



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ASUNTO: Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

Se remite dictamen aprobado por unanimidad por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 7 de enero de 2021 (recibido en el Consejo el 11 de enero de 2021) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN.- SEVILLA

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 1/1
VERIFICACIÓN	Pk2jmG66TNHJQT3WW2AKLMS6GABRKJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 108/2021

OBJETO: Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

PONENCIA: Dorado Picón, Antonio
Cañizares Laso, Ana
Linares Rojas, María Angustias
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Presidenta:

Gallardo Castillo, María Jesús

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Blanco Argente del Castillo, Eva
Cabrera Mercado, Leandro
Cañizares Laso, Ana
Carrillo Donaire, Juan Antonio
Dorado Picón, Antonio
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gorelli Hernández, Juan
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.
López Cantal, Rafael
López Fernandez, Soledad
López-Sidro Gil, Joaquín José
Moreno Ruiz, María del Mar
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel
Tárrago Ruíz, Ana
Yélamos Navarro, Fernando

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2021, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 11 de enero de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	22/02/2021	PÁGINA 1/64
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 13 de enero de 2020, la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión, Centro Directivo proponente, dicta Resolución acordando la apertura del trámite de consulta pública durante el plazo de quince días desde el siguiente a la publicación en el portal web de la Junta de Andalucía (pág. 17).

<http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>.

2.- Mediante diligencia de 30 de enero de 2020 se hace constar que el texto estuvo accesible del 15 al 29 de enero de 2021, ambos inclusive, realizándose varias aportaciones, remitidas al correo electrónico indicado:

consultapublia.infancia.cips@juntadeandalucia.es (pág. 18).

Seguidamente, la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión dirige comunicación interior (de 3 de febrero de 2020) al Servicio de Legislación, instando el

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 2/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

inicio del expediente normativo, a cuyo efecto adjunta la documentación que a continuación se relaciona:

- Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley (págs. 5-7).

- Informe de evaluación de impacto de género (págs.8-9).

- Evaluación del enfoque de los derechos de la infancia (pág.10).

- Memoria económica (págs. 11-13).

- Test de competencia sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (pág. 14).

- Memoria sobre el alcance y extensión de los trámites de audiencia e información pública, con propuesta de entidades para el trámite de audiencia (pág. 15).

- Memoria sobre la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios (pág. 16).

- Informe sobre la valoración de la consulta pública previa (págs. 19-21)

- Primer Borrador del Anteproyecto de Ley fechado a 3 de febrero de 2020 (págs. 22-25).

3.- Recibido en el Servicio de Legislación, éste emite informe de 13 de febrero, formulando diversas observaciones al expediente normativo (págs. 26-27), tras lo cual se redacta segundo borrador (págs. 32-35), así como segunda memoria justificativa (14 de febrero de 2020).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 3/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- A continuación, figuran en el expediente oficios prestando su conformidad con la tramitación, procedentes de las siguientes Consejerías -sin perjuicio de las observaciones que puedan realizar a lo largo de la tramitación del Anteproyecto de Ley -(págs. 36-51): Agricultura, Pesca, Ganadería y Desarrollo Sostenible; Educación y Deporte; Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Hacienda, Industria y Energía; Cultura y Patrimonio Histórico; Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Administración Pública e Interior; Salud y Familias.

Realizan observaciones al proyecto normativo:

- Con fecha 24 de febrero de 2020, la Secretaría General de Industria, Energía y Minas (págs. 42-43). Estas observaciones son valoradas mediante informe de 11 de marzo de 2020 (págs. 44-45)-.

- Con fecha 25 de febrero de 2020, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (págs. 43-45).

5.- Mediante comunicación interior de 24 de marzo de 2020, el Servicio de Legislación remite a la Viceconsejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación el Anteproyecto de Ley junto con la documentación que conforma el expediente, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 1/2020, de 21 de enero, del citado órgano, sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de disposiciones de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 4/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

carácter general, para la firma si procede por la Sra. Consejera, a los efectos de proseguir con su tramitación (pág. 52).

6.- Una vez estudiada la propuesta del Anteproyecto de Ley, con fecha 30 de marzo de 2020 la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación acuerda su inicio en los siguientes términos: Proponer al Consejo de Gobierno su tramitación de urgencia; la realización del trámite de audiencia; así como solicitar los dictámenes, informes y consultas a las entidades, organismos y consejos relacionados en el anexo, "sin perjuicio de otros que, durante la tramitación del procedimiento, se considere necesario recabar. En caso de estimarse la tramitación de urgencia y de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 43.7. de la Ley 6/2006, "solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos" (págs. 53-54).

7.- Con fecha 3 de abril de 2020 se emite informe de valoración de cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas (pág. 64).

8.- El 16 de abril de 2020 desde el Servicio de Coordinación de la Viceconsejería se remite al Servicio de Legislación la siguiente documentación generada tras de la presentación del texto a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (8 de abril de 2020) y al Consejo de Gobierno:

- Certificación de 13 de abril de 2020, del Secretario de Actas del Consejo de Gobierno (págs. 56-57).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 5/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Observaciones del Secretariado del Consejo de Gobierno de 1 de abril de 2020 (págs. 58-59).

- Texto del Anteproyecto de Ley tras observaciones del Secretariado del Consejo de Gobierno, tercer borrador de 2 de abril de 2020 (págs. 60-63).

Asimismo, desde la Viceconsejería se recuerda al órgano proponente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En la citada sesión, de 8 de abril de 2020, el Consejo de Gobierno, tras conocer la iniciativa legislativa presentada por la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, acordó su tramitación de urgencia, así como conceder trámite de audiencia.

9.- La Secretaría General Técnica, con fecha 27 de abril de 2020, vista la documentación y actuaciones anteriores y considerando que el contenido del citado Anteproyecto de Ley afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, acuerda la apertura del trámite de audiencia e informes preceptivos, de conformidad con lo establecido en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

La Resolución acordando someter el Anteproyecto de Ley a información pública es publicada en el BOJA nº 84, de 5 de mayo de 2020. Consta la concesión de audiencia a las entidades que se relacionan a continuación, habilitando para ello la dirección electrónica para la presentación preferente de las

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 6/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

alegaciones que estimen pertinentes y comunicando asimismo la puesta a disposición en el Portal de la Transparencia de la Junta del borrador del Anteproyecto de Ley (págs. 65-67): Federación Andaluza de Municipios y Provincias-FAMP; UGT Andalucía; CC.OO. Andalucía; CEA; CERMI Andalucía; Confederación de Entidades de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Andalucía (CODISAPREDIF); y Confederación de Entidades de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (Andalucía Inclusiva).

Asimismo, se acuerda solicitar informe a las siguientes Consejerías: Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior; Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Consejería de Salud y Familias. También se acuerda solicitar informe de la Dirección General de Infancia; Unidad de Igualdad de Género; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Agencia de Defensa de la Competencia; Gabinete Jurídico y Consejo Consultivo.

Constan observaciones con la siguiente procedencia:

- Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (pág. 68).
- Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (págs. 69-71).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 7/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (pág. 72).

- Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior (págs. 73-75).

No hay constancia en el expediente remitido a este Consejo de los oficios, ni de los acuses de recibo de la notificación del trámite de audiencia a las entidades y órganos mencionados más arriba, aunque se deduce que se han realizado.

Se reciben informes de la siguiente procedencia:

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 13 de mayo de 2020 [IEF-00154/2020](págs. 77-78).

- Informe de los Servicios de Informática y de Sistemas de la Información de 26 de mayo de 2020 (págs. 79-80).

- Informe de Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de 4 de mayo de 2020 (págs. 81-83).

10.- Con fecha 19 de junio de 2020, la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión emite sendos informes valorando las observaciones recibidas durante el trámite de audiencia (págs. 84-85), así como de los informes recibidos (págs. 86-88), tras lo cual, redacta cuarto borrador del Anteproyecto de Ley, con dos versiones, una con tachaduras (págs. 89-92) y otra en limpio (págs. 93-96).

11.- Con fecha 23 de junio de 2020 la Secretaría General Técnica evacua informe de legalidad del Anteproyecto de Ley (págs. 97-102).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 8/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

12.- Seguidamente, consta en el expediente diligencia de Transparencia de 25 de septiembre de 2020 del Servicio de Legislación, relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la tramitación del procedimiento para la elaboración de la citada norma, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 103).

13.- Solicitado Informe al Gabinete Jurídico (con fecha 25 de junio de 2020), consta que su emisión el 22 de septiembre -con referencia SSCC2020/76- (págs. 104-130). Trasladado dicho informe desde la Secretaría General Técnica a la Dirección General proponente (pág. 131), ésta emite informe valorativo con fecha 30 de septiembre (págs. 133-136) y elabora a continuación el quinto borrador del texto, fechado de 28 de septiembre de 2020, con dos versiones, una en limpio y otra con tachaduras (págs. 137-144).

14.- Consta que el informe de evaluación del impacto de género fue enviado con fecha 25 de septiembre al Instituto Andaluz de la Mujer (tal y como exige el artículo 6 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula dicho informe) adjuntándose asimismo tanto el texto que se propone como el Informe de Observaciones elaborado por la Unidad de Igualdad de Género (pág. 190).

15.- Por otra parte, y en cumplimiento de lo solicitado, el Pleno del Consejo de Defensa de la Competencia emite su Informe nº 13 de 6 de noviembre de 2020, relativo al Anteproyecto de Ley (págs. 145-173); informe valorado

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 9/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

posteriormente, con fecha 18 de noviembre de 2020 (págs. 173-182).

16.- El 1 de diciembre de 2020, la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión emite informe de valoración complementario de las observaciones formuladas tanto por el Gabinete Jurídico como por la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (págs. 183-189).

17.- A continuación, y una vez valorados los informes precitados, figura el borrador sexto, fechado el 30 de noviembre de 2020, con sendas versiones, una con tachaduras y otra en limpio (págs. 191-200).

18.- Como últimas actuaciones constan en el expediente:

- Observaciones del Secretariado del Consejo de Gobierno, de 3 de diciembre de 2020 (págs. 201-203).

- Certificación de 9 de diciembre, expedida por el Secretario de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, haciendo constar que la disposición proyectada fue examinada en la sesión de 3 de diciembre, acordándose solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (pág. 204).

- Borrador séptimo del texto del Anteproyecto de Ley, fechado de 11 de diciembre de 2020, con sendas versiones para su remisión al Consejo Consultivo de Andalucía, una en limpio (págs. 205-208) y otra con tachaduras (págs. 209-213).

- Diligencia de 2 de enero 2021 expedida por la Jefa del Servicio de Legislación relativa al cumplimiento de las

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 10/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



obligaciones de publicidad activa en la tramitación del procedimiento para la elaboración de la citada norma, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 952).

19.- El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (séptimo borrador de 11 de diciembre de 2020, formato "decisión") consta de exposición de motivos y un artículo único que viene a desarrollar los términos en que quedan modificados determinados preceptos de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación somete a dictamen de este Consejo Consultivo el "Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía".

Concretamente, la modificación afecta al apartado 3 del artículo 50 (parámetros de accesibilidad en máquinas de venta); al apartado 1º.b) del artículo 84.1 (relativo a tarjetas de aparcamiento); y al apartado 2 del artículo 85 (infracciones por el uso indebido de la citada tarjeta).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	22/02/2021	PÁGINA 11/64
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La memoria justificativa y la exposición de motivos destacan el doble objetivo perseguido por la disposición legal proyectada. Por un lado, se postula una nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley 4/2017; norma que en la actualidad obliga a contar con personal debidamente cualificado que asista a las personas con discapacidad en las *“instalaciones en las que se pongan a la venta, a través de máquinas expendedoras o suministradoras automáticas, bienes que, por sus peculiares características, puedan poner en riesgo la seguridad de las personas, y en particular combustibles y carburantes”*. La redacción proyectada sólo contempla, subsidiariamente, la exigencia de contar con una persona responsable en horario diurno, ya que dicha obligación no será exigible cuando las instalaciones acrediten el cumplimiento de los parámetros de accesibilidad previstos en el precepto.

Por otro lado, también se propone la modificación del artículo 85.2 de la Ley 4/2017, con la finalidad de que también pueda sancionarse el uso por terceros de las tarjetas de aparcamiento para personas con movilidad reducida.

Expuesto ya el alcance de la modificación legal proyectada, resulta obvio que los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para aprobarla son los mismos que fundamentaron la Ley 4/2017. A ellos se refirió este Consejo Consultivo en su dictamen 492/2016, relativo al Anteproyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, reiterando lo que en su día expusimos en el dictamen 567/2011.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 12/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En la conclusión de ambos dictámenes se señala que la Comunidad Autónoma ostenta una pluralidad de títulos competenciales de suyo suficientes para acometer una regulación de este tipo, caracterizada por su transversalidad; todo ello, sin perjuicio de la debida observancia de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como del Derecho de la Unión Europea, de las condiciones básicas contenidas en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y de la legislación sectorial del Estado con incidencia sobre la materia.

En efecto, el marco constitucional y estatutario obliga a los poderes públicos a velar por la efectiva realización de los derechos de las personas afectadas con discapacidad, impidiendo su discriminación. En este punto, damos por reproducido lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, en relación con los artículos 9, 10 y 14 de la misma, así como a lo establecido en el artículo 10.3.16º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que configura como objetivo básico de la Comunidad Autónoma la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad. El propio Estatuto de Autonomía prohíbe la discriminación por razón de discapacidad, entre otras circunstancias (art. 24) y reconoce el derecho de las personas con discapacidad a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 13/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

desarrollo personal y social. Y el artículo 37.1.5º del Estatuto de Autonomía consagra entre los principios rectores de las políticas públicas, la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.

Por su parte, el artículo 51.1 de la Constitución establece que "los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos". En el mismo sentido damos por reproducido el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por otro lado, cabe destacar lo dispuesto en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada en 2007 por España, que consagra los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad para que las personas con discapacidad puedan llevar una vida independiente, accediendo, entre otros, a los servicios e instalaciones abiertos al público (art. 3 y 9). Junto a la citada Convención, ratificada en su día por la Comunidad Europea mediante decisión del Consejo de 26 de noviembre de 2009, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe la discriminación por razón de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 14/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

discapacidad (art. 21) y dispone que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad (art. 26). Asimismo, el artículo 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) obliga a definir y ejecutar las políticas y acciones de la Unión de manera que combata todas las formas de discriminación, incluyendo las relativas a la discapacidad.

Hay que hacer notar que en ninguno de los preceptos constitucionales y estatutarios antes mencionados se configura la discapacidad como "materia" objeto de reparto competencial. En efecto, no estamos ante títulos atributivos de competencias, sino ante objetivos, principios y mandatos cuya consecución o cumplimiento se anuda, necesariamente, a los títulos competenciales autonómicos que se proyectan sobre variados ámbitos materiales.

Pues bien, algunas Comunidades Autónomas han contemplado normas similares al artículo 50.3 de la Ley 4/2017, exigiendo personal cualificado en las instalaciones de venta al público de carburantes y combustibles. Algunas lo hicieron en todo tipo de instalaciones, y no sólo en las "no atendidas" y con la finalidad de asistir a los usuarios con discapacidad.

La viabilidad de esta exigencia ha generado dudas desde la óptica del Derecho de la Unión Europea y de la normativa sectorial dictada por el Estado. Así, en la propia exposición de motivos del Anteproyecto de Ley dictaminado se refleja que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 15/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

“la Comisión Europea inició en 2017 un procedimiento previo a la apertura formal de expediente de infracción, solicitando información a las autoridades españolas sobre las normativas autonómicas que exigen la presencia de este personal”[se refiere al expediente “EU Pilot (2017) 9146”]. También en la memoria justificativa queda constancia de que, en opinión de la Comisión Europea, la exigencia de que en todo caso deba existir personal en las instalaciones puede vulnerar la libertad de establecimiento de empresas que opten por la estación de servicio automática como modelo de negocio, de manera que las normativas referidas podrían constituir una restricción incompatible con el Derecho de la Unión, entrando en colisión con el artículo 49 del TFUE y el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Concretamente dicha norma obliga a los Estados de la Unión a examinar si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los requisitos que se enuncian en el apartado 2, cuyo párrafo f) se refiere, precisamente, a los “los requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados”. En tal caso, el Estado concernido debe eliminar dichos requisitos salvo que no sean discriminatorios y se justifique su necesidad y proporcionalidad, en los términos previstos en el apartado 3 del mismo artículo. En el mismo sentido, el artículo 11.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no deberá supeditar dicho acceso o ejercicio a

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 16/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los requisitos que en él se enuncian, entre los que se encuentran los relativos a la composición de la plantilla, tales como tener un número determinado de empleados. No obstante, el apartado 2 establece que, 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, según precisa esta misma norma, 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.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley señala que la modificación del artículo 50.3 de la Ley 4/2017 responde a la "necesidad de adaptarse a la normativa europea de forma que se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación por razón de nacionalidad, sin rebajar por ello las exigencias de accesibilidad universal que deben reunir todos los productos y servicios a disposición del Público".

Por otro lado, desde la perspectiva del reparto competencial, en los dictámenes citados dejamos subrayada la necesidad de respetar las normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución y las dictadas al amparo de otros títulos competenciales que le permiten intervenir en diversos sectores.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 17/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el específico sector al que concierne, principalmente, la modificación del artículo 50.3 de la Ley 4/2007, el Estado aprobó, al amparo del artículo 149.1.25ª de la Constitución, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Su artículo 1.3 dispone que las actividades destinadas al suministro de hidrocarburos líquidos y gaseosos se ejercerán bajo los principios de objetividad, transparencia y libre competencia- El artículo 43 de dicha Ley contempla el suministro de combustibles y carburantes a vehículos en instalaciones habilitadas al efecto como una de las actividades de distribución al por menor de productos petrolíferos; actividad que podrá ser ejercida libremente por cualquier persona física o jurídica y cuyas instalaciones utilizadas 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 metrotecnica y a protección de los consumidores y usuarios (apdo. 2 de dicho artículo).

Desde el punto de vista de la seguridad de instalaciones y equipos, cabe recordar, asimismo, que la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (dictada con invocación del artículo 149.1.13.ª de la Constitución), dispone en su artículo 12.2 que las instalaciones, equipos y productos industriales deberán estar contruidos o fabricados de acuerdo con lo que prevea la correspondiente Reglamentación, la cual podrá

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 18/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

establecer la obligación de comprobar su funcionamiento y estado de conservación o mantenimiento mediante inspecciones periódicas.

Más específicamente, hay que subrayar la relevancia del 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, dictado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de industria. En su preámbulo se destaca que en los últimos años está aumentando el número de estaciones de servicio que funcionan sin que exista personal afecto a la instalación, y en las que el suministro lo realiza el usuario, instalación desatendida. Por ello, y considerando que la reglamentación vigente en ese momento no establecía requisitos para este uso de las instalaciones, el Real Decreto subraya que responde a la necesidad de introducir en la reglamentación de instalaciones para suministro a vehículos las condiciones específicas que han de cumplir las citadas instalaciones desatendidas. La citada Instrucción Técnica presenta en su capítulo II la siguiente clasificación y definición de las referidas instalaciones:

«3.16 Instalación atendida. Comprende las siguientes:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 19/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»a) Instalación asistida: Es aquella donde el suministro al vehículo lo realiza personal contratado a tal fin y no el cliente por sí mismo.

»b) Instalación en autoservicio: es aquella donde el personal presente en la instalación no realiza el suministro al vehículo, que es llevado a cabo por el cliente.

»3.17 Instalación desatendida: Es aquella que funciona sin que exista personal de la instalación que ejercite control o supervisión directa del suministro, ya sea durante todo el día o solo parte del horario, y el suministro lo realiza el cliente.»

Dicho lo anterior, hay que señalar que el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de en materia de *"defensa de los derechos de los consumidores"* (entre otros aspectos); competencia que se asume *"de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución"*, lo que demuestra que en realidad se trata de una competencia compartida, como en diferentes ocasiones ha expresado este Consejo Consultivo.

Por lo que respecta a la modificación de la Ley 4/2017 para configurar el tratamiento sancionador del uso indebido de la tarjeta de aparcamiento para personas con movilidad reducida, recordamos que el artículo 47.1.3.ª del Estatuto de Autonomía califica como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *"las potestades de control, inspección y sanción en*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 20/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución".

Considerando el sector sobre el que opera la modificación del artículo 50.3 de la Ley 4/2017, hay que recordar la competencia general sobre industria que se atribuye a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 58.2.3º del Estatuto de Autonomía, así como la competencia compartida sobre distribución de energía, que deriva del artículo 49.1 del Estatuto de Autonomía.

En suma, la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes para aprobar la disposición legal proyectada, sin perjuicio de que deba respetar las normas dictadas por el Estado al amparo de los títulos competenciales que le atribuye la Constitución Española.

II

El examen de la documentación remitida por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, permite afirmar que la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley responde a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en otras disposiciones legales y reglamentarias que resultan de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que en este plano pueden realizarse.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 21/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Así, consta que el Anteproyecto de Ley fue sometido a consulta pública previa en el portal de la Junta de Andalucía desde el día 15 al 29 de enero de 2020, ambos inclusive, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las tres aportaciones realizadas en dicho trámite han sido valoradas en el expediente.

El procedimiento se inició por acuerdo de la Excm. Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de 30 de marzo de 2020, a propuesta de la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión de conformidad con lo exigido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma, memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma (documento de 3 de febrero de 2020, complementado el 14 de febrero); y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica e informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. Tanto la memoria como la exposición de motivos se refieren a la observancia de los principios de buena regulación, siguiendo lo expuesto por este Consejo Consultivo en su dictamen 505/2017. A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que venimos formulando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 39/2015, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 22/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial. Sin perjuicio de lo anterior, recordamos que la justificación del cumplimiento de estos principios debe reforzarse en supuestos como el presente, en el que se parte de una situación en la que la Comisión Europea ha cuestionado la falta de justificación de los principios de necesidad y proporcionalidad en determinadas normas autonómicas.

Del mismo modo se acompaña el Informe sobre la valoración de las cargas administrativas (3 de abril de 2020) para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, en el que se concluye que no implica la asunción de nuevas cargas administrativas para la ciudadanía ni para las empresas, en la medida en que se permite el modelo de negocio a través de máquinas expendedoras o suministradoras automáticas, "pero condicionado al cumplimiento de inexcusables requisitos de accesibilidad".

Asimismo, el 3 de febrero de 2020, se emitió el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 23/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

También se ha cumplimentado el anexo relativo a los criterios para determinar la incidencia del Anteproyecto de Ley en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Cabe señalar que el Centro Directivo proponente consideró erróneamente que la norma no incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas. Sin embargo, gracias al punto de vista expresado por la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, y a la acertada observación que formuló al respecto el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, se solicitó el informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía previsto en el citado artículo 3.i) de la Ley 6/2007. Fruto de lo anterior es el informe emitido por dicho Consejo con fecha 6 de noviembre de 2020.

La documentación remitida acredita la emisión de los informes que seguidamente indicamos, concretando su procedencia, la fecha de emisión y su carácter: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (22 de septiembre de 2020), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (23 de junio de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; y Dirección General de Presupuestos (13 de mayo de 2020), de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 24/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006.

En relación con dicho Informe de Evaluación de Impacto de Género, el 4 de mayo de 2020 se emitió informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Viceconsejería consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012.

Consta emitido el Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia, de 3 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que se manifiesta que la norma no tiene repercusión sobre los derechos de los niños y niñas ni sobre actuaciones públicas o privadas relativas a la atención de la infancia dado el objeto del Anteproyecto de Ley de marcado carácter técnico.

Por otra parte, el Anteproyecto de Ley se remitió a las entidades que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5, en relación el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006. El Centro Directivo responsable de la tramitación justifica la concesión de audiencia a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Asimismo, consta que el texto se sometió a información pública por un plazo de quince días (BOJA núm. 84, de 5 de mayo de 2020).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 25/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Aunque la modificación legal proyectada se concibe en clave de protección de las personas con discapacidad, y este planteamiento acota necesariamente el objeto del Anteproyecto de Ley, los efectos de la regulación se proyectan indiscutiblemente sobre los derechos de los consumidores. Por esta razón debería haberse solicitado informe del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula dicho Consejo. Por el mismo motivo, debería haberse notificado la apertura del trámite de audiencia a las asociaciones representativas de las estaciones de servicio, incluyendo a las asociaciones de las estaciones de servicio automáticas, directamente concernidas por la disposición proyectada.

Consta que el Anteproyecto de Ley ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (en la sesión de 3 de diciembre de 2020), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006.

Mediante diligencia de 2 de enero de 2021 se hace constar que la documentación obrante en el expediente se encuentra publicada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Finalmente, hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias formuladas en la sustanciación del procedimiento

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 26/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

hayan sido examinadas y valoradas de forma precisa por el órgano que tramita el procedimiento, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no.

Sin perjuicio de lo anterior, como bien observa el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en lo que concierne a la modificación del artículo 50.3 de la Ley 4/2017, hay que recordar la exigencia de notificación previa a la Comisión Europea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en el artículo 15.7 de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

No cabe duda de que la modificación de una disposición como la que examinamos está sujeta al régimen de notificación previa. De hecho, en la denuncia que dio lugar al procedimiento al que ya nos hemos referido en el anterior fundamento jurídico [“EU Pilot (2017) 9146] se puso de manifiesto que las medidas controvertidas de las Comunidades Autónomas que en ella se citan no fueron notificadas a la Comisión Europea. Ante dicha denuncia, la Comisión advierte de que, en caso de que las disposiciones controvertidas no hayan sido notificadas a la Comisión Europea, el Reino de España habrá incumplido las obligaciones del artículo 15, apartado 7, de la Directiva de Servicios.

Nos referimos a una notificación que cumple una importante finalidad preventiva y es una manifestación del principio de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 27/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cooperación leal (artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea). Es cierto que el Centro Directivo responsable de la tramitación ha dado respuesta a la observación del Gabinete Jurídico indicando que la Comisión Europea inició un procedimiento previo a la apertura formal de expediente de infracción, solicitando información a las autoridades españolas sobre las normativas autonómicas que exigen la presencia de personal en las estaciones de servicio, ha habido una comunicación fluida y constante entre la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, y la Comisión Europea, a través de la Secretaría General de Acción Exterior. En esta línea, la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión señala que le consta que la Comisión Europea conoce la redacción del artículo 50.3 que se propone, que coincide con la adoptada en otras Comunidades Autónomas. Pues bien, aunque el diálogo haya sido como se describe en dicha contestación, ello no excusa del cumplimiento del deber formal de la notificación previa que debe realizarse, sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General de Acción Exterior, en los términos previstos en la disposición adicional cuarta de la Ley 17/2009, según la cual: "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, o requisitos del artículo 12.2, incorporando una memoria justificativa en la que se motive su compatibilidad con los

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 28/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



criterios del artículo 12.3, para su posterior notificación a la Comisión Europea."

III

El análisis del Anteproyecto de Ley lleva a formular las observaciones que seguidamente se exponen, prestando especial atención a la solución que se propone al modificar el artículo 50.3 de la Ley 4/2017 para adaptarlo a la ya citada Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante Directiva de Servicios).

No puede ser de otro modo, dado que la modificación en curso trae causa de la carta de emplazamiento al Reino de España remitida, con fecha 23 de febrero de 2017, por la Dirección General del Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea, al apreciar la posible infracción de dicha Directiva por diversas normas autonómicas [expediente "EU Pilot (2017) 9146": Estaciones de servicio automáticas en España. Libertad de establecimiento. Justificación. Análisis de necesidad y de proporcionalidad].

1.- Exposición de motivos. En primer lugar, se echa en falta una breve mención a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma que amparan la disposición legal proyectada. En este sentido nos remitimos a lo ya expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 29/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, en vez de aludir, sin más, a un procedimiento previo a la apertura formal de expediente de infracción, el **párrafo segundo** debería identificar dicho procedimiento [expediente "EU Pilot (2017) 9146"].

Asimismo, debería realizarse una cita completa de la denominación de la Directiva 2006/123/CE. Este mismo párrafo, que alude al artículo 15.2.f) de la referida Directiva, debe completarse con una referencia expresa al artículo 11 de la Ley 17/2009. En este caso, dicha mención es particularmente relevante porque cumple el papel de alertar sobre la incidencia de la norma en la Directiva de Servicios y sobre la presencia de un requisito "excepcional" que condiciona el acceso o desarrollo de una actividad de servicios. Como resulta de dicho precepto, la justificación de la adopción de un requisito inicialmente vedado en la Directiva de Servicios exige una especial motivación en la normativa que lo establezca; exigencia que se proyecta sobre las posibles enmiendas que puedan introducirse durante la tramitación parlamentaria.

2.- Artículo único, apartado uno, por el que se da nueva redacción al artículo 50, apartado 3 de la Ley 4/2017.

El precepto que se comenta da nueva redacción al artículo 50, apartado 3, de la Ley 4/2017, suprimiendo, como ya anticipamos en el primer fundamento jurídico, la necesidad de contar, en todo caso, con personal debidamente cualificado que asista a las personas con discapacidad. En la redacción que se postula, dicha obligación entra en juego, subsidiariamente, como después se verá en el último apartado de esta

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 30/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

observación, en el que reproducimos la norma propuesta en su literalidad.

El precepto representa la respuesta de la Comunidad Autónoma frente al posible incumplimiento del Derecho de la Unión; incumplimiento que fue denunciado en el procedimiento al que reiteradamente nos hemos referido. En su informe sobre el Anteproyecto de Ley, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía realiza un exhaustivo análisis sobre la situación, del que se desprende que las Comunidades Autónomas se han visto obligadas a modificar o a suprimir diversas normas de contenido similar al vigente artículo 50.3 de la Ley 4/2017. En efecto, a la vista de la interpretación de la Comisión Europea, las Comunidades Autónomas han descartado la viabilidad de una obligación incondicionada de contar con una persona responsable en las instalaciones referidas. Dicha fórmula se ha estimado incompatible con el Derecho de la Unión, por su evidente condicionamiento de las denominadas gasolineras desatendidas.

En definitiva, al estimarse que dicha obligación restringe indebidamente las posibilidades reales de ese modelo de negocio, lesionando la libertad de establecimiento, las Comunidades Autónomas admiten que la fórmula en cuestión no puede mantenerse. Sin embargo, unas han optado por la supresión, lisa y llanamente, y otras por la reconfiguración de dicha obligación, estableciéndola subsidiariamente, para el supuesto de que las instalaciones de referencia incumplan determinados parámetros de accesibilidad.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 31/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Esta opción se plasma en la nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley 4/2017, como ya hemos anticipado, pero no resulta pacífica, en la medida en que su viabilidad depende de la superación de un riguroso test de necesidad y proporcionalidad. A estos aspectos nos referiremos después, en un apartado específico, considerando lo expuesto sobre las exigencias de la Directiva de Servicios y de la Ley 17/2009.

Antes advertimos de que la exigencia de contar al menos con una persona responsable, impuesta a las gasolineras desatendidas, ha suscitado dudas desde el punto de vista de su compatibilidad con la normativa estatal. Lo vemos a continuación.

1. El problema contemplado desde la óptica de la normativa estatal en la materia (STS de 13 de febrero de 2019).

En este contexto, traemos a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2019, que desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 31 de enero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en los recursos número 212/2015 y 228/15 acumulados, confirmando la referida sentencia, que declaró nulo el Decreto 31/2015, de 8 de mayo de 2015, 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 Illes Balears.

El Tribunal Supremo destaca que el debate se sitúa en el punto exacto donde los derechos de los consumidores y usuarios

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 32/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pueden entrar en colisión con el ejercicio a la libre competencia en el mercado de productos y servicios. El Tribunal Supremo señala que es consciente de los muchos intereses diversos y legítimos presentes en este debate, como son «la posible pérdida de un número importante de puestos de trabajo, el abaratamiento del producto final derivado de los menores costes de personal, y desde luego, también los derechos de los consumidores y usuarios en lo que afecta a la calidad y mediciones de los suministros, y el riesgo y peligrosidad que se deriva del manejo de esos productos, todos ellos altamente inflamables y peligrosos». Hecha esta advertencia, la sentencia afirma cuanto sigue:

«La exigencia del artículo 7 de que en todas las instalaciones de venta al público de gasolinas, mientras permanezcan abiertas y estén en servicio, haya al menos una persona responsable, entra en colisión directa con la modalidad de estación de servicio desatendida, que, como instalación permitida por la normativa sectorial, -regulación que corresponde al Estado de conformidad con los artículos 1 y 3 de la Ley 34/1998 de 7 de octubre de Hidrocarburos -, no contempla la existencia de ningún personal empleado en sus instalaciones, por tratarse exclusivamente de una instalación pura y exclusivamente automatizada.

»Sin perjuicio de que corresponde a la CAIB la regulación de la normativa de protección a los consumidores o usuarios, y que además, esa Administración tiene el deber constitucional de protección de aquéllos, no lo es menos que el efecto que produce el artículo 7 del Decreto impugnado, hace inviable la implantación de un modelo de estación de servicio en este territorio, modelo que la normativa estatal reguladora del

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 33/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sector permite, lo cual, supone una colisión entre la normativa estatal reguladora de las estaciones de servicio y la regulación efectuada por la CAIB en defensa de los consumidores y usuarios.

«La defensa del consumidor sobre la cual tiene competencia la Comunidad Autónoma debe proyectarse según los distintos modelos de estación de servicio que la regulación sectorial, que es de competencia estatal, permite y contempla. En la medida en que esa protección al consumidor impida el desarrollo y efectivo ejercicio de cualquiera de los modelos autorizados por la normativa estatal de venta al público al por menor, es evidente que existe un choque o colisión, y por lo tanto ya no estamos en presencia de competencias concurrentes, sino invasión competencial de una normativa sobre otra.

«En definitiva, no es posible que a través de la normativa reguladora de consumidores y usuarios se convierta en inviable y se derogue de facto uno de los modelos permitidos de venta al público de gasolinas y gasóleos que permite el Real Decreto 1523/1999, y que su particular característica es precisamente su total automatismo con ausencia absoluta de personal en sus instalaciones.»

Es cierto, como dice el Gabinete Jurídico, que entre la norma reglamentaria anulada por el Tribunal Supremo y la norma legal que se propone existe una notable diferencia, en la medida en que la obligación de contar con una persona responsable opera con carácter subsidiario y no puede afirmarse que estemos ante una disposición legal que, de entrada, haga inviable la implantación del modelo de estación de servicio desatendida en Andalucía. Pero la reflexión se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 34/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

impone, en la medida en que puede interpretarse que el legislador estatal permite, define e incentiva las estaciones de servicio desatendidas para favorecer la competencia y los intereses de los consumidores y usuarios y no es presumible que al hacerlo haya dejado a un lado la problemática de su funcionamiento tanto en aspectos de seguridad, como de accesibilidad y adecuada prestación del servicio, contemplando la especial situación de las personas con discapacidad.

En los últimos años el legislador estatal ha favorecido una mayor competencia en este sector, considerando su importancia para el conjunto de los sectores productivos y para los consumidores finales. En este sentido, la STC 34/2017, de 1 de marzo (FJ 5) reitera lo que en su día expuso la STC 170/2012, de 4 de octubre (FJ 6), al destacar *«la importancia de las medidas de liberalización en el sector de los hidrocarburos líquidos, dada su trascendencia para el conjunto de la economía y para la normal actividad de numerosos ámbitos de la vida social y económica, especialmente para los consumidores finales»*.

En este contexto se enmarca la redacción dada al artículo 43.2, de la Ley del sector de hidrocarburos, por el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Concretamente, los párrafos quinto y sexto de dicho apartado disponen lo siguiente:

“Los instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán regular aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 35/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Los usos del suelo para actividades comerciales individuales o agrupadas, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, serán compatibles con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor. Estas instalaciones serán asimismo compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio". Se trata de medidas justificadas, según el debate parlamentario de convalidación, con el fin de "incrementar la competencia efectiva en el sector, reduciendo las barreras de entrada de nuevos operadores y repercutiendo positivamente en el bienestar de los ciudadanos". La memoria justificativa señala que tales normas pretenden evitar que por la vía de la planificación territorial o urbanística puedan regularse aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta, que podrían suponer una fragmentación del mercado además de erigir barreras económicas improcedentes puesto que se trata de requisitos cuya regulación corresponde a la normativa sectorial. En este sentido, la referida STC 34/2017 (FJ 7) considera que estamos ante medidas de ordenación del sector petrolero, en la vertiente de distribución de carburantes al por menor, cuya finalidad no es otra que la de «evitar las trabas que podrían ponerse a la instalación de estaciones de servicio como consecuencia de la imposición de requisitos técnicos o tecnologías en instrumentos normativos que no son idóneos ni adecuados para hacerlo».

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 36/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este orden de ideas, el documento "PRO/CNMC/002/16 propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) señala la importancia para la economía española de la distribución minorista de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio. Según dicho documento, el segmento minorista de suministro de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio es un mercado con una oferta altamente concentrada, horizontal y verticalmente, y una demanda atomizada. Por ello considera que la mayor competencia generada por la entrada en el mercado de estaciones de servicio con el formato referido, que amplía la disponibilidad geográfica del suministro y beneficia inequívocamente a los consumidores. En este punto se refiere a la conclusión del estudio de 2015 sobre precios de venta al público más bajos en el caso de los operadores independientes, que incluyen la mayoría de estaciones de servicio desatendidas. Por ello recomienda "la eliminación o modificación de las disposiciones autonómicas que obligan a un servicio atendido, así como aquéllas que limitan la competencia en el mercado minorista de carburantes de automoción, bien sea dificultando el acceso y el ejercicio de la actividad minorista de EE.SS. desatendidas, bien sea incrementando los costes de dicha actividad". En el mismo sentido, nos remitimos a las consideraciones que realiza el Consejo de la Competencia de Andalucía sobre la estructura del sector, número de operadores y precios de carburante en nuestra Comunidad Autónoma.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 37/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el contexto descrito, resulta difícil pensar que el Real Decreto 706/2017, al permitir y perfilar el régimen jurídico de las instalaciones desatendidas no tuviera en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.

Por ello, no debe perderse de vista la interpretación realizada por el Tribunal Supremo desde esta particular perspectiva del reparto constitucional de competencias, ante la posibilidad de que una norma de esas características sea impugnada por el Estado ante el Tribunal Constitucional. Al examinar las respuestas de las distintas Comunidades Autónomas ante la postura de la Comisión Europea, constatamos que en la exposición de motivos de la Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se indica que la problemática del procedimiento EU Pilot (2017) 9146 justificó también que, con fecha 28 de septiembre de 2018, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria firmara un acuerdo en virtud del cual, entre otras cuestiones, se acordaba la supresión de aquellos aspectos de la nueva regulación que entraran en conflicto con la normativa estatal y el ordenamiento de la Unión Europea. Quizá por ello, la respuesta dada por Cantabria se limitó a la derogación de la disposición adicional segunda de la Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios. Lo anterior justifica que en la respuesta normativa de Andalucía se adopten las cautelas necesarias para evitar que los requisitos que se impongan puedan ser vistos como la desnaturalización de las modalidades de estaciones de servicio establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 38/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La problemática que estudiamos debe ser considerada también desde la idea de sistema y armonía de las distintas normas que configuran el régimen diferenciado de las estaciones desatendidas. Si la reglamentación aprobada por el Real Decreto 706/2017 se muestra especialmente exigente con estas instalaciones, es porque parte de la base de que funcionan automatizadamente, es decir, sin personal. Dichas exigencias, especialmente orientadas a preservar la seguridad, perderían su razón de ser si desapareciera el presupuesto de partida, esto es, si se desnaturalizara el concepto de estaciones desatendidas, exigiendo la presencia de personal. En este orden de ideas, sirva como ejemplo el razonamiento contenido en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2019, dando respuesta al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el real decreto 706/2017 por la Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas (AESAE). La Sentencia analiza la tacha de arbitrariedad y desproporcionalidad que formula la Asociación recurrente en relación con la restricción que la norma introduce en el repostaje, limitándolo a un volumen máximo por suministro de 75 litros y a un tiempo de tres minutos" (capítulo VI de la Norma Técnica, Aparatos surtidores/dispensadores y equipos de suministro y control). Al rechazar dicha tacha, la sentencia comienza recordando una obviedad: *«las estaciones de servicio desatendidas y las atendidas son realidades distintas, lo que ya de partida justifica que la normativa reguladora les dispense un tratamiento diferenciado, en particular en lo relativo a elementos y medidas de seguridad y prevención»*. Si por razones de accesibilidad u otros motivos se acabara

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 39/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



imponiendo la existencia de personal, dejarían de tener sentido, al menos en parte, las numerosas prescripciones exigidas por la normativa estatal sobre la base de un presupuesto que dejaría de concurrir.

2. Distintas respuestas de las normativas autonómicas ante el procedimiento previo a la apertura formal de expediente de infracción (disparidad de puntos de vista juicio sobre el juicio de necesidad y proporcionalidad).

El Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que la regulación que se propone suscita dudas importantes, aun siendo inobjetable su pretendida finalidad de proteger los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, destacamos que la superación del test de necesidad y proporcionalidad de la medida exige una demostración empírica y una especial motivación, que no puede entenderse realizada con una invocación genérica a la concurrencia de una razón imperiosa de interés general.

En este aspecto, hay que hacer notar que el panorama de la normativa autonómica resultante de las respuestas que se han dado a la Comisión Europea resulta desconcertante. A diferencia de lo que sucede en otros ámbitos, en los que el Consejo Consultivo viene señalando que la diversidad de soluciones es la natural consecuencia de distintas valoraciones políticas que tienen cabida en el ejercicio de las competencias autonómicas, en este supuesto partimos de un régimen general de prohibición de determinados requisitos que se puede adoptar "excepcionalmente", bajo el presupuesto inexcusable de la concurrencia de una razón imperiosa de interés general, por lo que resultaría chocante que pudieran

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 40/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

existir tantas razones imperiosas de interés general como Comunidades Autónomas existen en España.

No hablamos de circunstancias atmosféricas o climáticas que podrían justificar distintas soluciones técnicas para preservar el repostaje en condiciones seguras. Si de lo que se trata es de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al suministro de combustibles o carburantes en las estaciones desatendidas o en régimen de autoservicio, difícilmente puede comprenderse que unas Comunidades Autónomas hayan concluido, tras realizar el juicio de necesidad, que no concurre razón imperiosa de interés general que justifique la exigencia de personal responsable en la estaciones desatendidas, ni siquiera subsidiariamente, en caso de incumplimiento de determinados parámetros de accesibilidad, mientras que otras han realizado la misma evaluación para llegar a una conclusión diametralmente opuesta.

Así, la Ley 1/2018, de 20 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, señala lo siguiente:

“Tras la entrada en vigor de la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2015 de 4 de marzo, se han regulado con carácter de normativa básica los requisitos de seguridad de las instalaciones desatendidas en 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»; además desde el día 4 de diciembre de 2017, son

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 41/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

exigibles las condiciones de accesibilidad previstas en la Disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social en el caso de bienes y servicios de titularidad privada existentes y susceptibles de ajustes razonables.

Es por ello que ha dejado de ser necesaria la medida establecida en la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2015, de 4 de marzo”.

En la misma dirección, el Decreto-Ley 4/2020, de 30 de abril, por el que se suprime la disposición adicional única, sobre el personal en las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleo de automoción, de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, argumentando, en esencia, que la entrada en vigor de las disposiciones estatales antes citadas evidencia la falta de necesidad de la medida, tanto desde el punto de vista de la seguridad como de la accesibilidad. Ya hemos aludido también, a la Ley de Cantabria 5/2019, en esta misma línea, pues se limita a derogar la disposición que exigía la presencia de “personal debidamente formado y cualificado” en todas las instalaciones de venta al por menor de gasolinas o gasóleos.

Es significativo que otras Comunidades Autónomas que tenían previsto establecer una regulación en sentido similar al actualmente previsto en el artículo 50.3 de la Ley 4/2014 desistieron de hacerlo, al comprobar la postura de la Comisión

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 42/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Europea, que en el procedimiento al que reiteradamente nos venimos refiriendo advirtió de que no iba a tratar a España de manera diferente a Grecia e Italia, que se vieron abocadas a eliminar restricciones similares que pesaban sobre las gasolineras desatendidas. En efecto, así puede verse en el expediente "EU Pilot 4734/13/MARKT", estaciones de distribución de combustible ubicadas en áreas urbanas"; expediente que traemos a colación, *mutatis mutandis*, porque la Comisión Europea concluyó que legislación nacional y regional italiana (Toscana, Apulia y Friuli-Venecia Julia) relativa a las estaciones de servicio desatendidas ubicadas en centros urbanos, introducía restricciones contrarias al principio de libertad de establecimiento y al artículo 15.2 de la Directiva de Servicios

La Dirección General responsable de la elaboración del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, al referirse a la viabilidad de la nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley 4/2017, destaca lo siguiente: «En el último escrito de la Comisión Europea, el que fija el 15 de enero de 2020 como fecha límite para adoptar, publicar y notificar la modificación del artículo 50.3 de la Ley, resaltan que "resulta muy satisfactorio comprobar que ya no existen conflictos en Baleares, Extremadura ni Navarra". Lo cual demuestra que la fórmula utilizada en la disposición adicional primera de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, ha sido un éxito.»

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 43/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Sin embargo, esa apreciación debe valorarse en su contexto y de manera cautelosa, pues se hace en el curso de un largo procedimiento con respuestas que se demoran en el tiempo por diversas circunstancias. Hay que recordar que estos procedimientos representan un mecanismo de consulta y diálogo para la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros. De modo que la expresión referida, no supone la inexistencia de otros puntos de vista, ni garantiza que en adelante no pueda plantearse un procedimiento por incumplimiento del Derecho de la Unión, cuya salvaguarda no corresponde en exclusiva a la Comisión Europea.

Como ya hemos advertido, otras Comunidades Autónomas han entendido que la adaptación al Derecho de la Unión Europea en esta materia pasa por suprimir la obligación de que las instalaciones concernidas por la norma cuenten con personal responsable para atender a las personas con discapacidad, llegando a una conclusión distinta al realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad.

Efectivamente, la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, señala en la carta de emplazamiento de 23 de febrero de 2017 que el requisito de la presencia de un empleado como mínimo durante las horas de apertura de una estación de servicio puede constituir una restricción a la libertad de establecimiento de las empresas establecidas en otros Estados miembros que utilicen el modelo de la estación de servicio automática (o sin personal de forma presencial) como modelo de negocio. La Comisión Europea destaca que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 44/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



existen estaciones de servicio automáticas en muchos Estados miembros de la UE, como Francia, Italia, Bélgica, Suecia, Dinamarca, etcétera, que, en general (con la única salvedad de Grecia), ofrecen precios más bajos a los consumidores.

La Comisión Europea se hace eco de las recomendaciones de la CNMC en su propuesta PRO/CNMC/002/16, ya citada en el sentido de eliminar toda disposición que incluyera la obligación de servicio atendido.

Partiendo de la necesidad de examinar si dicha restricción está justificada por razones imperiosas de interés general (como, por ejemplo, la seguridad pública o la protección de los consumidores, en particular de los usuarios con discapacidad o vulnerables) y si es no discriminatoria, necesaria y proporcionada en relación con el objetivo perseguido, la Comisión Europea analiza las diferentes razones que en teoría justificaron las diferentes medidas autonómicas que se examinan. A ellas nos referimos seguidamente por su trascendencia para valorar la compatibilidad de la nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley 4/2017 que se propone en el Anteproyecto de Ley.

A) MOTIVOS DE SEGURIDAD. En lo que respecta a los motivos de seguridad, el análisis de la Comisión descarta claramente la necesidad de la medida: "cabe señalar que de la experiencia de las estaciones de servicio automáticas situadas en otros Estados miembros de la UE no se desprende que existan riesgos para la seguridad que pudieran ser abordados gracias a la presencia física de un empleado... Por dicha razón concluye que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 45/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"parece que la seguridad no es la razón imperiosa de interés general que ha motivado la adopción de las medidas regionales".

Creemos que este análisis es certero y se confirma con el examen del capítulo XIII de la "Instrucción Técnica complementaria ITC MI-IP 04 «Instalaciones para suministro a vehículos»" (aprobada por el Real Decreto 706/2017, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución Española). Dicho capítulo se destina, precisamente a las "Instalaciones Desatendidas". Las preguntas y respuestas sobre los distintos apartados de dicho capítulo, contenidas en la Guía técnica de carácter no vinculante para facilitar la aplicación práctica de la ITC MI-IP 04, elaborada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, vendría a demostrar que la Comisión Europea está en lo cierto. Anteriormente, la CNMC, en la ya citada propuesta de 2016, había llegado a una conclusión similar al examinar los distintos aspectos de la seguridad de las instalaciones y equipos en las gasolineras desatendidas, subrayando también el papel de las inspecciones que realizan las Comunidades Autónomas. Más recientemente, en su documento de 21 de julio de 2019 (E/CNMC/005/19 Análisis del efecto competitivo de la entrada de gasolineras automáticas en el mercado de distribución minorista de carburantes), la CNMC destaca que la reglamentación aprobada por el Decreto 706/2017 exige una serie de obligaciones a las estaciones de servicio automáticas, entre las que se encuentran la necesidad de implantar un interruptor de paro de emergencia que permita el corte de corriente, la supervisión con cámaras de seguridad y

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 46/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la conexión a una central receptora de alarma; exigencias que se completan con las revisiones periódicas de detección de fugas y requisitos adicionales para las instalaciones de servicio que suministran biocombustibles.

En este sentido, damos por reproducidas las características que debe cumplir el centro de control remoto para la vigilancia en una estación de servicio que funcione en régimen desatendido, según la Guía antes mencionada, de manera que "supla la ausencia de personal, consiguiendo que la respuesta del titular ante cualquier incidente en la estación de servicio sea la misma que daría el personal que estuviera in situ". Su lectura demuestra que la seguridad es fundamental y algunas exigencias a las que se refiere la norma extremeña que se adopta como modelo (es el caso de la comunicación bilateral).

B) PRESERVACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. Por lo que se refiere al mantenimiento de puestos de trabajo, tal y como recuerda la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia no considera este objetivo como una razón imperativa que pueda justificar una restricción de las libertades fundamentales.

C) ACCESIBILIDAD. Mayor interés reviste, desde la perspectiva que ahora estamos considerando, el **propósito de protección de los consumidores, garantizándoles el ejercicio de sus derechos y ayudando a los usuarios vulnerables o con discapacidad**, en el que la Comisión Europea se detiene, partiendo del tenor literal de algunas de las disposiciones consultadas. A este respecto, la carta de emplazamiento reconoce que la protección de los consumidores ha sido

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 47/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como una razón imperiosa de interés general que puede justificar una restricción de la libertad de establecimiento.

De los considerandos 40 y 56 de la Directiva de Servicios se colige que el concepto de «razones imperiosas de interés general» ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia y puede seguir evolucionando. Tal y como se deriva de la definición del artículo 4.8 de la Directiva de Servicios y del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, nos referimos a una noción que abarca, entre otros, la protección de los destinatarios de los servicios y la protección del consumidor, pero las medidas que se adopten deben respetar siempre los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 15 de la Directiva de Servicios y arts. 9 y 11 de la Ley 17/2009). Cuando los requisitos para el acceso o ejercicio de una actividad sean discriminatorios o no se justifiquen objetivamente por razones imperiosas de interés general, o cuando sean desproporcionados, deben suprimirse o modificarse, como se indica en el considerando 69 de una Directiva.

En relación con los principios antes referidos, al formular el requerimiento al que nos venimos refiriendo, la Comisión Europea recuerda que "la medida debe ser necesaria y proporcionada en relación con el objetivo perseguido". En esta dirección, observa la Comisión que: "Parece incoherente con el objetivo de protección de los consumidores el hecho de que una medida destinada a proteger a los consumidores excluya la posibilidad de que estos se abastezcan de combustible a precios más bajos y se beneficien del modelo empresarial de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 48/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las estaciones de servicio automáticas. Del mismo modo, la experiencia no ha puesto de manifiesto que los derechos de los consumidores no estén protegidos o lo estén menos en las estaciones de servicio automáticas en otros Estados miembros..."

Por lo que se refiere a los usuarios vulnerables y con discapacidad, la Comisión Europea señala que "tienen la posibilidad de utilizar estaciones de servicio atendidas" (en ese momento señala que según la Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas sólo el 5% de las estaciones de servicio en España son automáticas), y también pueden "beneficiarse de las normas de ayuda a personas con discapacidad o de la ayuda de otros usuarios".

Con posterioridad, consta comunicación de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea a la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, de 23 de abril de 2018, en la que se manifiesta lo siguiente:

"Con respecto a la sugerencia de dos comunidades autónomas de exigir la acreditación de las estaciones de servicio automáticas a la norma UNE 170001-2 sobre accesibilidad universal, o a una norma de accesibilidad europea equivalente, mientras que el requerimiento de disponer de al menos una persona solo constituiría una solución alternativa en caso de no existir acreditación con arreglo a la norma UNE 170001-2, puede admitirse bajo la justificación de la protección de consumidores con discapacidades y considerarse proporcional a su legítimo objetivo, con la condición estricta de que se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 49/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



imponga la misma exigencia a las estaciones de autoservicio, de forma que no haya diferencia en el trato hacia las estaciones de servicio automáticas y las de autoservicio."

3. Análisis de la nueva redacción que se propone para el artículo 50.3 de la Ley 4/2017.

El apartado objeto de análisis presenta la siguiente redacción:

«Las instalaciones en las que se pongan a la venta, a través de máquinas expendedoras, suministradoras automáticas o en la modalidad de autoservicio, bienes que, por sus peculiares características, puedan poner en riesgo la seguridad de las personas, y en particular combustibles y carburantes, deberán acreditar, en todos los casos, los parámetros de accesibilidad previstos en la normativa UNE 170001-1 Y 170001-2 (accesibilidad universal) o normativa de accesibilidad europea equivalente. Si no pueden acreditar estos parámetros de accesibilidad, deberán contar, en el horario diurno, con una persona responsable que atienda las necesidades de las personas que presenten dificultades para acceder al servicio. A los efectos de esta norma, se considera horario diurno la franja horaria comprendida entre las 7,00 y las 22,00 horas»

En primer lugar, comprobamos que la norma se extiende a las estaciones en régimen de autoservicio, siguiendo la indicación de la Comisión Europea en el procedimiento de referencia.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 50/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La nueva redacción se inspira en la disposición adicional primera de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, si bien hay que destacar que ésta se refiere de manera específica a *"todas las instalaciones de suministro al por menor de combustibles y carburantes de venta al público en general"*, mientras que el artículo 50.3 parte de un presupuesto fáctico distinto. Efectivamente, la norma proyectada no sólo afecta a las instalaciones de venta al por menor de combustibles y carburantes (aunque éstas se mencionan *"en particular"*), sino que alcanza a otras instalaciones que a través de máquinas expendedoras, suministradoras automáticas o en la modalidad de autoservicio, pongan a la venta *"bienes que, por sus peculiares características, puedan poner en riesgo la seguridad de las personas"*. En este aspecto, la norma no sufre variación.

En relación con lo que acabamos de ver, hay que hacer notar que, generalmente, no observamos esta perspectiva, volcada en el aspecto de la seguridad, en las normas de otras Comunidades Autónomas que han establecido la exigencia de la presencia de una persona responsable en las estaciones de suministro, al por menor, de carburantes o combustibles. El mantenimiento de ese presupuesto de riesgo (o peligrosidad si se quiere expresar así) en la redacción del artículo 50.3 no parece guardar concordancia con la realidad documentada en el expediente ni con la evolución de la normativa estatal a la que nos hemos referido con detalle.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 51/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ciertamente, el suministro de carburantes y combustibles puede poner en riesgo la seguridad de las personas si no se efectúa en condiciones de seguridad. Sin embargo, ya hemos visto que la propia Comisión Europea y la CMMC consideran que el tipo de instalaciones a las que se refiere este precepto no presentan problemas de seguridad adicionales que justifiquen la obligación de contar con una persona responsable (a la que, por otra parte, no se le exige una especial cualificación en la norma comentada; dato que llamó también la atención de la Comisión Europea en el análisis de las normas autonómicas). Así lo avalaría la práctica en numerosos países y los estudios sobre accidentes en estas instalaciones. En todo caso, la normativa estatal establece específicas exigencias para las instalaciones desatendidas que tienen como finalidad evitar potenciales riesgos. Siendo así consideramos que el presupuesto del riesgo o peligro genera confusión y puede verse como una incongruencia interna de la norma, ya que lo que la norma configura en última instancia es una obligación sustitutoria, esto es, contar con una persona responsable para atender a los usuarios que presenten dificultades para acceder al servicio, que se relaciona con la falta de acreditación de parámetros de accesibilidad. De hecho, la rúbrica del artículo en el que se ubica este apartado es "acceso y utilización de bienes y servicios a disposición del público". Resulta, por tanto, que la consecuencia jurídica opera en un plano distinto al de la teórica vocación inicial de la norma. En este aspecto se observa una similitud con la norma extremeña que afirma regular una "obligación específica de protección y prevención de riesgos de la salud o seguridad de las personas", aunque después se coloca en el plano de la accesibilidad y afirma que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 52/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

persigue "garantizar los derechos de las personas consumidoras". Por otro lado, lo que se indica en la norma extremeña no es exactamente igual que lo que prevé el texto del artículo 50.3, pues en éste se indica que la obligación de contar con una persona responsable entra en juego cuando "no se pueda acreditar" el cumplimiento de los parámetros de accesibilidad que se indican, mientras que la norma extremeña emplea otra dicción al prever la posibilidad de "sustituir tales medidas", en caso de "no acreditar los parámetros de accesibilidad". Quizá se está empleando el verbo acreditar como una acción equivalente a contar con los parámetros indicados, pero también puede interpretarse que la norma se está refiriendo a un procedimiento que permita confirmar, advenir o dar seguridad de que la instalación se ajusta a los referidos parámetros de accesibilidad.

En este punto, aunque la disposición adicional única del Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunidad Valenciana, contiene una norma similar, lo cierto es que ésta se prevé para todas las instalaciones de suministro al por menor de combustibles y carburantes de venta al público y se formula de manera distinta. Así, el apartado 1 establece el deber de *"reunir los parámetros y requisitos de accesibilidad universal dentro de la normativa aplicable en materia de accesibilidad, de modo que las personas con diversidad funcional puedan autónomamente hacer uso de sus instalaciones y servicios, incluida la realización de las tareas de repostaje por sí mismas"*. A su vez, el apartado 2, se refiere

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 53/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de modo más directo a las personas beneficiadas por la norma ("obligación específica de protección y tutela de los derechos de las personas consumidoras y usuarias con diversidad funcional") y va más allá de la normativa antes examinada, pues la obligación subsidiaria a la que nos venimos refiriendo opera no sólo cuando las instalaciones no reúnan las condiciones de accesibilidad universal referidas en el apartado anterior, sino también, cuando, aun reuniéndolas, no quedara plenamente garantizado el repostaje en régimen de autoservicio de las personas con diversidad funcional. En relación con la forma de acreditar que se cumplen los parámetros de accesibilidad, el mismo apartado prevé que la Administración de la Generalitat, a través del Departamento competente, puede recabar el informe experto de una comisión mixta integrada por tres personas procedentes del personal técnico especialista en materia de accesibilidad universal de la propia Administración y de las entidades del tercer sector implicadas, como instancia independiente y especializada, basándose en dicho informe la decisión administrativa que corresponda respecto de la obligatoriedad de la presencia del personal de atención al servicio. A este respecto, en la norma comentada no encontramos una respuesta nítida a las observaciones del Consejo de la Competencia de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en referencia al modo de acreditar los parámetros de accesibilidad, dado que no se contempla una remisión al desarrollo reglamentario, lo que puede generar inseguridad jurídica.

Pero más allá de lo anterior, el principal reproche que debe realizarse a la norma en cuestión es que no se ha

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 54/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

realizado, en el sentido rigurosamente exigido por la Directiva de Servicios y por la Ley 17/2009 la motivación de la concurrencia de una razón imperiosa de interés general y el respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad. En este mismo sentido, recordamos que el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dispone lo siguiente:

"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."

En este plano, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en línea con el informe del Consejo de la Competencia de Andalucía, señaló la necesidad de justificar técnicamente, no sólo por la Consejería que impulsa la norma, sino también por la competente en materia de industria, que la exigencia de cumplir con la normativa UNE que se especifica no

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 55/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

constituye una carga excesiva que impida en la práctica la existencia de instalaciones desatendidas, motivando la inexistencia de otra alternativa que la de contar con personal responsable.

El hecho de que la Comunidad Autónoma de Extremadura haya adoptado una regulación similar (también la Comunidad Valenciana en los términos vistos) no excusa de la realización de esa motivación, puesto que en otros países de la Unión no se exige que estas instalaciones cuenten, al menos con una persona responsable. También hemos visto que otras Comunidades Autónomas consideran que no concurre esa razón imperiosa de interés general, ni siquiera desde la óptica de la protección de las personas con discapacidad, en la medida en que estas instalaciones tienen que cumplir las normas básicas de accesibilidad.

Para la Comisión Europea, la experiencia europea del funcionamiento de estas instalaciones sin contar con personal responsable constituye (ya lo hemos dicho) un indicio de que no concurre una razón imperiosa de interés general que avale este tipo de medidas.

En el sentido que se acaba de indicar, aun refiriéndose también al expediente "EU Pilot (2017) 9146", en el Decreto-Ley de la Región de Murcia 4/2020, antes citado, se subrayan los argumentos que esgrime la Comisión Europea para no admitir la prohibición directa o indirecta de las estaciones de servicio desatendidas, entre los que se encuentra, según se expresa en su parte expositiva, "la falta de justificación

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 56/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

empírica de la necesidad y la proporcionalidad de la medida para protección de consumidores, discapacitados o por seguridad, siendo indicio de la falta de necesidad y proporcionalidad, el hecho de que en otras Comunidades Autónomas, Administración General del Estado y otros Estados miembros admitan las estaciones desatendidas y no haya específicos problemas para consumidores o discapacitados".

Lo mismo hemos comprobado en la exposición de motivos de la Ley 1/2018, de 20 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, que alude a la innecesariedad de estas medidas, entre otras razones por la vigencia de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación. En este sentido, damos por reproducido lo dispuesto en los artículos 5, 22 23 29 y disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En este mismo plano, incidiendo nuevamente en la relevancia de la motivación en estos supuestos, recordamos que el artículo 7.3.c del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, "de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía", dispone expresamente que cuando en los anteproyectos de leyes se establezca una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica se motivará específicamente el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en relación con tales medidas.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 57/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Asimismo, cabe señalar que también la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) ha cuestionado la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad, aduciendo que debe existir una vinculación directa entre la razón imperiosa de interés general que se trata de proteger y el requisito concreto que se introduce, y debe motivarse la inexistencia de medios de intervención menos distorsionadores de la libre iniciativa del operador económico. Se trata de una postura expresada en diversas ocasiones, y en este caso expresada en un informe sobre una decisión de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Aracena de vincular la obtención de la licencia municipal de obras de una gasolinera desatendida al cumplimiento del Decreto 537/2004, de 23 de noviembre; informe en el que la SECUM cuestiona que se esté justificada la necesidad y proporcionalidad. A este respecto, recuerda que numerosos países de nuestro entorno cuentan entre su parque de estaciones de servicio con una presencia importante de estaciones desatendidas, y, sin embargo, no se ha identificado una desprotección de la razón imperiosa de interés general que en este caso se alega. Por eso considera que deben valorarse soluciones alternativas para la protección de los derechos de los consumidores con discapacidad física, centradas siempre en garantizar esa protección, pero menos distorsionantes de la actividad económica que la de requerir la presencia permanente en horario diurno de un empleado para atender a estos consumidores.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 58/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Sin perjuicio de que la norma comentada introduzca las mejoras técnicas apuntadas, para asegurar su claridad y congruencia interna, concluimos con una observación de mayor calado. Aunque la redacción que propone para el artículo 50.3 parta de una fórmula similar a la adoptada en la normativa extremeña (presumiendo que puede resultar pacífica para la Comisión Europea), resulta inexcusable llevar a cabo la evaluación empírica a la que nos referimos, motivándose la concurrencia de manera diáfana, no sólo la razón imperiosa de interés general, sino el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad, en el sentido expresado por las normas que hemos transcrito.

Desde la óptica de tales principios, entendemos justificada la observación que realizó el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre la necesidad de justificar técnicamente la solución que se propone. Si no fuese así se pondría en riesgo la viabilidad de la norma. Se trata, insistimos en ello, de la necesidad de justificar la necesidad y proporcionalidad de la medida, haciéndolo de una manera reforzada, ante los indicios que apuntan en sentido contrario, como expresó la Comisión Europea. En esa misma línea, se pronuncia el Consejo de la Competencia de Andalucía, refiriéndose a la falta de justificación en el expediente de la exigencia de las normas UNE previstas en la nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley 4/2017. Sin embargo, dicha justificación no figura en el expediente porque el Centro Directivo responsable de la elaboración de la norma ha mostrado su desacuerdo al considerar que a estas alturas no es necesario demostrar que la accesibilidad referida es una carga

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 59/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



excesiva. En la misma dirección al valorar las observaciones del Consejo de la Competencia de Andalucía sobre la viabilidad técnica de la acreditación de los parámetros de accesibilidad previstos en la normativa UNE-170001-1 y 170001-2, y la cuantificación del coste que van a tener que soportar los operadores económicos, dicho Centro Directivo señala que ese no es un problema que deban abordar, ya que si el sector no es capaz de hacer que el producto sea accesible, deberá poner a una persona para que auxilie a quien lo necesite. Entendemos que esta respuesta no resulta adecuada, porque no satisface los requerimientos que en este punto derivan de la Directiva de Servicios, de la Ley 17/2009, de la Ley 20/2013 y de la propia Ley 6/2006, así como del Decreto 622/2019.

Por otra parte, aun en el caso de que se justifique, como acabamos de indicar, la necesidad y proporcionalidad de la medida, cabe afirmar que estamos ante un caso paradigmático para que la propia Ley contemple un procedimiento para evaluar su necesidad y alcance, de manera que puedan modificarse algunos aspectos a la luz de los avances tecnológicos o cambios legislativos, entre otras circunstancias.

3.- Sobre la necesidad de armonizar la regulación con lo dispuesto en el Decreto 537/2004, de 23 de noviembre, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en las actividades de distribución al por menor y suministro a vehículos de combustibles y carburantes en instalaciones de venta directa al público y las obligaciones de sus titulares.

Al haberse modificado el alcance del artículo 50.3 para incluir las estaciones en la modalidad de autoservicio, frente a la redacción que figuraba en los primeros borradores del Anteproyecto de Ley, entendemos que la nueva redacción entra

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 60/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en contradicción con el artículo 7.7 del Decreto 537/2004, en el que se establece la obligación de que las estaciones que funcionen en autoservicio cuenten en el establecimiento en horario diurno con, al menos, una persona para atender el suministro de combustible de clientes cuyas circunstancias personales le impidan o dificulten su realización. Dicha norma no se liga a la falta de acreditación de determinados parámetros de accesibilidad, en contraste con lo que prevé la nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley 4/2017. Por tanto, o se modifica dicho artículo reglamentario para concordarlo con la nueva redacción del artículo 50.3 de la Ley o se deroga expresamente el Decreto en lo que resulte incompatible con la modificación legal que se propone.

4.- Sobre la falta de previsión de desarrollo reglamentario.

Nada se prevé en el Anteproyecto de Ley sobre el desarrollo reglamentario de algunos extremos, como el sugerido por el Consejo de Defensa de la Competencia, en relación al modo de acreditar que las instalaciones cumplen los parámetros de accesibilidad correspondientes. Aunque la Consejería consultante parece considerar que no es necesario introducir mayor detalle en la Ley (a diferencia de lo que se aprecia en la Ley de la Comunidad Valenciana), entendemos que no ha dado respuesta a la posible remisión al desarrollo reglamentario para que resuelva esta cuestión. Razones de seguridad jurídica aconsejan que se efectúe dicha remisión.

5.- Disposición final primera. Según esta norma, la Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Hay que advertir que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 61/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la doctrina sentada por este Consejo Consultivo desde su dictamen 218/2005 exige que, en lo que al régimen sancionador se refiere, se respete al menos el período ordinario de "vacatio", pues de otro modo podrían sancionarse determinadas conductas sin que el sujeto infractor haya podido conocer sus consecuencias punitivas. Como se indica en dicho dictamen, el conocimiento de la norma por los ciudadanos y los operadores jurídicos es una garantía que está implícita en la exigencia constitucional de publicidad de las normas (art. 9.3 de la CE) y que redobla su significación cuando aparece vinculada con el mandato de certeza derivado del artículo 25.1 de la Constitución, es decir, con la "lex certa", que por definición debe ser susceptible de aprehensión por sus destinatarios. En consecuencia, debe modificarse esta disposición final para exceptuar de la inmediata entrada en vigor las disposiciones relativas al régimen sancionador.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**FJ I**).

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ha atendido a las reglas legalmente previstas, sin perjuicio de tener en cuenta las observaciones realizadas en el Fundamento Jurídico II.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 62/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III.- En términos generales, el Anteproyecto de Ley respeta el ordenamiento jurídico, no obstante lo cual, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue (FJ III):

A) Por razones de seguridad jurídica, deben atenderse las siguientes observaciones que se formulan sobre:

(1) Sobre la falta de previsión de desarrollo reglamentario (observación III.4); (2) Disposición final primera (observación III.5).

B) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:

(1) Exposición de motivos (Observación III.1, tercer párrafo). (2) Artículo único, apartado uno, por el que se da nueva redacción al artículo 50, apartado 3 de la Ley 4/2017 (Observación III.2, antepenúltimo párrafo). (3) Sobre la necesidad de armonizar la regulación con lo dispuesto en el Decreto 537/2004, de 23 de noviembre, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en las actividades de distribución al por menor y suministro a vehículos de combustibles y carburantes en instalaciones de venta directa al público y las obligaciones de sus titulares. (Observación III.3).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes observaciones de técnica legislativa:

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 63/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(1) **Exposición de motivos** (*Observación III.1 párrafos primero y segundo*). (2) **Artículo único, apartado uno, por el que se da nueva redacción al artículo 50, apartado 3 de la Ley 4/2017** (*Observación III.2, párrafos penúltimo y último*).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN.- SEVILLA

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/02/2021	PÁGINA 64/64
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNDU7JLNKZURMDC5R2JPW6RLSU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Tipo de registro:	Registro de salida
Número de registro:	202131600000312
Fecha y hora de registro:	22-02-2021 14:14:21

ORIGEN

Oficina: O00016227 - Registro del Consejo Consultivo de Andalucía
 Unidad de tramitación: A01006827 - Consejo Consultivo de Andalucía

DESTINO

Oficina: O00018621 - Registro de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación
 Unidad de tramitación: A01025644 - Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación

INFORMACIÓN DEL REGISTRO

Resumen: ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 4/2017, DE 25 DE SEPTIEMBRE, DE LOS DERECHOS Y LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ANDALUCÍA
 Num. Expediente:
 Expone:
 Solicita:

DOCUMENTACIÓN ELECTRÓNICA ANEXA

Nombre :	oficio Ley discapacidad(F).pdf	Validez:	Copia original
Tamaño:	21891	HASH:	c8b185316d0c1d8cbd4837d7cd369b0ba254fcf9a926b4b3063bb79f159b7e29
Nombre :	108_2021(F).pdf	Validez:	Copia original
Tamaño:	297025	HASH:	48de5a206020910a03a0e0a6b5cb58009391d9febb5a1643316ffeeb19559538
Nombre :	oficio Ley discapacidad(F).pdf.csig	Validez:	Original - Fichero Técnico
Tamaño:	2977	HASH:	77e5f662397ea9bab592d7400b7381c226af2091af5cbed1025745d53ec444d8
Nombre :	108_2021(F).pdf.csig	Validez:	Original - Fichero Técnico
Tamaño:	2977	HASH:	de4cf3b08287bc71b5b7b6389144b9d3a21a3ba365bd9dcb4d82b490dd0d4c3e
No acompaña documentación física			