Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

N.º 106/2019

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 20 de marzo de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

"En virtud de comunicación de V.E. de 18 de febrero de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto regulador de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública.- Como primera actuación del procedimiento desarrollado para la elaboración del proyecto de Decreto sometido a dictamen, consta la articulación de un trámite de consulta pública anunciado en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante la que se hizo invitación a la ciudadanía a aportar sugerencias y propuestas en relación con la materia que quiere ser objeto de

nueva regulación, habilitando al efecto un periodo de tiempo de 15 días hábiles que concluyó el 17 de junio de 2018.

Segundo. Memoria de impacto normativo.- Con fecha 30 de mayo de 2018 el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad suscribió una memoria en la que se analiza el impacto normativo asociado a la tramitación de un nuevo proyecto de Decreto regulador de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha.

En dicho documento se hace una exposición sobre los principales motivos que impulsan la iniciativa, haciendo una específica y destacada alusión a la necesidad de armonizar la normativa regional contenida en el Decreto 33/2005, de 5 de abril, a las imposiciones provenientes de las regulaciones comunitaria y estatal aplicables a la materia, donde se han implantado importantes medidas de liberalización del sector -incompatibles con el mantenimiento del deber de disponer de personal en dichos establecimientos e instalaciones- que han dado lugar a la creciente aparición de establecimientos de autoservicio carentes de personal de atención al cliente. Tras esa explicación se hace un somero análisis de los impactos atribuibles a la futura norma en varios órdenes, señalando que no se advierte ningún efecto en materia presupuestaria o de imposición de cargas administrativas a los consumidores, que no se identifican efectos negativos sobre las reglas de la competencia en el mercado, ni tampoco en materia de igualdad de género.

Tercero. Análisis de impacto de género.- En la misma fecha anterior, el referido Director General de Salud Pública y Consumo emitió una memoria atinente al impacto de género de la norma proyectada, donde se concluye que esta tiene una incidencia nula sobre la cuestión abordada.

Cuarto. Primer borrador.- Tras los documentos antedichos obra en el expediente un primer borrador del referido proyecto de Decreto, titulado *"[...] de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha"*, que consta de índice,

un preámbulo, 17 artículos -encuadrados en cuatro capítulos-, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Quinto. Resolución de inicio.- A la vista del contenido de los documentos precedentes, con fecha 21 de junio de 2018 el titular de la Consejería de Sanidad autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de Decreto.

Sexto. Informe de la Secretaría General.- Posteriormente, se incorporó un informe, emitido el 25 de junio de 2018 por la Secretaria General de la Consejería Sanidad, en el que se abordan diversos aspectos competenciales, procedimentales y de contenido atinentes al texto reglamentario en proceso de aprobación. Se concluye de lo expuesto que el proyecto redactado se adecua al ordenamiento jurídico, siendo informado favorablemente.

Séptimo. Intervención del Consejo Regional de Consumo.- Mediante certificación expedida por su Secretaria, queda constancia de que con fecha 28 de junio posterior el proyecto reglamentario en tramitación fue objeto de consideración por parte del Consejo Regional de Consumo, sin que se formulasen propuestas concretas de modificación al mismo, si bien algunos de sus miembros habrían planteado la potencial concurrencia de cuestiones problemáticas asociadas a la regulación de las nuevas estaciones de suministro desatendidas.

Octavo. Información pública.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 3 de agosto de 2018 se publicó la resolución de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de 25 de julio anterior, por la que se abría un trámite de información pública en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, informando a todos los posibles interesados de la puesta a disposición del texto redactado en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Noveno. Alegaciones.- Tras ello, se recibieron varios escritos de alegaciones presentados por parte de las siguientes instituciones o entidades:

- Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas (AESAE), quien se opone a las medidas relativas a la obligación de disponibilidad de aseos y a la imposición de adaptaciones para discapacitados, aduciendo que comportan costes de funcionamiento contrarios a las reglas de la competencia en el mercado y con una significativa incidencia sobre los precios de los productos ofertados a los consumidores.

- Comisiones Obreras (CCOO) de Castilla-La Mancha, área de Industria, que formula varias objeciones a la presencia de las estaciones desatendidas, por sus efectos nocivos en orden a la atención eficaz de eventuales incidencias, la prestación del servicio de suministro a personas afectadas de discapacidad o el adecuado mantenimiento de los aseos obligatorios.

- Confederación Regional de Asociaciones Vecinales, Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha (CAVE-CLM).

- Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha, quien muestra también su oposición a las previsiones concernientes a la obligatoriedad de disposición de aseos y a la adaptación de sus instalaciones de suministro a las directrices sobre accesibilidad universal aludidas en el proyecto de Decreto, argumentando que su implantación es contraria a la normativa y a la jurisprudencia comunitaria y estatal relativas a la libertad de establecimiento, provocando un encarecimiento de los productos vendidos en sus estaciones.

Décimo. Medidas de garantía de la unidad de mercado.- Con fecha 7 de septiembre posterior el Coordinador de Estrategia Económica de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo emitió certificación en la que se consigna haber dado cumplimiento al trámite de comunicación previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, a través de la correspondiente plataforma de cooperación prevista en el sistema.

Undécimo. Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.- El 13 de septiembre posterior fue emitido informe sobre el proyecto de Decreto por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la

Competencia -identificado con el código IPN/CNMC/026/18-, donde se hace un amplio estudio del texto reglamentario en tramitación.

En dicho documento se aborda una gran parte de las cuestiones litigiosas planteadas en algunos de los escritos de alegaciones aludidos en el antecedente noveno, haciendo una valoración positiva sobre la innovación conducente a posibilitar el establecimiento de estaciones de suministro desatendidas, por su favorable incidencia sobre los precios ofertados a los consumidores. No obstante, se hacen observaciones sobre determinados aspectos de la norma que pueden generar costes innecesarios en determinadas tipologías de estaciones de servicio, *"en los cuales convendría reforzar el análisis de necesidad y proporcionalidad y su modificación en caso de que no superen el mismo"*. En tal sentido, se hace alusión, en primer término, a que *"la obligación de disponer de un servicio o aseo se eliminó de la regulación vigente en 1992"*, agregando: *"se aconseja valorar la protección del consumidor con medidas menos intrusivas, como la obligación de informar a los usuarios sobre la existencia de tales facilidades en la estación"*.

Duodécimo. Informe sobre alegaciones.- A la vista de los informes, observaciones, propuestas y reparos recibidos, el titular de la dirección general promotora de la norma emitió un informe -el 8 de octubre de 2018-, en el que se hace una prolija valoración de las sugerencias formuladas, explicando cuál ha sido su incidencia sobre el texto proyectado y los motivos de su aceptación o rechazo en cada caso.

Decimotercero. Segundo borrador.- A continuación, se inserta en el expediente una nueva versión del texto reglamentario proyectado, resultante de las modificaciones operadas a consecuencia de los trámites participativos sustanciados con anterioridad, que mantiene la misma estructura compositiva de su versión precedente.

Decimocuarto. Informe del responsable de calidad de la Consejería de Sanidad.- Con fecha 10 de octubre posterior el responsable de calidad de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad emitió informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y cargas administrativas, centrado en el estudio de la repercusión de la futura norma

sobre tales aspectos, concluyendo que, como la misma no regula ningún procedimiento administrativo *"no existen cargas administrativas para los administrados que puedan ser valoradas"*.

Decimoquinto. Informe del Consejo Regional de Municipios.- También consta en el expediente que el día 16 de noviembre de 2018 el texto reglamentario proyectado fue sometido a la consideración del Consejo Regional de Municipios, quien emitió informe favorable al contenido del mismo.

Decimosexto. Tercer borrador.- Ulteriormente, se inserta una nueva versión del texto proyectado, que conserva igual estructura compositiva que su versión precedente.

Decimoséptimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El 29 de enero de 2019 fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el proyecto reglamentario. En dicho documento se describe y analiza el texto de la disposición, sobre el que se hace alguna recomendación de mejora atinente al contenido de su preámbulo, pero concluyendo que *"no se ha detectado ninguna vulneración o inadecuación al ordenamiento jurídico"*.

Decimoctavo. Último borrador.- La documentación conformadora del expediente se completa con la última versión del proyecto de Decreto sometido a dictamen, titulado "[...] *de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha"*, que consta de índice, preámbulo, 17 artículos -encuadrados en cuatro capítulos-, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En su parte expositiva se hace una amplia consideración descriptiva de los principales referentes normativos a tener en cuenta, así como de las razones más relevantes que mueven a dar una nueva regulación integral a la materia, aludiendo, especialmente, a la potenciación de los derechos informativos de los consumidores, la necesidad de dar un marco regulatorio a las nuevas estaciones de servicio desatendidas y a la conveniencia de imponer

la obligatoriedad de disponibilidad de aseos o servicios higiénicos en todas las instalaciones de suministro.

El capítulo I -*"Disposiciones generales"*- contiene dos artículos, relativos al objeto y ámbito de aplicación del Decreto y a definiciones de interés.

El capítulo II -*"Derechos y obligaciones"*- consta de once artículos, encuadrados en secciones y subsecciones, que tratan sobre los derechos y obligaciones de las personas consumidoras, la accesibilidad y la prestación de asistencia a distancia, la información en los accesos a las instalaciones, la información dentro de la instalación, las obligaciones comunes a todos los regímenes de atención, las obligaciones particulares de cada régimen, los aparatos surtidores, los aparatos medidores de presión en los neumáticos, el deber de suministro de agua, la expedición de documentos acreditativos de la operación de suministro y el régimen de reclamaciones.

El capítulo III -*"Autocontrol y códigos de buenas prácticas. Distintivos de calidad"*- consta de los artículos 14 y 15, concernientes a las dos materias precitadas.

El capítulo IV -*"Intervención administrativa. Inspección y control"*- contiene los dos últimos artículos del Decreto, que versan sobre las funciones de inspección y las infracciones y sanciones.

La disposición transitoria única se ocupa del proceso de implantación temporal de las obligaciones en materia de accesibilidad y disposición de aseos o servicios higiénicos.

La disposición derogatoria contempla la expresa derogación del Decreto 33/2005, de 5 de abril.

Las dos disposiciones finales se ocupan de la habilitación para el desarrollo complementario de la norma -primera- y su entrada en vigor -segunda-, fijándola a los dos meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación se procedió a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el día 19 de febrero de 2019.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo un proyecto de Decreto regulador de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha, haciéndose alusión en la petición de dictamen a lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 dispone que este último órgano deberá ser consultado sobre *"los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones"*.

Como ya significó este Consejo en sus anteriores dictámenes n.º 70/2004, de 16 de junio, y 13/2005, de 2 de febrero, relativos a dos sucesivas versiones de un proyecto reglamentario que fue finalmente aprobado como Decreto 33/2005, de 5 de abril, de los derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro al por menor de carburantes y combustibles de automoción en instalaciones de venta al público, las determinaciones acogidas en el nuevo proyecto de disposición general sometido a dictamen, que vendría a sustituir al Decreto aludido con anterioridad, constituyen un desarrollo reglamentario cuyo más directo y destacado engarce legal se encuentra en la legislación sobre garantía y protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Dicha regulación legal, en lo concerniente al ámbito territorial de Castilla-La Mancha, se encuentra aún contenida en la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, aprobatoria del Estatuto del Consumidor en esta Región, cuyo artículo 4.2 establece, como principio general de aplicación en la materia, que

"Las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha harán uso de sus competencias normativas y sancionadoras y ejercerán medidas de vigilancia especial y permanente para asegurar el cumplimiento de la normativa reguladora sobre: [ ] [...] *n) La distribución al por menor de carburantes y combustibles de automoción en instalaciones de venta al público".*

Por todo ello, dado el objeto y contenido regulatorio del texto reglamentario proyectado, debe conferirse carácter preceptivo al presente dictamen.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, cabe señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se regula en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, con carácter general, en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el referido artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *"requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar"*, añadiéndose en el apartado 3 que *"en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.* [ ] *Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite".*

También cabe añadir una breve mención a las previsiones procedimentales derivadas de lo señalado en los artículos 129 y 133 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto normativa básica estatal con incidencia sobre *"la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"*, si bien su aplicabilidad a las Comunidades Autónomas debe entenderse atemperada muy restrictivamente por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

Expuesto lo anterior, puede admitirse que las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la norma reglamentaria proyectada, ya descritas con suficiente amplitud en los antecedentes, se acomodan en lo sustancial a las previsiones legales antedichas.

Ahora bien, dada la importancia dispensada en el cuerpo del Decreto a las medidas encaminadas al favorecimiento y garantía de la accesibilidad universal en las instalaciones de suministro automatizadas -artículos 4 y 14, y disposición transitoria única-, así como la controversia surgida durante su proceso de elaboración sobre la necesidad de su implantación indiscriminada, suscitada por los representantes de algunos sectores del ramo comercial concernido -los titulares de estaciones desatendidas y las cooperativas agroalimentarias-, cabe replantearse si no debería haberse dado cumplimiento a las previsiones del artículo 6 de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, relativo a la emisión del llamado *"Informe de impacto de discapacidad"*, según el cual *"Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato"*.

Por otro lado, también conviene hacer notar que en el certificado acreditativo del estudio de la norma verificado el 28 de junio de 2018 en el seno del Consejo Regional de Consumo -aludido en el antecedente séptimo-, se hace mención a que en la reunión celebrada por dicho órgano de

participación con ese objeto se produjo un debate sobre aspectos controvertidos del texto analizado y planteados por algunos de sus componentes. En tales circunstancias, la omisión del acta acreditativa de lo acaecido durante el desarrollo de aquella reunión priva a este órgano consultivo de la posibilidad de conocimiento de las deliberaciones mantenidas, limitándose así las fuentes de conocimiento sobre las que asentar el más fundado pronunciamiento de este Consejo.

El expediente remitido para dictamen ha sido correctamente ordenado siguiendo un criterio cronológico, completamente foliado y provisto de un índice documental paginado descriptivo de su contenido, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco competencial y normativo.- De forma previa al análisis del proyecto reglamentario sometido a consulta conviene hacer una exposición del entorno normativo en el que habrá de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico, poniendo especial acento en la descripción del marco estatutario y legal de referencia.

Así, en primer lugar, procede hacer mención a los dos principales títulos competenciales autonómicos concernidos por la iniciativa, cuya mera plasmación literal ya denota que su ejercicio viene considerablemente mediatizado por el influjo de otros títulos competenciales ostentados por el Estado. De hecho, el propio preámbulo de la disposición recoge en el primer párrafo de su última versión -a sugerencia del Gabinete Jurídico-, una mención a los artículos 31.1.26ª y 32.6 del Estatuto de Autonómica de la Región, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, como principales referentes en la materia, en los cuales se localizan las siguientes atribuciones competenciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:

- *"Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que están sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"* -artículo 31.1.26ª-.

- En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *"Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"* -artículo 32.6-.

Dicho esto, atendiendo a la dualidad competencial apuntada, conviene precisar que la actividad de suministro de combustibles y carburantes objeto de regulación, como el de otras nuevas fuentes de energía utilizables por vehículos, queda bajo la influencia de la regulación estatal correspondiente a esos dos mismos ámbitos materiales, concernientes a la determinación de los criterios de seguridad industrial de las instalaciones expendedoras de tales productos y al establecimiento del régimen básico de defensa de los consumidores y usuarios, marcado por los límites impuestos por la salvaguarda de la libertad de empresa, el respeto a las bases de la ordenación y coordinación de la planificación de la actividad económica general o la coordinación general de la sanidad, aludidas en los artículos 38, 131 y en los apartados 11 y 16 del artículo 149.1 de la Constitución.

Así, en el ámbito de regulación aplicable en materia de industria e hidrocarburos, procede hacer una especial mención a las tres disposiciones estatales relacionadas a continuación:

- Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos, dictada con el carácter de norma básica en ejercicio de los títulos competenciales del artículo 149.1.13ª y 25ª de la Constitución, de la cual debe tenerse en especial

consideración lo previsto en su artículo 43 -modificado parcialmente en los años 2013 y 2015-, relativo a la distribución al por menor de productos petrolíferos, que establece actualmente al efecto: "[...] *2. La actividad de distribución al por menor de carburantes 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.* [ ] *Las administraciones autonómicas, en el ejercicio de sus competencias, deberán garantizar que los actos de control que afecten a la implantación de estas instalaciones de suministro de carburantes al por menor, se integren en un procedimiento único y ante una única instancia.* [...] [ ] *5. Los titulares de las instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos que no pertenezcan a la red de distribución de un operador mayorista podrán informar del origen del combustible que comercializan publicitando el operador mayorista al que adquieren el combustible*".

También conviene indicar que el Título VI de dicha Ley de Hidrocarburos, relativo a infracciones y sanciones, dedica varios de sus artículos -109 al 111- a la tipificación de infracciones, incluyendo algunos supuestos punibles inspirados en razones de defensa de los derechos de los consumidores -artículo 110.s)-.

- El Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, aprobatorio del Reglamento de Instalaciones Petrolíferas.

- El Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, aprobatorio de la instrucción técnica complementaria MI-PI 04, *«Instalaciones para suministro a vehículos»* y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas.

De esta última norma reglamentaria debe destacarse, especialmente, el contenido de su disposición adicional tercera, que establece, como

condiciones generales para la distribución al por menor de carburantes y combustibles a vehículos en instalaciones de venta al público: *"1. Se entiende como venta al público de carburantes y combustibles en instalaciones de suministro a vehículos, la actividad consistente en la entrega de carburantes y combustibles petrolíferos a granel, efectuada por precio a favor de los consumidores en la propia instalación.* [ ] *2. En los terrenos sobre los que esté construida una instalación de venta al público podrán existir otros edificios e instalaciones destinados a otras actividades comerciales. Tales edificaciones e instalaciones deberán contar con los permisos y/o autorizaciones necesarios.* [ ] *3. Aquellas instalaciones destinadas a la venta al público de gasolinas, gasóleos y lubricantes, que distribuyan tres o más productos diferentes de gasolinas y gasóleos de automoción, deberán disponer de los aparatos necesarios para el suministro de agua y aire, ubicados dentro del recinto de la instalación.* [ ] *4. Se prohíbe el almacenamiento de gasolinas y gasóleos envasados en las instalaciones de venta al público.* [ ] *5. Se permite el suministro al por menor de gasolina y gasóleo a envases o embalajes, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:* [...] [ ] *5* [sic]. *En materia de responsabilidades, infracciones y sanciones relativas a la venta al público de carburantes y combustibles petrolíferos se estará a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos"*. Además, conviene tener en cuenta que en su capítulo XIII se trata en profundidad de la regulación de la figura de las llamadas *"instalaciones desatendidas"*, precisando las características y los requisitos propios de dichas estaciones.

De otro lado, en el campo del consumo, la principal regulación estatal a tomar en consideración se encuentra contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, aprobatorio del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, el cual también contiene preceptos conformadores de un específico régimen sancionador en la materia, investidos de carácter básico y localizados en el Título IV de su Libro I.

En este segundo ámbito material, concerniente a la defensa de los derechos de los consumidos y usuarios, la principal norma autonómica de rango legal a tomar en consideración se halla actualmente plasmada en la

citada Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha -aludida en la consideración I-, a cuyo artículo 39 remite, con vocación temporal, el artículo 17 del proyecto de Decreto en orden a la identificación del régimen sancionador correspondiente. Ello da pie a recordar que, en efecto, se encuentra en fase de tramitación parlamentaria un reciente proyecto de ley titulado *"sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha"*, que fue analizado por este Consejo en su dictamen 333/2018, de 3 de octubre.

Fuera de ambos campos regulatorios pero con una clara incidencia transversal sobre los mismos, conviene hacer mención a las dos principales disposiciones legales estatales dictadas en materia de preservación del libre acceso y ejercicio de actividades económicas por prestadores de servicios y de garantía de la unidad de mercado, aludiendo a la llamada Ley "Paraguas", 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuyo artículo 5 se enuncia el denominado *"principio de proporcionalidad"* de las actuaciones, señalando: *"1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.* [ ] *2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica"*.

Asimismo, dada la trascendencia cobrada por aquella parte de la regulación proyectada atinente al modo de observancia de las condiciones de accesibilidad universal en las estaciones de suministro que funcionen parcial o totalmente en régimen desatendido, cabe hacer una alusión a la normativa de rango legal reguladora de la materia, dentro de la cual procede hacer una destacada referencia al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre,

aprobatorio del Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPD), así como a la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha.

Por último, para concluir la descripción de los principales elementos definitorios del panorama normativo incidente en la materia, es obligado hacer una referencia a la norma reglamentaria autonómica que regula la cuestión en la actualidad. Dicha disposición es el Decreto 33/2005, de 5 de abril, titulado de los *"derechos de los consumidores y usuarios en el Servicio de Suministro al por menor de carburantes y combustibles de automoción en instalaciones de venta al público"*, que no ha sido objeto de modificación alguna desde la época de su primitiva aprobación.

CONSEJO CONSULTIVO CASTILLA-LA MANCHA

IV

Observación de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen, procede efectuar la siguiente observación, a la que debe dispensarse carácter esencial, relativa al contenido de su artículo 7, titulado *"Obligaciones comunes a todos los regímenes de atención"*.

Las principales objeciones al texto reglamentario proyectado han sido dirigidas contra las determinaciones del referido artículo 7, en el que se implanta, para todo tipo de suministradores, un deber de disponibilidad de aseos o servicios higiénicos formulado en los siguientes términos: *"1. Durante todo el horario de apertura, las instalaciones de suministro a vehículos de combustibles y carburantes para automoción e instalaciones mixtas deben contar con servicios o aseos higiénicos a disposición de todas las personas que viajan en los vehículos que han efectuado o van a efectuar el repostaje, o bien conceder a estas mismas personas, por el solo hecho del repostaje, el derecho a usar gratuitamente los servicios o aseos situados en una instalación aledaña. En este último caso, la instalación aledaña no deberá distar más de 150 metros de la zona de suministro a vehículos de combustibles y carburantes y otras formas de energía.* [ ] *Dicho horario, no*

obstante, podrá verse reducido con carácter temporal o permanente en áreas geográficas, franjas horarias o períodos determinados, en función de las medidas de seguridad que acuerden las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. [ ] *2. Los servicios o aseos higiénicos, serán independientes para mujeres y hombres, debiendo al menos uno de ellos, de no existir un tercer aseo específico para personas con discapacidad, cumplir el requisito de accesibilidad universal. En todo caso, deberán encontrarse en condiciones adecuadas de utilización en cumplimiento de la normativa sanitaria y medioambiental aplicable a estas instalaciones sean fijas o portátiles".*

Según se refleja en los antecedentes, esta cuestión ha suscitado amplia controversia y una abierta oposición proveniente del sector empresarial de los titulares de estaciones desatendidas y de las cooperativas agroalimentarias poseedoras de instalaciones de suministro de combustibles, muchas de las cuales los sirven libremente a personas ajenas a la cooperativa, sin asistencia presencial alguna. Se aduce por los opositores que la medida está insuficientemente motivada y que resulta desproporcionada, constituyendo una vía indirecta de mantener la obligatoriedad de existencia de personal acogida en el artículo 2.1 del vigente Decreto 33/2005, de 5 de abril, con el resultado ilícito de imponer cargas económicas improcedentes que distorsionan las reglas de la libre competencia en el mercado, provocando un alza de los precios de venta ofertados por esa clase de operadores.

Pues bien, la emisión de un pronunciamiento sobre la carga prestacional cuestionada requiere, primeramente, una clara identificación de la justificación dada a la misma en el preámbulo del Decreto, donde se consigna a esos efectos: *"El artículo 7 regula la necesidad de que existan, en todas las instalaciones de suministro, o en instalaciones muy próximas, servicios higiénicos a disposición de las personas consumidoras, debiendo entenderse por tales todas las que viajen en los vehículos que efectúan el repostaje. La existencia de aseos independientes para hombres y mujeres, contemplada en todas las versiones del Reglamento para el suministro y venta de carburantes y combustibles objeto del Monopolio de Petróleos, aprobado por Orden de 30 de julio de 1958; dejó de ser prevista por la normativa*

estatal posterior a la desaparición de aquél a finales de 1992 mediante la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, debido a lo cual la remisión que se hace en el artículo 1.2 del Decreto 33/2005 a "su normativa específica" carecía en el fondo de virtualidad práctica en este aspecto y, hasta la aparición de alguna estación desatendida que ha prescindido de su instalación, no ha existido conciencia de la existencia de una laguna legal ni del riesgo de que las personas consumidoras perdiesen un derecho que siempre han poseído y que afecta, entre otros aspectos, a la seguridad vial, que es otra razón imperiosa de interés general. [ ] *Al examinar el problema, no se ha podido determinar ninguna razón objetiva por la que deba consagrarse como potestativa la decisión de disponer o no de servicios higiénicos, que en su caso tendría que poder ser adoptada por los titulares de todos los modelos de negocio, y ello daría al traste con el derecho de las personas consumidoras a usarlos gratuitamente con ocasión del repostaje y como parte inescindible del servicio prestado en la instalación, si ese es su deseo. Lógicamente, la obligación de contar con servicios higiénicos conlleva la de mantenerlos en condiciones adecuadas y el cumplimiento de la normativa sanitaria y medioambiental aplicable a estas instalaciones, sean fijas o portátiles.* [ ] *Para tener en cuenta, no obstante, todas las situaciones posibles, se permite que los servicios higiénicos, fijos o portátiles, se ubiquen en una instalación aledaña y que, previa decisión gubernativa y por razones de seguridad ciudadana, pueda procederse a su cierre en determinados lugares y momentos".*

La localización de los parámetros de legalidad condicionantes de la admisibilidad del requisito prestacional que quiere imponerse normativamente a todos los operadores del sector comercial concernido -la disponibilidad de aseos o servicios higiénicos en todos los modelos de negocio- requiere, primeramente, de una remisión a las determinaciones del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, sobre el alcance del principio de necesidad y proporcionalidad en la exigencia de requisitos, que ya ha sido íntegramente reproducido en la consideración III. También en dicho cuerpo legal, al tratar de la garantía de las libertades de los operadores económicos -artículo 9-, se determina que *"1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de*

no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia. [ ] *2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:* [ ] *a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella* [...]". Es más, posteriormente, su artículo 18, relativo a la especificación de las actuaciones que se consideran restrictivas de las libertades de establecimiento y circulación, establece al efecto que *"1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.* [ ] *2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:* [ ] [...] *i) Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio".*

Mayor relevancia adquieren para la solución de la controversia suscitada, las determinaciones de los artículos 3, 9, 11 y disposición adicional cuarta de la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que presentan el siguiente contenido:

En el mencionado artículo 3, sobre definiciones, su apartado 11 ofrece la siguiente acotación conceptual y delimitadora: *"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".*

El artículo 9, relativo a los principios aplicables a la eventual exigibilidad de requisitos condicionantes, establece en su apartado 2: *"Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios:* [ ] *a) No ser discriminatorios.* [ ] *b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.* [ ] *c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general* [...]*".*

Posteriormente, tras enumerarse los requisitos de acceso prohibidos en todo caso -artículo 10-, el artículo 11 determina cuáles son los requisitos de aplicación excepcional y sujetos a evaluación previa, significando para ello en su apartado 1 que *"la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no deberá supeditar dicho acceso o ejercicio a:* [ ] [...] *h) La obligación del prestador de realizar, junto con su servicio, otros servicios específicos o de ofrecer una determinada gama o surtido de productos"*. Posteriormente, el apartado 2 modula el rasgo de excepcionalidad aludido en el título del artículo, señalando: *"No obstante, excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.* [ ] *En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos"*.

Para la mejor comprensión de este último precepto, también conviene reproducir el contenido de dicha disposición adicional cuarta, que establece sobre el referido deber de notificación *"El órgano administrativo competente comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, antes de su aprobación y en los términos y por los cauces que se establezcan reglamentariamente, cualquier proyecto de norma legal o reglamentaria en el que se prevean requisitos del artículo 11.1 de esta Ley, incorporando una memoria justificativa en la que se motive su compatibilidad con los criterios del artículo 11.2* [...] *para su posterior notificación a la Comisión Europea"*.

Expuestos ya cuáles son los principales parámetros legales de obligada ponderación en orden a pronunciarse sobre la controversia planteada

por la eventual nulidad de las previsiones del artículo 7 del Decreto proyectado -y preceptos concordantes de su disposición transitoria única-, debe significarse que dentro del escenario nacional ya se dispone de una importante opinión al respecto, en cuanto emitida por el principal árbitro institucional de la materia, debiendo reputarse como de particular relevancia la opinión expresada por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, quien resume su posición sobre la cuestión en el apartado III.2.1 del informe 026/2018 aludido en el antecedente undécimo, significando al respecto: *"Debe tenerse en cuenta que esta exigencia impone una carga sobre los operadores y que, por tanto, está justificada si satisface el preceptivo análisis de necesidad y proporcionalidad. A este respecto, debe recordarse que el test de necesidad no consiste en enjuiciar la conveniencia de que los operadores decidan libremente su modelo de negocio, que es lo que parece hacer la norma al indicar que "no se ha podido determinar ninguna razón objetiva por la que deba consagrarse como potestativa la decisión de disponer o no de servicios higiénicos", sino en valorar si existe una razón imperiosa de interés general (RIIG) cuya protección precise de la carga impuesta. Por otra parte, el test de proporcionalidad exige valorar la posible existencia de alternativas menos restrictivas para alcanzar tales RIIG, como la obligación de que los operadores dispongan de información claramente visible para los usuarios sobre la existencia de servicios o aseos y aseos adaptados"*. Tras ese razonamiento, el organismo informante concluye en sus recomendaciones finales: *"La obligación de disponer de un servicio o aseo se eliminó de la regulación vigente en 1992. Se aconseja valorar la protección del consumidor con medidas menos intrusivas, como la obligación de informar a los usuarios sobre la existencia de tales facilidades en la estación"*.

El estudio de los repertorios jurisprudenciales a disposición de este Consejo ha permitido averiguar que han sido muchos los precedentes asimilables al aquí analizado en que, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo -ponderando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea-, se han decantado por la improcedencia de imponer requisitos limitadores del acceso a las actividades de prestación de servicios que no hubieran superado satisfactoriamente el test de necesidad y proporcionalidad contemplado en la legislación básica estatal previamente

mencionada. Véanse, por ejemplo, los casos tratados en las Sentencias del Tribunal Constitucional 209/2015, de 8 de octubre, y del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 (Ar. RJ 2018,921) o 10 de diciembre de 2018 (Ar. RJ 2018,1741).

Especial importancia reviste para dar apropiada respuesta al asunto suscitado, la fundamentación vertida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2016, de 22 de septiembre, concerniente a un supuesto en que se ponderaba la viabilidad de requisitos limitativos de la instauración de grandes centros comerciales fuera de entornos urbanos -impuestos por una norma legal de Cataluña-, en donde luce claramente la tesis de que resulta primordial para la tolerancia de un requisito limitativo del acceso a una actividad de prestación de servicios, asociado a la concurrencia de una razón imperiosa de interés general, que su justificación vaya más allá de la mera invocación o identificación formalista de esta última, como se extrae de las consideraciones vertidas en su fundamento jurídico 9, en el que se significa:

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA

[...] la primera cuestión que ha de examinarse es si las limitaciones al establecimiento de centros comerciales que conlleva [...] el Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, se encuentran justificadas por el legislador en alguna de las razones imperiosas de interés general previstas en la legislación básica estatal, pues, como se afirma en la STC 128/2016, FJ 3 «[l]as razones imperiosas de interés general no han de identificarse aliunde, sino exponerse en la propia norma ... que constriña o excepcione la libertad de establecimiento». [ ] [...] Ha de afirmarse, por tanto, que el Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, invoca razones imperiosas de interés general, basadas en la protección del medio ambiente y el entorno urbano y, por tanto, contempladas en la legislación básica estatal. Ahora bien, para respetar la normativa básica estatal no basta con invocar que concurren razones imperiosas de interés general que justifican la limitación, sino que ha de justificarse que tales razones existen. Como se afirma en la STC 193/2013, FJ 7, en estos casos el «Tribunal considera necesario que, dado que se trata de una excepción a la regla general de la libertad de acceso a una actividad de servicio como es la distribución comercial, el legislador autonómico aporte razones que justifiquen que los requisitos a que sujeta la localización de ciertos formatos de establecimiento comercial atienden conjuntamente a

dichos objetivos de ordenación territorial y protección ambiental, y no a otros que están prohibidos por predominar en ellos connotaciones económicas». Y la STJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08) Comisión c. España, ha establecido que «las razones que pueden ser invocadas por un Estado miembro para justificar una excepción al principio de la libertad de establecimiento deben ir acompañadas de un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado miembro, así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación (véase la Sentencia de 22 de diciembre de 2008 (TJCE 2008, 338), Comisión/Austria, C-161/07, Rec. p. I-10671, apartado 36 y jurisprudencia citada)». [ ] *De este modo, para entender que concurren las razones imperiosas de interés general exigidas por la normativa básica estatal para que pueda establecerse una restricción al principio de libertad de establecimiento no basta con que el legislador apele a tales razones, sino que es preciso que se aporten en el presente proceso los datos precisos en las que se justifica la adopción de la medida limitativa de acuerdo con tales razones, pues solo en tales casos podrá apreciarse, cuando surge una controversia sobre la constitucionalidad de la medida, que la limitación establecido tiene como finalidad la consecución de fines de interés general que la legitiman.* [ ] [...] *Ahora bien, como también declaró el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia citada, para que las referidas limitaciones sean legítimas es necesario, además, aportar «datos suficientes para explicar por qué motivos las restricciones controvertidas son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos» (apartado 84). Y fue, precisamente, «la falta de explicaciones y ... la significativa repercusión de las limitaciones examinadas sobre la posibilidad de abrir grandes establecimientos comerciales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña» lo que determinó que el Tribunal de Justicia no considerase justificadas las restricciones de la libertad de establecimiento que la normativa que estaba enjuiciando* [...] *y declarase que las restricciones de la libertad de establecimiento que conllevaba no estuvieran justificada (apartado 85).* [ ] *Esta falta de explicaciones y de datos suficientes concurre también en el presente proceso constitucional.* [ ] [...] *tales medidas han de adoptarse teniendo en cuenta las exigencias que se derivan de la legislación básica estatal y deben tomar en consideración la especial exigencia de precisión de los datos justificativos, en correspondencia con el rigor con que en el ámbito*

de la Unión debe ser tratado por los tribunales el principio de libertad de establecimiento. Sin embargo, las razones invocadas por el Decreto-ley ahora impugnado, las cuales son adecuadas por su naturaleza para justificar limitaciones a la libertad de establecimiento, no pueden considerarse suficientes, en el marco de la presente controversia constitucional, para fundamentar una medida como la adoptada en el presente caso, que conlleva la prohibición prácticamente absoluta de la implantación de determinados centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada, si no se aportan al proceso los «datos precisos» para entender necesaria la restricción a la libertad de establecimiento que la misma conlleva. [ ] [...] *Por todo ello ha de concluirse que en el presente caso no se ha fundamentado debidamente que concurran las imperiosas razones de interés general relacionadas con el entorno urbano o el medio ambiente, que exige la legislación básica estatal para poder adoptar una medida restrictiva de la libertad de establecimiento como la establecida en el Decreto-ley impugnado. La Comunidad Autónoma no ha justificado durante el proceso la necesidad de las restricciones controvertidas para alcanzar los legítimos objetivos perseguidos, lo que determina el incumplimiento de la legislación básica estatal".*

La traslación de la doctrina previamente referida a las circunstancias del supuesto analizado lleva a la misma conclusión obstativa alcanzada en aquel caso por el Tribunal Constitucional. Como señalan algunos de los alegantes en sus intervenciones, la mera invocación de la seguridad vial como *"razón imperiosa de interés general"* justificativa de la exigencia prestacional combatida, no viene acompaña de una explicación convincente, ni de refuerzo probatorio alguno, que permitan hacer realmente perceptible su concurrencia en el supuesto analizado. Por el contrario, la escueta referencia a la propia incapacidad de hallar razones que permitan dejar a criterio de los operadores si deciden proporcionar o no ese servicio a los usuarios, entraña un reconocimiento de la inexistencia de argumentos realmente reveladores de causas por las que la imposición indiscriminada del controvertido deber en todas las instalaciones tenga una trascendencia real sobre la *"seguridad pública"*, integrando dentro de ella el concepto de *"seguridad vial"*. La realidad social sobre la que opera la medida analizada ofrece un panorama en el que esa disponibilidad de aseos en todos los modelos de estación resulta difícilmente justificable y, por tanto, desproporcionada, pues si las

instalaciones están emplazadas junto a vías interurbanas, el mayor número de locales de hostelería y restauración o áreas de servicio generalmente disponibles en sus inmediaciones hace superfluo que una estación suministradora de combustible -atendida o desatendida-, muchas veces distante, deba proporcionar tal asistencia a quienes se detengan para realizar una simple operación de repostaje. Con mayor motivo, la obligatoriedad de ofrecer servicios higiénicos en las instalaciones localizadas en áreas urbanas, donde la implantación de estaciones desatendidas constituye un fenómeno creciente, resulta más difícilmente asociable a motivos de seguridad vial, dada la más elevada concentración de establecimientos provistos de aseos en esas zonas y la presumible cercanía a sus domicilios de la mayoría de los usuarios. En cualquier caso, no resulta perceptible que dicha disponibilidad de aseos pueda tener una incidencia real tangible sobre la invocada seguridad del tráfico, ni ser considera como una *"parte inescindible del servicio"* prestado en las instalaciones.

Por ello, también este órgano consultivo debe insistir en la misma solución apuntada en el informe emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sugiriendo, como alternativa más proporcionada, menos restrictiva y acorde a los cánones de legalidad previamente expuestos, que la tenencia de aseos de uso público en las instalaciones de suministro a vehículos concernidas sea una opción potestativa para aquellos titulares no obligados a ello por prestar servicios adicionales sujetos al deber impuesto desde otra regulación sectorial, siendo clave para el mejor tratamiento de la cuestión el reforzamiento de los deberes informativos en ese aspecto concreto, al objeto de asegurar que los potenciales usuarios de las instalaciones reciban información, con suficiente antelación, sobre si la estación dispone o no de servicios higiénicos gratuitos utilizables por los usuarios y, en función de ello, que decidan libremente si hacen uso de la misma por ajustarse adecuadamente a su específica demanda de servicios.

Corolario de todo lo anterior es que, a juicio de este Consejo, las determinaciones del artículo 7 del Decreto proyectado -así como sus ramificaciones de la disposición transitoria única- resultan contrarias a las previsiones de los artículos anteriormente citados de las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y

20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por imponer requisitos asistenciales no directamente relacionados con el objeto de la actividad comercial regulada y no suficientemente justificados, con efectos restrictivos sobre la libertad de establecimiento y el acceso a las actividades de prestación de servicios.

En todo caso, si la autoridad consultante decidiera mantener la regulación cuestionada en los mismos términos del Decreto proyectado, se advierte sobre la necesidad de dar previo cumplimiento al trámite de consulta a la Comisión Europea, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, previsto en la disposición adicional cuarta de la tan citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

V

Otras observaciones de carácter no esencial.- Prosiguiendo con el examen del texto del proyecto de Decreto sometido a dictamen, procede efectuar otras observaciones de tipo conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención incidiría en beneficio de la calidad técnica de la disposición:

Índice.-

A juicio de este Consejo, la inserción de un índice preliminar no parece particularmente recomendable en una disposición de tan corta extensión como la analizada. De hecho, en las Directrices de Técnica Normativa del Estado aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, su regla 10ª, relativa a la posible inserción de índices, significa: *"En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva* [...]".

En consecuencia, considerando que no se dan las circunstancias que aconsejan la inclusión de un índice descriptivo del contenido de la disposición, se recomienda su supresión.

Reiteración de citas del Real Decreto 706/2017, de 7 de julio.-

En el texto del articulado hay seis citas de dicho Real Decreto y/o de la ITC MI-IP 04 aprobada con el mismo. Se sugiere tratar dicha reiteración de citas de manera uniforme y en consonancia con la regla 80ª de las aludidas Directrices de Técnica Normativa del Estado.

De hecho, en la segunda alusión a dicha ITC MI-IP 04, contenida en el artículo 2, se dice que *"en adelante"* se utilizará solo esa expresión abreviada, lo que no se hace en sus ulteriores menciones, pues siempre se reseña acompañada de la alusión al referido Real Decreto de aprobación.

Artículo 5. Información en los accesos.-

Este artículo contempla en sus apartados 2 y 3 la imposición de deberes de información mediante instauración de sucesivos dispositivos -supuestamente, carteles- ubicados en las proximidades y en el área de acceso a las instalaciones, los cuales deberán ofrecer indicaciones sobre los tipos de productos ofertados, su marca y precios de venta.

Sin embargo, los preceptos referidos no parecen tener en consideración la opción alternativa existente al efecto en las carreteras de titularidad estatal, a las que resulta de aplicación lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto-ley 15/1999, de 1 de octubre, relativo a la instauración de *"carteles informativos"*, que dispone en sus apartados 2 y 3: *"2. En las proximidades de las estaciones de servicio en las carreteras estatales, y siempre que no se opte por la posibilidad prevista en el párrafo segundo de este apartado, será obligatoria la colocación de carteles informativos en los que se indique, en todo caso, la distancia a las estaciones de servicio más próximas, así como el tipo, precio y marca de los carburantes y combustibles petrolíferos ofrecidos en aquéllas.* [...] [ ] *Alternativamente, la obligación de información mediante la instalación de carteles a que se refiere el párrafo anterior se entenderá cumplida mediante la adhesión de los titulares de estaciones de servicio, situadas en carreteras estatales, al sistema de información de precios de carburantes previsto en el artículo 5 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en los Mercados de Bienes y Servicios, de modo que los*

usuarios accedan, en todo caso, a la información sobre ubicación de sus instalaciones, tipo, precio y marca de los combustibles ofrecidos, a través de la telefonía móvil o de cualquier otro medio telemático. [ ] *3. La ubicación de los carteles mencionados en los apartados 1 y 2 de este artículo se efectuará en las zonas de dominio público o de servidumbre de las autopistas o carreteras, debiendo ser autorizada por la Dirección General de Carreteras. La forma, colores y dimensiones de los carteles informativos se establecerán por el Ministerio de Fomento".*

De tal modo, considerando que incluso el propio Decreto articula una vía de exoneración de esos deberes, asociada a la imposibilidad urbanística de emplazar tales dispositivos informativos, y atendiendo a la eventualidad de que en ciertos casos los titulares de las instalaciones existentes no puedan disponer materialmente de terrenos cercanos donde ubicarlos, sometiéndose el ejercicio de la actividad al cumplimiento de un requisito informativo que resulte desproporcionado en su juicio de necesidad, parece conveniente arbitrar medidas informativas alternativas como las contempladas en el artículo 7 del citado Real Decreto-ley, cuando menos en relación con las instalaciones emplazadas en los márgenes de las carreteras de titularidad estatal, para las que el legislador ha impuesto deberes informativos similares que pueden ser cumplidos alternativa y satisfactoriamente a través del referido sistema de información de precios de carburantes previsto en el artículo 5 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en los Mercados de Bienes y Servicios.

Asimismo, en su apartado 3, relativo a la información adicional que también debe ofrecerse en el acceso a toda instalación de suministro, se ha duplicado erróneamente el indicador alfabético correspondiente al epígrafe c), que ha sido empleado en dos ocasiones.

Artículo 17. Infracciones y sanciones.-

Este artículo establece que *"Los incumplimientos a lo establecido en el presente Decreto serán considerados infracciones conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, o en la ley de protección de los derechos de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha que la*

sustituya, aplicándose el régimen sancionador correspondiente, con la salvedad de los incumplimientos tipificados por normativa sectorial, que serán sancionados conforme a su regulación específica".

Lo cierto es que el precepto en cuestión constituye, a día de hoy, una remisión en vacío e ineficaz, puesto que el artículo 39 aludido en el mismo dispone, simplemente: *"A los efectos de la presente Ley se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios las que así vengan establecidas por la legislación vigente"*. Además, parece ignorarse la existencia de previsiones de índole sancionadora en la propia normativa reglamentaria estatal de referencia -el tan citado Real Decreto 706/2017, de 7 de julio -, contenidas en el apartado 5 (bis) de su disposición adicional tercera, ya transcrita en la consideración III, que remite, a su vez, al régimen sancionador de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos.

Dada la compleja yuxtaposición competencial incidente en la materia y la dificultad de disociar con precisión los dos ámbitos sancionadores potencialmente concurrentes, convendría utilizar alguna formulación genérica que simplemente oriente hacia la aplicación de uno u otro régimen sancionador -consumo o industria- en función de la naturaleza de la conducta infractora cometida por el sujeto responsable.

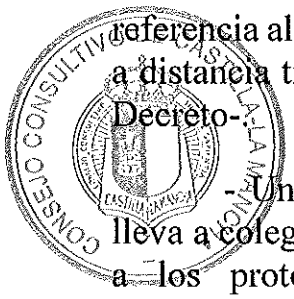
Disposición transitoria única. Obligaciones en materia de accesibilidad y de disposición de servicios higiénicos o aseos en instalaciones no adaptadas.-

Esta disposición establece: *"1. Las obligaciones de implementación de un sistema de gestión de la accesibilidad universal y de contar con servicios higiénicos o aseos, o de conceder a las personas que viajan en los vehículos que han efectuado o van a efectuar el repostaje, por el solo hecho del repostaje, el derecho a usar gratuitamente los servicios o aseos situados en una instalación aledaña, establecida en el artículo 7 del presente Decreto, se aplicará desde su entrada en vigor a todas las nuevas instalaciones de suministro. [ ] 2. Las instalaciones de suministro preexistentes habrán de adaptarse a lo establecido en los artículos 5 y 7 en el plazo máximo de dieciocho meses desde la entrada en vigor del presente Decreto, implementando las soluciones técnicas que procedan. Sin perjuicio del*

cumplimiento de lo anterior, solo quedarán exoneradas las instalaciones fijas preexistentes que estén imposibilitadas para acometer su reforma por razones urbanísticas, que deberán ser acreditadas mediante informe del técnico municipal competente. [ ] *3. En lo relativo a la existencia de un dispositivo mediante el que se pueda establecer la comunicación que permita recibir la asistencia a que se refiere el apartado 3 del artículo 4, se estará en cuanto a plazo transitorio, a lo dispuesto en el Real Decreto 706/2017, de 7 de julio".*

Pues bien, el tenor de la disposición suscita varias observaciones:

- En primer lugar, el título de la misma no guarda una adecuada correspondencia con su contenido, puesto que no alude a las determinaciones sobre instrumentos informativos en accesos tratadas en el apartado 2 -por referencia al artículo 5 del Decreto-, ni tampoco a los mecanismos de atención a distancia tratados en su apartado 3 -mediante referencia al artículo 4.3 del Decreto-.



- Una interpretación conjunta del contenido de los apartados 1 y 2 lleva a colegir que las instalaciones de suministro preexistentes no adaptadas a los protocolos y sistemas de gestión de accesibilidad universal, mencionados en el apartado 1 e impuestos por el artículo 4.2 del Decreto, podrían mantenerse en esa misma situación indefinidamente, ya que en el apartado 2 de la disposición no se fija plazo alguno para su adaptación a tales efectos, al aludirse, únicamente, a los requisitos previstos en los artículos 5 -sobre dispositivos de información- y 7 -sobre aseos o servicios higiénicos-.

Podría entenderse que el autor de la norma considera que adaptar las instalaciones de suministro preexistentes a las condiciones de accesibilidad señaladas como referente -la Norma UNE 170001-2, versión de diciembre de 2017 o norma europea equivalente-, representaría para sus titulares una imposición de ajustes no razonables, a los efectos contemplados en el artículo 2.m) y disposición adicional tercera, apartado 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, aprobatorio del TRLGDPD, y que, por tanto, solo las nuevas instalaciones quedarían obligadas al cumplimiento de dichos criterios de accesibilidad universal. Si esa fuera la intención del redactor de la norma convendría plasmar la cuestión con mayor claridad, como se hace,

por ejemplo, en la disposición transitoria del Decreto 165/2018, de 20 de noviembre, del Gobierno del País Vasco, sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro al por menor de combustibles y carburantes a vehículos, en la que se establece: *"Instalaciones existentes o en construcción*: [ ] *Las instalaciones existentes o en construcción a la fecha de la entrada en vigor de esta disposición deberán adaptarse a lo establecido en la misma en el plazo máximo de doce meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor.* [ ] *Se exceptúa de lo indicado en el párrafo anterior lo relativo a la accesibilidad a que se refiere el Capítulo III del presente Decreto, que solo se aplicará a las instalaciones posteriores a la entrada en vigor del mismo"*. Y, ciertamente, el capítulo III de dicho Decreto 165/2018 también puede ser ponderado como muestra de objetivación de unas condiciones singulares de accesibilidad universal en la materia, evitando la remisión a instrumentos externos, alternativos, cambiantes o de incierta identificación, que por su falta de concreción han suscitado el rechazo de algunos de los sectores intervinientes en el procedimiento de elaboración de la norma.

- Por último, su apartado 3 resulta confuso y, presumiblemente, innecesario. La remisión plasmada en el mismo parece querer hacer mención a lo previsto en la disposición transitoria quinta del tan citado Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, que concedió a las instalaciones de suministro en régimen desatendido un plazo de 12 meses para adaptarse a las prescripciones de su capítulo XIII -que recoge la necesidad del referido dispositivo de comunicación (13.2)-. Por tanto, como dicho plazo ya finalizó el 2 de noviembre de 2018 carece de utilidad alguna la determinación analizada, generando la falsa percepción de que todavía existe algún plazo de adaptación operativo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, señalándose como de carácter esencial la consignada en la consideración IV, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto regulador de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 20 de marzo de 2019

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA

LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD