

LAS GASOLINERAS FANTASMA, EN PELIGRO DE EXTINCIÓN

Lourdes García Montoro
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 26 de abril de 2016

El revolucionario modelo de gasolineras *low cost* en las que, a falta de personal que trabaje en el establecimiento, es el propio usuario quien debe llenar el depósito de su vehículo y abonar el importe repostado con una tarjeta bancaria, ha ido ganando poco a poco protagonismo en España, evolucionando desde la desconfianza del consumidor en repostar en un establecimiento sin presencia humana a la preferencia por pagar un precio más bajo por el mismo producto.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas¹ han ido dificultando progresivamente la continuidad de la actividad de este tipo de establecimientos en sus respectivos territorios argumentando falta de seguridad, vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios así como de las personas con discapacidad y con el argumento de sus negativos efectos para la creación de puestos de trabajo como punta de lanza. Las restricciones impuestas por las Comunidades Autónomas se traducen en la necesidad de que este tipo de establecimientos, cuya ventaja respecto de las gasolineras tradicionales es la ausencia de personal, con el consecuente ahorro de costes y la posibilidad de ofrecer el producto a un precio más bajo, cuenten con la presencia de al menos un trabajador en la instalación que pueda atender las eventuales reclamaciones de los usuarios y que se ocupe de garantizar la debida seguridad de la estación de servicio.

¹ Según anuncian diversos medios de comunicación, hasta 10 Comunidades Autónomas - Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana - habrían prohibido (o proyectan hacerlo) que las estaciones de servicio automatizadas operen sin personal

<https://energiaextremadura.com/tag/gasolineras/>; <http://vozpopuli.com/actualidad/78236-cristina-cifuentes-prohibira-las-gasolineras-low-cost-sin-personal-en-madrid>; <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2016/01/17/569a898322601da9238b466d.html>; http://cincodias.com/cincodias/2016/03/14/empresas/1457978925_774709.html

Pero las principales marcas que actualmente operan en el sector “*low cost*” del suministro de carburantes² no permanecen impasibles ante los obstáculos con los que las Comunidades Autónomas pretenden frenar su expansión, es por ello que algunas de ellas han decidido asociarse – a través de la nueva asociación Aesae³ – y podrían pretender denunciar ante la Comisión Europea la violación del Tratado de Funcionamiento de la Unión en relación a las restricciones a la apertura de establecimientos comerciales⁴.

1. Origen de las gasolineras “*fantasma*” en España

Aunque pudiéramos pensar que las gasolineras automatizadas (también llamadas en lenguaje coloquial “*fantasma*”) son consecuencia de la progresiva implantación de las nuevas tecnologías en todos los sectores del mercado, la realidad es que su existencia es posible desde que el Gobierno, mediante Real Decreto-ley 4/2013, modificase el artículo 43.2 de la Ley 34/1998, que regula el sector de hidrocarburos, precisamente con la finalidad de establecer medidas de apoyo al emprendedor y estimular el crecimiento y la creación de empleo.

Dicho precepto establece que:

“La actividad de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos podrá ser ejercida libremente por cualquier persona física o jurídica.

Las instalaciones utilizadas para el ejercicio de esta actividad deberán cumplir con los actos de control preceptivos para cada tipo de instalación, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias que establezcan las condiciones técnicas y de seguridad de dichas instalaciones, así como cumplir con el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación, en especial la referente a metrología y metrotecnia y a protección de los consumidores y usuarios.

[...]

² Entre otras muchas, las de los Hipermercados E.LecLerc, Alcampo o Eroski, <http://www.expansion.com/empresas/energia/2016/02/01/56afc97a268e3eaa528b45c8.html>; y las marcas de carburante *low cost* Ballenoil o Petroprix <http://www.elmundo.es/economia/2016/04/12/570bef8c268e3e570a8b461f.html>

³ Asociación nacional de estaciones de servicio automáticas, <http://www.aesae.es/>

⁴ Según informa el periódico “El Mundo”; 12/04/2016, <http://www.elmundo.es/economia/2016/04/12/570bef8c268e3e570a8b461f.html>

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.

[...].”

Aunque la norma no se refiere expresamente a las estaciones de servicio automatizadas, permite de forma tácita su existencia, lo que se traduce no sólo en la creación de nuevas estaciones de servicio desatendidas, sino también en la posibilidad de que los suministradores al por menor de carburantes que operan de la forma tradicional puedan modernizar sus instalaciones e incluir el servicio automatizado si lo desean, ampliando su oferta de servicios y posiblemente haciéndolo más atractivo para el consumidor y usuario.

Por otro lado, la liberalización de los usos del suelo ha favorecido el establecimiento de gasolineras *low cost* sobre todo en las grandes superficies comerciales, donde los hipermercados han conseguido hacerse hueco en el mercado de suministro de carburantes al por menor.

2. Los hipermercados marcan la diferencia en cuanto a los precios de venta de gasolina

Así lo demuestra el informe mensual de supervisión de la CNMC de febrero 2016⁵ en relación a la distribución de carburantes en estaciones de servicio, en el que queda patente que los precios más altos se registraron en las estaciones de servicio integradas en la red de distribución de BP, Cepsa y Repsol; mientras que el precio medio

⁵

Expediente: IS/DE/010/16,
https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Energia/Informes/EstacionesServicio/160329_IS_DE_010_16_Informe%20Mensual%20Supervisi%C3%B3n%20EES_Febrero_%202016.pdf

establecido en los hipermercados fue inferior al del resto de establecimientos, incluido el carburante distribuido por estaciones independientes. Las diferencias, tanto en gasolina 95 como en gasóleo A, se situaron en los 0,28 €/litro.

El ahorro que supone para el consumidor español repostar en gasolineras establecidas en la zona comercial de los hipermercados actúa como factor determinante a la hora de tomar su decisión de servirse el carburante por sí mismo y prescindir del servicio del personal de la estación de servicio, que en muchas ocasiones se limita a activar el surtidor y cobrar el carburante repostado, siendo el también el propio consumidor en estos casos quien debe servirse la gasolina.

3. Los efectos negativos de las gasolineras *low cost* sobre el mercado de trabajo

El hecho de prescindir de tener trabajadores en la estación de servicio afecta, sin duda, a la creación de empleo en un momento en el que España no consigue que la tasa de paro baje del 20%⁶, siendo superada en Europa tan sólo por Grecia, lo que es un argumento de peso para oponerse a la actividad de las gasolineras automatizadas.

Sin embargo, no debería permitirse que esta cuestión afecte a la unidad de mercado nacional, en el sentido de establecer restricciones a la libertad de establecimiento de los operadores económicos, la libre prestación de servicios o limitar la competencia de precios, pues aunque se obligue a las gasolineras *low cost* a contar con al menos una persona que atienda el establecimiento, no parece que ello pudiera afectar positivamente de forma perceptible al mercado laboral, máxime si tenemos en cuenta que ya muchas de las gasolineras tradicionales han recortado en puestos de trabajo y tan sólo cuentan con una persona que se encarga de cobrar los productos adquiridos en la tienda y/o el importe de la gasolina repostada, pero no de servirla.

4. Presunta vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios

Otro de los argumentos utilizados para oponerse a la actividad de las gasolineras *low cost* es la imposibilidad de que el usuario pueda solicitar una hoja de reclamaciones o realizar cualquier tipo de consulta si tiene algún problema durante el repostaje. Si bien

⁶ Según datos publicados por el INE, la tasa de paro del cuarto trimestre de 2015 se encontraba en el 20,9%,

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiD atos&idp=1254735976595

es verdad que los establecimientos que prestan servicios al público deben disponer de hojas de reclamaciones⁷, la presencia de una persona física que recoja dicho formulario de reclamación podría no ser imprescindible.

El artículo 13.1 del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha establece que *“los establecimientos que comercialicen productos y bienes, presten servicios o ejerzan actividades profesionales, en el territorio de Castilla-La Mancha, tendrán a disposición de los consumidores y usuarios hojas de reclamaciones, que deberán anunciarse convenientemente, en los términos previstos en la normativa vigente”*.

Podría pensarse que la ausencia de una persona física no impediría disponer de hojas de reclamaciones ni de depositarlas en el lugar establecido al efecto por el establecimiento en cuestión. Pero de no establecerse un procedimiento conforme al cual se pueda interponer una reclamación, podría vulnerarse el derecho del consumidor y usuario a disponer de un mecanismo adecuado para reclamar con eficacia. Pero habría que tener igualmente en cuenta el derecho de los consumidores y usuarios a la protección de sus legítimos intereses económicos en el sentido de tener acceso a un precio competitivo en el mercado de suministro de carburantes al por menor, permitiéndoles decidir si quieren pagar un precio superior por disfrutar del servicio de personal en la gasolinera o, por el contrario, decantarse por la modalidad *self service* a cambio de obtener un precio más barato por el carburante.

La diversidad de opciones a la hora de repostar permitiría al consumidor y usuario tomar una decisión fundada y adecuada a sus intereses, de forma que la libre prestación de servicios y la protección del consumidor convivan en un mercado de libre competencia.

5. Libertad de establecimiento y unidad de mercado

La libertad de establecimiento es un principio consagrado a nivel europeo en el artículo 49 del TFUE, según el cual *“quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro”*.

⁷ Establecido por cada Comunidad Autónoma en su legislación de protección al consumidor, en el caso de Castilla-La Mancha, en el artículo 13 de la Ley 11/2006, del Estatuto del Consumidor.

A nivel interno, la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone en su artículo 4 que *“los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta ley”*, a lo que añade que *“cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional.”*

Se establece igualmente, en el artículo 5, la posibilidad de que el acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de la misma deba someterse a un régimen de autorización, que no podrá ser discriminatorio y deberá atender a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Estos principios aplicables a la libertad de establecimiento de los operadores económicos se recogen también en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Tal y como se establece en el artículo 1.2 de esta norma *“la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica.”*

En las Comunidades Autónomas en las que se ha prohibido el suministro de carburante en gasolineras completamente automatizadas se han establecido mayores requisitos a los operadores que en aquellas autonomías donde se permite su actividad, con lo que podrían estar obstaculizando la libre circulación y establecimiento de los operadores del sector *low cost* de carburantes, si bien no impidiéndoselo.

6. Cuestiones de competencia

A pesar de lo que se acaba de apuntar respecto a la libertad de establecimiento, que conforme a reiterada jurisprudencia del TJUE⁸ debería verse obstaculizada de forma tal que se impidiese al operador establecerse en un Estado miembro distinto al de su origen debido al establecimiento de gravámenes económicos, tributarios o de otra índole; cabría la posibilidad de que los operadores en el mercado de carburantes *low cost* argumentasen su denuncia ante la Unión Europea basándose en los negativos efectos

⁸ Entre otros asuntos, Daily Mail C-81/87; Centros C-212/97; Uberseering C-208/00; Inspired Art C-167/01; Va SEVIC C-411/03; Cartesio C-210/06; National Grid Indus, C-371/10.

que para la competencia en materia de precios en el mercado del suministro de carburantes al por menor tendría la implantación de las medidas en cuestión.

La prohibición del monopolio constituye otro de los pilares de la Unión Europea, según se recoge en el artículo 101 TFUE, donde se declaran incompatibles con el mercado interior y se prohíben los acuerdos entre empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior.

En un sentido muy similar se pronuncia el legislador español en el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, mediante el cual *“se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio”*.

Parece razonable pensar que el establecimiento de unas medidas conforme a las cuales sea necesario que las gasolineras automatizadas cuenten con personal afectará al precio del suministro al por menor de carburantes, pues al aumentar sus costes de personal las gasolineras *low cost* deberán aumentar los precios de venta del carburante de forma tal que quedarían equiparados a los fijados por las grandes empresas que son sus competidores directos, quienes podrían aprovechar su posición dominante en el mercado, perjudicando directamente a las estaciones de servicio automatizadas que, en último término, podrían llegar a desaparecer.

No se trata aquí, sin embargo, de una restricción o falseamiento de la competencia por parte de los distintos competidores del mercado, sino de requisitos impuestos por las autoridades autonómicas de consumo que influyen, si bien indirectamente, en los precios a los que se ofrece el carburante en el mercado y limitan el margen de actuación de los nuevos operadores en favor de las empresas que gestionan las estaciones de servicio tradicionales.

Por otro lado, tanto en a nivel europeo⁹ como nacional¹⁰, se establece la prohibición de que una o varias empresas abusen de su posición dominante en el sector del mercado de que se trate.

⁹ Artículo 102 TFUE.

¹⁰ Artículo 2 Ley de Defensa de la Competencia.

Repsol y Cepsa, por ejemplo, tienen una cuota de mercado conjunta del 40%¹¹ lo que, en función de la valoración de las diversas circunstancias concurrentes como la cuota de mercado de sus competidores directos o su expansión territorial, entre otras, podría considerarse como posición dominante en el mercado. Es por ello que cualquier actuación por parte de los dos operadores conjuntamente que pudiera restringir o falsear la competencia podría reputarse como abuso de posición dominante, con lo que tendrán que ser precavidos a este respecto.

7. La coexistencia de ambos modelos como solución más adecuada

En la situación actual son mayoría las Comunidades Autónomas en España que han establecido normas que impiden el funcionamiento completamente automatizado de las estaciones de servicio *low cost*, con lo que el negocio se les está poniendo muy cuesta arriba a las marcas blancas que intentan hacerse un hueco en el mercado.

En un momento histórico en el que la economía colaborativa y los nuevos modelos de mercado cobran protagonismo en todos los sectores económicos¹², no parece tener justificación el hecho de dificultar la implantación de un modelo de mercado como el de las gasolineras *self service* que, por otro lado, son la mayoría de las que operan actualmente en España, solo que con un empleado que se limita a cobrar.

Lo más razonable sería que se otorgase al consumidor y usuario la facultad de decidir en qué tipo de estación de servicio repostar en función de sus intereses y permitir la coexistencia de gasolineras tradicionales y *low cost*.

Un consumidor debidamente informado debería ser capaz de tomar la decisión más adecuada a sus intereses. A este respecto, resulta de gran utilidad la herramienta de búsqueda de gasolineras del Ministerio de Industria¹³, a través de la cual se puede consultar el precio del carburante en las distintas gasolineras a nivel nacional, incluso haciendo una selección por provincias. Merece la pena destacar que los precios del carburante en las estaciones de servicio de marca blanca no son siempre los más

¹¹ <http://www.elmundo.es/economia/2015/01/12/54b2c84bca4741366f8b457b.html>

¹² Piénsese en las compras a través de internet, restaurantes tipo Buffet o venta de muebles desmontados, entre otros tipos de negocios, en los el consumidor se limita a pagar el precio del bien, ahorrándose los costes de pagar a la persona que prestaría el servicio de atención al cliente, servicio de mesa o montaje de muebles.

¹³ <http://geoportalgasolineras.es/>



baratos, sino que hay excepciones; de ahí la utilidad de hacer uso de herramientas de consulta como la que acabamos de indicar.