la desregulación o levantamiento de barreras regulatorias llevada a cabo en el año 2013, supuso la liberalización de suelos destinados a EESS¹ y posibilitó la instalación de nuevos operadores y gasolineras, tales como las ubicadas

¹ Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. (art. 39. Dos). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-8187>

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

Los usos del suelo para actividades comerciales individuales o agrupadas, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, serán compatibles con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor. Estas instalaciones serán asimismo compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio. (…)”



en centros comerciales y las estaciones desatendidas, conocidas también como *low cost*.

De esta incorporación se derivaron ventajas para los usuarios, tal y como lo acreditan el informe OCU (2018)² —que constata que en 2018 las diferencias en precios en una misma ciudad son notables, cuando en 2012 no llegaban en muchos casos al 1%— y Bernardo (2017)³ que prueba que los competidores de zonas a las que se incorporaron nuevos entrantes disminuyeron sus precios en un 1,82% respecto las zonas en las que no hubo nuevos operadores.

9. El mercado minorista de carburantes de automoción se presenta como prototipo de oligopolio —pocos operadores que compiten entre sí y en mutua interdependencia— estructura que resulta proclive a la determinación de precios en equilibrio colusivo, con las consiguientes ineficiencias. Por ello, la entrada de operadores independientes con políticas de precios agresivas contribuye a aumentar la competencia con su repercusión en los precios y en el bienestar social⁴.

A. Demanda

10. La demanda agregada de carburantes de automoción —compuesta principalmente por particulares y transportistas— presenta una gran rigidez ante las variaciones de precio. No obstante, la desagregación por EESS debería modular dicha rigidez y permitir el acceso del consumidor final en mejores condiciones de precio y calidad.
11. En el año 2017 el consumo de carburantes de automoción en la CAE se ha concentrado en el gasóleo A (GAO) (1.760.528,5 t) —90% del total del consumo— y en la gasolina auto S/PB 95 I.O. 95 (G95) (174.970 t) —en torno al 9% del total—⁵.

Utilizan GAO casi el 100% de los 97.661 autobuses y camiones, el 83% de las 80.573 furgonetas y el 59% de los 990.973 turismos⁶. La G95 se concentra en el 41% de los turismos y el 16% de las furgonetas. A los consumos que realiza este parque móvil hay que sumar los de los desplazamientos internacionales “en tránsito”, que supone el 18,8% (2014) del total de la carga transportada sobre ruedas⁷.

² OCU Compra Maestra 436 mayo 2018.

³ Bernardo, V. (2017). *Essays in Competition and Entry Regulations*. (tesis). Universitat de Barcelona.

⁴ OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Competition “Competition in Road Fuel 2013”. Accesible en url: <http://www.oecd.org/competition/CompetitionInRoadFuel.pdf>

⁵ CNMC. Estadística de productos petrolíferos.

⁶ Dirección General de Tráfico. (Datos provisionales 2017 diciembre). Elaboración propia.

⁷ Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. *Panorámica del transporte en Euskadi 2015*.



12. En el año 2017 el gasto de los hogares de la CAE en carburantes y lubricantes para vehículos personales se cifró en 867.000.000 €, lo que supuso el 2,85% del gasto total y un desembolso medio por hogar de 961 €, un 6,5% más que el año precedente —incremento paralelo a la subida de los precios de los carburantes—⁸. Los clientes domésticos, en general, pagan el precio que se determina en base a la competencia local.

En lo que respecta al transporte por carretera la incidencia del combustible en los costes directos varía en función del tipo de vehículo: así, se estima que supone un 10,9% para una furgoneta, un 23,8% para un vehículo de 2 ejes de carga general o un 28,8% para un vehículo articulado de carga general⁹. Es habitual que los clientes profesionales negocien descuentos en precios y otras ventajas comerciales.

B. Oferta

13. En la CAE hay 273 EESS situadas fuera de las autopistas.

	Estaciones de servicio en el año 2018	
	Número de EESS	% sobre el total
ALAVA	56	19%
BIZKAIA	119	44%
GIPUZKOA	101	37%
TOTAL	273	100%

Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Elaboración propia.

Nota: No se computan las sitas en autopistas —mercado relevante distinto—¹⁰, las cooperativas de consumo y las ligadas en exclusiva a empresas de transporte sin acceso generalizado a los automovilistas.

14. A continuación, se representan las cuotas de mercado en la CAE según puntos de venta de los distintos operadores:

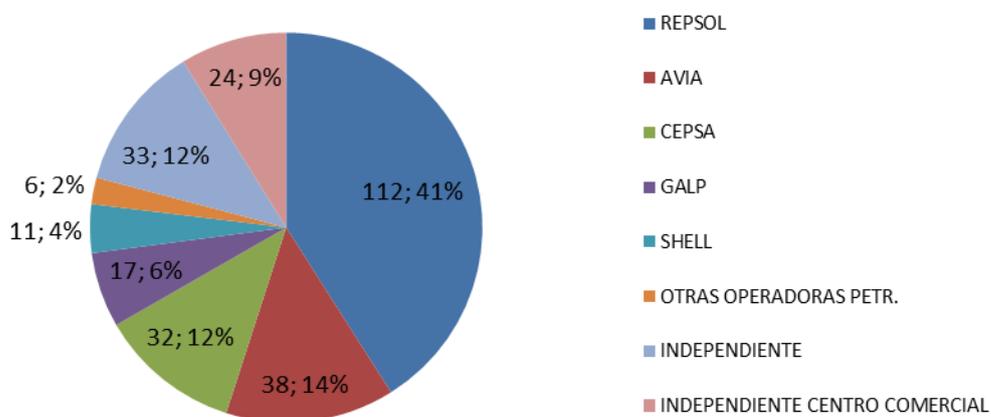
http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/pano2015/es_def/INFORME_PANOR%C3%81MI_CA%20TRANSPORTE%202015.pdf

⁸ Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta de Presupuestos familiares.

⁹ Ministerio de Fomento. Observatorio de costes del transporte de mercancías por carretera. Enero 2018.

¹⁰ Las sitas en autopistas presentan diferencias relevantes (barreras de entrada y características de la oferta y la demanda) diferenciadas de las ubicadas en otro tipo de vías.

Véase las decisiones de la Comisión Europea, referentes a operaciones de concentración, de fechas 29 de septiembre de 1999 (M.1383, Exxon/Mobil), 9 de febrero de 2000 (M.1628, TotalFina/Elf), 24 de abril de 2007 (M.4723, ENI/Exxon Mobil) y 21 de mayo de 2010 (M.5781, Total Holdings Europe SAS/ERG SPA/JV).

**CAE, EESS Y OPERADORAS. 2018**

Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Elaboración propia.

15. El operador principal es REPSOL, que integra verticalmente las distintas actividades que confluyen en la dispensación, desde el refinado —PETRONOR— hasta la comercialización mayorista y minorista.
16. En torno al 79% de las EESS están integradas en la red de distribución de algún operador petrolífero —en Gipuzkoa, este porcentaje se amplía hasta el 87%—. Como elemento comparativo, cabe indicar que a nivel nacional en el año 2016 esta ratio era del 72%.
El 21% restante corresponde a las denominadas EESS independientes —no vinculadas a un operador petrolero— estando el 9% ligadas a empresas de distribución comercial.
17. El 73% de las EESS se concentra bajo los rótulos o banderas de cuatro operadoras, porcentaje que en Gipuzkoa alcanza el 83%¹¹. A nivel estatal, por su parte, las cuatro primeras operadoras suman el 59%¹².

¹¹ A efectos de simplificación se centra el análisis en el ámbito autonómico. En la literatura generalista desarrollada y no enfocada en mercados geográficos concretos prima el enfoque provincial. Véase, por ejemplo, los “Informes de Supervisión de carburantes de estaciones de servicio” periódicos de la CNMC.

¹² AOP. Memoria 2016... Op.cit. Elaboración propia.



18. Si se recurre a datos de otros países europeos (año 2012) solo Dinamarca (78,5%) supera el grado de concentración vasco, mientras que Italia alcanza el 73,4%, Francia, 63,7% y Austria, 56% —por citar los porcentajes más elevados—¹³.
19. La concentración en la CAE adquiere una mayor importancia si se tiene en cuenta, además, que las cuatro primeras operadoras han optado por una estrategia de diferenciación vertical asociada al nombre de su marca, lo que, según diferentes estudios, se correlaciona con precios finales más elevados¹⁴.

En esta misma idea ahonda el informe OCU (2018) que —basándose en datos de más de 9.700 estaciones de servicio de abril de 2018— relaciona las diferencias de precios con la tipología de las estaciones de servicio de la provincia —como segundo factor más relevante, tras el “céntimo sanitario”—:

“Cuanto mayor es el porcentaje que representan las gasolineras de grandes compañías (Repsol, Campsa, Petronor, Cepsa y BP), su índice tiende a ser mayor. Por el contrario, aquellas que cuentan con más gasolineras *low cost* desatendidas, de supermercado o independientes, cuentan con un índice de precios más bajo”.

20. Bello y Contin-Pilart (2006) señalan la presencia de las EESS independientes como el factor más dinamizador de la competencia —a diferencia de las que operan bajo la bandera de un operador— al introducir precios más reducidos¹⁵. Asimismo, concluyen que la presencia de EESS no abanderadas supone un factor de competencia en el ámbito local más significativo que el mero incremento en número de instalaciones.

Bernardo et al. (2014), por su parte, constatan que las EESS *low cost* y los supermercados tienen precios más bajos que la media de competidores en su entorno y que disciplinan a las EESS situadas en un radio de hasta 10 km¹⁶.

¹³ EXECUTIVE AGENCY FOR HEALTH AND CONSUMERS. Consumer market study on the functioning of the market for vehicle fuels from a consumer perspective. Berlin 2014. http://collections.internetmemory.org/haeu/20171123130248/http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/vehicle_fuels/docs/study_en.pdf.

¹⁴ BELLO PINTADO, A. y CAVERO BRÚJULA, S. “Competencia y relaciones verticales en la industria española del petróleo: un enfoque estratégico”, *Sexto Congreso de Economía de Navarra. Competitividad y crecimiento económico*. Gobierno de Navarra. 2006, págs. 207-225.

¹⁵ BELLO PINTADO, A y CONTÍN-PILART, I. “Influencia de los factores de localización en la fijación de los precios de los carburantes de automoción en España”, *Información Comercial Española, ICE. Cuadernos Económicos*, 2010, nº 79, págs. 45-67.

¹⁶ BERNARDO, V., JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J.L., y PERDIGUERO, J. “Competencia y medidas liberalizadoras en el sector minorista de hidrocarburos: análisis del efecto sobre los precios de la entrada de nuevos operadores en España”, *Información Comercial Española, ICE. Cuadernos Económicos*. 2014, nº 88, págs. 127-143.



OCU (2018) revela, asimismo, que las diferencias de precios entre las cadenas más baratas y las más caras oscilan entre un 15 y un 20% , según el tipo de carburante y establece como más baratas las cadenas ligadas a centros comerciales.

21. En consecuencia, la implantación de diferentes modelos de gestión respecto al de las operadoras mayoritarias introduce tensión competitiva en el mercado de distribución al por menor de los carburantes de automoción, además de incrementar las posibilidades de elección del consumidor.

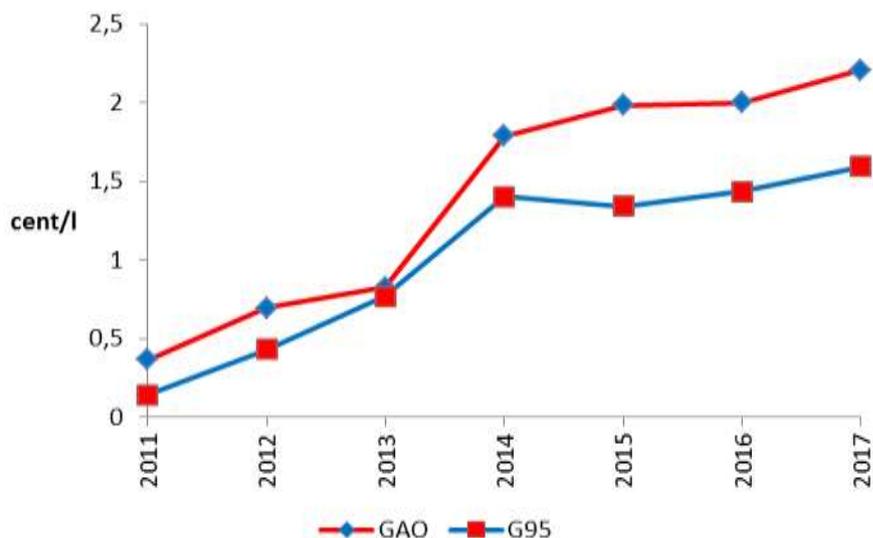
C. Precios

a. Precios antes de impuestos

22. En el año 2017, al igual que en los dos años precedentes, los precios antes de impuestos (PAI) promedio del GAO y la G95 en la CAE —y, en particular, en Gipuzkoa y Bizkaia— son los más elevados de la España Peninsular que, a su vez, se sitúa por encima de la media de la UE¹⁷.
23. Además, en el periodo 2011-2017 el diferencial de los PAI promedio vascos respecto a la media del resto de CCAA se ha incrementado progresivamente, lo que señala a una pérdida sostenida de la competitividad de la CAE.

A continuación, se muestra la diferencia anual entre los promedios del PAI de la CAE y del resto de las CCAA de la Península y Baleares (base “0”) en el periodo 2011-2017 para el GAO y la G95.

¹⁷ Véase, por todos, CNMC. Informe mensual de supervisión de la distribución de carburantes en estaciones de servicio. Marzo 2018. Expediente: IS/DE/010/18.
https://www.cnmc.es/sites/default/files/1999610_2.pdf



Fuente: CNMC. Elaboración propia.

- 24.** Esta evolución evidencia que el mercado de los productos petrolíferos en la CAE no responde a una dinámica competitiva y que no se está accediendo a los carburantes en las mejores condiciones posibles, lo que redundaría en una pérdida de competitividad de la economía vasca y del bienestar de los consumidores.
- 25.** Todo ello pone de relieve la necesidad de una mayor concurrencia que genere competencia efectiva en el mercado, lo que contribuiría a la traslación de las eficiencias al precio final¹⁸. Para que se produzca dicho incremento de la concurrencia se hace preciso eliminar —y no introducir injustificadamente— obstáculos de entrada y de ejercicio de la actividad a formatos que pueden aportar mayor competencia y diferenciación en el mercado.

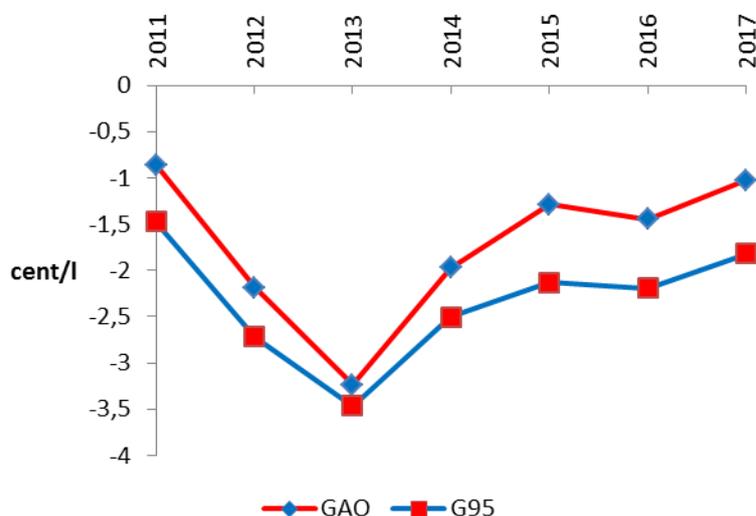
b. Precios de venta al público

- 26.** Los precios de venta al público (PVP) se forman por la agregación a los PAI de los impuestos —Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IH) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) —. De esta manera, la pérdida progresiva de eficiencia en los PAI de la CAE se traslada a sus PVP de carburantes de automoción.
- 27.** Y ello, a pesar de que en la CAE no se aplica el tramo autonómico del IH que puede alcanzar hasta 4,8 cent/l (5,808 cent/l, IVA incluido).

¹⁸ Existe amplia literatura empírica al respecto. Véase por todos la citada en CNMC. *Informe económico... en el Ayuntamiento de Marratxí-UM/070/15*. Op. cit.



A continuación, se muestra la diferencia anual entre los promedios del PVP de la CAE y el resto de las CCAA de la Península y Baleares en el periodo 2011-2017



Fuente: CNMC. Elaboración propia.

Este cuadro representa la diferencia (cent/l) entre los PVP (que incluyen impuestos) promedios de la CAE, y los peninsulares y Baleares. En la CAE no se aplica el tramo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos (que puede llegar hasta 5,808 cent/l - 4,8 cent/l + IVA incluido) lo que hace que los PVP vascos sean inferiores al promedio de los PVP peninsulares (base "0").

Se observa cómo, durante el periodo 2013-2017, la diferencia entre los PVP promedio de las EESS vascas y las de la Península y Baleares se ha reducido en 2,21 cent/l (GAO) y 1,64 cent/l (G95) y en 2017 se sitúa en 1,02 cent/l (GAO) y 1,82 cent/l (G95) lo que demuestra el efecto de unos PAI crecientes en la CAE.

Tras la aprobación de los presupuestos estatales 2018, a partir de 2019, se prevé que se procede a integrar el tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial al objeto de garantizar la unidad de mercado en el ámbito de los combustibles y carburantes.

De acuerdo con ello, a partir del 1 de enero de 2019 el tramo autonómico en la CAE será de 4,8 cent/l (+IVA), y no "0" como hasta ahora.

- 28.** Asimismo, los PVP de la CAE están por encima de otras CCAA en las que tampoco se aplica el tramo autonómico del IH. Incluso algunas provincias en las sí se aplica (Lleida y Madrid en 2017) resultan ser, por ejemplo, más baratas que Gipuzkoa (GAO).



3. Estaciones de servicio desatendidas

29. Desde el punto de vista de la atención al público, las instalaciones pueden operar en distintos regímenes:

- **Atendida**, que comprende:

- la **instalación asistida**, que es aquella donde el suministro al vehículo lo realiza personal contratado a tal fin y no el cliente por sí mismo.

- la **instalación en autoservicio**, aquella donde el personal presente en la instalación no realiza el suministro al vehículo, que es llevado a cabo por el cliente.

- **Desatendida**, así denominada la que funciona sin que exista personal de la instalación que ejercite control o supervisión directa del suministro y el suministro lo realiza el cliente, ya sea durante todo el día, o parte del horario.

30. Las instalaciones **desatendidas** —principalmente vinculadas a operadores independientes— se caracterizan por competir de forma más intensa, con efectos muy positivos en términos de precio, calidad, variedad e innovación, por lo que pueden jugar un papel disruptivo en el mercado.

El hecho de contar con una estructura de costes inferior al modelo tradicional permite a las EESS desatendidas valerse de los precios —más agresivos— como variable diferenciadora de competencia, por lo que se suelen identificar comúnmente mediante la denominación de “*low cost*”. Además, su disponibilidad horaria suele ser ininterrumpida “modelo 24/7” (24 horas al día, 7 días a la semana).

El habitual tamaño reducido de estas EESS hace que requieran una menor inversión y, en consecuencia, son de más fácil implantación y mantenimiento.

A. Oferta

31. En el año 2018 se estima que en la CAE operan en torno a diez EESS desatendidas, no ubicadas en centros comerciales. Además de éstas, hay EESS en las que existen algunos surtidores en régimen desatendido o son desatendidas en unos horarios determinados.

32. Las EESS desatendidas vascas no llegan al 4% de las 273 EESS sitas en vías distintas a autopistas. En España se estima que alcanzaban el 5% del total en 2016



según el informe CNMC (desatendidas)¹⁹. En Europa en el año 2012 representaban el 7,7% del total, con especial presencia en algunos países: Dinamarca, 65,9%; Suecia, 61,1%; Países Bajos, 23,7%; Bélgica, 18,6%; Austria, 10,8%; Francia, 8,8%; Alemania, 4,6%; Reino Unido, 2,9%; Italia, 0,7%²⁰.

33. En la CAE no se han implantado EESS de enseñas ligadas al modelo desatendido como Ballenoil, Gasexpress, Naftë, Auto Net&Oil o Campsa Express.

B. Precios

34. En los años 2016 y 2017 los PVP promedio ofertados por las EESS desatendidas respecto al promedio general fueron inferiores en torno a los 6,5 cent/l (GAO) y a los 4 cent/l (G95).

	CAE. DIFERENCIA PROMEDIO GENERAL-PROMEDIO DESATENDIDAS (€/l)	
	2016	2017
GAO	0,068	0,064
G95	0,042	0,036

Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Elaboración propia.

35. Esta evidencia de menor PVP del carburante de las EESS desatendidas en la CAE se suma a la que ya existía respecto a otros ámbitos geográficos:
- En 13 de 14 países europeos testados las EESS desatendidas arrojaron un diferencial medio de precios del 2,7% (GAO) y 1,9% (G95) inferior al de las atendidas²¹.
 - En Noruega en 2013 los márgenes de las EESS desatendidas fueron un 10% inferior al de las atendidas²².
 - En los Países Bajos, Bruzikas y Soetevent cuantificaron entre 1% y 2,1% la bajada inmediata de los precios antes de impuestos en aquellas EESS que pasaron de ser atendidas a desatendidas, reducción que se estabiliza en su nivel más bajo en los meses siguientes²³. Bruzikas prueba, además, que la reducción se debe a la disminución de los costes y no de la calidad²⁴.

¹⁹ CNMC. "PRO/CNMC/002/16 Propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas". https://www.cnmc.es/sites/default/files/1296543_4.pdf.

²⁰ Consumer market study ... Op.cit.

²¹ Consumer market study ... Op.cit.

²² OCDE. "Competition in Road Fuel 2013"... Op cit.

²³ Soetevent, Adriaan R.; Bruzikas, Tadas (2017). The Impact of Process Innovation on Prices: Evidence from Automated Fuel Retailing in The Netherlands, Tinbergen Institute Discussion Paper, No. 17-045/VII.

²⁴ Bruzikas, T. (2017). Understanding retail gasoline pricing: An empirical approach [Groningen]: University of Groningen, SOM research school.



- Para el entorno de Barcelona, Bernardo (2017) constató que en áreas industriales la entrada de gasolineras desatendidas produjo una reducción del 1,9% en los precios en comparación con aquellas zonas en las que no hubo nuevos entrantes, y que la entrada de instalaciones desatendidas independientes —entre los distintos formatos— es la que genera mayor impacto.

- En el ámbito español OCU (2018) evidencia que cuando los precios más bajos se localizan en una gasolinera *low cost* o de supermercado el ahorro medio posible en ciudad es de un 13%, mientras que si es independiente el ahorro baja a un 9,3% y es mínimo cuando la gasolinera pertenece a una de las grandes compañías.

En relación al GAO, el estudio expone que las posibilidades de ahorro en ciudad en Álava y Gipuzkoa oscilan entre el 8% y el 13%, mientras que en Bizkaia están por debajo del 8%.

III. MARCO NORMATIVO

- 36.** El Estado tiene competencia para dictar normas básicas en relación con los carburantes y las EESS, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a y 25^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases de régimen minero y energético.
- 37.** El Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre²⁵, establecía que todas las instalaciones desatendidas debían disponer de equipos automáticos de extinción de incendios así como que el cambio de régimen de instalación atendida a desatendida debía comunicarse previamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma.
- 38.** El posterior Real Decreto 706/2017, de 7 de julio²⁶, con relación a las instalaciones desatendidas, establece, entre otras, las siguientes prescripciones:
- 1) Respecto a los equipos de control:
 - Las terminales de pago se conectarán a los surtidores/dispensadores o al servidor y se comunicarán entre sí mediante el protocolo de comunicación homologado del equipo. Establece los requisitos a cumplir para la instalación de los equipos de medios de pago.
 - Se colocará en lugar visible un cartel o carteles en los que se indique el tipo de combustible o carburante que se suministra y las instrucciones necesarias para el manejo del mismo.

²⁵ Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones petrolíferas, aprobado por Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, y las instrucciones técnicas complementarias MI-IP03, aprobada por el Real Decreto 1427/1997, de 15 de septiembre, y MI-IP04, aprobada por el Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre.

²⁶ 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.



- El boquerel (trinquete) se suprimirá y se limitará el tiempo de cada suministro a tres minutos y a un volumen total de 75 litros.

2) Se utilizará un sistema fijo de detección y extinción de incendios en la parte de las instalaciones que funcionen en algún momento en régimen desatendido, para protegerlas de un fuego de superficie.

3) El funcionamiento en régimen desatendido deberá comunicarse previamente al órgano competente en materia de Industria de la Comunidad Autónoma.

4) A la entrada de la instalación se informará al cliente mediante un cartel anunciador claramente visible desde el interior del vehículo.

5) Medidas especiales de seguridad:

- Todas las arquetas de la instalación mecánica estarán protegidas contra un acceso no autorizado a las bocas de tanque, conexiones de mangueras, bombas y válvulas, siendo necesaria la utilización de herramientas o llaves para su apertura o manipulación.

- Durante el funcionamiento en régimen desatendido las estaciones de servicio estarán conectadas mediante un sistema de comunicación bidireccional a un centro de control propio o ajeno, desde donde se podrá supervisar la instalación en remoto, de forma que permita, solicitar ayuda, transmitir instrucciones y atender las incidencias y emergencias.

- La instalación dispondrá de un circuito cerrado de televisión (CCTV) con grabación y transmisión de imágenes, que permita ver la operación desde un centro de control remoto.

- Se dispondrá de un interruptor de paro de emergencia, claramente visible, señalizado y protegido contra accionamientos involuntarios, que dejará sin tensión todos los equipos eléctricos de las zonas clasificadas.

- Cada punto de suministro desatendido dispondrá de equipos automáticos de detección y extinción de incendios.

- La instalación dispondrá de un sistema de monitorización con acceso remoto desde el centro de control, para la recepción de alarmas y la supervisión de los principales equipos de la instalación (como mínimo, interruptor de parada de emergencia (permitirá activar y rearmar); sistemas de detección y extinción de incendios; sistemas de detección de fugas de la instalación mecánica).

6) Se dispondrá en lugar visible para los clientes un cartel con las instrucciones, suficientemente claras e inteligibles, de funcionamiento, de tratamiento de incidencias y de actuación en caso de emergencia.

7) En el caso de descargas realizadas únicamente por el propio conductor de la cisterna, sin asistencia de personal de la instalación, deberá existir un protocolo de actuación acordado y firmado por la empresa expedidora/propietaria el producto, la empresa transportista y la empresa receptora del producto.

8) Deberá disponer de un número de teléfono de emergencias con atención 24 horas. No obstante, a través de este teléfono el cliente podrá recibir asistencia en relación con la utilización y funcionamiento de la instalación a la hora de repostar.

9) Visitas de inspección y control: cuando la instalación sea 24 horas desatendida se dispondrá de un procedimiento de inspección periódica de los equipos de trabajo y seguridad, y un libro registro de las visitas de inspección realizadas.



39. En definitiva, se establecen unas obligaciones para las EESS desatendidas que buscan reforzar su seguridad ante el hecho de la ausencia de personal que ejercite control o supervisión directa del suministro.

IV. PROYECTO DE DECRETO SOBRE REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS INSTALACIONES DESATENDIDAS PARA SUMINISTRO A VEHÍCULOS EN LA CAE

40. La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, contempla, con relación a los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal y en el ejercicio de sus competencias, que las CCAA puedan “introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio”.

41. En la CAE esta facultad se ha concretado en la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria que establece que:

“podrá introducir requisitos adicionales a los previstos en las correspondientes normas estatales o aprobar una norma autonómica, siempre que la misma suponga en su conjunto un incremento de los niveles de seguridad en relación con la norma equivalente de ámbito estatal.”

42. Con relación a las EESS en régimen desatendido, el Proyecto de Decreto desarrolla requisitos previstos en las correspondientes normas estatales, en especial en el Real Decreto 706/2017, lo que lleva, en su conjunto, a un incremento en los niveles de seguridad e información al usuario respecto a la norma equivalente de ámbito estatal.

43. El Proyecto de Decreto consta de una parte expositiva, 33 artículos distribuidos en 7 capítulos, una disposición transitoria y 2 disposiciones finales.

Capítulo I. Disposiciones Generales (arts. 1-2)

44. Las instalaciones de venta de combustibles al por menor, que funcionen en parte de su horario en régimen desatendido, deberán cumplir, para su puesta en funcionamiento, los requisitos indicados en el Proyecto de Decreto con la excepción de las sociedades cooperativas que no suministren a terceras personas.

45. Asimismo, el cambio de régimen de instalación atendida a desatendida deberá comunicarse a las Delegaciones Territoriales del Departamento competente en materia de seguridad industrial.



Capítulo II. Información a los usuarios. Hojas de Reclamaciones (arts. 3-9)

46. Se establece la obligación de instalación de carteles informativos que faciliten información sobre el régimen desatendido de la ES, las condiciones de accesibilidad y la situación de “fuera de servicio” así como datos sobre la estación, los precios e información en los surtidores y de los medios de pago.
47. Se regula la obligación de la existencia de un cartel con las instrucciones de funcionamiento, de tratamiento de incidencias y de actuación en caso de emergencia, así como del teléfono de emergencias. También existirá a disposición de las personas usuarias guantes o productos de naturaleza análoga, de un solo uso.
48. Cuando un surtidor presente una avería o defecto de medición, además de suspenderse la actividad de suministro del mismo, deberá activarse forma inmediata un panel informativo digital desde el Centro de Control de Circuito Cerrado de Televisión, CCVT, que indicará el aparato o instalación averiada, si fuera el caso, así como carteles fijos en los aparatos afectados según el caso: «Agua, fuera de servicio» o «Aire, fuera de servicio».
49. El área de repostaje contará con las medidas de accesibilidad universal necesarias.
50. Para realizar el pago en expendedor automático deberá exhibirse la información relativa a los precios y medios de pago admitidos perfectamente visibles, así como las instrucciones necesarias para el uso adecuado de los mismos.
51. 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.

Capítulo III. Seguridad de las instalaciones (arts. 10-18)

52. Se regulan distancias y se dispone la necesidad de un plan de autoprotección; de un Circuito Cerrado de Televisión (CCTV) con grabación y transmisión de imágenes, del que se establecen sus características y funcionamiento; de un doble sistema de comunicación bidireccional vía línea teléfono móvil y vía línea fija, con número de teléfono gratuito de emergencias 24 horas, para uso alternativo en caso de incidencia, debidamente anunciado y señalizado; así como el identificar una persona



con capacidad suficiente para gestionar de manera inmediata las contingencias a las que esta deba dar respuesta.

53. Se establece la obligatoriedad de disponer de contenedores de arena seca u otro material absorbente, dispositivos de seguridad que deben tener los surtidores, características técnicas de las instalaciones (arquetas, mangueras, pavimento, tanques...), así como registradores de temperatura y anemómetros precisos que evaluarán la dirección de los vientos frontales y laterales respecto a la isleta de suministro, que de forma continua informarán al centro de control CCTV de las condiciones meteorológicas existentes.
54. Se dispondrá de interruptor de paro de emergencia.
55. La capacidad de suministro del surtidor por cada petición cursada estará limitada a 3 minutos y 75 litros y el boquerel carecerá de dispositivo de llenado en modo automático.

Capítulo IV. Protección contra incendios (arts. 19-26)

56. Cada punto de suministro desatendido dispondrá de equipos automáticos de detección y extinción de incendios. Se hace referencia a las normas UNE que deberán ser cumplidas o, en su caso, se aceptarán las Evaluaciones Técnicas de Idoneidad, EIT. Si las instalaciones se ubican en zona urbana se exigirá un sistema de hidrantes exteriores.
57. Se establece el posible cese temporal de la actividad en régimen desatendido si las condiciones meteorológicas superan determinados rangos de temperatura o velocidad del viento.

Capítulo V. Control, inspección, mantenimiento (arts. 27-30)

58. Regula el procedimiento de revisión e inspección periódica de equipos en caso de instalaciones desatendidas, el régimen de inspecciones por organismos de control autorizado, sistema de monitorización, libros registro

Capítulo VI. Operación de descargas de camiones cisterna (arts. 31-32)

59. Para realizar las descargas únicamente por la persona conductora de la cisterna, se exigirá la asistencia de personal de la instalación, debiendo existir un protocolo de actuación cuyo contenido mínimo se especifica. Asimismo, se dispondrá de un dispositivo de seguridad que interrumpa el llenado cuando se alcance su nivel máximo.



Capítulo VII. Libro de revisiones, pruebas e inspecciones en cualquier tipo de régimen de suministro (art. 33)

60. Se faculta al Director de Energía, Minas y Administración Industrial, a indicar el Libro de Revisiones, Pruebas e Inspecciones a utilizar en la Comunidad Autónoma de Euskadi, en tanto no exista indicación por norma de carácter superior.

Disposición Transitoria

61. Las instalaciones existentes o en construcción a la fecha de la entrada en vigor del Decreto deberán adaptarse a lo establecido en el mismo en el plazo máximo de doce meses contados a partir de la fecha de su entrada en vigor.

V. RESTRICCIONES LEGALES Y COMPETENCIA

1. Regulación económica eficiente

62. La distribución al por menor de carburantes es una actividad ampliamente regulada. Las instalaciones están sujetas al cumplimiento de condiciones técnicas y de seguridad, así como al resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación, en especial, la referente a metrotecnica, protección de los usuarios, efectos medioambientales, así como a la regulación sectorial de carreteras, planeamiento territorial y urbano y a la distribución comercial.

63. A esta profusa regulación, el Proyecto de Decreto viene a sumar restricciones específicas para las instalaciones desatendidas, al desarrollar y ampliar las establecidas, principalmente, por el Real Decreto 706/2017.

El desarrollo y la concreción de los requisitos, que se materializan en mayores exigencias de seguridad e información al usuario, impone nuevas obligaciones —llegando incluso a impedir su funcionamiento en régimen desatendido en determinadas circunstancias.

64. En términos generales, la interposición de barreras de entrada y de ejercicio sobre una actividad cualquiera desincentiva la incorporación de nuevos operadores que podrían incrementar la tensión competitiva y limita la generación de mejoras en el mercado que se concretarían en mejores precios, aumentos de eficiencia, aparición de nuevos modelos de negocio, mayor variedad y libertad de elección de los consumidores.

Por ello, cuando las Administraciones Públicas establecen obstáculos que restrinjan o impidan el acceso a un mercado, deberán estar justificados por razones imperiosas de interés general (necesidad); ser proporcionados a dicho objetivo,



introduciendo la mínima distorsión competitiva (proporcionalidad); permitir alcanzar el objetivo que persiguen (idoneidad) y aplicarse de forma no discriminatoria (no discriminación)²⁷.

65. Estos requisitos —necesidad, proporcionalidad y no discriminación— constituyen los principios de regulación económica eficiente y deben orientarse a la superación de fallos de mercado, o a la búsqueda de otros objetivos de interés general, como una mejora de los resultados del mercado en términos de redistribución, o la consecución de otros fines no económicos.²⁸

En el presente caso, la regulación busca corregir externalidades negativas relativas, fundamentalmente, a la seguridad²⁹.

66. Asimismo, los requisitos de necesidad y proporcionalidad están considerados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como principios generales de buena regulación, de acuerdo con los cuales deben actuar las administraciones en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Así su artículo 129 establece lo siguiente:

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de **necesidad** y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de **proporcionalidad**, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. (...)

En consecuencia, si las barreras legales no se atuviesen a dichos principios, carecerían de justificación jurídica y económica suficiente. En tal caso, la regulación ineficiente acarrearía pérdidas en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

²⁷ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731&b=8&tn=1&p=20131210#a5>

²⁸ Constitución Española. Art.9.2

²⁹ Las externalidades, positivas o negativas, surgen cuando el mecanismo de precios del mercado no refleja los efectos que la acción de un operador tiene en los demás. En estos casos, se suelen necesitar de un impulso/corrección para conseguir que se alcance el nivel socialmente deseable (por ejemplo, exigencias de seguridad).

Stiglitz, Joseph E., La economía del sector público (3ª edición), Antoni Bosch Editor, 2000.



2. Análisis de la necesidad

67. La necesidad del Proyecto de Decreto se justifica, de acuerdo con su Exposición de Motivos, por el “posible deterioro que, en el ámbito de la seguridad y la atención a las personas usuarias puede conllevar este tipo de instalaciones desatendidas”.

Previamente, se expone la idea de reforzar la seguridad por el aumento del riesgo propio de estas instalaciones debido a la manipulación de los surtidores de productos petrolíferos líquidos —mercancía peligrosa— por la persona usuaria:

“...que si ya la venta de hidrocarburos a particulares es de por sí misma una actividad generadora de riesgo, este riesgo se incrementa en las instalaciones en las que es la persona usuaria quien manipula los surtidores para el abastecimiento de su vehículo, por lo que se hace necesario **extremar las precauciones en materia de seguridad e incluso reformularlas cuando la propia naturaleza de las instalaciones impida o haga ineficaz las medidas de seguridad establecidas en la normativa existente**”.

Además, en aras de la seguridad, se incide en el control y vigilancia de las instalaciones:

“Es preciso, asimismo, que las instalaciones, el uso que se da a las mismas y su mantenimiento estén controlados y vigilados con el propósito de garantizar la explotación segura de la actividad, dado el riesgo que presenta la manipulación y utilización de productos petrolíferos líquidos”.

Y a ello se añade la necesidad de asegurar los derechos de información de las personas usuarias, así como la accesibilidad a personas con discapacidad:

“Por otra parte, resulta necesario también garantizar que las personas usuarias de estas instalaciones de venta al público de combustibles dispongan de una información suficiente sobre las características de dicho suministro, en aras a garantizar la correcta utilización del mismo y, en su caso, la reclamación por los daños ocasionados por una deficiente prestación del servicio, 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”.

68. Adicionalmente, la Exposición de Motivos presta una especial atención a la problemática relacionada con el sistema de extinción automática de incendios y su puesta en relación con las condiciones climatológicas —viento y temperatura— para la fijación de los requisitos establecidos.

69. Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada por una razón imperiosa de interés general y, además, se deberá concretar claramente la finalidad que pretende conseguir. La seguridad y la atención a los consumidores han sido las razones alegadas para justificar la necesidad de la nueva regulación, razones que han sido consideradas como



imperiosas de interés general por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia incorporándolo a la Directiva de Servicios y a la ley de transposición³⁰.

70. Se ha constatado, por otro lado, que las restricciones introducidas en materia de seguridad e información al consumidor presentan un nexo causal con las razones imperiosas de interés general argüidas. En consecuencia, las restricciones a la libertad de establecimiento introducidas superarían el juicio de necesidad.

3. Análisis de la proporcionalidad

A. Cuestiones generales

71. Las limitaciones a la competencia a introducir, aun siendo necesarias, deben ser las mínimas imprescindibles para la consecución del objetivo pretendido, de tal manera que el test de proporcionalidad no se superaría si fuese posible plantear otra medida menos restrictiva que permitiese obtener el mismo, o un mejor resultado. Dicho de otra manera, si esa medida fuese excesiva en su planteamiento, sería considerada desproporcionada.
72. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que algunos de los requisitos exigidos superan claramente los estándares fijados por el Real Decreto 706/2017 que, al establecer las condiciones específicas que han de cumplir las instalaciones desatendidas, también persigue el objetivo de que se “continúe avanzando en la política de seguridad”.
73. Se analizan a continuación, por capítulos, aquellas cuestiones que a juicio de esta LEA/AVC tienen incidencia en la competencia.

B. Capítulo I. Disposiciones Generales

74. Se contempla a las instalaciones desatendidas como a aquellas que actúen como tales independientemente de si lo hacen a tiempo total o parcial (*que funcionen en*

³⁰ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



parte de su horario en régimen desatendido) (artículo 1). Se establece la obligación de comunicar el cambio de régimen de instalación atendida a desatendida a la Delegación Territorial correspondiente (artículo 2).

Ambos aspectos se contemplan en el Real Decreto 1523/1999 y en el Real Decreto 706/2017 de tal manera que no suponen restricciones adicionales sobre las existentes.

En consecuencia, esta LEA/AVC considera proporcionales los requisitos establecidos.

75. Se exceptiona del cumplimiento de los requisitos a las sociedades cooperativas que no suministren a terceras personas (artículo 1), sin mayores explicaciones ni razonamientos:

2.- Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos las sociedades cooperativas que no suministren a terceras personas.

En la medida en dichas instalaciones son de uso exclusivo de sus socios es congruente que se les libere de las obligaciones derivadas de la atención a terceros usuarios. Sin embargo, no es entendible su exclusión respecto de las obligaciones relacionadas con la propia **seguridad** de las instalaciones y en especial, de la protección contra incendios. La seguridad de los usuarios, independientemente de que sean socios de una cooperativa, o clientes de una EESS desatendida, no debería admitir excepciones cuando el riesgo de manipulación de surtidores de carburantes es el mismo.

En caso contrario, deberían justificarse suficientemente las razones del tratamiento desigual respecto a los usuarios de las EESS desatendidas y de la no exigencia de obligaciones alternativas a los socios.

76. En consecuencia, esta LEA/AVC no considera justificada la excepción de las sociedades cooperativas de los requisitos ligados a la seguridad. El Departamento proponente debe justificar suficientemente dicho trato diferenciado o, en caso contrario, proceder a realizar los cambios oportunos con relación a las exigencias en materia de seguridad para las EESS desatendidas.

77. Sin perjuicio de lo expuesto, esta LEA/AVC considera que la trayectoria de las cooperativas representa un buen ejemplo del funcionamiento normalizado de las instalaciones desatendidas sin que dicho régimen de atención haya causado hasta la fecha problemas de seguridad de especial relevancia que hubieran podido



evitarse con la presencia de una persona física empleada en el punto de suministro, tal y como desarrolla el informe CNMC (desatendidas)³¹.

C. Capítulo II. Información a los usuarios. Hojas de Reclamaciones

78. Se recogen diversas obligaciones de información relativas a:

- carteles informativos (artículo 3)
- señalización mínima (artículo 4)
- cartel con instrucciones de funcionamiento, de tratamiento de incidencias y de actuación en caso de emergencias y otros (artículo 5)
- activación de información sobre aparatos surtidores y dispositivos de agua y aire (artículo 6)
- medidas de accesibilidad (artículo 7)
- medios de pago (artículo 8)
- hojas de reclamaciones (artículo 9)

79. En general, sólo pueden considerarse justificadas y proporcionales aquellas obligaciones de información y atención adicionales a las que afectan a las instalaciones atendidas, si resultan consecuencia lógica y directa de la ausencia de personal en la instalación que ejercite las tareas de información, control, o supervisión directa del suministro, sin que resulte proporcionado imponer características más gravosas en ausencia de dicha motivación específica

80. Bajo este criterio, por tanto, han de interpretarse las medidas establecidas en los artículos 3 (carteles informativos) y 7 (medidas de accesibilidad). Por otro lado, se consideran ajustadas las obligaciones impuestas en atención directa al régimen desatendido, como las contenidas en los artículos 4 (señalización mínima); 5 (cartel con instrucciones de funcionamiento, de tratamiento de incidencias y de actuación en caso de emergencias y otros); 6 (activación de información sobre aparatos surtidores y dispositivos de agua y aire); 8 (medios de pago) y 9 (hojas de reclamaciones).

D. Capítulo III. Seguridad de las instalaciones

81. Se recogen diversas prescripciones relativas a la seguridad de las instalaciones:

- distancias (artículo 10)
- plan de autoprotección (artículo 11)
- Circuito Cerrado de Televisión (CCTV) (artículos 12 y 13)

³¹ <https://www.cnmc.es/ca/node/232349>



- defensas verticales de los surtidores y las tuberías (artículo 14)
- condiciones de: impermeabilización, de contenedores de materiales absorbentes, de recuperación de vapores, de recogida de aguas, de arquetas, manguera, tanques, pararrayos y protección cintra sobretensiones transitorias, registradores de temperatura y anemómetros, tanques de almacenamiento (artículo 15)
- interruptor de paro de emergencia (artículo 16)
- iluminación (artículo 17)
- capacidad de suministro (artículo 18)

- 82.** En similares términos a lo ya manifestado, las prescripciones de seguridad que no vengan determinadas por las especificidades del régimen de atención sin personal, deberán exigirse en las mismas condiciones que las impuestas al resto de regímenes, sin que resulte proporcionado imponer requisitos más gravosos, como pudiera darse en las establecidas en los artículos 10 (distancias) y 15.1-15-8, 15.11 y 15.12 (diversas condiciones de seguridad). Así, por ejemplo, no se entendería que el pavimento, o las arquetas, tuvieran características diferentes en función del régimen de funcionamiento —atendida o desatendida— de la gasolinera, siendo idéntica la seguridad a preservar.
- 83.** Por otro lado, han de reputarse ajustadas las obligaciones impuestas específicamente en atención al régimen desatendido, como las contenidas en los artículos 11 (plan de autoprotección), 12 y 13 (CCTV), 14 (protección del surtidor y otros), 15.9 (pararrayos y protección contra sobretensiones transitorias), 16 (interruptor de paro de emergencia) y 17 (iluminación).
- 84.** El artículo 15.10 impone la disposición de registradores de temperatura y anemómetros para la evaluación de vientos frontales y laterales, su calibración semestral y su conexión continua con el CCTV para las consecuencias oportunas. La casuística relacionada con las temperaturas y vientos se analiza más adelante, en el apartado E.
- 85.** El artículo 18 impone unas capacidades máximas de suministro que no van más allá de lo regulado por el Real Decreto 706/2017 (3 minutos, 75 litros) aunque añade una precisión adicional relativa a los dispensadores para vehículos de masa máxima autorizada superior a 3.500 kg (y exclusivamente para el gasóleo) limitando la transacción a 15 minutos y 500 litros³².

³² La limitación establecida por el Real Decreto 706/2017 (3 minutos, 75 litros) ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Supremo.



E. Capítulo IV. Protección contra incendios

- 86.** El Proyecto de Decreto profundiza en los requisitos exigidos a los obligados equipos automáticos de detección y extinción de incendios y prevé la puesta en marcha de protocolos que pueden llevar al cierre temporal de las instalaciones o a su paso al régimen atendido en determinadas circunstancias.
- 87.** El Real Decreto 706/2017 (artículo 10.9 de la MI-IP 04) establece que los componentes del sistema, así como el sistema de detección y extinción de incendios deberán cumplir lo dispuesto en las normas UNE-EN 12416-1 y UNE-EN 12416-2. Se podrán emplear otros medios o agentes de detección y extinción de eficacia similar convenientemente documentados y justificados.
- 88.** El Proyecto de Decreto (Exposición de Motivos) por su parte, indica que los sistemas de extinción de incendios no aparecen expresamente regulados en cuanto a la materia de gasolineras en el actual Reglamento de Instalación de Protección contra incendios (Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo), ni existe norma armonizada, ni Documento de Evaluación Europea, que permita la comercialización de los mismos en el ámbito europeo. Por otra parte, las normas para su diseño, construcción y ensayos (Normas UNE EN 12416, Partes 1 y 2), disponen la adaptación de los equipos instalados y comercializados en un determinado plazo, si bien con la entrada en vigor del Real Decreto 513/2017, el 12 de diciembre de 2017 se posibilitan las Evaluaciones Técnicas de Idoneidad (ETI).
- 89.** El Proyecto de Decreto recoge, entre otros, los siguientes requisitos adicionales sobre los establecidos en el Real Decreto 706/2017.

a. Área a proteger

- 90.** El sistema deberá ser capaz de extinguir un eventual incendio producido por fuego superficial de líquido inflamable cubriendo un área semicircular generada tomando como referencia la base de la isleta del surtidor de 4,5 m de radio con centro en el aparato surtidor/dispensador (artículo 19).
- 91.** En consecuencia, el área a proteger debería cubrir 31,81 m², superior a la definida en el Real Decreto 706/2017 (artículo 10.9 de la MI-IP 04) que se limita a 12 m²:

El sistema deberá estar diseñado de manera tal que sea capaz de extinguir un eventual incendio producido por fuego superficial de líquido inflamable cubriendo un área rectangular de 12 metros cuadrados (3 x 4) adyacentes a cada lado del aparato surtidor/dispensador. (...) Se podrán emplear otros medios o agentes de detección y extinción de eficacia similar convenientemente documentados y justificados.



- 92.** Si se consideran los dos lados del surtidor, el área protegida determinada por el Proyecto de Decreto alcanzaría los $63,62\text{m}^2$ superando ampliamente a la establecida en el Real Decreto 706/2017 que cubre 24m^2 .
- 93.** En la Exposición de motivos del Proyecto de Decreto se especifica que:
- “Debe tenerse en cuenta que la legislación actual, concretamente el Real Decreto 706/2017, a través de su ITC-MI IP-04, define el área de la Estación de Servicio a proteger en caso de incendio, basándose en un rectángulo donde se debe ubicar el vehículo para repostar; es decir, existe una gran dificultad para ubicar el mismo en dicha área, para que esté bajo la cobertura del sistema de extinción automática de incendios en caso de siniestro”.
- 94.** En el Informe de respuesta a las alegaciones se argumenta que el recurso al desarrollo (longitud) máximo de la manguera del surtidor, referencia desarrollada por las normativa inglesa, americana, australiana, etc. (aunque el informe no especifica si diferencian en función del régimen de atención) es más práctico que pintar un rectángulo de $3 \times 4\text{m}^2$ en el suelo o que recurrir a otros dispositivos de control de posicionamiento del vehículo. Así, “la protección es independiente del tipo de vehículo, siendo las limitaciones, la longitud máxima de la manguera extendida, que se establece en 4m y el caudal de suministro, que se limita a 40l/min , al objeto de no extender por encima de los $4,5\text{m}$ de radio la zona a proteger por el sistema de extinción automática”.
- 95.** El incremento en el área a proteger — $63,62\text{m}^2$ frente a 24m^2 — supone un aumento del espacio protegido lo que, sin duda, encarece las inversiones necesarias para el funcionamiento en régimen desatendido, incluso respecto de la opción adoptada por el Real Decreto 706/2017. Sin embargo, no deja de ser evidente que el derrame de carburante, con la consiguiente posibilidad, siquiera teórica, de incendio bajo determinadas circunstancias, puede producirse en cualquier punto dentro de un círculo cuyo centro fuera el propio surtidor y cuyo radio, la longitud de la manguera desplegada. El foco de la cuestión ha de proyectarse, por tanto, sobre el emisor de la sustancia potencialmente peligrosa y no sobre el posicionamiento, más o menos exacto, del vehículo receptor.
- 96.** Un sistema automatizado de extinción cuyo alcance fuese inferior al área de riesgo teórica de derrame y/o inicio de incendio resulta totalmente ineficaz lo que, en ausencia de personal que pudiera hacer frente al siniestro desde el principio y con independencia de su exacta localización, podría acarrear consecuencias extremadamente graves.



97. En consecuencia, esta LEA/AVC considera proporcionado el establecimiento del área protegida por el sistema automatizado de extinción de incendios en los términos señalados en el artículo 19 del Proyecto de Decreto.

b. Condiciones meteorológicas

98. El Proyecto de Decreto concreta rangos de temperatura (de -10°C a 50°C) y vientos ($\leq 18,9$ km/h) en los que se deberá garantizar el funcionamiento del sistema de extinción automática. Fuera de dichos rangos, se activarán los protocolos correspondientes para el posible cese temporal de la actividad en régimen desatendido y pasando, en su caso, a régimen de estación de servicio atendida (art. 26). Asimismo, con el proyecto se presentará un estudio de las condiciones meteorológicas junto con las previsiones de actuación en función de las circunstancias.

La monitorización de la temperatura y del viento se realizará mediante registradores de temperatura y anemómetros (artículo 15.10) para garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas contra incendios.

99. El Proyecto de Decreto, en su Exposición de motivos, confiere una especial importancia a las condiciones meteorológicas de la ubicación de la instalación y refiere que se han tenido en cuenta los datos históricos de Euskalmet a la hora de fijar los requisitos, así como valorado la normativa comparada sobre seguridad de estaciones de servicio y las simulaciones de efectos en estaciones desatendidas por el fallo del sistema de extinción automática.

Asimismo, el Departamento competente manifiesta —en el Informe de respuesta a las alegaciones— que no existe en el mercado ningún sistema de extinción de incendios conforme con las normas UNE-EN 12416-1 y UNE-EN 12416-2, al menos de forma completa, ni existe registrada ninguna ETI en ninguna CCAA competente en materia de Industria, ni en el Registro del MINECO para dichas evaluaciones.

Velocidad del viento

100. Consultadas las distintas Memorias que acompañan el Proyecto, no se ha hallado una justificación de la elección de los rangos establecidos, en especial de la velocidad del viento —en el que se centra este análisis dado lo inusual de una hipotética superación de los rangos de las temperaturas establecidas (de -10°C a 50°C) en nuestra Comunidad Autónoma—.

La única referencia es la que halla en el Informe de respuesta a las alegaciones donde se indica que los ensayos se realizan en condiciones de viento en torno a los



18,9 km/h en laboratorios españoles e internacionales, “habiendo demostrado estas pruebas la gran influencia que tiene la variación de la velocidad del viento sobre el alcance y efectividad del sistema de extinción en condiciones de viento”. Es decir, se ha tomado una premisa de ensayo como máximo de velocidad.

101. Respecto a la velocidad del viento hay que indicar que:

- La velocidad de 18,9 km/h se denomina como “floja” en la Escala Anemométrica de Beaufort³³ que expresa los valores del viento en el medio marino.
- El Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos (Meteoalerta) establece los siguientes niveles básicos de avisos³⁴:

Verde: No existe ningún riesgo meteorológico.

Amarillo: No existe riesgo meteorológico para la población en general aunque sí para alguna actividad concreta (fenómenos meteorológicos habituales pero potencialmente peligrosos o localización de alta vulnerabilidad como una gran conurbación).

Naranja: Existe un riesgo meteorológico importante (fenómenos meteorológicos no habituales y con cierto grado de peligro para las actividades usuales).

Rojo: El riesgo meteorológico es extremo (fenómenos meteorológicos no habituales de intensidad excepcional y con un nivel de riesgo para la población muy alto).

Para el nivel amarillo se establece unos umbrales de vientos (Rachas máximas de viento) de 70 km/h para Álava y de 90 km/h para Bizkaia y Gipuzkoa³⁵. Estos umbrales son superiores para los niveles naranja y rojo.

102. En el Informe de respuesta a las alegaciones se reconoce que la velocidad del viento en los 20-40 cm sobre el suelo es bastante inferior a la que existe a 10 m de altura (valor de referencia para la colocación de anemómetros y mediciones). Así 18,9 km/h a 10 m serían 12,8 km/h a 20 cm del suelo³⁶. Sin embargo, en el Proyecto de Decreto no hay ningún matiz al respecto.

103. En un muestreo sobre datos del año 2017 de velocidad del viento en diversas estaciones meteorológicas situadas en la costa, en altura (más de 650 m de altitud) –ambas zonas mencionadas en el artículo 26.3— y en entornos urbanos y rurales se observa que una instalación desatendida debería haber cerrado o prestado servicio

³³ http://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/maritima/escalas_de_viento_y_oleaje.pdf

³⁴ <http://www.aemet.es/ca/eltiempo/prediccion/avisos/ayuda>

³⁵

http://www.aemet.es/documentos/es/eltiempo/prediccion/avisos/umbrales_niveles_avisos_meteoalerta_v6.pdf (pág. 13)

³⁶ Ley exponencial de Hellman.



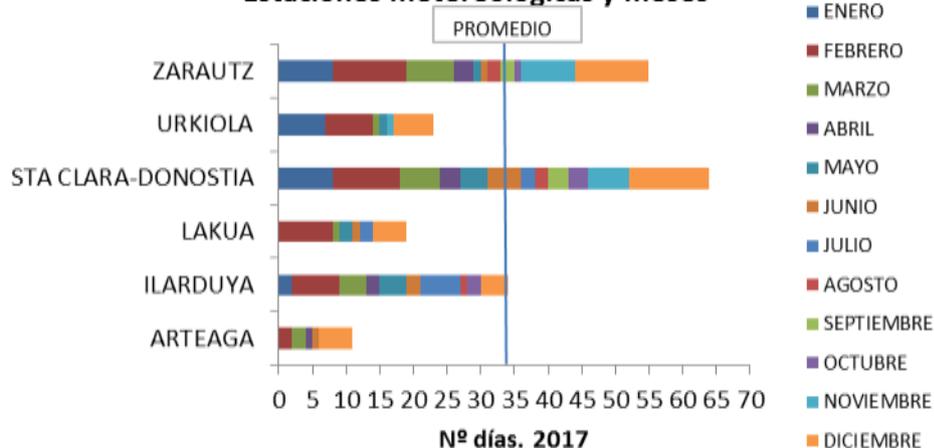
en régimen atendido, como promedio, en 34 días/año —o 1 día de cada 11— por haber superado el viento la velocidad de 18,9 km/hora.

Estos días se concentran en enero-marzo y diciembre (el 65% del total) pero hay entornos en los que los 18,9 km/h se superan prácticamente todos los meses —la ubicación menos afectada lo es en 5 meses—.

Así, hay ubicaciones en las que las instalaciones desatendidas hubieran superado, como promedio anual, el límite de viento establecido 1 día de cada 6 —y la menos afectada, 1 día de cada 33— que para el periodo enero-marzo y diciembre se convierte en 1 día de cada 4 —y la menos afectada, 1 día de cada 13—³⁷.

Velocidad del viento > 18,9 km/h. (Nº de días en 2017).

Estaciones meteorológicas y meses



Elaboración propia. Fuente: Open data Euskadi. Estaciones meteorológicas. http://opendata.euskadi.eus/contenidos/ds_meteorologicos/met_stations_ds_2017/es_dataset/index.shtml

Nota: Las estaciones meteorológicas miden la velocidad del viento a distintas alturas en un rango de (9 m-13 m).

En esta tesitura las instalaciones desatendidas —si no se quiere paralizar el funcionamiento de las instalaciones de suministro durante un número excesivo de días y evitar la huida de clientes (no sólo en ese día, sino en posteriores, debido a la incertidumbre de la disponibilidad de la instalación)— estarían obligadas a contratar personal que controlase o supervisase directamente el suministro, cuando el modelo de negocio de estas EESS se basa precisamente en la apertura ininterrumpida, según el modelo 24/7, sin personal *in situ* en la instalación y en la traslación del ahorro en costes al precio del carburante.

³⁷ En un análisis del periodo enero-marzo de los años 2016, 2017 y 2018 se observa que en las estaciones meteorológicas seleccionadas la velocidad del viento hubiese superado los 18,9 km/h en 18, 15 y 14 días como promedio.



Siniestralidad

- 104.** No se han encontrado datos oficiales sobre accidentes en EESS en España y por ello se debe recurrir a literatura comparada.

El Departamento en el Informe de respuesta a las alegaciones menciona los siguientes estudios con relación a la incidencia de los incendios en la seguridad de las EESS:

- "Fires at US Service Stations"³⁸ refleja que entre 2004 y 2008 en EEUU hubo una media anual de 2 muertos, 48 heridos y 20 millones de dólares en los siniestros que ocurridas en las 117.000 Estaciones de Servicio (2007). El 61% de los 5.020 incendios anuales son incendios de coches (3.050) de los que el 4% se debió a fugas y vertidos de líquidos inflamables, en especial la gasolina y un 3% de técnicas o mecanismos no adecuados en el repostaje.

- "Accidents en Stations-Service France, 1958-2007"³⁹ reporta 270 accidentes en Francia, con un total de 60 incendios y 32 explosiones. De los cuales, 32 accidentes (15%) se produjeron en la zona de repostaje siendo el balance total de 8 muertos, 18 heridos graves, 9 heridos leves, 157 daños al entorno y 93 daños materiales.

El informe CNMC (desatendidas) se refiere también a este último estudio "Accidents..." para destacar que sólo el 8% de los accidentes se produjeron durante la maniobra de repostaje a los usuarios, mientras que el 92% restante ocurrió durante la realización de labores de mantenimiento, de suministro de carburantes a los tanques de la instalación, etc. Incide también en que sus recomendaciones se refieren a sistemas de seguridad que podrían ser implantados en cualquier EESS, ya sea atendida, desatendida o de autoservicio, con el objeto de limitar el riesgo potencial de accidentes. La CNMC concluye así que la mera existencia de personal en la EESS no aparece como una medida o factor que pueda mitigar el riesgo de accidentes o incrementar la seguridad en las EESS.

- 105.** Los informes mencionados no distinguen entre EESS atendidas y desatendidas, tal y como sí hace, en cambio, el informe francés "Accidentologie des stations-service non surveillées"⁴⁰ que analiza los accidentes del periodo 2000-2009 y constata que en ambos modelos hay deficiencias en seguridad, sin que se pueda achacar a las desatendidas una especial peligrosidad por no contar con personal *in situ*.

³⁸ Ben Evarts. NFPA's "Fires at U.S. Service Stations". April 2011 <https://www.nfpa.org/News-and-Research/Fire-statistics-and-reports/Fire-statistics/Fires-by-property-type/Business-and-mercantile/Fires-at-US-Service-stations>.

³⁹ Ministère de L'Écologie, de L'énergie, du Développement Durable et de L'aménagement du Territoire. "Accidents en Stations-Service France, 1958 – 2007". https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/wp-content/files_mf/1373977733SY_station_service.pdf

⁴⁰ Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industriels (BARPI). "Accidentologie des stations-service non surveillées" https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/08/Accidentologie_stations-service-non-surveillees-Vfinal080210.pdf



Como se observa en el siguiente cuadro resumen, en las EESS atendidas hubo un mayor porcentaje de accidentes mortales y con heridos graves, daños medioambientales y depósitos afectados, mientras que en las desatendidas se dio un mayor porcentaje de daños a bienes ajenos, puestos de distribución afectados, explosión de botellas de GLP y mala voluntad.

	ES Atendida	ES Desatendida	Notas
Nº de accidentes	60	11	
% Accidentes mortales	10%	9%	Atendida: colisión (2 muertos), explosión (2), incendio (3) Desatendida: suicidio (1)
% Accidentes con heridos graves	10%	0%	Atendida: quemado tras colisión (1), quemado por distribución de GLP (2) y empleados heridos trabajando (4)
% Daños a bienes ajenos	1,70%	18%	Atendida: explosión de vapores de hidrocarburos tras descarga (1) Desatendida: instalaciones destruidas (sospecha de mala voluntad) (3) y dañada (1)
% Daños medioambientales	32%	0%	Atendida: fugas de hidrocarburos
% Puestos de distribución afectados	17%	36%	Atendida: a medias entre GLP y demás combustibles líquidos; similares proporciones de fugas, choques y propagación de incendios. Desatendida: incendios que afectan a las bombas (4)
% Depósitos afectados	13%	0%	Atendida: fugas en tanques de GLP (2) y en tanques de combustible líquido (6) con 2 fugas y 4 explosiones.
% Explosión de botellas de GLP	0%	45%	Desatendida: explosiones en botellas de GLP en ausencia de personal (5)
% Mala voluntad	1,70%	27%	

Asimismo, el estudio apunta la dificultad para extraer conclusiones absolutas de estos datos.

- 106.** En consecuencia, esta LEA/AVC no considera suficientemente justificada la restricción ligada a límites de velocidad del viento de 18,9 km/h, a partir de los cuales se obliga a las instalaciones desatendidas a proceder al cierre de la actividad, o a actuar en régimen atendido.

c. Otros aspectos

- 107.** Se establecen requisitos para la realización de las ETI como son su adaptación a las condiciones climatológicas mínimas de la CAE y su realización, al menos, con 75 litros de gasolina vertidos (artículo 20). En el primer caso se reitera lo manifestado en el apartado relativo a las condiciones meteorológicas, mientras que la cantidad del vertido debería ser revisada en la medida en que pudiera representar un



obstáculo no proporcional, dado que entidades técnicas competentes han manifestado la posibilidad de realizarlo con cantidades inferiores (25 litros).

- 108.** En lo que respecta a las prescripciones de seguridad relativas al sistema de hidrantes (artículo 25) —dos hidrantes frente a uno exigido por el Real Decreto 706/2018—, en la medida en que no estén condicionadas por las especificidades del régimen de atención, deberán exigirse en las mismas condiciones que las impuestas al resto de regímenes, sin que sea proporcionado imponer características diferenciadas.
- 109.** Por lo demás, esta LEA/AVC considera adecuadas las obligaciones de seguridad que resulten similares a las ya contempladas para las atendidas, o que siendo adicionales o diferenciadas de estas, deriven directamente de la ausencia de personal en la instalación, como las contempladas en los artículos 21, 23, y 24.

F. Capítulo V Control, inspección, mantenimiento

- 110.** Se especifican los procedimientos de revisión periódica de los equipos de trabajo y seguridad, las inspecciones a llevar a cabo y diversas obligaciones de comunicación (artículo 27).

Como se viene insistiendo a lo largo de todo el informe, estas condiciones deberán exigirse en las mismas condiciones que al resto de regímenes, sin que sea proporcionado imponer requisitos más gravosos, máxime cuando el Real Decreto 706/2018 limita la necesidad de disponer de un procedimiento de inspección periódica de los equipos de trabajo y seguridad a las instalaciones que actúen en régimen desatendido las 24 horas, frente al Proyecto de Decreto que opta por exigir una revisión trimestral de las instalaciones que actúen en régimen desatendido en todo o en parte de su horario.

- 111.** Se recogen distintas prevenciones relativas a los sistemas de monitorización (artículos 28-30) que aseguran su operatividad e impiden el funcionamiento del punto de suministro si existiese algún problema con los sistemas de comunicación, monitorización, video vigilancia y protección contra incendios. Dada la necesidad de asegurar la protección en todo momento del usuario en ausencia de personal *in situ* esta LEA/AVC considera proporcionales dichos requisitos.

G. Capítulo VI. Operación de descargas de camiones cisterna

- 112.** El Proyecto de Decreto añade nuevos requisitos a los contemplados en el Real Decreto 706/2017 (artículo 13.4 de la MI-IP 04) tales como la asistencia de personal



de la instalación (artículo 31.1), el acceso de la persona conductora a planos de la estación de servicio y la señalización de las bocas de carga (artículo 31.3), la prohibición de repostaje de vehículos durante la operación de rellenado de los tanques de suministro en el surtidor objeto de la descarga (artículo 32.1) así como distintos requisitos del área de descarga y de la tubería de la boca de venteo (artículo 32.2 y 32.3).

- 113.** La exigencia de asistencia de personal de la instalación resulta especialmente llamativa cuando, por el contrario, el Real Decreto 706/2017 contempla expresamente su no asistencia (artículo 13.4 de la MI-IP 04): “En el caso de descargas realizadas únicamente por el propio conductor de la cisterna, sin asistencia de personal de la instalación, deberá existir un protocolo de actuación acordado y firmado por la empresa expedidora / propietaria el producto, la empresa transportista y la empresa receptora del producto. Estos requisitos son aplicables a las instalaciones desatendidas y en aquellas atendidas durante las horas de cierre”.

El Proyecto de Decreto impone la existencia de personal a pie de instalación en la operación de descarga, cuando el Real Decreto 706/2017 da por bueno, en su lugar, la existencia de un protocolo de actuación con unos contenidos mínimos, protocolo que, también asume el Proyecto de Decreto, pero con más requisitos (plano de estación de servicios y señalización de bocas de carga).

La imposición de la asistencia personal implica, sin que la realidad ponga de manifiesto unos riesgos que lo justifiquen, la propia desnaturalización del legítimo objeto del negocio.

- 114.** En consecuencia, esta LEA/AVC no encuentra justificada la exigencia de asistencia de personal en la instalación durante las operaciones de descarga y llenado de los tanques.
- 115.** En el mismo sentido cabe informar en relación a la imposición de distintos requisitos del área de descarga y de la tubería de la boca de venteo (artículo 32.2 y 32.3).

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

- 116.** Conforme a la disposición adicional cuarta del Real Decreto 706/2017, y en relación con el denominado Libro de Revisiones, Pruebas e Inspecciones, en el que se registrarán, por las firmas y entidades que las lleven a cabo, los resultados obtenidos en cada actuación, se faculta al Director de Energía, Minas y Administración Industrial, a indicar el Libro a utilizar en la CAE, en tanto no exista indicación por norma de carácter superior.



117. No se objeta nada al respecto.

VI. CONCLUSIÓN

118. El mercado de la distribución minorista de carburantes de la CAE presenta las características propias del sector (integración vertical, concentración empresarial y redes paralelas de acuerdos de suministro exclusivo) si bien, de forma más acusada que en otros entornos geográficos.

119. Se constata que los precios antes de impuestos del gasóleo A y la gasolina 95 son los más elevados y que, a su vez, se sitúa por encima de la media de la UE. A esta realidad se une una pérdida progresiva de competitividad de la CAE con relación a otras CCAA, tal y como lo atestigua la evolución comparada de los precios promedio.

Por ello, se hace necesario promover una mayor concurrencia en la CAE, de tal manera que se propicie una mayor competencia efectiva que se concrete en términos de precios, estímulo de la innovación, ganancias en eficiencia y una mayor variedad y calidad de los productos y servicios ofrecidos.

120. Los datos expuestos corroboran la necesidad de contar en la CAE con una regulación eficiente en el mercado de la distribución minorista de carburantes. Sin embargo, el Proyecto de Decreto introduce requisitos adicionales a los establecidos en el Real Decreto 706/2017 que no en todos los casos satisfacen adecuadamente los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

121. Esta LEA/AVC emite informe favorable al proyecto de Decreto si bien se aprecia la necesidad de una mayor justificación de ciertas restricciones o condiciones que se exponen a continuación.

122. La seguridad de los usuarios y de las instalaciones representa el bien jurídico fundamental a proteger, pero no puede constituirse artificialmente en barrera de acceso al mercado mediante el establecimiento de parámetros excesivos.

Esta LEA/AVC aprecia falta de justificación en el expediente administrativo de ciertas limitaciones incluidas en el proyecto de Decreto, lo que impide poder realizar el juicio de proporcionalidad:

- la excepción de las sociedades cooperativas de los requisitos ligados a la seguridad.
- la limitación de dispensación para vehículos de masa máxima autorizada superior a 3.500 kg a 500 l.



- los límites de velocidad del viento establecidos que obligan al cierre o a la actuación en régimen atendido.
- la exigencia de asistencia de personal de la instalación en la operación descarga del camión cisterna.

Asimismo, esta LEA/AVC aprecia la especificación de numerosos requisitos que sólo tendrían sentido si se exigieran en las mismas condiciones a todas las instalaciones, independientemente del tipo de atención que presten, o encuentren su fundamento en una específica necesidad derivada del carácter desasistido de la instalación, en cuestiones como:

- carteles informativos.
- medidas de accesibilidad.
- hojas de reclamaciones.
- distancias de seguridad.
- diversas condiciones de seguridad.
- sistema de hidrantes.
- procedimientos de revisión periódica de los equipos de trabajo y seguridad, las inspecciones a llevar a cabo y diversas obligaciones de comunicación.
- acceso de la persona conductora del camión cisterna a descargar a planos de la estación de servicio y la señalización de las bocas de carga.
- distintos requisitos del área de descarga y de la tubería de la boca de venteo con la de la cisterna.

En caso de incluirse documentación o justificaciones adicionales en el expediente administrativo, esta LEA/AVC procederá a su estudio de cara a valorar la proporcionalidad de las medidas objeto de mayor justificación.