

CAPÍTULO IX

Evolución de la regulación de las estaciones de servicio automáticas y su potencial impacto competitivo*

Gabriella Németh
Raquel Tárrega

El segmento de distribución minorista de carburantes a través de estaciones de servicio (EE. SS.) destaca por sus elevados niveles de concentración e integración vertical, la existencia de restricciones normativas y las vinculaciones contractuales existentes a los operadores. En los últimos años, sin embargo, un nuevo formato de EE. SS. ha irrumpido en el mercado: las estaciones de servicio automáticas. La mayor tensión competitiva generada por estos nuevos entrantes permite mejores precios ante una misma calidad e incentiva la innovación de todos los operadores, todo ello en beneficio de los consumidores.

En el presente capítulo presentamos una reseña de los informes elaborados por la CNMC sobre la evolución de las restricciones regulatorias nacionales, autonómicas y locales existentes en relación con las EE. SS. automáticas, así como de un ejercicio cuantitativo que buscaba demostrar –con microdatos de la Comunidad Autónoma de Madrid– el aumento de la presión competitiva sobre las EE. SS. asistidas en los mercados locales. Además, presentamos una actualización de la regulación aplicable y destacamos un conjunto de artículos académicos relevantes.

Concluimos que sería recomendable que las distintas administraciones públicas eliminaran las barreras de entrada aún existentes a la instalación de EE. SS. automáticas y acabaran con la disparidad normativa existente entre territorios. Ello facilitaría –como se demostró empíricamente en el estudio de la CNMC (2019)– la penetración de las EE. SS. automáticas en el mercado minorista de carburantes, ofreciendo precios competitivos, por un lado, y ejerciendo un efecto indirecto presionando a la baja la formación de precios de las EE. SS. asistidas, por otro. Así, la relajación de las restricciones regulatorias podría contribuir a aumentar la presión competitiva en este mercado beneficiando a los consumidores, que están especialmente afectados por la escalada de precios en los últimos meses.

Palabras clave: distribución minorista de carburante, servicios de estación automáticas, restricciones regulatorias.

JEL classification: L51, Q41.

* Las opiniones expresadas en este capítulo son las de las autoras y no representan necesariamente la posición de la CNMC.

1. INTRODUCCIÓN

La distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio (EE. SS.) es una actividad de gran importancia para la economía española, tanto por su peso económico como, sobre todo, por sus efectos sobre la movilidad y el transporte. Las estaciones de servicio son, para la inmensa mayoría de consumidores finales, la principal fuente de suministro de carburantes de automoción. Un abastecimiento próximo y competitivo tiene una clara repercusión en términos de bienestar (hogares) y competitividad (empresas). Sin embargo, este mercado no está exento de problemas desde el punto de vista de la competencia y de la regulación económica eficiente.

El segmento de distribución minorista de carburantes a través de EE. SS. destaca por sus elevados niveles de concentración y de integración vertical, la existencia de restricciones normativas y las vinculaciones contractuales existentes a los operadores verticalmente integrados. En los últimos años, sin embargo, un nuevo modelo de negocio ha irrumpido con fuerza en el mercado: las estaciones de servicio automáticas¹ o sin personal afecto a la instalación.

Las EE. SS. automáticas son aquellas en las que el suministro de carburantes al vehículo lo realiza el usuario directamente, incluyendo tanto el repostaje físico como el pago por el carburante y, por tanto, no cuentan con personal para realizar estas funciones². Este tipo de formato de EE. SS. tiene el potencial para introducir más competencia en el mercado, y una mayor presión sobre los precios de los carburantes. Soportan menores costes y requieren menos espacio físico que las estaciones tradicionales, lo que les permite reemplazar a estaciones de servicio tradicionales, reduciendo los costes de distribución, y, al mismo tiempo, instalarse en zonas de menor atractivo para las estaciones tradicionales, intensificando la competencia y aumentando la densidad de puntos de distribución.

La mayor tensión competitiva generada por estos nuevos entrantes beneficia inequívocamente a los consumidores, permite mejores precios ante una misma calidad e incentiva la innovación por parte de todos los operadores: los nuevos y los tradicionales. También facilita la libertad de elección, bajo la forma de más variedad de formatos de suministro de carburantes y más amplia disponibilidad geográfica de los mismos. Asimismo, asegura una mayor competencia en el sector minorista de carburantes de automoción, con nuevos entrantes que tienen características propias de *mavericks*³.

¹ El término de EE.SS. automáticas es sinónimo de EE. SS. desatendidas.

² Reglamento de instalaciones petrolíferas, aprobado por el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, e instrucciones técnicas complementarias MI-IP 03, aprobada por el Real Decreto 1427/1997, de 15 de septiembre, y MI-IP 04, aprobada por el Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre. Solo se consideran estaciones de servicio desatendidas aquellas que no tengan ningún personal afecto a su instalación durante todo el horario de apertura (24h). En este artículo se utilizan los términos de “estación automática” y “estación desatendida” de forma indistinta. Otra categoría de estación de servicio son las de autoservicio, las que sí disponen de personal en la caja y tienda de conveniencia.

³ Un *maverick* o “empresa díscola” es una empresa que muy probablemente romperá una potencial conducta coordinada. Dichos operadores juegan un papel disruptivo en los mercados, compitiendo eficazmente para

Pese a las ventajas mencionadas y vinculadas a este formato, aún prevalecen en España un número de retos que limitan o impiden el desarrollo de las EE. SS. automáticas.

En primer lugar, el segmento minorista de distribución de carburantes de automoción a través de EE. SS. es un mercado con una oferta concentrada y una demanda atomizada. En España operan 12.005 EE. SS., principalmente propiedad de o vinculadas con operadores mayoristas verticalmente integrados con la actividad de refino. El principal operador sigue siendo Repsol con un 27 por 100 de la cuota en términos de número de EE. SS. en España, seguido por Cepsa (12 por 100), BP (6 por 100), Galp (5 por 100) y Disa (5 por 100)⁴. El resto de EE. SS. lo componen EE. SS. independientes (no vinculadas a operadores mayoristas o con capacidad de refino en España) representando en su conjunto el 42 por 100 del mercado, así como EE. SS. vinculadas a operadores mayoristas de menor tamaño (3 por 100).

Asimismo, la elevada concentración que presentan en España los segmentos de actividad aguas arriba del sector de carburantes refuerza el poder de mercado de los 3 operadores con capacidad de refino instalados en territorio español (Repsol, Cepsa y BP) y facilita la inexpugnabilidad del mercado ante potenciales nuevos entrantes. Un mercado impermeable puede dar lugar a: i) estructuras de precios ineficientemente elevadas y poco competitivas, ii) puede restringir la libre competencia, y iii) es susceptible de debilitar a los competidores, obstaculizando la entrada y desarrollo de operadores alternativos. Por todo ello, el mercado de distribución minorista de carburantes de automoción a través de EE. SS. presenta una tensión competitiva significativamente menor a la esperada.

En tercer lugar, aún existen barreras regulatorias que restringen la entrada de las EE. SS. automáticas, que limitan su penetración y expansión en el territorio nacional. En este sentido, las barreras de entrada más relevantes siguen siendo aquellas que emanan de la propia normativa de las distintas administraciones públicas españolas, tanto a nivel nacional como regional. Si bien la intensidad regulatoria es una reacción previsible ante un nuevo modelo de negocio y una mayor libertad económica introducida en el sector, no implica que pueda ser menos perjudicial para los consumidores y para la actividad empresarial. Al contrario, debe advertirse que, sin un análisis adecuadamente fundado en la regulación económica eficiente y los principios de necesidad y proporcionalidad, dichas normas jurídicas restrictivas podrían dificultar gravemente el ejercicio de la actividad económica de los nuevos operadores y, con ello, perjudicar a los consumidores.

2. ESTUDIOS DE LA CNMC SOBRE LAS ESTACIONES DE SERVICIO AUTOMÁTICAS Y SUS RECOMENDACIONES

El mercado de la distribución de carburantes de automoción en España ha sido objeto frecuente de atención desde la óptica de la competencia y la regulación económica. Es por ello

beneficio de los consumidores y usuarios. Vid. Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas y Horizontal Merger Guidelines del US Department of Justice y la Federal Trade Commission (2.1.5 Disruptive Role of a Merging Party).

⁴ Los datos corresponden al mes de marzo 2022, fuente: CNMC.

que la CNMC ha realizado numerosos análisis tanto del mercado mayorista como minorista en distintos informes y estudios elaborados en su función de promoción de la competencia, donde se han identificado barreras a la competencia en todos los segmentos del mercado (CNC, 2009, 2011, 2012a y 2012b; CNMC, 2015, 2016 y 2019).

La publicación de estos informes ha dado lugar a una serie de reformas y cambios normativos y a la eliminación de una serie de barreras de entrada que limitaban la competencia en el mercado. Pese a ello, todavía persiste un elevado número de problemas estructurales y regulatorios que restringen la competencia. En concreto, en el segmento minorista de distribución de carburantes, las estaciones automáticas siguen enfrentándose a múltiples restricciones que limitan su implantación y desarrollo.

Por este motivo la CNMC decidió realizar dos estudios en el ámbito de las EE. SS. automáticas. El primer informe, PRO/CNMC/002/16, de 2016 (en adelante Análisis de regulación) se centraba en el análisis de la regulación existente en este momento y proponía una batería de recomendaciones para relajar las restricciones normativas que obstaculizaban la entrada de nuevas estaciones automáticas. El segundo informe de 2019 (en adelante Análisis cuantitativo), además de incorporar las modificaciones regulatorias puestas en marcha en los tres años transcurridos entre los dos informes, incluía un estudio cuantitativo que analizaba los efectos de la entrada de las EE. SS. automáticas en la Comunidad Autónoma de Madrid, mediante la utilización de técnicas de análisis econométrico. A continuación, se detallan los principales hallazgos de los citados informes y sus recomendaciones.

2.1. El Análisis de la regulación: Informe PRO – 2016

En 2016 la CNMC realizó un análisis exhaustivo de la normativa relativa a las EE. SS. desatendidas con el fin de identificar aquellas restricciones que: i) limitaban la entrada y el ejercicio a esta actividad, ii) reducían el nivel de competencia efectiva en el mercado, y iii) resultaban injustificadas, innecesarias o desproporcionadas desde el punto de vista de la regulación económica eficiente. El objetivo último del informe era proponer la eliminación o modificación de dichas restricciones normativas, potenciando con ello un marco normativo que fomentara la aparición de nuevos competidores en el mercado e incrementara el bienestar de los consumidores finales.

El informe señaló el ámbito de la normativa de las comunidades autónomas (CC. AA.) como especialmente restrictivo, al incluir algunas normativas regionales la obligación de mantener una persona física en la instalación o estación de servicio. Dicha obligación encarecía los costes y no era necesaria para garantizar un mayor nivel de seguridad en la estación de servicio.

Adicionalmente, la CNMC identificó una serie de límites a la actividad de suministro a terceros por parte de cooperativas agrarias que limitaban la competencia en el mercado minorista de carburantes de automoción. Otras obligaciones, tales como la obligación de disponer de hojas de reclamación, guantes y papel a disposición del usuario, o

la obligación de disponer de contenedores certificados de acuerdo con las normas de metrología a disposición de los usuarios, también fueron consideradas como innecesarias o distorsionadoras de la competencia.

Las principales recomendaciones que se formularon en aquel momento fueron las siguientes:

- Eliminar toda disposición que incluya la obligación de servicio atendido, ya sea de forma directa o indirecta mediante la obligación de tener personal afecto a la instalación.
- Modificar el artículo 93 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas eliminando las restricciones impuestas al volumen realizado con terceros no socios de las cooperativas en la distribución minorista de carburantes de automoción.
- Modificar toda obligación que imponga restricciones adicionales, tales como la obligación de disponer de hojas de reclamación para los usuarios, o de guantes y papel de un solo uso en las unidades de suministro de carburantes, dado que dichas exigencias suponían un coste administrativo innecesario para las EE. SS. desatendidas.

2.2. El Análisis de la regulación: Estudio – 2019

En el estudio de 2019 de la CNMC, se realizó un análisis del efecto competitivo de la entrada de gasolineras automáticas en el mercado y una revisión de la normativa aplicable al mercado de distribución minorista de carburantes de automoción en España. De acuerdo con la normativa vigente, todas las EE. SS. debían: i) cumplir con los actos de control preceptivos, de acuerdo con las instrucciones técnicas complementarias (ITC) que establecen las condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones, ii) cumplir con la normativa vigente referente a metrología, iii) observar la normativa relativa a la protección de los consumidores y usuarios, y iv) cumplir con la normativa específica desarrollada por las CC. AA. A este respecto, el estudio identificó una serie de medidas, incluidas en la normativa nacional y regional, que restringían la competencia y podían dificultar la apertura y el desarrollo de las EE. SS. automáticas.

En concreto, el estudio señaló la siguiente normativa:

- El [Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 “Instalaciones para suministro a vehículos”](#) y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas, introdujo restricciones al ejercicio de las EE. SS. automáticas en relación con su suministro. En particular, limitando: i) el suministro al por menor de gasolina y gasóleo a envases o embalajes a un máximo de 60 litros para gasolina y 240 litros para gasóleo, y ii) en el caso de las instalaciones automáticas se limitaba el suministro a 75 litros y 3 minutos de repostaje. Esta medida limitaba el repostaje de camiones, furgonetas y otros turismos grandes en las EE. SS. automáticas, y dificultaba el suministro de combustible

a maquinaria agrícola en las EE. SS. de cooperativas agroalimentarias. Asimismo, la Guía Técnica de Aplicación Práctica de la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04 de Instalaciones para el Suministro de Vehículos incluía la obligación al personal del titular de la instalación automática a presentarse en la estación de servicio rápidamente ante cualquier contingencia de seguridad, lo cual, en la práctica, significaba que los operadores tenían que disponer de un servicio de asistencia casi presencial.

- El artículo 25 del [Decreto 165/2018 del País Vasco](#), de 20 de noviembre de 2018, incluyó nuevas medidas que resultaban restrictivas al obligar al cese temporal de la actividad en régimen automático en caso de temperaturas inferiores a -10 °C o superiores a 50 °C, o velocidades medias de viento a intervalos de un minuto superiores a 18,9 km/h. Estas medidas se adoptaron para garantizar que los extintores automáticos que estuvieran colocados en la estación pudieran funcionar en condiciones óptimas en caso de incendio. Por otro lado, los artículos 13 y 14 del Decreto vasco obligaban a las EE. SS. automáticas a la presencia física inmediata en las instalaciones a requerimiento de los servicios de emergencia o en el caso de incidencias por vertido. El decreto no justificaba, desde los principios de necesidad y proporcionalidad, la elección de las temperaturas mencionadas, por lo que su elección parece arbitraria y podría ser injustificada. En relación con el viento, hay ubicaciones en las que las instalaciones desatendidas hubieran superado, como promedio anual, el límite de viento establecido un día de cada seis, lo cual pone en peligro su viabilidad. Igualmente, no introducía excepción alguna para las EE. SS. automáticas de cooperativas agroalimentarias, muchas de las cuales suministran solamente gasóleo agrícola (el cual no es inflamable a temperatura ambiente). Por último, y en relación con la presencia inmediata de personal en caso de emergencia o incidencia, esta obligación convertía a las EE. SS. automáticas en prácticamente atendidas.
- Castilla-La Mancha había publicado un proyecto de decreto que obligaba a todas las gasolineras a tener aseos y personal para su mantenimiento. Dicha obligación dificultaba el formato de EE. SS. automático al tener que disponer de un empleado que velara por la limpieza y mantenimiento de los aseos. El test de proporcionalidad exige valorar la existencia de alternativas menos restrictivas para alcanzar la razón imperiosa de interés general que se quiera proteger, 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 en la instalación. Igualmente, el proyecto de Castilla-La Mancha establecía la obligación de que las EE. SS. automáticas contaran con asistencia a distancia o atención personal, en caso de que la anterior resultara eficaz. Este precepto llevaba a que se exigiera atención personal presencial en situaciones en las que no está claro que esta atención sea la medida más eficaz posible.

Para paliar esta situación, el estudio incluía una serie de recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas. La primera recomendación proponía revisar las obligaciones contenidas en el Real Decreto 706/2017, ya que dichos límites podían impedir el desarrollo de EE. SS. automáticas.

Se recomendaba, igualmente, revisar la Guía Técnica de Aplicación Práctica de la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP de Instalaciones para el Suministro de Vehículos en relación con los requisitos de actuación ante contingencias de seguridad.

La segunda recomendación proponía la introducción del carácter asistido o automático de las estaciones de servicios al Ministerio de Economía y Empresa. A este respecto, se consideraba conveniente integrar en la información censal que los titulares y/o gestores de las instalaciones de suministro deben declarar al propio Ministerio información sobre cada una de las estaciones de servicio: i) si la estación de servicio era automática, de autoservicio o asistida y, ii) las franjas horarias de operación en las distintas modalidades.

Por último, la tercera recomendación planteaba revisar y lograr una mayor homogeneidad en la normativa autonómica en materia de estaciones de servicio automáticas. Así, se recomendaba continuar con el proceso de revisión de la normativa autonómica para eliminar todas las prohibiciones a la operación de EE. SS. automáticas u obligaciones de imposible cumplimiento para este formato. Asimismo, se proponía llevar a cabo una labor de revisión de la necesidad y proporcionalidad de las diferentes restricciones de carácter técnico que se habían incorporado en la normativa autonómica, incluyendo los requisitos de cierre de las instalaciones por razones de seguridad.

2.3. El Análisis cuantitativo – Estudio 2019

Los resultados obtenidos del Análisis cuantitativo⁵ para el periodo analizado de cinco años, entre julio 2011 y junio 2016, confirmaron que las estaciones automáticas eran un elemento impulsor significativo de la competencia en el mercado de los dos carburantes más vendidos (el gasóleo A y la gasolina 95) en la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). Asimismo, el análisis concluyó que las estaciones de servicio automáticas contenían los precios de los carburantes de automoción, y beneficiaban a los consumidores finales.

Como primer paso de evaluación, se corroboró que las estaciones de servicio automáticas tendían a presentar precios más bajos que las tradicionales, atrayendo a consumidores de estaciones de servicio del entorno. Este efecto se potenciaba cuando la comparación de precios se realizaba entre estaciones automáticas de operadores independientes y estaciones atendidas de los operadores verticalmente integrados (Cepsa, Repsol y BP). En estos casos, las diferencias máximas de precios alcanzaban el 16,9 por 100 para el gasóleo A y el 12,3 por 100 para la gasolina 95, lo cual suponía una ganancia de bienestar para los consumidores que llenaban sus depósitos en estaciones automáticas.

El Análisis cuantitativo, en su vertiente principal, buscaba identificar las dinámicas competitivas en entornos locales y en qué medida las estaciones automáticas afectaban a

⁵ Véase también Németh (2020).

los precios de los carburantes en las estaciones rivales. Así, el análisis se construyó sobre la consideración de que la ubicación de las estaciones de servicio es un factor determinante de la demanda, ya que los consumidores no están dispuestos a recorrer largas distancias en busca de potenciales descuentos⁶. Teniendo en cuenta que los carburantes son productos homogéneos, la ubicación de las gasolineras, junto con sus servicios ofertados, representa el principal elemento de diferenciación en los mercados minoristas de carburantes. De esta forma, el área de influencia de cada estación automática es importante ya que determina las estaciones asistidas rivales que se ven afectadas por cada nueva entrada. El área de influencia se estableció mediante la geolocalización de todas las estaciones de servicio de la CAM en entornos de 10 minutos de isócronas⁷.

Asimismo, el Análisis cuantitativo empleó la metodología de diferencias en diferencias⁸ que confirmó que las estaciones de servicio automáticas incrementaban la presión competitiva sobre las estaciones rivales de su entorno local. De esta forma, los consumidores que se quedaban en las estaciones rivales se beneficiaban –de manera inducida– mediante un efecto de desbordamiento (*spillover effect*).

En relación con este efecto desbordamiento, el estudio obtuvo algunos resultados interesantes sobre la dinámica competitiva del mercado:

- Los consumidores se benefician de menores precios en una estación de servicio atendida cuando en el área de influencia se abre una estación de servicio automática. En promedio, los precios en las estaciones atendidas en el periodo analizado se reducían cerca de un 0,48 por 100 en gasóleo A y un 0,21 por 100 en gasolina 95.
- Las estaciones de servicio operadas por independientes reaccionaban más a la competencia en precios introducida por las estaciones automáticas (reducción de precio detectada de un 3,64 por 100). Y, al contrario, las estaciones de servicio de los

⁶ El Panel de hogares de la CNMC de 2015 detectaba que el 59 por 100 de los conductores está dispuesto a desplazarse como mucho 6 km por un descuento, mientras que el 40 por 100 no se desplazaría en absoluto.

⁷ El estudio de Perdiguero y Borrell (2018), que se centraba en el tamaño de los mercados locales de venta de carburantes al por menor en Cataluña, concluyó que el mercado geográfico relevante es de un trayecto de conducción entre 5 y 6 minutos.

⁸ La herramienta de análisis mediante diferencias en diferencias (DID) es un método cuasi-experimental que permite resolver posibles sesgos de selección en un marco contrafactual. En este caso en concreto, el análisis DID facilita aislar el efecto atribuible a la entrada de estaciones automáticas en la comparación de la evolución de los precios, por un lado, en las estaciones del grupo de tratamiento (EE. SS. asistidas que tienen entrada de al menos 1 automática en una isócrona de 10 minutos) y, por otro lado, las estaciones del grupo de control (EE. SS. asistidas que no sufren el *shock* de la entrada de una estación automática). La aplicación de este método se basa en el cumplimiento de que los precios de gasóleo A o gasolina 95 evolucionan de forma paralela en los periodos anteriores al *shock* que implica la entrada de cada estación automática. Esto es lo que la literatura denomina como “camino paralelos”. Para la verificación de la existencia de caminos paralelos se han observado las gasolineras del grupo de tratamiento seis meses antes y seis meses después de la entrada de gasolineras automáticas durante el periodo de cinco años de investigación. Además, para aumentar la robustez de los resultados, se ha empleado un emparejamiento *PSM* (*Propensity Score Matching*) para asegurar las similitudes según características seleccionadas en el grupo de tratamiento y en el de control.

operadores verticalmente integrados (Repsol, Cepsa, BP) reaccionaban menos a la entrada de una estación automática en su entorno (reducción de precio detectada de 2,52 por 100). El análisis del mercado minorista sugería que estos operadores verticalmente integrados se veían menos afectados por la competencia de rivales con precios de carburantes inferiores, dado que sus redes de estaciones de servicio tenían una implantación y tamaño superiores al resto de operadores. La presencia de efectos de reputación, fidelidad a la marca o sistemas de fidelización (tarjetas, etc.) podían explicar parte de este efecto. Igualmente, la introducción de estrategias de precios ya sea a nivel mayorista o minorista, para ámbitos territoriales superiores al local podían también explicar esta mayor rigidez a la baja de precios.

- Distinguiendo las estaciones de servicio automáticas según si eran nuevas o si habían sido reconvertidas de estaciones anteriormente asistidas, se concluye que las nuevas ejercen mayor presión competitiva sobre los precios en su entorno que las automáticas reconvertidas. Concretamente, la reducción media de precios del gasóleo A de las nuevas era de un 2,16 por 100 (gasolina 95 de un 1,8 por 100), mientras que las estaciones reconvertidas y operadas por petroleras verticalmente integradas era de un 0,26 por 100 (en caso de gasolina 95 estas reconvertidas no tenían efecto sobre las EE. SS. de su entorno).
- Los operadores independientes son una de las fuentes principales de competencia en los mercados locales. Cuantos más operadores rivales independientes tiene una estación de servicio, más reducidos son sus precios.
- El análisis realizado permitió calcular los ahorros potenciales derivados de la entrada de estaciones de servicio en el período 2012-2016. Así, el ahorro generado para los consumidores en la Comunidad de Madrid por la entrada de estaciones de servicio automáticas se calculó entre 15 y 24 millones de euros.

Frente a esta evidencia, el estudio subraya la escasa penetración que tenían las estaciones de servicio automáticas en nuestro país. España era uno de los países de la Unión Europea con una menor penetración de esta clase de estaciones de servicio (en 2014 solo representaban el 5 por 100 del total, frente al casi 9 por 100 en Francia, el 19 por 100 en Bélgica, el 24 por 100 en Holanda, el 61 por 100 en Suecia o el 66 por 100 en Dinamarca), y en 2018 representaban en torno al 9 por 100.

Como se señala en el estudio, en la Comunidad de Madrid la reforma regulatoria de 2013 facilitó la apertura de estaciones de servicio en centros comerciales y polígonos industriales, impulsando este formato de estaciones de servicio en estas ubicaciones. En este sentido, y desde la publicación del anteriormente referido análisis de regulación de la CNMC en 2016, también se han registrado reformas en la normativa nacional y de algunas CC. AA. que han reducido algunas barreras a la competencia, pero han introducido otras.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS EE. SS. AUTOMÁTICAS EN ESPAÑA

3.1. Impacto regulatorio del Informe de 2016 y del Estudio de 2019 de la CNMC y actualización de la regulación

El informe de 2016 sobre la regulación aplicable a las EE. SS. automáticas tuvo un impacto significativo sobre la normativa nacional y regional.

A nivel nacional, en 2017 se actualizó la regulación de las instalaciones para suministro de carburantes de automoción mediante el Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 “Instalaciones para suministro a vehículos”. Dicha norma regulaba determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas y estableció una serie de obligaciones a las EE. SS. automáticas, entre ellas: la necesidad de implantar un interruptor de paro de emergencia que permita el corte de corriente, la supervisión con cámaras de seguridad y la conexión a una central receptora de alarma. Todo ello se completaba con revisiones periódicas de detección de fugas y requisitos adicionales para las instalaciones de servicio que suministran biocombustibles.

Estas obligaciones, en términos generales, estaban en línea con las propuestas incluidas en el informe de la CNMC sobre la regulación de las EE. SS. automáticas de 2016. Pese a ello, el Real Decreto 706/2017 introducía nuevas restricciones al ejercicio de las EE. SS. automáticas con relación a su suministro que se señalaron en el estudio de 2019.

A nivel autonómico, las recomendaciones incluidas en el informe de 2016 fueron ampliamente seguidas por un elevado número de CC. AA. Así, la Comunidad Valenciana fue la primera que anuló la resolución que obligaba a contar con personal afecto a las estaciones de servicio, seguida por Castilla y León y el País Vasco, entre otros. Los cambios regulatorios que siguieron a la publicación del informe, y que se alineaban con sus recomendaciones, fueron los siguientes:

- *Principado de Asturias*: su Proyecto de Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios, incluía la obligación de disponer de personal para garantizar la accesibilidad de las EE. SS. que operaban como instalaciones en autoservicio. En el texto legal final esta obligación se suprimió, exigiendo contar con personal solamente en caso de que las instalaciones EE. SS. no estuvieran adaptadas.
- *Comunidad Valenciana*: la disposición adicional segunda, sobre la obligación de disponer de personal en los establecimientos de distribución al por menor y venta al público de carburantes y combustibles, de la Ley 1/2011, de 22 de marzo, fue derogada por el artículo único del Decreto-ley 1/2018, de 2 de febrero, del Consell. Posteriormente, con la aprobación del Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre se incluyó una disposición adicional segunda que establecía la necesidad de personal solo en el caso que la estación de servicio no estuviera debidamente adaptada para las personas consumidoras y usuarias con diversidad funcional, garantizando su accesibilidad.

- **Castilla y León:** derogó la disposición adicional segunda y el apartado K) del artículo 42.2 de la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, que obligaba a contar con personal afecto a las estaciones de servicio.
- **Extremadura:** la disposición derogatoria única de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, derogó la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, que exigía tener al menos una persona afecta a la instalación. Con la Disposición adicional primera de la nueva ley se elimina además esta obligación.
- **Islas Baleares:** si bien no se modificó el Decreto 31/2015, de 8 de mayo, por el que se regulan los derechos de las personas consumidoras y usuarias ante la actividad de venta al público al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción en el territorio de las Islas Baleares, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, haciéndose eco del informe de la CNMC, declaró nulo el artículo 7 en el que se recogía dicha restricción. El fallo se confirmó por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 13 de febrero de 2019.
- **País Vasco:** el Decreto 165/2018, de 20 de noviembre, sobre requisitos que deben cumplir las instalaciones desatendidas para suministro al por menor de combustibles y carburantes a vehículos, no incluyó la obligación de disponer de personal en las estaciones de servicio. Pese a este éxito parcial, el decreto incluyó nuevos requisitos que restringían significativamente el ejercicio de las EE. SS. automáticas, tal y como se señaló en el estudio de 2019. Hoy, estos requisitos siguen en vigor.

El impacto regulatorio del Estudio de 2019 también fue notable. En concreto, cuatro CC. AA. implementaron, ya sea total o parcialmente, algunas de las recomendaciones incluidas en el estudio de la CNMC:

- **Cantabria:** a través del artículo 8 de la Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se introducía una disposición adicional segunda en la Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de defensa de los consumidores y usuarios, que permitía la existencia de este tipo de gasolineras siempre que se cumpliera con una serie de requisitos (no vender más de 400.000 litros/año, debe estar en un ámbito rural y en un municipio cuyo padrón no exceda de 1.200 habitantes, etc.). Posteriormente, se procedió a la derogación de esta disposición adicional segunda de la Ley de Cantabria 1/2006.
- **Navarra:** se suprimió la disposición adicional única introducida por la Ley 7/2015, de 24 de marzo, sobre la obligación de personal en las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleo de automoción, por la disposición derogatoria única del Decreto-ley 4/2020, de 30 de abril.
- **Castilla la Mancha:** el Decreto 280/2019, de 23 de diciembre, 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, finalmente no recogió el requisito que obligaba a todas las gasolineras a

tener aseos y personal para su mantenimiento que figuraba en el proyecto normativo. Asimismo, en su preámbulo del dicho Decreto se cita el informe PRO/CNMC/002/16.

- **Murcia:** se suprimió la disposición adicional única introducida por la Ley 7/2015, de 24 de marzo, sobre el personal en las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleo de automoción por la disposición derogatoria única del Decreto-ley 4/2020, de 30 de abril. De modo que no es necesario disponer de personal en las EE. SS. automáticas.

Del análisis anterior se desprende el enorme impacto que tuvieron ambos informes a nivel normativo, especialmente en la normativa regional. Pese al éxito alcanzado tanto por el informe de 2016, como por el Estudio de 2019, todavía quedan algunas normativas en vigor que no han sido modificadas de acuerdo con las recomendaciones de la CNMC, como el Decreto 165/2018 del País Vasco y las restricciones incluidas en el Real Decreto 706/2017 citado anteriormente.

3.2. Dinámicas de nuevas entradas de estaciones automáticas

Desde mediados de 2020, todos los operadores de EE. SS. tienen la obligación de remitir información sobre su régimen de atención en cada estación de servicio junto con su horario correspondiente, de acuerdo con la Resolución del 10 de marzo de 2020⁹. Ello implica que, desde entonces, no solo las consejerías de industria de cada comunidad autónoma disponen de esta información de forma individual, sino que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico recaba esta información a nivel nacional, lo que permite su acceso público a través de Geoportal.

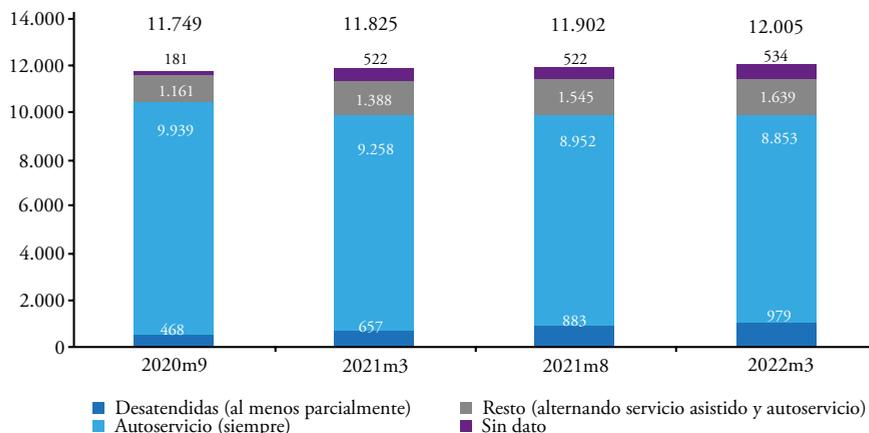
Las siguientes figuras muestran la evolución del número de EE. SS. según el régimen de atención prestada al cliente, donde se agrupan las EE. SS. en tres conjuntos: 1) las EE. SS. desatendidas que al menos en algunas franjas horarias son de régimen desatendido (automático), 2) las EE. SS. de autoservicio, y 3) las EE. SS. que alternan el servicio asistido con el autoservicio. Por coherencia de los datos, solamente se considera la información reportada al Ministerio desde mediados de 2020, así los meses representados son septiembre de 2020, marzo de 2021, agosto de 2021 y marzo de 2022.

Durante los 18 meses observados, el número total de EE. SS. ha aumentado en un 2 por 100, de 11.749 a 12.005 instalaciones, mientras que las EE. SS. automáticas más que duplicaron su presencia (de 468 a 979 instalaciones). El crecimiento de las EE. SS. que prestan atención de forma mixta (asistido y de autoservicio) también es positiva, mientras que el número de las de autoservicio se redujeron. Al mismo tiempo cabe señalar que el número de EE. SS. que no reportan información acerca de su régimen casi alcanza el 10 por 100.

⁹ La obligación se estableció mediante la Resolución del 10 de marzo de 2020 de la DGPEyM por la que se modifican los anexos de la Orden ITC/2308/2007.

Figura 1.

Evolución del número de EE. SS. según su tipología en España



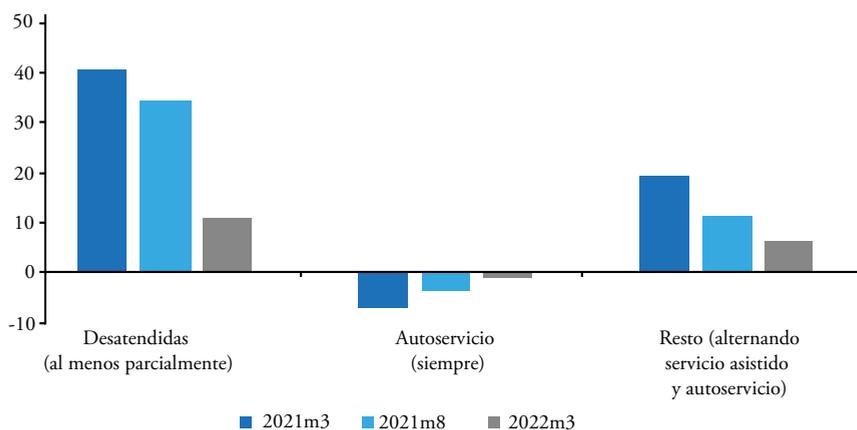
Fuente: CNMC.

Con el fin de visualizar la evolución de los distintos tipos de atención al cliente, la siguiente Figura presenta la tasa de crecimiento semestral. Se destaca una mayor variación a principios de 2021 en todas las tipologías.

Las CC. AA. con el mayor número de EE. SS. desatendidas en España son Andalucía, Cataluña, Valencia, Castilla y León, Castilla la Mancha, Madrid y Aragón.

Figura 2.

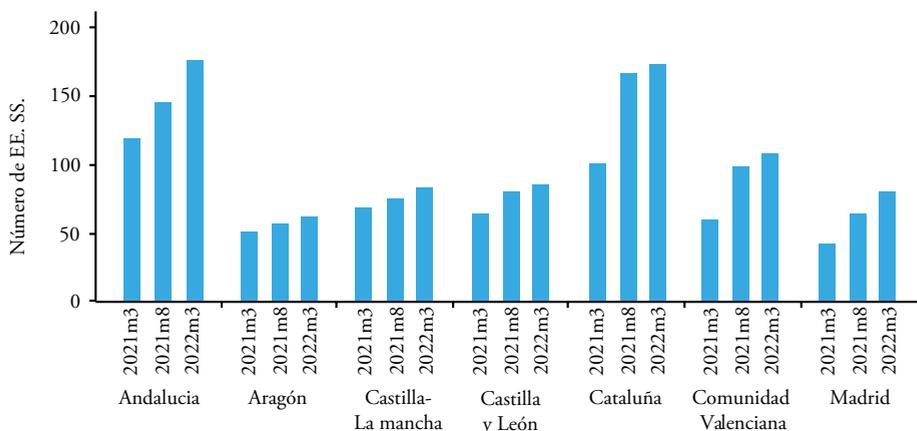
Tasa de variación semestral e EE. SS. según tipología en España (Porcentaje)



Fuente: CNMC.

Figura 3.

Evolución de las EE. SS. desatendidas en las CC. AA. seleccionadas



Nota: La Figura representa la evolución del número de aquellas EE. SS. que al menos en unas horas a lo largo de una semana operan en modo desatendida según la información remitida al Ministerio de Industria por los operadores. Cabe señalar, que el Análisis cuantitativo de la CNMC de 2019 sobre gasolineras automáticas se basaba en los datos de la Consejería de Industria en Madrid en agosto de 2016 que no coinciden exactamente con los datos reportados al Ministerio.

Fuentes: Elaboración propia a partir del censo SIAS y CNMC.

4. REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA RELEVANTE

Los mercados minoristas de carburante han sido objeto de investigaciones y estudios académicos y regulatorios a nivel internacional durante décadas. Eckert (2013) ha identificado 75 artículos que trataban la venta minorista de gasolina hasta 2000. Los estudios más estrechamente relacionados con el planteamiento del análisis empírico realizado por la CNMC en 2019 son aquellos que examinan los efectos de entrada y de los cambios en la estructura de mercado sobre los precios minoristas, y aquellos que estudian las diferencias en el comportamiento de los precios de los diferentes tipos de operadores y sus relaciones con los mayoristas.

Centrándonos en los efectos de entrada sobre los precios en los mercados locales, existen numerosos estudios tratando cómo el número de participantes en el mercado (número de rivales) incide sobre los precios finales. Por ejemplo, Barron, Taylor y Umbeck (2004), utilizando un análisis de sección cruzada con precios diarios en cuatro regiones de Estados Unidos, encuentra un efecto negativo entre el número de participantes en el mercado y el nivel de precios. Más reciente es el trabajo de Haucap, Heimesho y Siekmann (2017), quien empleando datos alemanes de 2014 encuentra un efecto pequeño, pero estadísticamente

significativo, sobre los precios atribuible a la entrada de un rival adicional en un área de influencia de 2 km alrededor de una estación de servicio. Es interesante que estos autores detectan que cuanto más homogéneo es el grupo de estaciones en un área, menos intensa es la competición entre ellas. Otro artículo reciente y cercano al análisis cuantitativo de la CNMC es el de Bernardo (2018). Ella utiliza un método de diferencia en diferencias para estudiar los efectos de los cambios regulatorios en España sobre los precios de gasóleo en áreas industriales del Área Metropolitana de Barcelona. El estudio considera mercados locales relevantes aquellos que se encuentran en un radio de 1 milla y halla un efecto de una reducción en los precios de un 1,04 por 100 atribuible a la desregulación. En contraposición, el análisis de la CNMC identifica mercados locales en isócronas de 10 minutos en diversos tipos de áreas y se interesa no solo en el efecto de la entrada sino también en la diferencia de reacción dependiendo del tipo de entrante (estación automática nueva o reconvertida, estación independiente u operada por una petrolera verticalmente integrada).

Otro artículo relevante para mencionar es el de Cuadrado *et al.* (2018) donde los autores analizan cómo la relación entre operadores y mayoristas afecta a las estrategias de las estaciones de servicios. Utilizan precios diarios de España en el período 2011 y 2017 y detectan que los operadores independientes tienen unos márgenes reducidos en comparación con operadores con vínculos contractuales. Por otra parte, los autores utilizan un cambio exógeno en los impuestos locales de carburantes, y analizan la reacción competitiva de diferentes gasolineras en la frontera de dos regiones (una con impuestos y otra sin impuestos). El resultado revela que los márgenes de las estaciones de servicio verticalmente integradas y las abanderadas no reaccionan de la misma manera a los cambios en los impuestos como los operadores independientes, lo que les permite obtener unos márgenes más altos.

Los mercados locales son el elemento de análisis fundamental en la investigación de González y Moral (2018), quienes estudian el efecto de una multa de 32,4 millones de euros impuestos por la CNMC en 2015 debido a infracción de competencia mediante fijación de precios entre las gasolineras pertenecientes a la misma marca. Las autoras identifican –mediante la metodología DID– una reacción adversa de las compañías que tras ser multadas aumentaron sus precios de media en 1 céntimo de euro en España lo que, debido al alta cuota de mercado de estas compañías (60 por 100), implicaba un detrimento para los consumidores de unos 39 millones de euros considerando solo los 4 meses posteriores a la multa. Además, se concluye que en aquellos mercados locales con mayor competencia la reacción en precios era mayor.

Finalmente, cabe señalar los artículos que también están relacionados con la identificación de los efectos de los cambios en la estructura del mercado, como la integración vertical, sobre los precios. Hastings (2004) era uno de los primeros en estudiar el efecto de las adquisiciones de gasolineras independientes por petroleras verticalmente integradas sobre los precios. Desde entonces, varias investigaciones estudiaron adquisiciones similares e identificaron aumentos en el precio en el mercado como consecuencia de la salida de gasolineras independientes del mercado. Esto es el caso de los estudios de Houde (2012) y de Pennerstorfer y Weiss (2013).

5. CONCLUSIONES

Desde 2016, se han registrado reformas de gran calado en la normativa nacional y de las CC. AA. que han reducido de forma significativa las barreras de entrada al formato automático. Este marco normativo más favorecedor ha impulsado el desarrollo de las EE. SS. automáticas en nuestro país y, con ello, se han generado ahorros para los consumidores, quienes se benefician de unos precios menores en las estaciones de servicio automáticas y en las estaciones situadas en sus áreas de influencia. Esta modalidad de estación de servicio, además, ha contribuido a dinamizar el mercado, a aumentar el nivel de competencia efectiva y la capacidad de elección del consumidor final.

La eliminación de todas las restricciones regulatorias todavía existentes, tanto a nivel nacional como de CC. AA., a la instalación de EE. SS. automáticas potenciaría aún más estos efectos positivos. En este sentido, resulta preocupante la existencia de potenciales trabas administrativas y normativas restrictivas a nivel local que pudieran retrasar, ya sea voluntaria o involuntariamente, la entrada del formato automático. El desalineamiento de la normativa municipal con la legislación nacional operaría, en este caso, como una barrera de entrada, limitando los efectos beneficiosos del formato automático sobre los precios de los carburantes y sobre la competencia.

Sería así deseable que las distintas administraciones públicas, tanto a nivel regional como local, eliminaran las barreras de entrada aún existentes a la instalación de EE. SS. automáticas y acabaran con la disparidad normativa existente entre territorios. El Análisis cuantitativo de la CNMC sobre el impacto de las EE. SS. automáticas en la CAM en el período de 2011-2016 demostró empíricamente que la entrada de las automáticas dinamiza el mercado no solo porque su nivel de precios de gasóleo A y gasolina 95 es inferior al de las EE. SS. asistidas, sino porque su entrada implica un efecto de desbordamiento (*spillover*) en los mercados locales creando mayor competencia. Así, la relajación de las restricciones regulatorias mencionadas podría contribuir notablemente a aumentar la presión competitiva en el mercado minorista de carburantes, que está mostrando una escalada de precios en los últimos meses, e incidir a la baja sobre el nivel de precios, en general, y en las EE. SS. asistidas, en particular.

Referencias

- BARRON, J. M., TAYLOR, B. A. y UMBECK, J. R. (2004). Number of sellers, average prices, and price dispersion. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 22, Issues 8-9, pp. 1041-1066.
- BARRON, J. M., UMBECK, J. R. y WADDELL, G. R. (2008). Consumer and Competitor Reactions: Evidence from a field experiment. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 26, pp. 517-531.
- BERNARDO, V. (2018). The effect of entry restrictions on price. Evidence from the retail gasoline market. *Journal of Regulatory Economics*, 53, pp. 75-99. <https://doi.org/10.1007/s11149-017-9349-3>
- BRUZIKAS, T. y SOETEVEENT, A. (2014). *Detailed data and Changes in Market Structure: The move to Unmanned Gasoline Service Stations*. University of Groningen, 14027-EEF.

- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC. (2009). [Informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción](#) (E-2009-01).
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC. (2011). [Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España de la CNC](#).
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC. (2012a). [Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España. Los cohetes y plumas](#).
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC. (2012b). [Informe sobre la consulta efectuada por la secretaría de estado de economía y apoyo a la empresa sobre el mercado de carburante de automoción de España](#).
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC. (2012c). [Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España \(E-2011-03\)](#).
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC. (2015). [Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España](#) (E/CNMC/002/15).
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC. (2016). [Propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas](#) (PRO/CNMC/002/16).
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC. (2019). [Análisis del efecto competitivo de la entrada de gasolineras automáticas en el mercado de distribución minorista de carburantes](#) (E/CNMC/005/19).
- CUADRADO, P., LACUESTA, A., LLANOS MATEA, M., DE LOS Y PALENCIA-GONZÁLES, J. (2018). *Price strategies of independent and branded dealers in retail gas market. The case of a contract reform in Spain*. Banco de España.
- ECKERT, A. (2013). Empirical Studies of Gasoline Retailing: Guide to the Literature. *Journal of Economic Surveys*, February 2013, 27 (1), pp. 140-166.
- GONZÁLEZ, X. y MORAL, M. J. (2018). Effects of antitrust prosecution on retail fuel prices. *International Journal of Industrial Organization*, 67, 102537.
- HASTINGS, J. S. (2004). Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets: Empirical Evidence from Contract Changes in Southern California. *American Economic Review*, 94, pp. 317-328.
- HAUCAP, J., HEIMESHO, U. y SIEKMANN, M. (2017). Fuel prices and station heterogeneity one tail gasoline markets. *The Energy Journal*, Vol. 38, No. 6, pp. 81-103.
- HOUDE, J. (2012). Spatial differentiation and vertical mergers in retail markets for gasoline. *American Economic Review*, Vol. 102, No. 5, pp. 2147-2182.
- NÉMETH, G. (2020). El potencial efecto competitivo de las estaciones de servicio automáticas en España. *BICE*, nº 3126. DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3126.7071>
- PERDIGUERO, J. y BORRELL, J. R. (2018). Driving Competition in Local markets with Near-Perfect Substitutes: and Application on the Spanish Retail Gasoline Market. *Empirical Economics*, pp. 1-20. <http://doi.org/10.1007/s00181-018-1427-6>
- PENNERSTORFER, D. y WEISS, C. (2013). Spatial clustering and market power: evidence from the retail gasoline market. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 43, No. 4, pp. 661-675