

INFORME DE SEGUIMIENTO DEL INFORME DE CARBURANTES PARA AUTOMOCIÓN DE LA CNC

1. INTRODUCCIÓN

El sector de los carburantes ha sido, tradicionalmente, un sector de especial preocupación para las autoridades económicas, dada su incidencia en la actividad cotidiana de los ciudadanos, su trascendencia en la actividad económica general y el carácter estratégico de su abastecimiento. Un buen funcionamiento del sector es fundamental para el crecimiento y la competitividad de la economía española.

En 2008, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), tras constatar un incremento significativo en el precio de los carburantes, en un contexto de niveles generales de precios minoristas más elevados que los registrados en países de nuestro entorno, decidió analizar en detalle el funcionamiento del sector de los carburantes de automoción. El resultado de dicho análisis constataba la existencia de un conjunto de factores estructurales que pudieran estar lastrando la competencia en el sector. Las conclusiones de ese análisis se plasmaron en el *Informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción* que fue publicado el 3 de septiembre de 2009.

La principal conclusión del Informe fue la existencia de numerosas barreras a la entrada y a la expansión de nuevos operadores en los segmentos minorista y mayorista del mercado de carburantes, que podrían estar restando intensidad competitiva y explicar en parte el diferencial de precios y de márgenes respecto a otros países europeos. Las propuestas concretas para reducir el efecto de tales barreras, y facilitar una dinámica competitiva más eficiente en el sector, se plasmaron en las siguientes recomendaciones, dirigidas principalmente a las Administraciones Públicas y al poder legislativo, relativas tanto al segmento mayorista como al segmento minorista del mercado:

- **Primera:** La fijación del precio de acceso a la red de transporte de hidrocarburos por oleoducto por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Durante la transición hasta la elaboración de la regulación correspondiente, CLH debería adoptar una metodología transparente de determinación del precio de acceso a la red, y presentar por separado la contabilidad de la actividad sometida a competencia (almacenamiento) y la de su actividad realizada en régimen de monopolio (transporte por oleoducto).
- **Segunda:** Salida de los operadores al por mayor de la propiedad y gestión de CLH, al igual que sucede en otros monopolios de red.

- **Tercera:** Simplificación del proceso de tramitación de las solicitudes de apertura de nuevas estaciones de servicio y reducción de sus plazos.
- **Cuarta:** Aumento de la ponderación de los criterios de competencia en los procesos de concesión o autorización de estaciones de servicio situadas en carreteras. En particular, debería evitarse la adjudicación de estaciones de servicio (EE.SS.) consecutivas en bloque al mismo operador.
- **Quinta:** Facilitar la apertura de estaciones de servicio en grandes establecimientos comerciales a través de una correcta aplicación de las ventajas administrativas previstas en estos casos en el Real Decreto-Ley 6/2000.

La CNC ha continuado con su actividad de control y vigilancia de la competencia en el sector. Muy poco tiempo antes de la publicación del Informe sobre carburantes, la CNC resolvió dos expedientes sancionadores de singular trascendencia. En el expediente 652/08 Repsol/Cepsa/BP, resuelto en julio de 2009, la CNC sancionó el sistema contractual de abanderamiento y suministro seguido por estos tres operadores con las estaciones de servicio de sus respectivas redes, al considerar que dicho sistema debilitaba la competencia en precios entre ellos y entre las EESS en el segmento minorista. En el expediente 2697/06 Cepsa, resuelto también en julio de 2009 mediante terminación convencional, Cepsa se comprometió a facilitar la terminación anticipada de sus exclusivas de suministro con determinadas EESS de su red, cuya larga duración podía contribuir a dificultar la entrada y expansión de operadores en el mercado¹. En febrero de 2010, la CNC archivó el expediente 2575/04 Disa Canarias, relativo a la larga duración de exclusivas de suministro de este operador con EESS en Canarias, si bien no dejó de valorar el “...carácter altamente inexpugnable del mercado peninsular de venta minorista de carburantes para automóviles derivado del hecho de que el 80% de las EESS están vinculadas a un operador...”. Todo ello muestra la preocupación de la CNC en cuanto al mercado de carburantes.

Las recomendaciones del Informe fueron objeto de una acogida favorable en diversos medios en los meses siguientes a su publicación, pero a pesar de este apoyo continúan sin aprobarse las medidas concretas correctoras de los problemas detectados, por lo que la preocupación expresada por la CNC en septiembre de 2009 por el funcionamiento del sector subsiste a día de hoy. La necesidad de aplicar esas recomendaciones ha adquirido mayor urgencia con la subida del precio de los carburantes en los últimos meses y el repunte del precio del petróleo derivado de tensiones políticas en el Magreb y en Oriente Medio.

Todo lo anterior hace conveniente una reflexión sobre las propuestas efectuadas en su día, el grado de seguimiento y aceptación de las mismas y su vigencia, así como la

¹ En dicho mes de julio de 2009, se acordó también la incoación de expediente sancionador contra GALP por prácticas similares a las de Cepsa, expediente todavía no resuelto.

pertinencia de incluir, tras un análisis más detallado, que la CNC está llevando a cabo, nuevas propuestas con el objeto de lograr un funcionamiento más competitivo de este sector. El presente informe de seguimiento concreta, en primer lugar, el grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la CNC; en segundo lugar, se evaluará la evolución reciente del mercado; finalmente, se valorará la necesidad de mantener las recomendaciones efectuadas en su día y de reforzarlas, en su caso.

2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CNC

La mayor parte de las recomendaciones propuestas por la CNC en el Informe sobre carburantes suponían la introducción de cambios normativos en la regulación sectorial para impulsar la competencia. Parte de las propuestas iban encaminadas a facilitar el acceso de distribuidores mayoristas en el mercado peninsular, facilitándoles el acceso a la red principal de transporte, esto es, a CLH, en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias. El resto tenía por objeto facilitar la entrada de nuevos operadores en el segmento de la distribución minorista, y aumentar así el número de oferentes y con ellos el grado de competencia.

Estas propuestas fueron apoyadas por los principales grupos parlamentarios. El 7 de septiembre de 2009, el Grupo Parlamentario Popular presentó ante el pleno una *“Proposición no de Ley relativa a la puesta en marcha inmediata de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Competencia al Gobierno en su informe sobre el sector de carburantes de automoción”*²:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno que, de manera inmediata, ponga en marcha las recomendaciones propuestas por la Comisión Nacional de Competencia en su informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción, favoreciendo así unos menores precios al consumidor, y el traslado inmediato a los precios finales de las bajadas de las cotizaciones de las materias primas.» (subrayado añadido).

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista presentó el 18 de marzo de 2010 una *“Proposición no de Ley sobre medidas para mejorar la competencia en el sector de los carburantes”* que fue aprobada con modificaciones el 14 de abril de 2010 por parte de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio³ con el siguiente contenido:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que, de forma coordinada con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, adopte actuaciones concretas para mejorar la competitividad de las empresas de toda la cadena de valor y refuerce la competencia efectiva en el sector de la distribución minorista de carburantes, y en particular:

- a) *A identificar aquellos aspectos regulatorios que pudieran retrasar, imposibilitar o encarecer innecesariamente el proceso de apertura de nuevas instalaciones para simplificar el proceso de tramitación de este tipo de solicitudes.*

² BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-256 de 18.09.2009.

³ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-365 de 30.03.2010.

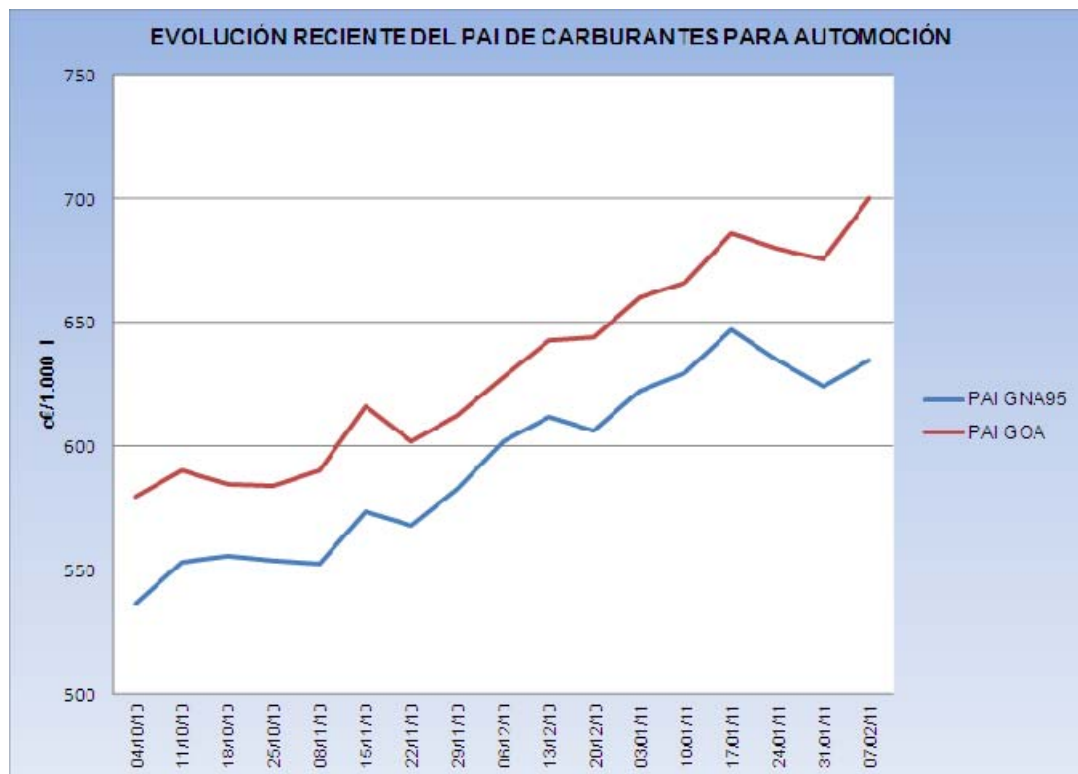
- b) *A potenciar los criterios de competencia en los procesos de concesión o autorización de las mismas, en particular en autopistas, autovías y polígonos industriales.*
- c) *A favorecer, dentro de su ámbito de competencia, la apertura de nuevas Estaciones de Servicio en hipermercados o grandes establecimientos comerciales, dado que son estas instalaciones de distribución las que han demostrado una mayor capacidad para competir en precios.*
- d) *A simplificar, actualizar y revisar el marco regulatorio de la actividad de distribución minorista de hidrocarburos establecida en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y sus desarrollos normativos, para evitar cargas burocráticas innecesarias a las empresas.*
- e) *Proponer al Gobierno que inste a la Unión Europea a la elaboración de un procedimiento comunitario de información que establezca una metodología con criterios comunes, concretos y definidos sobre los datos que los distintos Estados Miembros, han de reportar en cuanto a niveles de precios al consumidor de productos petrolíferos, especificando de forma concisa el método de cálculo de los valores promediados.*
- f) *Que el Gobierno, de acuerdo con el sector, ponga en marcha las recomendaciones propuestas por la Comisión Nacional de la Competencia en el sector de carburantes de automoción orientadas a conseguir beneficios al consumidor.» (subrayado añadido).*

Aparte de estas iniciativas parlamentarias, continúan sin adoptarse medidas encaminadas a reducir las trabas a la apertura de nuevas EESS, ni a modificar la situación accionarial de la Corporación Logística de Hidrocarburos (CLH), o a controlar y hacer más transparente su actividad, según se recomendaba en el Informe sobre carburantes.

3. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL GRADO DE COMPETENCIA EN EL SECTOR DESDE LA PUBLICACIÓN DEL ANTERIOR INFORME

El precio antes de impuestos (PAI) de los carburantes de automoción en España ha crecido sensiblemente desde octubre de 2010, como refleja el Gráfico 1.

Gráfico 1: Evolución reciente del precio antes de impuestos (PAI) de carburantes para automoción en España.



Fuente: Datos semanales del Boletín Petrolero de la Comisión Europea

El Informe sobre carburantes analizaba un conjunto de indicadores del funcionamiento del mercado español que parecían indicar la posible existencia de menor competencia que en otros países europeos.

La actualización a 2009 y 2010 de los principales indicadores, presentada a continuación, muestra que no se ha experimentado ninguna mejoría significativa en el grado de competencia del sector de distribución de carburantes en España.

Estas conclusiones son consistentes con las expresadas en diferentes informes de la CNE⁴, que constatan la persistencia del diferencial positivo de los precios antes de

⁴ Expediente informativo de la CNE sobre evolución de los precios y márgenes de comercialización de los carburantes de automoción en España (enero 2008 - abril 2009), de 18 de diciembre de 2009; Expediente informativo de la CNE sobre evolución de los precios y márgenes de comercialización de los carburantes de automoción en España (enero 2008 - abril 2009), de 18 de diciembre de 2009;

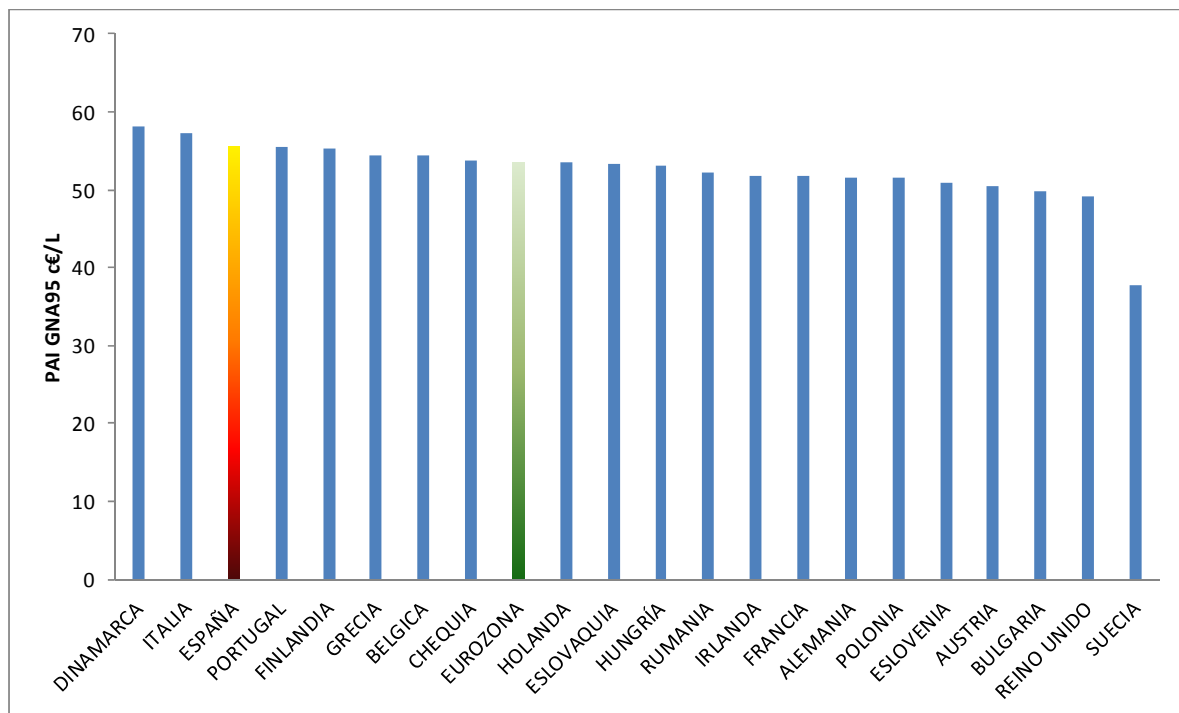
impuestos (PAI) en España respecto a distintas medias europeas, y un incremento significativo del indicador de margen bruto de comercialización respecto a periodos anteriores y una apertura significativa del diferencial de este indicador respecto a las medias europeas UE-6 y UE-14. En su último informe mensual de precios de carburantes en España y en la UE (enero 2011), la CNE concluye lo siguiente:

«Para la gasolina 95, los diferenciales de precios de España frente a las medias europeas continúan siendo positivos por trigésimo octavo mes consecutivo, alcanzando el diferencial España-UE14 su máximo histórico. Asimismo, en el caso del gasóleo A, los diferenciales España-UE14 y España-UE6 son positivos, por vigésimo quinto y trigésimo octavo mes consecutivo respectivamente.»

3.1. Evolución de precios antes de impuestos (PAI)

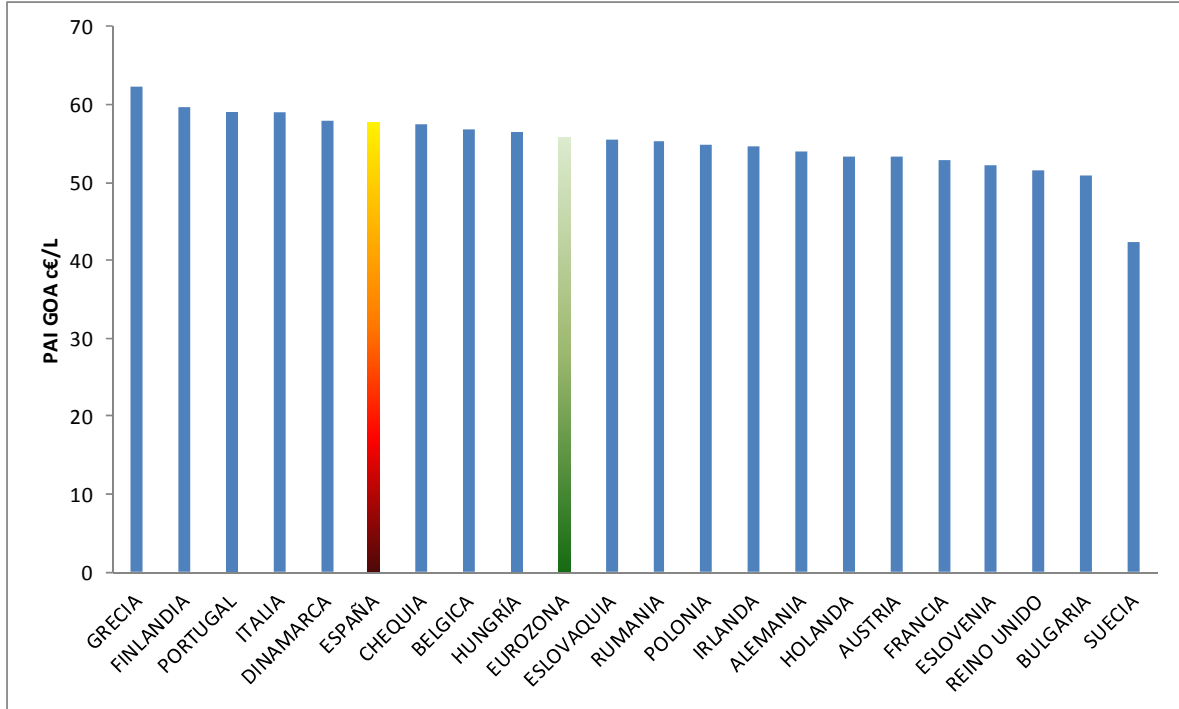
Los PAI en España en Gasolina 95 (GNA95) y Gasóleo de automoción (GOA) siguen estando entre los más altos de la UE (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2: PAI de GNA95 en países de UE en 2010



Fuente: MITyC, Informe anual sobre precios carburantes. Comparación 2009-2010

Gráfico 3: PAI de GOA en países de UE en 2010



Fuente: MITyC, Informe anual sobre precios carburantes. Comparación 2009-2010

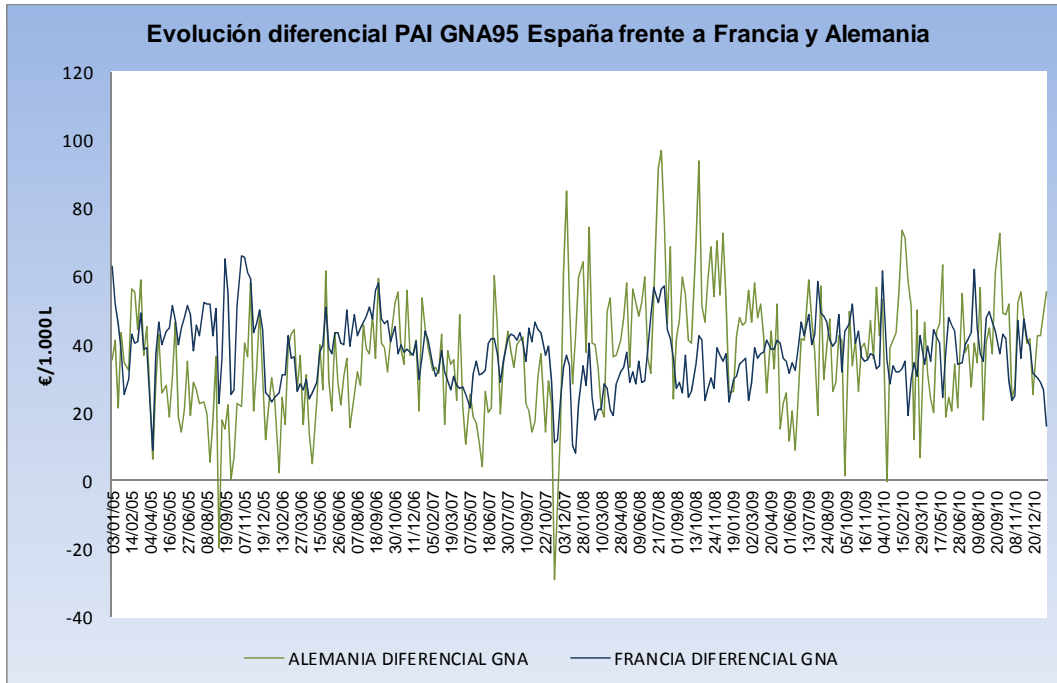
Además, en términos medios, el diferencial de precios (PAI) español en 2009 frente a los países de la eurozona y otros países europeos no sólo sigue siendo positivo, sino que ha aumentado. La tabla a continuación muestra que frente a los 10,86 €/kilolitro de diferencia entre el PAI de GNA95 de España y el de la eurozona en 2008, en 2010 la diferencia ascendía a 20,19 €/kilolitro, es decir, se ha doblado. En el caso del GOA, la evolución es similar, habiendo pasado el diferencial de 10,31 €/kilolitro en 2008 a 19,16 €/kilolitro en 2010.

Tabla 1: Diferencial promedio del PAI en España respecto al PAI de Alemania, Francia, la Eurozona y la UE (2005-2010) en euros por 1.000 litros (un valor positivo indica PAI superior en España)

	ALEMANIA	FRANCIA	EUROZONA	UE
PROMEDIO DIFERENCIAL GASOLINA 95 (€1.000 litros)				
2005	28,68	44,41	3,82	10,71
2006	33,13	38,66	5,08	12,77
2007	29,75	34,44	3,77	13,38
2008	51,76	32,17	10,86	20,01
2009	37,67	38,77	17,32	31,57
2010	26,59	40,25	20,19	30,11
PROMEDIO DIFERENCIAL GASÓLEO AUTOMOCIÓN (€1.000 litros)				
2005	25,79	35,15	6,26	9,85
2006	36,13	37,69	9,21	11,30
2007	20,59	37,33	7,87	12,31
2008	35,31	40,51	10,31	15,76
2009	34,49	49,80	18,32	22,52
2010	34,97	37,27	19,16	23,93

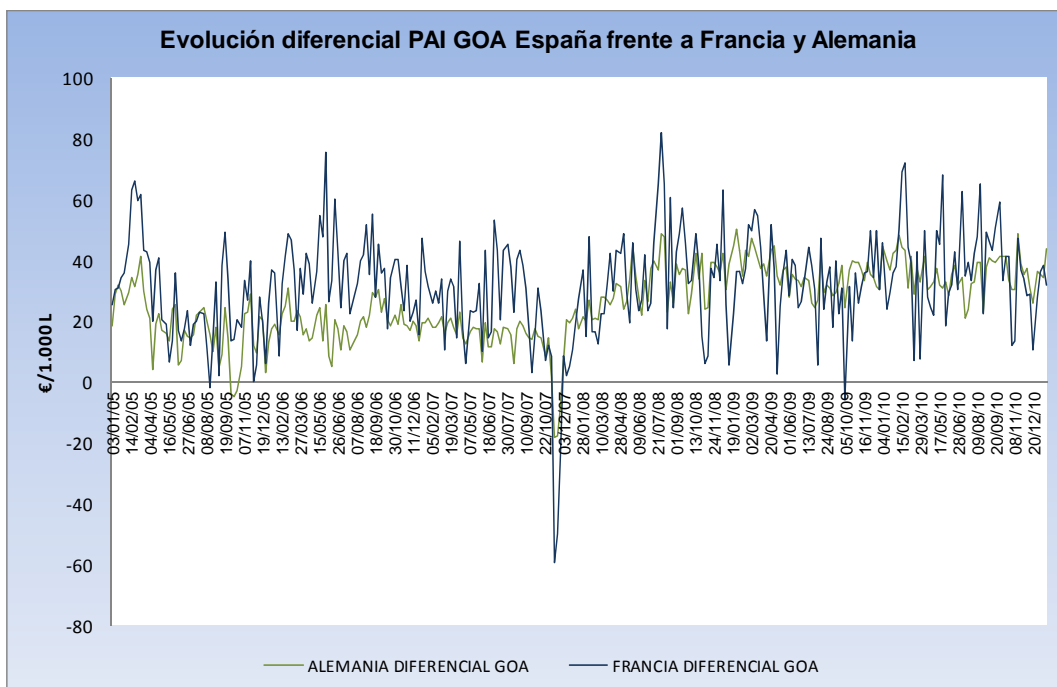
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Boletín Petrolero de la Comisión Europea

Gráfico 4: Evolución del diferencial PAI GNA95 de España respecto a Francia y Alemania (2005-2010)



Fuente: Boletín Petrolero de la Comisión europea

Gráfico 5: Evolución del diferencial PAI GOA de España respecto a Francia y Alemania (2005-2010)



Fuente: Boletín Petrolero de la Comisión europea

3.2. Márgenes brutos de distribución

El diferencial respecto a la UE del margen bruto de distribución⁵ continúa siendo positivo. En el último semestre de 2010 este diferencial se ha ampliado en el caso de la GNA95, tras el retroceso registrado en el segundo trimestre. El diferencial de margen bruto del gasóleo está reduciéndose desde el tercer trimestre de 2010, pero su nivel medio para el conjunto del año sigue siendo mayor que el de 2009.

Tabla 2: Evolución del margen bruto de distribución

MARGEN PAI-Ci						
	GNA			GOA		
c€/litro	ESPAÑA	UE	DIF.	ESPAÑA	UE	DIF.
3T 2009	13,90	11,57	2,33	13,38	12,05	1,33
4T 2009	13,00	10,6	2,40	12,88	11,04	1,84
1T 2010	12,82	10,09	2,73	13,07	11,22	1,85
2T 2010	14,08	12,06	2,02	13,85	12,01	1,84
3T 2010	13,65	11,47	2,18	13,81	12,28	1,53
4T 2010	13,04	10,59	2,45	13,23	11,75	1,48
MEDIA 2009	12,58	10,22	2,36	13,33	11,87	1,46
MEDIA 2010	13,51	11,28	2,23	13,49	11,75	1,74

Fuente: CNE, Informes semanales de supervisión del mercado de hidrocarburos

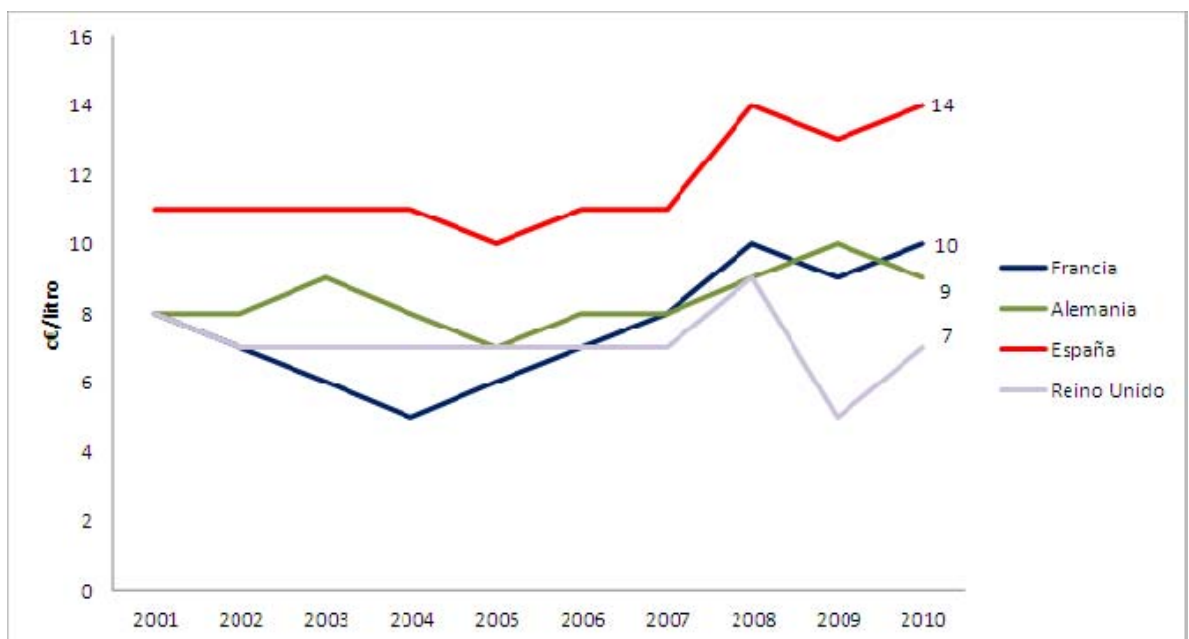
Estos precios no recogen otros elementos que pueden ser relevantes para el análisis y no son estrictamente impuestos, como los descuentos posteriores por tarjetas de fidelización. No obstante, la comparación entre países, a efectos de valorar la intensidad de la competencia entre operadores, es más oportuna en términos de los PAI, puesto que no todos los consumidores acceden a los descuentos (de hecho, incluso los que pueden acceder a ellos no siempre pueden utilizarlos porque la compra de carburante no es siempre un acto planificado por el consumidor) y se trata de los niveles de precios que los operadores utilizan como referencia para compararse con sus competidores. Por otra parte, el análisis de descuentos tiene implicaciones diferentes sobre el análisis del entorno competitivo, como el impacto del grado de fidelización a una marca, o los efectos sobre otros mercados o productos que no forman parte de la oferta en igual medida de todas las estaciones de servicio, como

⁵ El margen bruto de distribución es la diferencia entre el precio antes de impuestos y el coste de aprovisionamiento.

pueden ser los servicios en tienda, los lubricantes, los servicios de reparación o los propios hipermercados, en su caso.

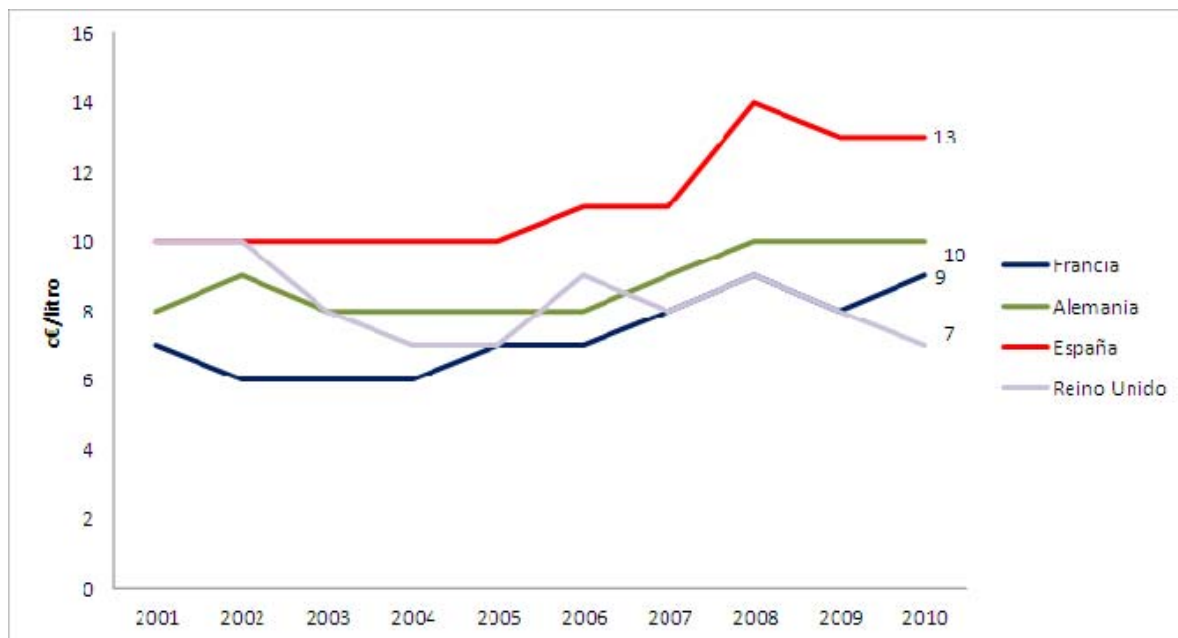
Fuentes oficiales de otros países confirman la existencia de un diferencial positivo de margen de distribución en España frente a países de nuestro entorno. El Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transportes y Vivienda francés publica en su página web la evolución del margen de transporte-distribución de Francia y otros países europeos, con resultados similares:

Gráfico 6: Evolución del margen de transporte-distribución de GNA95 en España y otros países de su entorno



Fuente: Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Francia

Gráfico 7: Evolución del margen de transporte-distribución de GOA en España y otros países de su entorno



Fuente: Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Francia

Estas comparaciones internacionales, si bien no son definitivas, reflejan márgenes consistentemente superiores en España a los obtenidos en Francia (40%), Alemania (50%) y Reino Unido (100%). Además, la evolución muestra una persistencia al alza de los márgenes españoles, en contraposición con los del resto de países. En el caso de la gasolina, llama la atención el mantenimiento del margen en España hasta 2005, cuando se estaba produciendo una caída más severa en Francia y en Alemania, y el pronto repunte a partir de entonces, más rápido que en los demás países. En el caso del gasóleo, los márgenes siempre se han mantenido estables o han tendido a crecer, a diferencia de lo ocurrido en todos los demás países, que, en un momento u otro del tiempo, han experimentado reducciones.

Los márgenes brutos de distribución comprenden: los costes de seguros y fletes de importación, la descarga en puerto, el almacenamiento primario, el transporte hasta los almacenamientos secundarios y el almacenamiento secundario, la distribución de carburantes hasta los centros de consumo y los márgenes mayoristas y minoristas.

Especial incidencia en la evolución de estos márgenes tiene la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), que es propietaria y gestiona la red de oleoductos⁶, pues en

⁶ CLH es propietaria y gestiona toda la red de oleoductos en España, salvo un tramo que conecta las refinerías de Puertollano y Cartagena, propiedad de Repsol.

España, a diferencia de otros países, el 90% del transporte se realiza por oleoducto⁷; CLH es propietaria, también, de buena parte de los almacenamientos y presta un servicio mínimo integral que incluye recogida, transporte y almacenamiento de carburantes⁸.

A este respecto, convendría analizar las tarifas de CLH con mayor detalle puesto que existen indicios de que pueden estar contribuyendo a la presión al alza sobre los márgenes. La propia CLH reconoce en su presentación a la Junta de Accionistas de 2010 que “es una de las empresas más rentables del sector logístico”, con un “Ratio de EBITDA / Activos de CLH en 2009 del 36% muy por encima de empresas comparables”⁹.

3.3. Diferencias de precios entre provincias

En el anterior Informe sobre carburantes, se indicaba que los precios a nivel provincial no parecían estar influidos por la distancia a los lugares de producción e importación de carburantes, situación que podría reflejar la existencia de una política de precios uniformes independientes del coste del transporte, ciertamente inconsistente con un mercado competitivo.

En la interpretación de estos resultados debe tenerse en cuenta, en todo caso, que las medias provinciales pueden integrar áreas geográficas específicas, como por ejemplo, determinados tramos de autopistas, en las que las condiciones de competencia, y en consecuencia los precios, son muy diferentes entre sí. Con todo, el fenómeno identificado en el anterior informe sigue evidenciándose, en gran medida, en el mercado español, si bien la dispersión de precios se ha ampliado ligeramente, como se observa en la tabla a continuación.

⁷ Desde el punto de vista operativo, en España la gran mayoría del transporte primario de hidrocarburos líquidos se realiza mediante oleoductos de productos, con una participación aproximada del 90% (frente al 11% de Alemania, el 40% del Reino Unido o el 53% de Francia) y sólo con carácter marginal se emplean otros medios de transporte como el buque-tanque, el vagón-cisterna o el camión-cisterna.

⁸ CLH presta también otros servicios adicionales, como la mezcla de biocarburantes.

⁹ <http://www.clh.es/NR/rdonlyres/7E7D1DEC-1DA1-4E2B-A745-3CB5D700DC79/0/DOSSIERDEPRENSAJuntageneral2010.pdf>.

Tabla 3: Medidas de dispersión de PAI provinciales medios anuales de carburantes (€/litro)

	GOA 2008	GOA 2010	GNA95 2008	GNA95 2010
Media*	67,23	57,64	56,02	55,51
Desviación típica	0,37	0,47	0,32	0,36
Varianza de la muestra	0,14	0,22	0,11	0,13
Rango	2,13	3,08	1,89	2,67
Mínimo	65,62	55,51	54,67	53,81
Máximo	67,75	58,59	56,56	56,48
Coeficiente de variación	0,55%	0,82%	0,58%	0,65%

* Tras una fuerte corrección en 2009 por la caída de la demanda mundial de petróleo, los precios medios en 2011 han vuelto a situarse en niveles más elevados que los de 2010. No se dispone de valores provinciales de PAI actualizados a 2011.

Fuente: MITyC, Informe anual sobre precios carburantes. Comparación 2009-2010

3.4. La traslación de las variaciones del precio del crudo a los precios de los carburantes. El problema de “los cohetes y las plumas”

El Informe sobre carburantes analizaba la traslación de las variaciones en el precio del crudo a los precios de los carburantes como elemento que podía poner de relieve problemas de competencia en el mercado. Un estudio del Banco de España respecto a este fenómeno¹⁰ asociaba las bajas intensidad y velocidad en la transmisión de variaciones del precio del crudo al precio de los carburantes a un entorno poco competitivo. Esta relativa inercia puede ser indicativa de problemas de ajuste incompleto de precios, que podrían no ocurrir en mercados competitivos, como se destacaba en el anterior Informe sobre carburantes de la CNC.

Los menores grados de intensidad y de velocidad en la traslación de variaciones en el precio del crudo al precio nacional de los carburantes no implican necesariamente la existencia de un ajuste asimétrico de los precios, es decir, una mayor velocidad en la repercusión de los incrementos en el precio del crudo al precio de los carburantes que en la posterior traslación de las reducciones en el precio del crudo al precio de los carburantes, el fenómeno conocido como “cohetes y plumas”.

Este fenómeno, cuando se produce en un contexto en el que los precios medios se sitúan en niveles más elevados que el entorno, es poco deseable desde la perspectiva del consumidor final, pues supone una rápida traslación de los incrementos de costes y una lenta repercusión de los descensos de precios de la materia prima. Si dicha traslación de las reducciones del coste de la materia prima es más rápida en otros países, ello supone, además, una desventaja competitiva para los productos que

¹⁰ Banco de España (2008), Boletín Económico mensual, noviembre 2008.

utilizan carburante como input en las épocas de bajadas del precio internacional de la materia prima.

Este fenómeno aparece con mayor grado de probabilidad en situaciones de mercados con escaso dinamismo de la competencia y con barreras de entrada y expansión. La literatura académica sobre este fenómeno destaca que la utilización de precios focales en mercados oligopolísticos para coordinar estratégicamente las políticas comerciales de los competidores, o la adaptación de las existencias de empresas en entornos poco competitivos ante variaciones de la demanda, podrían explicar este caso de asimetría en la traslación¹¹. Aunque *los cohetes y las plumas* aportan una renta extraordinaria para los operadores, al elevar los precios medios percibidos a lo largo de la cadena por los productores, la existencia de tales barreras de entrada y expansión pueden impedir que el mercado se autocorrija.

La evidencia empírica sobre el fenómeno de los “cohetes y las plumas” en España no es decisiva. En su estudio, el Banco de España no encontró evidencia significativa de que estuviera produciéndose en España, si bien otros estudios destacados en el Informe sobre carburantes de la CNC sostenían la existencia de estas asimetrías. Dado el carácter no concluyente de los estudios sobre la existencia del fenómeno de *cohetes y plumas*, y su evidente afectación a la eficiencia del mercado, podría ser conveniente que la CNC lleve a cabo un análisis en mayor profundidad de este fenómeno para detectar el eslabón de la cadena en el que puedan encontrarse sus causas principales, para, en su caso, reforzar las recomendaciones apropiadas al caso o proponer nuevas soluciones.

4. VALORACIÓN Y REVISIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

El anterior Informe puso de manifiesto el papel que las barreras a la entrada y a la expansión en el mercado minorista, principalmente referidas a las dificultades para abrir nuevas estaciones de servicio y para abandonar a las existentes, juegan en el mantenimiento de precios antes de impuestos en España superiores a los de una mayoría de países europeos. El poder obstaculizador de estas barreras se refuerza por las ventajas que los operadores con capacidad de refino en España detentan como consecuencia de su tamaño, de su implantación en el territorio nacional, de la integración vertical de su distribución con la actividad de refino, y de su capacidad de influencia en la toma de decisiones de CLH derivada de su pertenencia a su Consejo

¹¹ Existe abundante literatura sobre el fenómeno, como por ejemplo: Galeotti, M., Lanza, A., Manera, M. (2002) “Rockets and Feathers Revisited: An International Comparison on European Gasoline Markets” Fondazione Eni Enrico Mattei. Bacon, R.; Kojima, M. (2010) “Asymmetric Petroleum Product Pricing in Developing Countries”. World Bank. Extractive Industries for Development Series #18. Brown, S.; Yücel, M. (2000) “Gasoline and crude oil prices: why the asymmetry?” *Economic and financial review*. 3Q 2000 (autores del departamento de investigación de la Reserva Federal de Dallas)

de Administración. Estos factores estructurales, destacados ya en el anterior Informe, debilitan aún más la presión competitiva entre las empresas, pudiendo facilitar incluso la realización de conductas anticompetitivas que afectan a la evolución del mercado, como se detalla a continuación.

4.1. Situación competitiva en el mercado mayorista

En la cadena de valor del sector de los hidrocarburos se pueden distinguir básicamente los siguientes segmentos: (i) prospección y extracción de petróleo, (ii) refinado de petróleo, (iii) aprovisionamiento o primera venta de los productos refinados, (iv) transporte¹² y almacenamiento, y (v) distribución de productos refinados¹³. A efectos prácticos, resulta útil distinguir entre el segmento mayorista internacional o de aprovisionamiento, y el segmento mayorista nacional o secundario.

- Segmento mayorista internacional (aprovisionamiento)

Diferentes precedentes nacionales y comunitarios de competencia, especialmente en el ámbito del control de las concentraciones empresariales, han examinado estos mercados¹⁴. Los refinadores se abastecen de crudo en el mercado internacional, existiendo múltiples “hubs” o centros de negociación que dan liquidez y transparencia al mercado. El crudo del que se abastece la región mediterránea (MED), incluyendo España, donde no hay apenas producción, proviene principalmente del Golfo Pérsico, Rusia y países del Asia central y del Norte de África¹⁵.

En cuanto a la actividad de refinado de petróleo, existen en Europa numerosas refinerías ubicadas en los Estados miembros, sin que se aprecien especiales dificultades para el acceso de estas refinerías al crudo (materia prima) ni a los canales de venta y exportación, dada su ubicación generalmente cercana a los puertos y el número existente de terminales de recepción y expedición.

El aprovisionamiento o primera venta de productos refinados hace referencia tanto a las ventas de carburante ya refinado “a la salida de la refinería” con destino el mercado

¹² El transporte comprende tanto el de los productos refinados -mediante buques petroleros o polductos- desde las refinerías hasta las terminales de almacenamiento, como el transporte -mediante camiones cisterna u oleoductos- desde los almacenamientos hasta los puntos de venta o de consumo final.

¹³ Ver expediente CNC C/0005/07 DISA/TOTAL.

¹⁴ Ver Decisiones de la Comisión Europea M.727 BP/MOBIL, M.1383 EXXON/MOBIL, M. 1628 Totalfina/Elf, M.1859 ENI/GALP, M.5005 GALP Energía/EXXONMOBIL IBERIA, M.5169 GALP Energía España/AGIP España y COMP/38.348 Repsol CPP, entre otras. En España, ver expedientes de la CNC C/0005/07 DISA/TOTAL, 490/00 Repsol, 2697/06 CEPSA, expediente N-04073 DISA/SHELL PENINSULAR/SHELL ATLÁNTICA del SDC, Informes del TDC C86/04 DISA/SHELL y C88/05 SHELL ESPAÑA/CEPSA, entre otros.

¹⁵ En Europa existen otras dos regiones petrolíferas: NWE, que abarca el norte de Europa, y CEE, que se extiende en los países del Este y Rusia. En NWE la mezcla de crudos que se utiliza es más ligera y con menor contenido en sulfuros que en MED, mientras que la mezcla de crudos de CEE es más pesada y con más contenido en sulfuros. Ver Comisión Europea, DG Energía y Transporte, *Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU* (diciembre 2009).

nacional, como a las importaciones de carburante. Este tipo de aprovisionamientos comprende generalmente operaciones de gran volumen, lo que supone que los compradores tienen un tamaño importante y el producto recorre grandes distancias. Las operaciones en este mercado se realizan normalmente mediante contratos a largo plazo, que suelen estar referenciados a los precios “spot”¹⁶. Existen determinados centros de negociación internacionales con elevada liquidez, como los de Róterdam (mercado NWE) o Génova (mercado MED), todo lo cual contribuye a que la competencia en este nivel tenga lugar en el ámbito paneuropeo.

El precio de cada producto refinado en cada Estado miembro viene condicionado por el precio de referencia en los mercados internacionales más el coste de transporte hasta el Estado de que se trate (seguros y fletes, costes de descarga en terminal, costes de almacenamiento hasta su consumo), siempre que no existan limitaciones a la capacidad de importación de carburantes. En el caso portugués, cuya estructura logística de entrada puede ser comparable a la de España, la Comisión Europea estima que los costes de transporte supondrían en torno al 3% del PAI¹⁷.

España es uno de los países con mayor grado de concentración en la propiedad de las refinerías. Existen 9 refinerías aptas para la producción de carburantes, pertenecientes a 3 operadores: Repsol (5 refinerías, 58% de la capacidad de producción), Cepsa (3 refinerías, 34% de la capacidad de producción) y BP (1 refinería, 8% de la capacidad de producción)¹⁸. España, con un HHI¹⁹ de 4.531 puntos, tiene un grado de concentración de la capacidad de producción por operadores muy superior al de Reino Unido (1.313 puntos), Alemania (1.702), Italia (1.749), y también superior a Francia (3.661)²⁰.

¹⁶ Ver Comisión Europea, DG Energía y Transporte, *Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU* (diciembre 2009).

¹⁷ Decisión de 19.11.2009 en el expediente de Ayuda de Estado C 34/2009 PT-LIP-PETROGAL, S.A., basándose en *Autoridade da Concorrência, Relatório Final sobre os Sectores dos Combustíveis Líquidos e do Gás Engarrafado em Portugal*, Lisboa, 31 de marzo de 2009.

¹⁸ La capacidad de refino en España es de 1.304 kb/d, frente a 2.380 kb/d de Alemania (un 82% más que en España), 2.181 kb/d de Italia (67% más), 1.951 kb/d de Francia (50% más) y 1.883 kb/d de Reino Unido (44% más). Ver CNE, Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos Año 2009.

¹⁹ El Índice Herfindahl–Hirschman (HHI) es un indicador del grado de concentración de un mercado. Es la suma del cuadrado de las cuotas de mercado (en %) de los operadores.

²⁰ CNE, Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos Año 2009.

Tabla 4: Estructura de la industria de refino en España y países seleccionados UE

País	Refinerías	Capacidad producción (%)	HHI
España	5 Repsol 3 Cepsa 1 BP	58% Repsol 34% Cepsa 8% BP	4.531
Francia	6 Total 3 ExxonMobil 2 Petroplus 1 Ineos 1 Lyondell	55% Total 18% ExxonMobil 12% Petroplus 10% Ineos 5% Lyondell	3.661
Alemania	3 Shell 2 BP 1 ConocoPhillips 1 Total 1 OMV 1 Petroplus 1 Tamoil 3 Varios operadores	29% Shell 20% BP 13% ConocoPhillips 11% Total 8% OMV 5% PDSVA 5% Petroplus 3% Tamoil 3% ENI	1.702
Reino Unido	1 ExxonMobil 1 Shell 1 Total 1 ConocoPhillips 1 Chevron 1 Ineos 1 Petroplus 1 Murco 2 Neste-PDVSA	19% ExxonMobil 15% Shell 13% Total 13% ConocoPhillips 12% Chevron 11% Ineos 10% Petroplus 6% Murco 2% Neste-PDVSA	1.313
Italia	6 ENI 2 ERG 2 ExxonMobil 1 Saras 1 Tamoil 1 Total 1 API 1 MOL 1 Iplom 1 ALMA	34% ENI 20% ERG 16% ExxonMobil 13% Saras 4% Tamoil 4% Total 4% API 3% MOL 2% Iplom 1% ALMA	1.749

Fuente: Elaboración propia CNC a partir de CNE, *Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos Año 2009*, y Comisión Europea, DG Energía y Transporte, *Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU* (diciembre 2009).

España es el quinto país de la UE-15 con mayor capacidad de refino, tan sólo superado por Alemania, Italia, Francia y Reino Unido, si bien la capacidad de refino de estos

países es muy superior a la española²¹. La tasa de utilización de la capacidad de refino en España es del 90,1%, ratio similar al de otros países comunitarios como Alemania (91,2%), pero superior a Francia (85,9%), Italia (80%) y Reino Unido (84%)²².

En España se exportan, en términos netos, gasolinas (3.254 miles de Tm. en 2010, 38% de la producción nacional aparente) y se importan gasóleos (9.653 miles de Tm. en 2010, 29% del consumo nacional)²³. Las refinerías españolas han acometido importantes inversiones para su adaptación a las necesidades crecientes de “dieselización” del parque automovilístico en España²⁴.

El anterior Informe sobre carburantes no analizó en detalle el funcionamiento del mercado de refino, ni se detectaron especiales problemas de congestión de las infraestructuras de importación de carburantes refinados en España que pudieran afectar a la dinámica competitiva de los mercados posteriores.

El estudio del Banco de España mencionado anteriormente encontraba una elevada intensidad y una gran velocidad en el ajuste de variaciones del precio de carburantes en el mercado mayorista internacional²⁵ ante variaciones en el precio del crudo.

En 2010, la Asociación de Operadores de Petróleo (AOP) elaboró un estudio sobre “*La industria del refino en España*” en el que hace referencia a una creciente competencia en los mercados mayoristas por parte de productos petrolíferos procedentes de la expansión del refino en Asia, Oriente Medio y Rusia. Considera que los mercados internacionales son muy líquidos y que se ajustan rápidamente. A pesar de la exigente normativa medioambiental de la UE, el análisis de la evolución de las importaciones de carburantes por lugar de origen indica que existe una presión competitiva por el lado de la oferta, dada la rápida transformación del origen geográfico de estas importaciones.

²¹ Ver Comisión Europea, DG Energía y Transporte, *Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU* (diciembre 2009).

²² CNE, Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos Año 2009.

²³ Cores, Boletín Estadístico de Hidrocarburos Diciembre 2010.

²⁴ Repsol, Cepsa y BP han invertido más de 6.000 millones de euros en la modernización de sus refinerías en el periodo 2008-2011. Ver AOP, Memoria 2009.

²⁵ En su análisis, el Banco de España no distinguía entre mercados mayoristas nacionales, asumiendo que el mercado mayorista de carburantes tiene carácter internacional.

Tabla 5: Evolución de la cuota de mercado de importaciones de gasóleo²⁶ por lugar de procedencia

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cuota importaciones procedentes de la UE	70,46%	71,54%	66,68%	61,65%	61,70%	56,29%
Cuota importaciones procedente de países no UE	29,54%	28,46%	33,32%	38,35%	38,30%	43,71%

Fuente: Elaboración propia CNC a partir de datos de Cores

Todo lo anterior refleja, sin duda, una elevada incidencia del comercio exterior en el sector de los carburantes en España. No obstante, dada la gran concentración de la industria del refino y las altas tasas de utilización de su capacidad, sería conveniente un estudio en mayor detalle de la evolución y de la composición de las importaciones para analizar si éstas disciplinan suficientemente el precio de los carburantes refinados a la salida de fábrica. En ese análisis se evaluarán también las posibles dificultades de acceso a la capacidad de entrada y al almacenamiento primario de carburantes en España.

- *Segmento mayorista nacional (secundario)*

Una vez refinado el carburante o introducido en el sistema por alguno de los puertos de entrada, se transporta hasta los puntos de venta al por menor (o hasta los centros de recepción de grandes clientes, en su caso): los carburantes se destinan bien a uso propio del operador mayorista en el mercado minorista descendente (intra-red), bien a la venta a terceros que operan en el mercado descendente, bien a grandes clientes, como pueden ser hospitales o centros militares (extra-red). La distribución a estos puntos de venta se realiza en volúmenes más reducidos que el aprovisionamiento internacional, normalmente en camiones cisterna o por pequeños oleoductos en determinados casos. El coste de transporte aquí sí juega un papel importante, no siendo competitivo normalmente el transporte a pequeña escala en distancias superiores a 100-150 km²⁷. En principio, la dimensión geográfica de este mercado desde la óptica de competencia sería local o regional²⁸. Cada punto de aprovisionamiento, refinería o depósito puede servir a una determinada zona de influencia, cuyo tamaño es función de los costes de transporte hasta el destino final. Por lo tanto, para que un operador pueda ser competitivo en la venta mayorista extra-red de carburantes, o para que su autosuministro intra-red sea competitivo, debe disponer de carburante almacenado en un centro cercano (100-150 km.) al punto de consumo.

El anterior Informe sobre carburantes cuantificaba la capacidad de almacenamiento disponible en España en casi 18 millones de m³, que se repartiría entre CLH (33,8% del

²⁶ España es exportador neto de gasolina e importador neto de gasóleos.

²⁷ Ver Comisión Europea, M.1383 EXXON/MOBIL.

²⁸ Ver Comisión Europea, M.1383 EXXON/MOBIL e Informe del TDC C86/04 DISA/SHELL.

total), operadores con capacidad de refino en España (Repsol 26,5%, Cepsa 11%, BP 4,4%) y operadores sin capacidad de refino y almacenistas independientes (24,4%). Los centros de almacenamiento de los operadores sin capacidad de refino y de almacenistas independientes están todos ubicados en el litoral costero peninsular, así como en los territorios insulares. CLH tiene, además de instalaciones en el litoral, varios centros de almacenamiento en el interior de la Península, conectados a su red de oleoductos. Los almacenamientos de Repsol, Cepsa y BP son los propios de sus refinerías. Las cifras y datos disponibles no permiten identificar sin embargo la extensión y configuración de las áreas geográficas correspondientes a los centros de almacenamiento en el territorio español, por lo que no es posible determinar precisamente la existencia de áreas geográficas más o menos extensas bajo el control de un solo operador.

En efecto, es posible que exista un efecto de solapamiento de las áreas geográficas cubiertas para cada centro de almacenamiento, lo que conllevaría el encadenamiento de las distintas áreas de influencia, es decir, la existencia de un mercado nacional²⁹. No obstante, también es preciso tener en cuenta la afirmación del TDC de que en España cabe apreciar matices regionales que, cuando son suficientemente significativos, pueden dar lugar a la existencia de mercados geográficos regionales dentro de la Península, cuestión que sin embargo el TDC dejó abierta³⁰. En todo caso, el TDC consideró necesario analizar por separado los territorios extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla respecto de la Península.

La cuestión de la posible existencia de mercados regionales es importante para la dinámica competitiva por varias razones. En primer lugar, de acuerdo con el Informe sobre carburantes, solamente las instalaciones de CLH y las de los operadores sin capacidad de refino y almacenistas independientes están sujetas a obligaciones de acceso de terceros en condiciones transparentes y no discriminatorias, mientras que las instalaciones de almacenamiento de Repsol, Cepsa y BP, que se encuentran situadas en sus respectivas refinerías, no están sujetas a dichas obligaciones. De esta forma, en zonas en las que no haya almacenamientos de otro tipo, o existan saturaciones, la ausencia de obligaciones de almacenamiento de terceros puede impedir a los operadores no integrados verticalmente el autosuministro o la venta extrared en esos territorios sin depender de los operadores con capacidad de refino en España.

En segundo lugar, CLH ofrece un servicio integral mínimo que incluye la recepción en el punto de entrega (refinería o centro de importación), el almacenamiento operativo, el transporte y la entrega en el punto de destino. Este empaquetamiento de servicios, que combina actividades reguladas con rasgos de monopolio natural (transporte) con

²⁹ Ver Informe del TDC C86/04 DISA/SHELL.

³⁰ Ver Informe del TDC C86/04 DISA/SHELL.

actividades en competencia, limita la competencia de terceros con CLH en el almacenamiento o en la entrega en destino desde un almacenamiento (servicio de camiones cisterna), lo que puede restar eficiencia al sistema.

En tercer lugar, la tarifa integral de CLH no es postal³¹, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores energéticos de red como el gas o la electricidad: ello otorga ventajas de costes a los operadores que tienen más cerca el punto de entrada del carburante en el sistema de su destino final y puede también dificultar la entrada de operadores mayoristas en ciertos territorios. Por otro lado, esta forma de tarificación incentiva a que los operadores mayoristas sin capacidad de refino ubiquen sus EESS (a las que destina el autoconsumo) y los puntos de destino a los que venda extra-red en zonas cercanas entre sí y a su punto de entrada de carburante en el sistema, lo que puede limitar la capacidad de expansión territorial de estos operadores. Una solución a esta limitación podría venir en la forma de “swaps” entre operadores³², pero al no existir un mercado centralizado para la negociación de estos “swaps”, sólo caben acuerdos puntuales bilaterales. Otra solución podría venir de la reforma de la estructura de la tarifa única y de los contratos de CLH, medida que ya se apuntaba en el anterior Informe sobre carburantes.

Finalmente, el método de gestión de la red de oleoductos de CLH es criticable por dos motivos. En primer lugar, por la capacidad de CLH de fijar unilateralmente el precio de acceso a la red. El oleoducto es muchas veces la forma de transporte más eficiente y constituye un monopolio natural en el que existen fuertes incentivos para fijar precios no competitivos. En segundo lugar, la presencia de operadores con capacidad de refino en el accionariado de CLH puede darles acceso a información sensible y en todo caso les permite recuperar parcialmente, vía dividendos, el mayor coste en el transporte derivado de una posible explotación del monopolio. Esta práctica sería asimilable, por sus efectos sobre la competencia, a un estrechamiento de márgenes.

A pesar de los cambios que se han producido en el accionariado de CLH desde la publicación del anterior Informe sobre carburantes, la presencia de los operadores con capacidad de refino sigue siendo relevante:

- Repsol, Petronor y BBK firmaron un acuerdo el 25 de marzo de 2010 mediante el cual BBK adquiriría un paquete accionario de un 5% de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), que Repsol poseía de manera indirecta a través de Petronor. Debe tenerse en cuenta que BBK es, junto a Repsol, el principal accionista de Petronor, con una participación del 14% de su capital.

³¹ Se entiende por tarifa postal aquella en la que el precio practicado es independiente de la distancia entre el punto de entrada y el punto de salida. La tarifa no postal depende, sin embargo, de la distancia recorrida por el bien o servicio transportado.

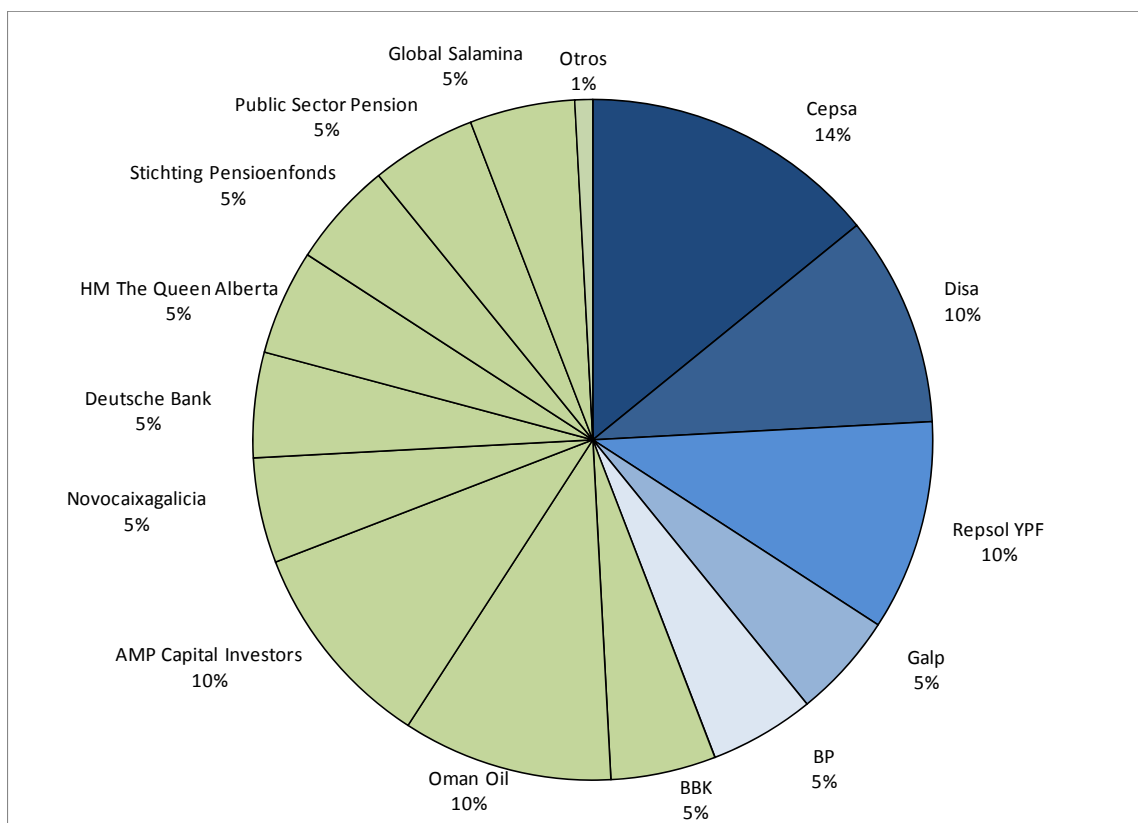
³² Intercambios temporales nominales de propiedad de carburantes entre operadores mayoristas sin que se produzca intercambio físico.

- Disa ha llegado recientemente a un acuerdo para la venta de su participación en CLH a unos fondos de inversión asesorados por la firma de capital riesgo AXA Private Equity, todavía no materializado.

Tras la operación entre Repsol y BBK mencionada, el 29% del capital de CLH sigue controlado directamente por operadores con capacidad de refino en España; este porcentaje subiría hasta el 34% si se considera a Galp, cuyas refinerías se encuentran en Portugal. Además, los cambios accionariales anteriormente mencionados no cambian la circunstancia de que en el accionariado de CLH sigue habiendo muy poca representación de operadores sin capacidad de refino: DISA, con un 10% que podría vender a AXA, y Galp, con un 5%, y con refino en Portugal, son los únicos operadores accionistas de CLH sin refino en España.

La composición actual del accionariado de CLH es la siguiente:

Gráfico 8: Composición accionarial de CLH



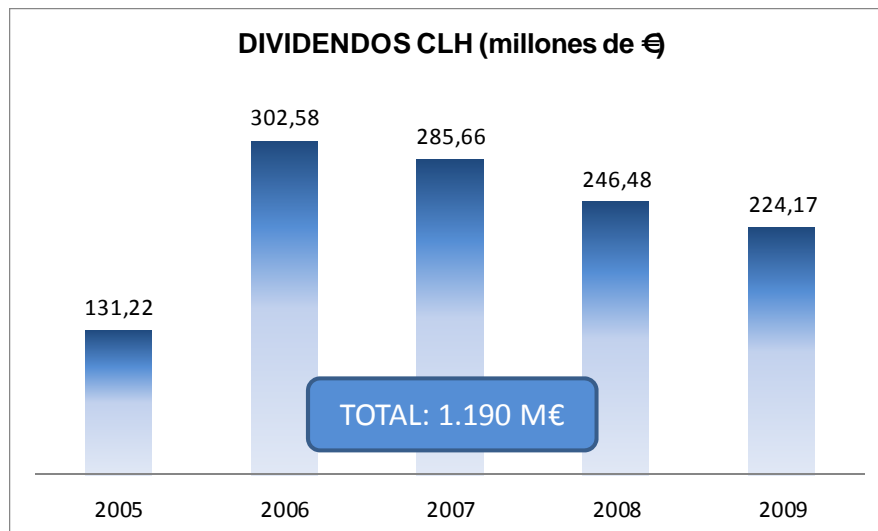
Fuente: CLH³³

³³ La operación de DISA todavía no está incorporada a la composición del accionariado de CLH, ya que la información disponible indica que todavía no se ha concretado.

De acuerdo a la información que recoge CLH en su presentación corporativa para la Junta General de Accionistas de 2010³⁴, la rentabilidad de CLH es superior a la del sector. Esta rentabilidad y el atractivo de CLH para diferentes inversores financieros son coherentes con las conclusiones del anterior Informe de la CNC y sus recomendaciones:

“La posición de CLH como único oferente del servicio de transporte por oleoducto permite a esta entidad llevar el precio al nivel de monopolio. Este precio sería pagado por todos los operadores al por mayor demandantes del servicio y generaría altos dividendos a los accionistas de CLH.”

Gráfico 9: Rentabilidad de CLH para sus accionistas



Fuente: Elaboración propia CNC

La preocupación por los problemas que el actual sistema de gestión de oleoductos puede generar para la competencia en el mercado de distribución de carburantes no es exclusiva de la CNC. La Comisión Europea, en su Decisión sobre la fusión Totalfina/Elf³⁵ analizó los efectos para la competencia derivados de la presencia de este nuevo operador resultante de la fusión en las empresas que gestionan los oleoductos franceses. La Comisión consideró que la presencia de Totalfina/Elf en el capital de estas empresas, convirtiéndose simultáneamente en accionista y principal cliente generaría los siguientes efectos:

³⁴ La presentación está disponible en la web de CLH (consulta 4 de marzo de 2011): <http://www.clh.es/NR/rdonlyres/7E7D1DEC-1DA1-4E2B-A745-3CB5D700DC79/0/DOSSIERDEPRENSAJuntageneral2010.pdf>. Son de especial interés las diapositivas 27, 29 y 35.

³⁵ Decisión de la Comisión, de 9 de febrero de 2000, por la que una operación de concentración se declara compatible con el mercado común (Asunto COMP/M.1628 — TotalFina/Elf) Reglamento (CEE) no 4064/89 del Consejo [notificada con el número C(2000) 363].

- Proporcionaría información importante sobre la actividad comercial de los competidores.
- Podría permitir el suficiente margen de maniobra a los operadores de oleoductos para ejercer su poder de mercado, a pesar de la regulación francesa sobre estas instalaciones³⁶.
- Suscitaría temores entre competidores, quienes temían que Totalfina/Elf “*podría utilizar estos oleoductos como un arma económica para desestabilizarlos en sus actividades al por menor.*”

La Comisión exigió unos compromisos de desinversión y limitó la presencia de Totalfina/Elf en los Consejos de administración de las sociedades que gestionan los tres principales oleoductos franceses.

Finalmente, existen obligaciones comunes impuestas a todos los operadores, como por ejemplo el mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad (EMS), que pueden afectar más gravosamente a los operadores sin capacidad de refino, si bien el Informe sobre carburantes ya constataba que tras los cambios regulatorios de 2007, otorgando un trato más favorable a estos operadores para el mantenimiento de EMS con CLH, la principal fuente de discriminación derivada de estas EMS se había reducido.

Otra regulación de obligaciones comunes a todos los operadores que favorece a los operadores integrados verticalmente con refino es el requerimiento de ventas de biocarburantes. Estas ventas mínimas pueden suponer una barrera de entrada y expansión de los demás operadores significativa. Los operadores con capacidad de refino en España cuentan, directa o indirectamente, con medios para autoabastecerse en España de sus necesidades de bioetanol (gasolina) y biodiésel (gasóleo), pudiendo obtener el producto ya mezclado en sus refinerías. Por el contrario, los demás operadores, para poder cumplir con sus obligaciones de ventas mínimas de biocarburantes tienen que fletar barcos de tamaño más reducido y por tanto más ineficiente a fin de importar estos productos, y una vez en España llevar a cabo la mezcla de bioetanol y biodiésel con los carburantes respectivos en las proporciones exigidas por la normativa, lo que puede nuevamente suponer un coste superior al que soportan los operadores verticalmente integrados.

4.2. Situación competitiva en el segmento minorista

La información disponible pone de manifiesto que el problema de relajación de la presión competitiva entre las empresas participantes derivado del alto grado de

³⁶ La normativa francesa prevé la presencia de delegados del Gobierno en el Consejo de administración de las empresas que gestionan los oleoductos.

concentración en este segmento, unido a las barreras a la entrada y expansión de operadores en los mercados de distribución, continúa plenamente vigente.

La actualización del número de puntos de venta de los operadores al por mayor muestra una importante estabilidad en las cuotas de mercado de los principales operadores. La concentración en este ámbito y la estabilidad de las cuotas, dos rasgos ya señalados en el anterior Informe como indicadores de falta de competencia, no han experimentado ninguna modificación significativa respecto a la situación existente en el momento de elaboración del estudio.

Tabla 6: Evolución del número de EE.SS por operador y cuota de mercado por número de EE.SS

	2005	2006	2007	2008	2009	Cuota 2009
Repsol YPF	3.618	3.606	3.568	3.590	3.603	39,1%
Cepsa	1.521	1.525	1.527	1.528	1.483	16,1%
BP	635	637	638	666	657	7,1%
Galp	223	222	222	624	618	6,7%
Disa	485	492	496	498	516	5,6%
Meroil	200	199	204	193	189	2,0%
Saras	0	38	37	53	123	1,3%
Esergui	92	100	105	105	113	1,2%
Chevron-Texaco	60	61	61	60	62	0,7%
Q-8	37	40	45	45	43	0,5%
Tamoil	43	43	41	35	35	0,4%
Petromiralles	0	0	0	0	13	0,1%
Dyneff	0	0	0	0	6	0,1%
Agip	313	310	326	0	0	-
Erg	124	118	114	99	0	-
Esso	86	87	85	0	0	-
Total	14	5	0	0	0	-
Shell	0	0	0	0	0	-
Híper/Supermercados	187	185	205	250	265	2,9%
Blancas*	1.000	1.000	1.300	1.500	1.500	16,3%
Total	8.638	8.668	8.974	9.246	9.226	100%
C1	41,9%	41,6%	39,8%	38,8%	39,1%	
C2	59,5%	59,2%	56,8%	55,3%	55,1%	
C3	66,8%	66,5%	63,9%	62,6%	62,3%	
Grandes superficies	2,2%	2,1%	2,3%	2,7%	2,9%	

*El incremento en 200 EE.SS blancas en 2008 se debe a una mejor estimación de su número, y no a una ampliación de la red de este tipo de EE.SS.

Fuente: AOP, memoria 2009

Los elementos más destacables de la evolución del número de EESS por operador son los siguientes:

- El grado de concentración sigue siendo muy elevado.
- Galp ha llevado a cabo una importante ampliación de su red, convirtiéndose en el cuarto operador, contando en la actualidad con un número de EESS similar al de BP. De forma similar, aunque con menor intensidad, Saras ha ampliado su presencia en el mercado español tras adquirir la red de ERG en 2008³⁷. La ampliación de las redes de estos dos operadores debe valorarse de forma positiva desde el punto de vista de la competencia.
- Sin embargo, este desarrollo se ha producido en gran medida a costa de la salida de otros operadores, como ERG, Agip, Esso y, previsiblemente, Chevron³⁸. En 2010, también se produjo la adquisición por DISA de las EESS de BP en Ceuta³⁹.
- Aunque se han abierto 60 EESS en grandes superficies desde 2007, la cuota de este tipo de establecimientos sigue estando muy lejos de la de otros países europeos. El desarrollo de este tipo de redes es muy deseable, al introducir en el mercado una importante presión competitiva en precios. En su Expediente informativo sobre evolución de los precios y márgenes de comercialización de los carburantes de automoción en España (enero 2008 - abril 2009), de 18 de diciembre de 2009, la CNE consideró que las diferencias respecto a las medias europeas se podrían deber, entre otras razones, al menor peso de la comercialización de carburantes a través de hipermercados en España.
- La apertura de nuevas EESS se está concentrando en entornos urbanos. En carreteras, los sucesivos informes “micro” de la CNE muestran grados de concentración muy significativos.

Los datos anteriores siguen reflejando un mercado con una tasa de penetración de EESS de grandes superficies muy baja en relación a otros países como Francia, donde los operadores de este segmento de mercado detentan una cuota cercana al 60%⁴⁰.

Los informes micro publicados desde septiembre de 2009 por la CNE confirman que las EESS situadas en grandes superficies comerciales son las más baratas en prácticamente la totalidad de los entornos urbanos en los que están presentes. El informe relativo a la Autopista del Mediterráneo, AP-7, es de especial interés, dado que:

³⁷ Ver expediente de la CNC C/0116/08 SARAS/ERG.

³⁸ En 2011, Cepsa y Chevron han llegado a un acuerdo por el que Chevron venderá a Cepsa su negocio en el sector de carburantes en España, incluyendo su red de EESS. Dicha operación no ha sido todavía autorizada por las autoridades de defensa de la competencia.

³⁹ Ver expediente de la CNC C/0301/10 DISA/BP (Activos).

⁴⁰ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Francia

- Refleja la existencia de un PAI más elevado al de las medias provinciales en las EESS situadas en la autopista de peaje.
- Muestra cómo en autopistas de peaje, las empresas concesionarios han adjudicado a una única empresa un elevado número de EESS consecutivas. En el tramo Tarragona-Valencia, de 225 Km, todas las EESS (6 por sentido) pertenecen a Cepsa. En el tramo Valencia-Alicante, de 148 Km, con 3 EE.SS. por sentido, también todas pertenecen a Cepsa. En el tramo Málaga-Estepona, de 82 Km., las tres EESS por sentido pertenecen a Repsol.
- Pone de relieve la existencia de un amplio tramo, de 77 km (Cartagena-Vera) en el que no existe ninguna EESS.
- Hace referencia a dos pliegos de cláusulas administrativas para la construcción y explotación de áreas de servicio en las que se pondera favorablemente las ofertas en las que las EE.SS. inmediatamente anterior y posterior no están gestionadas por el mismo operador. No obstante, el peso de este criterio es muy limitado (entre el 5 y el 10% de los puntos).
- Considera que las medidas adoptadas en el pasado para incrementar la competencia en EE.SS. ubicadas en áreas de servicio de carreteras estatales han tenido un alcance limitado.

Además, y a diferencia de otros informes micro, el relativo a la AP-7 incluye una serie de recomendaciones. Algunas propuestas son coherentes con las realizadas por la CNC en su informe:

- Limitar el grado de concentración de los operadores en las cesiones de explotación de áreas de servicio en autopistas de nueva construcción y limitar la posibilidad de realizar la concesión de dos EE.SS. consecutivas al mismo operador.
- Establecer una metodología transparente y objetiva para calcular el número óptimo de EE.SS. en autopistas de nueva construcción y redimensionar la densidad de EE.SS. en tramos existentes donde atendiendo a dichas reglas exista escasez de puntos de venta.
- Limitar la duración de la concesión para la explotación de áreas de servicio con EE.SS. y desvincular la concesión de la explotación de áreas de servicio de la concesión de explotación de la autopista.

Por otra parte, la evolución de las cuotas de mercado reflejada en la Tabla 5 debe ponerse en contexto con dos recientes actuaciones de los órganos de competencia. En abril de 2006, la Comisión Europea acordó la terminación convencional del expediente 38.348 Repsol CPP, haciendo susceptibles de captación por operadores diferentes a Repsol casi 500 EESS abanderadas y suministradas en exclusiva a largo plazo por

este operador. En julio de 2009, la terminación convencional adoptada por la CNC en relación a Cepsa (expediente 2697/06 CEPESA) sumó otras 90 EESS hasta entonces vinculadas en exclusiva a largo plazo con este operador a las susceptibles de ser “atacadas” por terceros mayoristas. Ambas terminaciones convencionales van en la dirección recomendada en el Informe sobre carburantes de 2009, al otorgar facilidades a terceros operadores para la expansión de su red hasta finales de 2012. Sin embargo, la escasa variación de las cuotas de mercado muestra que estas actuaciones no bastan por sí solas para dinamizar el mercado en la medida deseada, lo que aumenta la relevancia de reiterar las recomendaciones de dicho Informe a este respecto.

En todo caso, la ausencia de variaciones en las cuotas de mercado de Repsol y de Cepsa indica que las dificultades de los terceros operadores para expandir sus redes pueden ser mayores a las que se habían estimado en el anterior informe de carburantes, lo que no sólo hace conveniente reiterar las recomendaciones anteriores, sino que también plantea la necesidad de un estudio en mayor profundidad para identificar los orígenes de tales dificultades.

Es posible que esa subestimación se deba en parte a que el cálculo del grado de concentración en este ámbito se ha realizado en términos de número de puntos de venta, no de las ventas de carburantes en EE.SS., parámetro que probablemente reflejaría la existencia de un mayor grado de concentración. Este volumen de ventas podría estimarse a través de la distribución de las aportaciones financieras de miembros de CORES⁴¹. Los datos disponibles, referidos a 2007, situarían la cuota de mercado estimada de los tres principales operadores en el 70,8%, claramente superior al 63,9% obtenido a partir de los puntos de venta para ese año.

La mayor concentración en España que en otros países europeos se pone de manifiesto asimismo en los datos de la DG de Energía y Transporte de la CE elaborados con una metodología diferente. De acuerdo con estos datos, los tres principales operadores tienen conjuntamente cuotas inferiores a las españolas en Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, como pone de manifiesto la siguiente Tabla.

⁴¹ Las aportaciones financieras se determinan atendiendo a la cantidad de carburante vendida o consumida. Ver §101 del Informe CNC.

Tabla 7: Indicadores de concentración en la venta minorista en España y en países seleccionados de la UE.

	Puntos de venta (EES)		Ventas (volumen)	
	C3*	HHI**	C3*	HHI**
España	66%	2.233	69%	2.219
Francia	57%	1.868	56%	1.514
Alemania	42%	1.217	56%	1.420
Reino Unido	51%	835	55%	999
Italia	36%	1.258	41%	1.460

* Suma de las cuotas de los tres principales operadores

** Índice Herfindahl–Hirschman: calculado aquí como la suma del cuadrado de las cuotas de mercado (en %) de los operadores con más del 5% de cuota.

Fuente: Comisión Europea, DG Energía y Transporte, Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU (diciembre 2009).

5. CONCLUSIONES

A la luz de la reciente evolución de los indicadores relevantes del mercado de carburantes en España, puede afirmarse que subsisten los serios problemas de competencia que explican en gran medida el mantenimiento de niveles de precios antes de impuestos superiores a los de la mayoría de los países de nuestro entorno. Estos problemas se deben, en particular, a la existencia de barreras estructurales de entrada y expansión de terceros operadores que contribuyen a consolidar la posición de los operadores ya instalados y verticalmente integrados y a relajar la presión competitiva entre ellos.

En el Informe sobre carburantes de septiembre de 2009 se recomendaban varias medidas destinadas a paliar los efectos de dicha situación. Sin embargo, después de los casi dos años transcurridos desde su publicación y de las iniciativas parlamentarias instando a su cumplimiento, continúan sin adoptarse medidas efectivas para dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas.

La CNE, en su Informe anual de supervisión del mercado de hidrocarburos líquidos relativo a 2009, publicado en octubre de 2010, efectúa una serie de recomendaciones para eliminar o mitigar esas barreras que, en algunos casos, coinciden con las realizadas por la CNC, particularmente en lo relativo a facilitar por la vía regulatoria la apertura de nuevas instalaciones de suministro de carburantes de automoción, y a impulsar el desarrollo reglamentario, aún pendiente, de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos.

Ahora bien, junto con los problemas detectados en el Informe de carburantes de 2009, pueden existir otros factores que pueden agravar los problemas de competencia del mercado, asociados al funcionamiento del mercado mayorista y al grado de integración vertical de los principales operadores del sector.

En las actuales circunstancias de tensiones y posible empeoramiento de las condiciones del mercado del crudo, no sólo procede reiterar las recomendaciones efectuadas, sino que podría ser conveniente complementarlas con medidas favorecedoras de la competencia adicionales. La persistencia de barreras de acceso al mercado, tanto en el ámbito mayorista como en el minorista, en un entorno como el actual, puede derivar en precios más elevados que en los países de nuestro entorno. Igualmente, en un mercado con baja presión competitiva, el grado de probabilidad de que aparezcan asimetrías en las velocidades de ajuste de los precios minoristas a las variaciones del coste de la materia prima, según que éstas se produzcan al alza o a la baja (fenómeno de “cohetes y plumas”), es más elevado. Todo ello afecta a la competitividad de la economía española en su conjunto, condicionando seriamente su recuperación.

Una conclusión preliminar de este Informe de seguimiento es que los mayores problemas de acceso al mercado y de expansión de la actividad de terceros operadores proceden no sólo de las limitaciones a la apertura de nuevas EESS, sino del poder de mercado de determinados operadores en el mercado mayorista, y del mantenimiento de la hegemonía de estas posiciones que permite la actual regulación del mercado.

Sin perjuicio de la necesidad de llevar a cabo un análisis más profundo para delimitar con precisión el alcance de estos obstáculos a la competencia y las actuaciones más adecuadas para superarlos, pueden señalarse algunos de los que, con carácter preliminar, ya han podido ser identificados y que convendría estudiar con mayor detalle para determinar su gravedad. Entre ellos se encuentran:

- el grado de concentración de la actividad de refino, la configuración de las infraestructuras de importación, las características del almacenamiento y del transporte primario de carburantes a efectos de la presión competitiva impuesta por el comercio exterior de carburantes, y el grado de concentración en la distribución minorista, que configuran un sector caracterizado además por una elevada concentración de empresas que están integradas verticalmente,
- la regulación de los almacenamientos privados, y en concreto de la falta de extensión del régimen de ATR a los almacenamientos ubicados en las refinerías,
- las ventajas de la disponibilidad de capacidad de refino de carburantes en el territorio nacional para la competencia en el mercado minorista,
- la insuficiencia de la regulación y del control de la capacidad de CLH para determinar los precios del transporte de carburante,

- el carácter no postal del servicio de transporte suministrado por CHL⁴² y la prestación por CHL de diversos servicios empaquetados en una tarifa íntegra,
- las barreras de entrada de carácter local en el segmento mayorista del mercado, relacionadas con las dificultades, económicas y físicas, de acceso a los almacenamientos ubicados en distintas zonas del territorio español y con las economías de escala de la logística secundaria,
- los obstáculos que encuentran los operadores para extender su red minorista a determinadas áreas geográficas, como consecuencia de su dificultad de acceso a los almacenamientos cercanos, de las economías de escala existentes en el transporte y la logística secundaria, y de las barreras administrativas ya identificadas en el informe de carburantes de 2009,
- la ausencia de límites a la capacidad de influencia en las decisiones de CLH de los operadores verticalmente integrados y con capacidad de refino,
- la inexistencia de un mercado secundario líquido que facilite el acceso de los operadores mayoristas a los carburantes, y
- la falta de proporcionalidad entre las restricciones a la competencia derivadas de determinadas medidas regulatorias “horizontales” y su contribución al objetivo de interés general perseguido, como por ejemplo, las relativas a las obligaciones de venta de biocarburantes.

⁴² El precio de transporte de CLH depende de la distancia entre los puntos de entrada y salida del carburante en la red de CLH.