

Las incertidumbres que plantean la instalación y funcionamiento de las estaciones de servicio *low cost* y las gasolineras desatendidas

José Luis Ruiz-Navarro Pinar y José Luis Peñaranda Ramos

Abogados

Las estaciones *low cost* y las gasolineras desatendidas

En España desde 1998, a excepción de la explotación petrolífera, todas las actividades de refino, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos se encuentran liberalizadas.

Por lo que a la comercialización se refiere, la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio tenía como objetivo dinamizar los distintos sectores dotándoles de una mayor competitividad y entre ellos el de hidrocarburos.

Con anterioridad, el Real Decreto Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios estableció la posibilidad de que los grandes centros comerciales pudieran instalar estaciones de servicio. Las sucesivas modificaciones del Real Decreto Ley 6/2000, han ampliado la posibilidad de apertura de estaciones de servicio no solo a las grandes superficies si no también a los centros comerciales medianos.

El Real Decreto Ley 4/2013, tramitado como Ley 11/2013, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, ha supuesto un paso más de este proceso de liberalización, haciendo posible, entre otras medidas, la creación de las gasolineras *low cost* y desatendidas.

Las estaciones de servicio *low cost* son aquellas que ofrecen un precio menor que las estaciones tradicionales y dentro de ellas se encuentran las llamadas gasolineras desatendidas que no cuentan con la presencia de personal en sus instalaciones, de forma que el usuario debe repostar por sí mismo previo pago del importe con su tarjeta bancaria o en efectivo en un cajero automático.

La diferencia fundamental, respecto de las gasolineras *tradicionales*, se encuentra precisamente en la ausencia de todo personal que atienda a los usuarios, con el consiguiente ahorro de costes y la oferta del carburante a un precio más barato. Pero plantean también serios inconvenientes, sobre todo, en seguridad y atención a los usuarios.

Dentro de las gasolineras desatendidas han surgido nuevas modalidades como son las

instalaciones con un solo empleado "supervisor". Y, dentro de estas últimas, hay distintas variantes, las que cuentan con personal todo el día o las que cabe calificar como "modelo híbrido" en el que se integran las instalaciones con personal en horario diurno únicamente.

Ley 11/2013 ha introducido determinadas medidas en el sector de hidrocarburos y, en especial, la posibilidad de instalar estaciones de servicio de todo tipo en polígonos industriales y en ITVs así como la instalación de las llamadas gasolineras desatendidas que plantean serias dudas a la hora de su aplicación, pues colisionan o, al menos, resultan difíciles de compatibilizar, con otros campos normativos que serían igualmente aplicables.

En este artículo se expondrá, en primer lugar, la regulación de este tipo de instalaciones, haciendo mención tanto a la regulación estatal como a la autonómica. Después se analizarán las implicaciones que las últimas modificaciones legislativas, especialmente la Ley 11/2013, plantean para las estaciones de servicio en general y para las gasolineras *low cost* y las desatendidas en particular. Se examinarán la compatibilidad de la instalación de estas gasolineras con la

unidad de mercado y la ordenación del comercio, la protección del medio ambiente, la defensa de los consumidores y usuarios y los controles técnicos a que se encuentran sometidos también este tipo de estaciones de suministro por razón de la calidad y seguridad industriales.

La regulación de la comercialización de los hidrocarburos en la normativa estatal

La Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos eliminó de forma definitiva los precios máximos para todos los productos petrolíferos. A partir de entonces, los operadores y titulares de estaciones de servicio tienen libertad para determinar el precio de venta de gasolinas y gasóleos.

Esta medida supuso la aparición de nuevos operadores de suministro al por menor facilitada por la legislación posterior como fue el Real Decreto Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que contempla la posibilidad de que los grandes centros comerciales puedan instalar estaciones de servicio propias.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, en sentencias 170/2012, de 4 de octubre y 233/2012, de 13 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de los apartados a) y c) de la Disposición Transitoria Primera, de dicho Real Decreto Ley 6/2000, por *“alterar el orden constitucional de distribución de competencias”*.

Por eso, debieron ser las sucesivas modificaciones del Real Decreto Ley 6/2000, las que ampliaran la posibilidad de apertura de estaciones de servicio, no sólo en las grandes superficies, sino también, en los centros comerciales medianos.

La Ley 11/2013 dio un paso significativo en este proceso de liberalización, haciendo posible, entre otras cosas, la creación de las gasolineras *low cost*.

En concreto, estas instalaciones se encuentran amparadas por las disposiciones del Título V de la Ley 11/2013, que contiene medidas que afectan directamente a la distribución y suministro de carburantes al por menor.

Son de destacar las siguientes modificaciones que introduce la Ley 11/2013:

En primer lugar, el artículo 39.2, que modifica el artículo 43.2 de la Ley del Sector de Hidrocarburos y proclama el principio de libertad de empresa en el ejercicio de la actividad de distribución al por menor de combustibles.

Coherentemente con ello, no cabe establecer controles sobre el ejercicio de la actividad, sin perjuicio de los actos de inspección técnica de las instalaciones, las normas de seguridad de las mismas, la regulación de la metrología y metrotecnia y la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Si bien los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán contener la regulación pertinente para determinar que la localización de estas instalaciones sea compatible con el régimen de los usos del suelo, se prevé expresamente que tal regulación no podrá incidir en la actividad de distribución, al no poder condicionar las características técnicas, ni imponer una tecnología concreta.

Así mismo, en coherencia con la implicación del principio de unidad de mercado, se contempla una regulación armonizada mediante un procedimiento común para el otorgamiento de las referidas autorizaciones por parte de las autoridades autonómi-

cas y locales, que se remite a la legislación básica estatal.

Como hemos anticipado, el Tribunal Constitucional en sentencias 170/2012, de 4 de octubre y 233/2012, de 13 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de los apartados a) y c) de esta Disposición transitoria primera del Real Decreto Ley 6/2000, por ser *“contrario al orden constitucional de distribución de competencias.”*

Tal pronunciamiento del Tribunal Constitucional resultaba coherente con su doctrina consolidada sobre el reparto de competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio, fijada con carácter general en sus sentencias 61/1997, de 20 de marzo, (referida al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), y 164/2001, de 11 de julio (que se pronuncia sobre la Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998).

En estas sentencias el Tribunal Constitucional, sin negar al Estado la posibilidad de establecer una regulación al amparo del artículo 149.1.1ª, 13ª y 25ª CE, precisa que la competencia esencial en materia urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que la supletoriedad del derecho estatal pueda convertirse en un título atributivo de competencias.

A la vista de esta doctrina constitucional, el artículo 39 de la Ley 11/2013, que modifica el artículo 43 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, puede plantear problemas de competencia entre los poderes públicos afectados.

Porque, cuando este precepto impone la compatibilidad de la actividad de instalaciones de suministro al por menor con los usos del suelo comerciales (*“individuales o agrupadas, centros comerciales, establecimientos de inspección técnica de ve-*

hículos y zonas o polígonos industriales”), está haciendo uso de una técnica propia del planeamiento, lo que podría pugnar con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que atribuye esta competencia en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

Una valoración semejante merece el artículo 40 de la Ley 11/2013, que modifica el Real Decreto-Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en los Mercados de Bienes y Servicios. Baste mencionar la previsión contenida en el artículo 4.3, que dispone que *“La superficie de la instalación de suministro de carburantes, no computará como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en el que se integre a efectos de la normativa sectorial comercial que rija para estos.”*

Aunque dicho apartado vino a sustituir a la letra a) de la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto Ley 6/2000, declarada inconstitucional por STC 170/2012, por invadir competencias autonómicas, la nueva redacción puede incurrir en parecidos defectos.

Mención especial merece la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 11/2013, en relación con el silencio positivo referido a las licencias municipales de construcción de instalaciones de suministro.

Porque, con independencia de la dificultad de sujetar el régimen del silencio positivo a la legislación general sobre autorizaciones administrativas, el sistema de autorizaciones para la instalación de establecimientos de suministro de carburantes encaja con dificultad con la legislación urbanística, ya que se trata de actividades sensibles y que han de contar, además, con las correspondientes declaraciones de impacto ambiental.

Para ejercer tales actividades, es necesario acometer las oportunas obras de edifica-

ción para la instalación de las estaciones de servicio, supuestos en los que el régimen del silencio es justamente el contrario. Así, lo establece, por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuyo artículo 9.8 (que tiene carácter básico, conforme a la Disposición final 19ª.1).

Parece existir, por tanto, una contradicción o, al menos, una disparidad entre ambos textos difícil de salvar. Pues el silencio positivo de la nueva redacción en poco se compadece con el negativo que exige la norma de la Ley del Suelo. Lo que sí parece evidente es que el mero transcurso de los 8 meses para resolver y notificar no puede tener efectos estimatorios si el proyecto de inatación de la estación de suministro de carburante contraviene la legislación o el planeamiento urbanístico.

Con la exposición anterior no se pretende sostener que las disposiciones de la Ley 11/2013 en materia de urbanismo hayan supuesto una derogación de la legislación y de la ordenación urbanística vigente. De hecho, el artículo 6.1 de la Ley del Sector de Hidrocarburos, parece querer salvar su compatibilidad con la ordenación del territorio y la urbanística.

Tampoco se quiere obviar que toda la regulación a que se ha hecho mención en este apartado se refiere a todas las instalaciones de suministro de carburantes y no solamente a las desatendidas.

Pero la exposición anterior sí sirve para poner de manifiesto que las previsiones establecidas para el ejercicio de la actividad urbanísticos, que justificarían que al regularse estas instalaciones se contemplaran todas estas perspectivas, para eliminar o, cuando menos, reducir, la inseguridad ju-

rídica e incertidumbre para los operadores y los usuarios que debería resolverse por el legislador mediante la aprobación de la oportuna normativa que haga de las estaciones de servicio desatendidas unas instalaciones adaptadas al ordenamiento jurídico en su integridad.

Las comunidades autónomas y las estaciones *low cost* y desatendidas

Las Comunidades Autónomas han ido progresivamente dictando normas sobre las estaciones de servicio *low cost* y desatendidas que se ha traducido fundamentalmente en la necesidad de que este tipo de gasolineras cuenten con la presencia de al menos un trabajador para atender a las eventuales reclamaciones de los usuarios y garantizar las medidas de seguridad en las instalaciones.

La normativa autonómica se ha aprobado con la finalidad de velar por la seguridad, proteger los derechos de los consumidores y usuarios, asistir debidamente a las personas discapacitadas e impulsar la creación de empleo.

Andalucía, Navarra, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Aragón, Murcia, Comunidad Valenciana y Galicia a las que habrá que añadir próximamente las Comunidades de Madrid y Extremadura, disponen de legislaciones específicas para regular la atención de las gasolineras desatendidas. Cataluña y el País Vasco cuentan también con iniciativas al respecto.

El artículo 51 de la Constitución atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios. Y, más concretamente, en lo referente a la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Aunque existe una normativa estatal en esta materia, que contiene la regulación básica de aplicación a todo el territorio nacional, la competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios es fundamentalmente autonómica, respecto de la legislación estatal básica, porque así se ha transferido a través de los Estatutos de Autonomía. Ya sea como competencia fal-samente exclusiva bien como competencia de desarrollo y ejecución de la legislación básica estatal lo cierto es que las diferencias normativas se deben únicamente a la decisión de las autoridades autonómicas de establecer un régimen específico para el suministro del combustible o no hacerlo.

Además, la competencia de las Comunidades en materia de industria y de comercio interior también se ha utilizado como título para regular las condiciones de suministro de las gasolineras desatendidas.

La introducción de condiciones específicas en la comercialización del combustible y su suministro, se ha articulado de diferente modo en función de la Comunidad Autónoma.

Se ha recurrido en unos casos a la modificación de las leyes reguladoras de la defensa de consumidores y usuarios (Aragón, Murcia, Comunidad Valenciana); en otros, a Decretos específicos que regulan los derechos de los consumidores en las actividades de distribución de combustibles al por menor (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Navarra).

No faltan otras Comunidades que, por el momento, no han establecido regulación al respecto (Cataluña, Galicia, País Vasco, Extremadura y La Rioja), lo que determina, en principio que rija el principio de libertad de establecimiento previsto en la legislación de hidrocarburos, sin que existan los límites previstos en la normativa autonómica en

relación con los establecimientos que funcionan de una forma automatizada.

Aunque existen algunas diferencias en función del territorio, lo cierto es que la normativa autonómica, allí donde existe, es muy similar y establece una misma condición esencial en la distribución de las gasolineras desatendidas.

En unos casos, se ha previsto esta condición únicamente durante el horario diurno pero, en la mayoría, se ha optado por imponer la presencia del responsable siempre que *“permanezcan abiertas y en servicio”*.

Los motivos invocados han sido variados, pero resultan básicamente coincidentes en las diferentes Comunidades Autónomas.

La invocación de las condiciones de seguridad como límite

El primer motivo que ha justificado la introducción de restricciones en la forma de atender estas instalaciones ha sido ofrecer a los usuarios las suficientes garantías de seguridad.

El combustible es un producto peligroso, por lo que su tratamiento justifica que exista una regulación específica que valore las condiciones que han de concurrir para ser distribuido.

De modo que la obligación de la presencia de una persona responsable se impone por razones de seguridad, para asegurar que los usuarios cumplan con la normativa y respeten las prohibiciones establecidas

Derechos de los consumidores y usuarios: especial protección de personas discapacitadas

Un segundo motivo es garantizar la protección de los derechos de los consumidores

en general y, especialmente, evitar situaciones de discriminación respecto de quienes no pueden utilizar el servicio por sí mismos, como puede suceder con las personas discapacitadas.

En relación con este punto, es la propia normativa autonómica la que introduce la necesidad de vigilar para que se ofrezca un trato igualitario a las personas discapacitadas. De este modo, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana, lo han introducido como parte del articulado.

Es muy posible que ante eventuales problemas con las hojas de reclamación, la emisión de facturas o cuestiones como la medición del combustible o incluso los riesgos por una mala utilización de la manguera y la prohibición de fumar puedan tener solución, de forma más rápida, con la aprobación de la normativa autonómica.

Algunos ámbitos jurídicos que inciden en la instalación y funcionamiento de las estaciones de servicio *low cost* y gasolineras desatendidas

Hemos señalado que la regulación de la instalación de las estaciones de servicio y en particular de las gasolineras desatendidas, especialmente por las medidas introducidas en la Ley 11/2013, suscitan dudas de interpretación, lo que merma la seguridad jurídica que requieren los operadores económicos y los consumidores. Dudas que no sólo provienen de la regulación dictada a nivel autonómico, sino también de la normativa que resulta también aplicable a estas estaciones de servicio en otros ámbitos del ordenamiento estatal.

Por ello, examinaremos los aspectos de la normativa de los distintos sectores del orde-

namiento jurídico que inciden en la instalación y funcionamiento de este tipo de estaciones.

Unidad de mercado

La Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado tiene como objetivo hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional recogido en el artículo 139 de la Constitución.

La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (artículo 1º de la Ley). Pues la fragmentación del mercado se traduce en un elevado coste que dificulta la actividad económica e impide aprovechar las economías de escala para operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y reduce la competitividad.

Por eso, la Ley 20/2013 contempla, en el Capítulo V, (artículos 19 y 20) medidas que afectan al comercio nacional, mediante el establecimiento del principio de eficacia que conlleva que cualquier operador legalmente establecido pueda ejercer su actividad económica en todo el mercado y cualquier producto pueda circular por el territorio nacional sin que quepa, en principio, requerir nuevos requisitos o trámites adicionales por otras autoridades diferentes. Es decir, por el *principio de eficacia*, todo operador económico tiene derecho a actuar de acuerdo con la normativa de su lugar de origen.

Por su parte y en conexión con este principio de libre prestación de servicios en todo el territorio nacional, el artículo 20 dispone la eficacia en el Estado de los medios de intervención de las autoridades competentes que

permitan el acceso a una actividad económica o a su ejercicio.

Este principio de eficacia tan solo se exceptúan los casos de instalaciones o infraestructuras físicas, los supuestos de uso del dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio esté limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas (artículo 20.4).

Son suficientes estos ejemplos para comprobar el alcance de esta norma sobre la instalación y funcionamiento de las estaciones de servicio. El acceso a la actividad estará sometida a la normativa del lugar de origen del operador, mientras que el ejercicio lo será en base a la normativa del lugar de establecimiento.

No han faltado voces críticas contra esta regulación que puede alterar en algunos ámbitos el sistema de distribución de competencias previsto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Porque, según cómo se aplique, el principio de eficacia puede introducir *de facto* un trato desigual entre los operadores de las distintas Comunidades Autónomas.

El principio de unidad de mercado, consecuencia del de unidad territorial (artículo 2º de la Constitución), tiene en los artículos 38, 40, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1 y 157.2 de nuestro Texto Fundamental una base sólida que fue destacada por el Tribunal Constitucional para subrayar su conexión con la igualdad del ejercicio de la actividad económica.

Pero, al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio de unidad de mercado debe hacerse compatible con la configuración del Estado que reconoce la autonomía de las Comunidades Autónomas, por lo que *“la unidad no significa uni-*

formidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos.” (STC 96/2002, de 25 de abril)

Así, la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado, introduce mediante el principio de eficacia un nuevo criterio de relación entre los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas, toda vez que la normativa de una de ellas desplaza a las normativas de los entes territoriales que ostentan las mismas competencias materiales. Es decir, establece que las regulaciones autonómicas o locales más liberalizadoras, o si se prefiere menos restrictivas para el acceso al ejercicio de una actividad económica (y desde esa perspectiva, más “eficaces”) se impongan en el territorio donde se va a ejercer la actividad desplazando a las normas que rigen en dicho territorio.

Bien es cierto que no se altera el sistema de reparto competencial, ya que las Comunidades Autónomas y los entes locales podrán continuar ejerciendo sus atribuciones, pero las normas que estas entidades dicten se verán relegadas por las normas que otros entes territoriales hayan aprobado en ejercicio de esas mismas competencias.

La Ley no otorga la competencia normativa al Estado remitiendo a los entes territoriales -Comunidades Autónomas y entes locales- la función ejecutiva o de desarrollo, si no que, en función de cuál sea la norma autonómica o local menos intervencionista, ésta será de aplicación prioritaria sin que el ente territorial de destino pueda aplicar la suya.

De ahí que el principio de eficacia, tal y como se configura en la Ley 20/2013, tenga un encaje complejo en nuestro modelo de distribución de competencias, pudiendo aumentar la litigiosidad, por cuanto las Comunidades Au-

tónomas y los entes locales celosos del cumplimiento de sus normas, pueden entender que son ellos los legitimados para conceder las licencias en aquellas actividades reguladas en que tengan competencia. De hecho, las Comunidades de Cataluña, Andalucía y Canarias han planteado ante el Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidad por entender que esta Ley invade competencias autonómicas.

Además se puede llegar a violentar el principio de igualdad de los operadores económicos ya que un operador puede ver cómo su competidor actúa en el mismo ámbito territorial amparado por una normativa que le puede resultar más ventajosa.

En definitiva, la Ley 20/2013 de unidad de mercado ha introducido más complejidad en un panorama legislativo en el que las leyes "Paraguas" (Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) y "Ómnibus" (Ley 25/2009) que incorporaron la Directiva 123/2006, ya habían establecido un modelo común ampliamente liberalizador.

Complejidad que justificaría también tomar en consideración esta perspectiva en la regulación de las instalaciones de servicio de carburantes y, por supuesto, de las desatendidas.

Ordenación del comercio

Merece la pena comentar igualmente algunos aspectos de la Ley 11/2013 que afectan al comercio interior.

El artículo 40 de la Ley por el que se modifica el artículo 3 del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, amplía, como hemos visto, el ámbito subjetivo para la instalación de estaciones de suministro de productos petrolíferos a las agrupaciones de establecimientos comerciales, centros comerciales, parques

comerciales, establecimientos de Inspección Técnica de Vehículos y zonas o polígonos industriales, frente a la legislación precedente –art. 3 del RD 6/2000- que solo permitía establecer estas instalaciones en los centros comerciales individuales.

Además recordemos que este artículo 40 introduce dos nuevos apartados al artículo 3 citado: el tercero que prohíbe a los entes locales que, en ausencia de suelo cualificado específicamente para estaciones de servicio o unidades de suministro denieguen su instalación en los citados establecimientos y zonas; y el cuarto que, a los efectos de la normativa sectorial comercial, determina que la superficie de la estación de servicio no compute como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en que se integre.

Si bien esta norma no puede considerarse "incompatible" con la normativa sobre comercio interior de las Comunidades Autónomas, sí presenta cuando menos un complejo encaje con ellas.

Protección del medio ambiente

En el ámbito del medio ambiente existe un conjunto de normativa de obligado cumplimiento para la instalación de estos establecimientos como es la normativa referente a residuos tóxicos y peligrosos, vertidos, suelos contaminados, emisiones de compuestos orgánicos volátiles COV's, y almacenamiento y distribución de combustible, cuya normativa se encuentra contenida en el Real Decreto 1416/2006, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 06, procedimiento para dejar fuera de servicio los tanques de almacenamiento de productos petrolíferos líquidos; y Real Decreto 1523/1999, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04 "Instalaciones fijas para distribución al por menor de carburantes

y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público".

En concreto, la MI-IP04 no dedica ningún capítulo a las estaciones de servicio desatendidas. Sí existe, sin embargo, un proyecto de modificación de esta norma que regula las instalaciones desatendidas. El capítulo XII de esta Instrucción contiene disposiciones sobre emergencias, seguridad de las instalaciones, descarga de camiones cisterna, comunicaciones en caso de incidencias y monitorización y visitas de inspección y control que deben cumplir todas las instalaciones desatendidas cuenten o no con personal responsable. Esta modificación debería aprobarse con celeridad por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Protección de los consumidores y usuarios

El Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, establece como derechos básicos de los consumidores y usuarios la protección de sus legítimos intereses económicos, así como la información necesaria de los diferentes servicios que se prestan.

Es manifiesto que las estaciones desatendidas no pueden garantizar el efectivo cumplimiento de estos derechos al no contar con personal responsable del servicio.

Qué decir, por ejemplo, del derecho de información que debería llevar, en todo caso, a hacer posible que los usuarios tengan conocimiento del tipo de instalación al que se dirigen antes de llegar a ella, así como a garantizar que la distancia existente a la próxima instalación "atendida" garantiza el suministro en condiciones mínimamente satisfactorias.

Desde la perspectiva de los derechos de los consumidores y usuarios, las soluciones intermedias (presencia de responsable sólo en horario diurno) resultan insatisfactorias, pues si concurren razones de seguridad o de garantía de derechos en un horario, lo mismo sucede en el resto, por lo que tales opciones significan asumir que las restricciones de atención suponen también reducción de las garantías y derechos de los usuarios.

Transporte de mercancías peligrosas

El artículo 40 del Real Decreto 97/2014, a propósito de la carga y descarga del carburante por los camiones cisterna en las estaciones de servicio, dispone: *“No se permitirá la salida del vehículo si no se han realizado los controles aplicables, en cada caso, de la relación de comprobaciones para la carga/descarga de mercancías peligrosas”*

Conforme a esta norma es evidente que la misma es de imposible cumplimiento en las estaciones “desatendidas”, toda vez que es necesario que en dicha instalación exista al menos una persona responsable y cualificada que pueda adoptar la decisión de permitir o no la salida de los camiones cisterna una vez realizada la descarga.

Por su parte, la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, considera en su artículo 140.15.18, como infracción muy grave, el repostaje en envases o embalajes no homologados, lo que no se puede controlar en las gasolineras desatendidas.

A este respecto, especialmente importante es también el Acuerdo Europeo sobre el Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas (ADR), por sus siglas en inglés *Agreement on Dangerous Goods by Road*, en el que están incluidos los gasóleos y las gasolinas dentro de la clase C de mercancías inflamables. Ninguna de sus previsiones

pueden ser comprobadas en las estaciones desatendidas.

El informe de la comisión nacional de los mercados y la competencia sobre la regulación de las estaciones de servicio desatendidas

Como vemos, las estaciones desatendidas es un tema de actualidad y no exento de polémica. La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia muy recientemente, el 28 de julio pasado, ha publicado un extenso informe sobre ellas.

En sus recomendaciones, basándose en la experiencia europea donde las estaciones de servicio desatendidas representan un “formato habitual en números mercados”, considera conveniente la eliminación o modificación de las disposiciones de las Comunidades Autónomas que obligan a un servicio atendido. También propone que las instalaciones regentadas por cooperativas puedan servir carburante a consumidores no socios. Así mismo sugiere eliminar cualquier disposición normativa que pueda restringir el impulso del mercado minorista de suministros de carburantes a través de las estaciones de servicio o limite la competencia efectiva en este mercado. En particular, el Informe entiende que deben eliminarse las normas que restrinjan la aparición de nuevos modelos de gasolineras, por ejemplo, en aparcamientos de supermercados, talleres de vehículos o comunidades de vecinos con instalaciones idóneas para el almacenamiento y distribución de carburantes.

Las reacciones al Informe no se han hecho esperar. Así, asociaciones de empresarios de estaciones de servicio y de consumidores han criticado con dureza el documento, considerando que perjudica la estabilidad y la creación de empleo a la vez que no protege los derechos y la seguridad de consumidores y usuarios.

Una propuesta: la aprobación de una norma básica estatal

La Ley 11/2013, de Medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento económico y la creación de empleo, ha permitido la aparición de las estaciones de servicio denominadas *low cost* y entre ellas las desatendidas. Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Ley resultan en muchos casos difíciles de compatibilizar con otras normas que son igualmente de aplicación. Estas modificaciones plantean, pues, incertidumbre y crean inseguridad jurídica para los operadores y los consumidores.

La pluralidad de las normas existentes haría imprescindible la aprobación de una regulación básica estatal que comprendiera las prescripciones necesarias de seguridad y atención a los usuarios que deberían contar, al menos, con una persona responsable de su adecuado funcionamiento.

Sin necesidad de cuestionar la legitimidad de las diferentes soluciones adoptadas por cada Comunidad Autónoma, ni examinar su compatibilidad con el principio de igualdad en su vertiente territorial (artículo 139.2 CE), lo cierto es que la diferencia sustancial de trato impone la necesidad de que esta regulación se aproxime a través de una normativa básica estatal que parece imprescindible.

Esta futura norma deberá establecer las razones de seguridad y protección al usuario que justifican la presencia, cuando menos, de una persona cualificada que atienda las contingencias que puedan plantearse. Y ello en las situaciones ordinarias, pues en los supuestos de emergencia parece difícil aceptar que la presencia de un responsable responda de forma satisfactoria al supuesto que pueda plantearse. ■