

INFORME DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Objeto: Informe sobre alegaciones presentadas en fase de consulta previa a la derogación del Decreto Foral 182/1997 de 30 de junio, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministros de gasolinas y gasóleos de automoción en instalaciones de venta al público.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con fecha 30 de abril se procedió a publicar en el área de Gobierno Abierto del portal web del Gobierno de Navarra la correspondiente consulta pública relativa a la derogación del Decreto Foral 182/1997 arriba citado a fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias o no regulatorias.

Con fecha 23 de mayo el Comité de Entidades Representantes de las Personas con Discapacidad de Navarra (CERMIN) presenta escrito de alegaciones oponiéndose a la derogación del citado Decreto Foral por entender que supone una discriminación por razón de discapacidad al convertir forzosamente al cliente en operario.

El CERMIN entiende que el mercado y el avance tecnológico no ofrecen posibilidades para el uso autónomo de estaciones del servicio sin personal por parte de personas con limitaciones de movilidad de modo que estas personas verían vulnerados sus derechos como personas con discapacidad al verse privadas de un servicio esencial para su movilidad y por tanto para su autonomía personal y cívica.

Considera también el CERMIN que la legislación europea en la que se basa la derogación del Decreto Foral 182/1997 es contraria a los tratados internacionales defensores de la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad como la convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por el Estado Español.

Con fecha 23 de mayo de 2018 presenta escrito de alegaciones la Asociación de Empresarios de Estaciones del Servicio de Navarra (en adelante AEESNA) en el que resumidamente pone de manifiesto lo siguiente:

1. El modelo de estaciones de servicio desatendidas es discriminatorio por ser contrario al artículo 29 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social ya que resultan excluidas de este servicio convirtiéndose

forzosamente de usuarios en operarios produciéndose una marginación social de este colectivo.

Las estaciones de servicio desatendidas resultan inaccesibles para los discapacitados y no se entiende que se derogue la exigencia de la presencia de una persona sin haber regulado todavía los requisitos de accesibilidad de todas las instalaciones de venta al público de carburantes y combustibles a vehículos.

Según el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMIN) la normativa que favorece la implantación de las estaciones de servicio desatendidas priva a los discapacitados del principio de libre circulación de personas y no protege sus derechos.

Que la iniciativa de derogar el Decreto Foral 182/1997 choca con el Proyecto de Ley Foral de Accesibilidad Universal promovido por Gobierno de Navarra

2. La seguridad de las instalaciones y de la actividad de suministro de carburantes es de interés general.

En este sentido argumenta la AEESNA que la estaciones de servicio atendidas no necesitan medidas de seguridad especiales, que los carburantes son mercancías peligrosas, que el Decreto Foral 182/1997 establece medidas que mejoran la seguridad tanto en el momento de la descarga de la cisterna como para controlar los repostajes de los vehículos cuando se trata de estaciones de autoservicio y diversas leyendas o pictogramas que contienen información preceptiva para los usuarios, que las medidas especiales establecidas en la nueva MI-IP 04 no sustituyen la seguridad que supone la existencia de una persona responsable de la instalación y finalmente que el artículo 37 del Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera, establece la obligación de que la operación de descarga del producto se realice bajo vigilancia continua del personal que actúe bajo responsabilidad del descargador, es decir del titular de la instalación.

3. Defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

En este apartado AEESNA cuestiona la supresión de los preceptos del Decreto Foral 182/1997 relativos a la información al consumidor y la referencia a la normativa general de defensa de los consumidores y usuarios. Considera además AEESNA que los derechos de los usuarios en cuanto a la cantidad y calidad de los combustibles solo quedan garantizados a través de la presencia de una persona en la instalación.

4. La exigencia a todas las instalaciones de las condiciones establecidas en el Decreto Foral 182/1997 supone una barrera a las estaciones de servicio desatendidas que está justificada por razones de interés general (acceso indiscriminado de todos los usuarios, seguridad de las operaciones de descarga y suministro y respeto a los derechos de los consumidores) y que resulta proporcional al objetivo que se quiere conseguir.

Por otra parte no se debe confundir la protección de los consumidores con el criterio mercantilista de la obtención de precios más bajos.

5. Finalmente la derogación del Decreto Foral 182/1997 aboca a la pérdida de puestos de trabajo.

II. RESPUESTA A LAS ALEGACIONES

1. Respuesta a las alegaciones del CERMIN.

Es cierto que una parte de la población discapacitada puede tener dificultades para aprovisionarse en las estaciones automáticas en caso de que viajen en su vehículo solas. Sin embargo, estas dificultades son compartidas con todos los países de la Unión Europea. Entre los países más avanzados destaca el ejemplo de Suecia, con una política de integración social especialmente robusta y que, sin embargo, tiene un porcentaje de estaciones automáticas superior al 60%.

En este importante tema social, los países más avanzados han encontrado que la respuesta reside en una consideración integral de la persona discapacitada como consumidor y como trabajador.

En primer lugar, como consumidor, las normativas más avanzadas buscan la integración de las personas diversamente capaces permitiéndoles el máximo grado de autonomía. Esto no implica prohibir modelos de negocio innovadores, sino emplear la tecnología para adaptarlos, maximizando las posibilidades de que sean empleados por el porcentaje más elevado posible de la población. En el caso de aquellos usuarios necesitados de apoyo para repostar, que viajen solos y no pueda realizar el suministro uno de los acompañantes, las normas prevén que las estaciones automáticas realicen los mayores esfuerzos para que el aprovisionamiento pueda realizarse. Por ejemplo, con accesos sencillos, innovación en los sistemas de aprovisionamiento o pago, y el resto de medidas arquitectónicas y técnicas que facilitan el empleo de las nuevas tecnologías que capaciten a dichos usuarios.

Incluso una vez realizado dicho esfuerzo, seguirá existiendo un porcentaje de la población que tenga dificultades para el empleo de la máquina automática pero no esto no justifica que deba prohibirse este modelo de negocio para toda la población.

La reducción de precios que implica la existencia de este modelo innovador favorece a todos los consumidores. También a las personas discapacitadas que se aprovisionen en otras estaciones atendidas que seguirán existiendo. Recordemos que se trata de competir, no de sustituir unas gasolineras por otras. En ningún país de la Unión Europea han desaparecido las gasolineras atendidas. En ningún país de la Unión Europea se ha prohibido (a nivel nacional) las gasolineras automáticas.

En segundo lugar, como trabajador, las empresas innovadoras en estaciones automatizadas tienen sistemas de supervisión, de telepresencia, que pueden ser más proclives a la integración laboral de las personas con cierto tipo de discapacidades laborales que no podrían, por ejemplo, trabajar atendiendo en otro formato de gasolinera, igualmente demandadas por parte de la población.

En el ámbito de la Unión Europea Suecos, daneses, belgas y otros países de la UE han considerado desde hace años que la prohibición de este modelo de negocio de máquinas automáticas en el aprovisionamiento de carburantes no favorece a los discapacitados, ni como consumidores ni como trabajadores. Al contrario. La prohibición limita su libertad y la del resto de la población.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico la Comisión Europea considera que las medidas que supongan una restricción de la libertad de establecimiento, como la prevista en el artículo 7 del Decreto Foral 182/1997, deben ser necesarias y proporcionadas en

relación con el objeto perseguido (artículo 9.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). En este sentido no cabe duda de que existen otras medidas menos restrictivas para garantizar la protección de usuarios con discapacidad que no exijan la presencia de un empleado. Así dichas personas pueden en primer lugar usar estaciones de servicio atendidas o beneficiarse de las normas de ayuda a personas con discapacidad o de la ayuda de otros usuarios. La Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas estima que son aproximadamente 300 las estaciones de servicio automáticas de un total de 9814 estaciones de servicio en funcionamiento en España, es decir, el 5% de la cifra total. En Navarra existen un total de 229 estaciones de servicio atendidas o en régimen de autoservicio y 58 total o parcialmente desatendidas, es decir, el 20,20%.

El artículo 29 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, sobre derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social regula de modo general las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público y a tal efecto prevé un desarrollo reglamentario que aún no se ha producido y que es competencia del Estado. Este futuro reglamento, al establecer las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, deberá respetar el ya mencionado principio de proporcionalidad entre las medidas o condiciones exigidas a la actividad económica (medida restrictiva) y la finalidad perseguida (accesibilidad) que en todo caso deberá tener la consideración de razón imperiosa de interés general. En este sentido podrían establecerse reglamentariamente medidas proporcionadas para garantizar la accesibilidad en este sector sin llegar a la prohibición de un modelo de negocio como el de las estaciones de servicio desatendidas.

Por otra parte el CERMIN cita el Convenio Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad afirmando que la legislación europea relativa a la libertad de establecimiento, es decir, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, es contraria al mismo, pero no desarrolla ni fundamenta tal afirmación en absoluto.

2. Respuesta a las alegaciones de AEESNA

a) Discriminación de las personas con discapacidad.

En este punto hay que remitirse básicamente a lo expuesto en el apartado anterior.

b) Seguridad de las instalaciones y de la actividad de suministro y descarga.

Las medidas especiales de seguridad que contempla el capítulo XIII de la ITC MI-IP 04 para las instalaciones desatendidas son muy superiores a las previstas para las instalaciones atendidas. Dichas medidas deben ser cumplidas también por aquellas instalaciones atendidas en horario diurno que operan como desatendidas en horario nocturno. Así la ITC contempla medidas como las siguientes:

- Arquetas de instalación mecánica protegidas contra el acceso no autorizado.
- Sistema de comunicación bidireccional a centro de control propio o ajeno, que permita supervisar la instalación en remoto, solicitar ayuda, transmitir instrucciones y atender incidencias y emergencias.
- Circuito cerrado de televisión.

- Interruptor de paro de emergencia.
- Equipos automáticos de detección y extinción de incendios.
- Sistema de monitorización con acceso remoto desde del centro de control para la recepción de alamas y supervisión de los principales equipos de la instalación.

En relación con las operaciones de suministro a vehículos el punto 13.3 de la ITC establece que la instalación dispondrá en lugar visible para los clientes de un cartel con instrucciones suficientemente claras e inteligibles de funcionamiento, de tratamiento de incidencias y de actuación en caso de emergencia.

Finalmente el apartado 13.4 de la ITC regula la operación de descarga de camiones cisterna previendo que cuando las operaciones de descarga sean efectuadas por el conductor de la cisterna exista un protocolo de actuación acordado y firmado entre la empresa expedidora o propietaria del producto, la transportista y la receptora del producto y que deberá garantizar una serie de requisitos en relación con el conductor. Estos requisitos son también exigibles a las instalaciones atendidas durante las horas de cierre.

No existe pues contradicción entre la nueva ITC y el Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero sino solo una previsión para el caso de que la operación de descarga se realice como indica la norma por el propio conductor de la cisterna sin la asistencia del personal de la instalación. El propio artículo 37 del Real Decreto 97/2014 prevé que la responsabilidad en las operaciones descarga es del descargador y que las operaciones de descarga se realizarán bajo vigilancia del personal que actúe bajo su responsabilidad. Esta previsión se complementa con la previsión del protocolo acordado entre expedidor, transportista y receptor del producto para la ejecución de las operaciones de descarga en instalaciones desatendidas. No hay pues contradicción alguna.

Habida cuenta las altas medidas de seguridad previstas en la ITC MI-IP 04 resulta el Servicio de Consumo y Arbitraje considera desproporcionado exigir la presencia física de una persona en la instalación para garantizar la seguridad de las operaciones de descarga y suministro y en general del funcionamiento de la instalación. Téngase en cuenta que algunas instalaciones atendidas operan también en horario nocturno como desatendidas estando igualmente obligadas a cumplir los requisitos de seguridad previstos en la ITC citada.

3. Defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

En cuanto a los aspectos relativos a la información al consumidor AEESNA se limita a cuestionar la remisión a los artículos 20 y 60 del Real Decreto Legislativo 1/2017, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de los Consumidores y Usuarios. A este respecto hay que reiterar que tal regulación aún siendo de carácter general recoge con detalle y concreción la información que deben contener las ofertas comerciales de bienes y servicios y la información previa al contrato. Otro tipo de información más relacionada con la seguridad en el uso y funcionamiento de la instalación debería estar comprendida en el cartel a que se refiere el punto 13.3 de la ITC.

Incide especialmente AEESNA en el control de la cantidad y calidad de los combustibles remarcando la necesidad de la existencia de una persona en la instalación para llevar a cabo tales controles. Sobre este particular hay que recordar que las instalaciones desatendidas están sujetas igual que las atendidas a los correspondientes

controles metrológicos y de calidad de los combustibles por parte de las autoridades competentes (en el caso de Navarra el Servicio de Energía Minas y Seguridad Industrial de la Dirección General de Industria Energía e Innovación del Gobierno de Navarra). En este sentido el apartado 13.6 de la ITC denominado "Visitas de inspección y control" prevé que cuando la instalación sea de 24 horas desatendida se dispondrá de un procedimiento de inspección periódica de los equipos de trabajo y seguridad, y un libro registro de visitas de inspección realizadas, es decir, que las autoridades competentes pueden requerir al titular de la instalación para realizar cuantos controles de seguridad de la instalación, metrológicos o de calidad de los combustibles sean necesarios. Tales controles puede llevarse a cabo de oficio y con carácter periódico como de hecho se realizan ordinariamente o previa denuncia de los usuarios de la instalación.

De este modo resulta nuevamente innecesaria y desproporcionada la exigencia de una persona que atienda la instalación para garantizar tales controles.

4. Razones justificadas de interés general.

A modo de conclusión señala AEESNA que por las razones expuestas de seguridad, no discriminación de los discapacitados y protección de los consumidores las exigencias contenidas en el Decreto Foral 182/1997 resultan justificadas por razones de interés general y proporcionadas al objetivo propuesto.

Como ya se ha expuesto anteriormente tales medidas y particularmente las previstas en los artículos 6 y 7 del Decreto Foral 182/1997 resulta innecesarias y desproporcionadas constituyendo obstáculos y barreras injustificados a la libertad de establecimiento y a la libre competencia en relación con el negocio de las instalaciones desatendidas pues en la práctica hacen inviable este modelo de instalaciones previsto, como se dicho, en la propia instrucción técnica. Igualmente tales exigencias harían inviable el funcionamiento de las estaciones de servicio desatendidas en horario nocturno. Este modelo ya está funcionando con normalidad desde hace tiempo y es utilizado precisamente por estaciones de servicio que son atendidas por personal en horario diurno.

5. Acerca de la supuesta pérdida de empleo.

A este respecto no se ha presentado ningún estudio que acredite tal extremo. De hecho en Navarra como se ha indicado anteriormente operan un total de 58 estaciones de servicio total o parcialmente desatendidas (en horario nocturno) sin que esto haya supuesto un impacto significativo en el empleo.

La tecnificación introducida para garantizar la seguridad de las estaciones de servicio desatendidas podrá suponer de hecho un aumento de empleo más cualificado en el desarrollo, implementación, instalación y mantenimiento de las tecnologías necesarias para este tipo de instalaciones y por otra parte la atención de los centros de control remoto podría constituir, como ya se ha señalado, un trabajo adecuado para personas con determinado tipo de discapacidad, lo que contribuirá a la deseada integración social de estas personas.

Pamplona a 1 de junio de 2018

EL DIRECTOR DEL SERVICIO DE CONSUMO Y ARBITRAJE

César López Díos

