

**COMISIÓN EUROPEA**

Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes

Modernización del Mercado Único
Servicios a EmpresasBruselas, **23 FEB 2017**
GROW E4/MRPunto de contacto EU Pilot
Reino de España**Asunto: EU Pilot(2017)9146: Estaciones de servicio automáticas en España.
Libertad de establecimiento. Justificación. Análisis de necesidad y de
proporcionalidad**

Muy señor mío / Muy señora mía:

El 1 de julio de 2016, la Comisión Europea recibió una denuncia relativa a las normativas por las que se exige la presencia de al menos un empleado en las estaciones de servicio de Andalucía, Navarra, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Murcia, así como a otras disposiciones similares adoptadas, como las de Extremadura (donde entraron en vigor el 21 de junio de 2016), o a punto de ser adoptadas, como las de Madrid y Asturias.

Se trata, fundamentalmente, de las siguientes normativas autonómicas:

Andalucía: Decreto 537/2004

Navarra: artículo 7 del Decreto Foral 182/1997

Castilla-La Mancha: artículo 2 del Decreto 33/2005, de 5 de abril

Comunidad Valenciana: disposición adicional segunda de la Ley 1/2011 por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana

Illes Balears: artículo 7 del Decreto 31/2015, de 8 de mayo

Murcia: disposición adicional única de la Ley 7/2015, de 24 de marzo

Las disposiciones mencionadas exigen la presencia de una persona como mínimo durante las horas de apertura de una estación de servicio, de modo que puedan garantizarse los derechos del consumidor previstos en dichas normativas autonómicas, en particular por lo que se refiere a los usuarios vulnerables o con discapacidad.

Libertad de establecimiento: restricciones

Cabe observar que el requisito de la presencia de un empleado como mínimo durante las horas de apertura de una estación de servicio puede constituir una restricción a la libertad de establecimiento de las empresas establecidas en otros Estados miembros de la UE distintos de España que utilicen el modelo de la estación de servicio automática (o sin personal de forma presencial) como modelo de negocio. Existen estaciones de servicio

automáticas en muchos Estados miembros de la UE, como Francia, Italia, Bélgica, Suecia, Dinamarca, etcétera, que, en general (con la única salvedad de Grecia), ofrecen precios más bajos a los consumidores. Se calcula que, teniendo en cuenta la ampliación del horario de apertura de las estaciones de servicio en España y los derechos de los trabajadores a vacaciones y ausencias, una estación de servicio en España necesitaría al menos tres empleados para cumplir dicho requisito, con un coste de 60 000 EUR como mínimo, lo que repercutiría en el consumidor final.

Cabe señalar que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su propuesta PRO/CNMC/002/16, de 28 de julio de 2016, referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas, recomendó la eliminación de toda disposición que incluyera la obligación de servicio atendido.

Directiva de servicios: evaluación y justificación de la restricción

El artículo 15, apartado 2, letra f), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior («Directiva de servicios», publicada en el DOUE L 376 de 27.12.2006, p. 36) dispone que los requisitos «que obliguen a tener un número mínimo de empleados» forman parte de los que el Estado miembro debe eliminar de su legislación, a menos que sean no discriminatorios, justificados y necesarios para proteger una razón imperiosa de interés general.

Evaluar si el requisito de la presencia de al menos un empleado en un Estado miembro puede considerarse una restricción incompatible con el Derecho de la Unión en lo relativo a la libertad de establecimiento de empresas establecidas en otros Estados miembros que tienen como modelo de negocio las estaciones de servicio automáticas exigiría examinar si dicha restricción está justificada por razones imperiosas de interés general como, por ejemplo, la seguridad pública o la protección de los consumidores, en particular de los usuarios con discapacidad o vulnerables, y si es no discriminatoria, necesaria y proporcionada en relación con el objetivo perseguido.

Justificación de la medida

Por lo que se refiere a los motivos de seguridad, cabe señalar que de la amplia experiencia de las estaciones de servicio automáticas situadas en otros Estados miembros de la UE no se desprende que existan riesgos para la seguridad que pudieran ser abordados gracias a la presencia física de un empleado. Además, en cuanto a España, como se indica en la propuesta de la CNMC, las pruebas indican que las cooperativas agrarias del país han operado durante años de acuerdo con la normativa, sin la necesidad de contar con una persona física en las instalaciones de distribución minorista de carburantes. Parece que la seguridad no es la razón imperiosa de interés general que ha motivado la adopción de las medidas regionales.

Por lo que se refiere al mantenimiento de los puestos de trabajo, debe observarse que el Tribunal de Justicia no lo considera una razón imperativa que pueda justificar una restricción de las libertades fundamentales.

Si nos atenemos a la letra de las disposiciones, parece que la medida tiene por objeto la protección de los consumidores, garantizándoles el ejercicio de sus derechos previstos en los mismos instrumentos jurídicos y ayudando a los usuarios vulnerables o con discapacidad. La protección de los consumidores ha sido reconocida por el Tribunal de

Justicia de la Unión Europea como una razón imperiosa de interés general que puede justificar una restricción de la libertad de establecimiento. Sin embargo, la medida debe ser necesaria y proporcionada en relación con el objetivo perseguido.

Parece incoherente con el objetivo de protección de los consumidores el hecho de que una medida destinada a proteger a los consumidores excluya la posibilidad de que estos se abastezcan de combustible a precios más bajos y se beneficien del modelo empresarial de las estaciones de servicio automáticas. Del mismo modo, la experiencia no ha puesto de manifiesto que los derechos de los consumidores no estén protegidos o lo estén menos en las estaciones de servicio automáticas en otros Estados miembros.

Además, no cabe duda de que existen otras medidas menos restrictivas para garantizar la protección del consumidor en las estaciones de servicio que no exigen la presencia de un empleado que probablemente carece de la facultad o la cualificación para garantizar la protección de los derechos de los consumidores. Por lo que se refiere a los usuarios vulnerables y con discapacidad, tienen la posibilidad de utilizar estaciones de servicio atendidas (la Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas estima que son aproximadamente 300 las estaciones de servicio automáticas de un total de 9 814 estaciones de servicio en funcionamiento en España, es decir, el 5 % de la cifra total) o beneficiarse de las normas de ayuda a personas con discapacidad o de la ayuda de otros usuarios.

Notificación de dichas medidas

Según la denuncia, las medidas controvertidas en la Comunidad Valenciana, Illes Balears y Murcia, y los proyectos de normativas de Madrid, Asturias y Extremadura no han sido notificados a la Comisión tal como requiere la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Cabe recordar que el artículo 15, apartado 7, de la Directiva de servicios establece lo siguiente:

«7. Los Estados miembros notificarán a la Comisión cualquier nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa en la que se prevean requisitos contemplados en el apartado 6, motivándolos. La Comisión comunicará dichas disposiciones a los demás Estados miembros. Esta notificación no impedirá a los Estados miembros adoptar las disposiciones en cuestión.

En el plazo de tres meses a partir de la recepción de la notificación, la Comisión examinará si estas nuevas disposiciones son compatibles con el Derecho comunitario y, si procede, adoptará una decisión en la que solicite al Estado miembro de que se trate que no las adopte o que las derogue.

La notificación de un proyecto de ley nacional de acuerdo con la Directiva 98/34/CE cumplirá a la vez con la obligación de notificación establecida en la presente Directiva.».

En caso de que las disposiciones controvertidas no hayan sido notificadas a la Comisión Europea, el Reino de España habrá incumplido las obligaciones del artículo 15, apartado 7, de la Directiva de servicios.

Precedente relativo a la prohibición de estaciones de servicio automáticas en zonas urbanas de Italia

Cabe señalar que, a raíz de una denuncia y de la intervención de la Comisión Europea, las autoridades italianas han levantado la prohibición que pesaba sobre las estaciones de

servicio automáticas en zonas urbanas de Italia, gracias al artículo 23 de la Ley n.º 161, de 30 de octubre de 2014, por el que se establecen «Disposiciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea – Ley europea 2013-bis» (publicado en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* n.º 261, de 10 de noviembre de 2014, suplemento ordinario n.º 83/L). Las autoridades italianas justificaron la nueva disposición del siguiente modo:

«Esta disposición constituye la expresión del principio de protección de la competencia que debe respetar la normativa regional pertinente. Garantiza la plena conformidad con las disposiciones de la legislación de la UE en materia de protección de la competencia, así como que, para el establecimiento y la explotación de una estación de servicio, se eliminen las restricciones o limitaciones existentes a la utilización continuada, incluso sin personal, de equipos de repostaje de prepago de autoservicio».

Solicitud de información adicional y justificación

En vista de lo anteriormente expuesto, agradeceríamos que se nos enviaran:

- todas las normativas autonómicas que requieren la presencia de un número mínimo de empleados en estaciones de servicio en España;
- información sobre la notificación de todas esas disposiciones a la Comisión Europea con arreglo al artículo 15, apartado 7, de la Directiva de servicios;
- el análisis de necesidad y proporcionalidad de la restricción. En particular, deseamos disponer de explicaciones detalladas sobre por qué ese requisito es necesario y adecuado y por qué no se han adoptado otras medidas alternativas menos restrictivas.

Atentamente,



Maria REHBINDER
Jefa de Unidad

Persona de contacto:

Konstantinos DIMITRIADIS, teléfono directo: +32 22965720