



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME SOBRE LA CONSULTA DE
LA UNION DE PETROLEROS
INDEPENDIENTES SOBRE LOS
POSIBLES EFECTOS RESTRINGIDOS
PARA LA COMPETENCIA DEL
SISTEMA ESPAÑOL DE
EXISTENCIAS MINIMAS DE
SEGURIDAD DE HIDROCARBUROS
LIQUIDOS**

10 de febrero de 2005

INDICE

1	OBJETO.....	1
2	ANTECEDENTES	3
2.1	SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	4
2.2	SOBRE LOS ANTECEDENTES EN ESPAÑA.....	6
3	GARANTIA DE SUMINISTRO DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS EN ESPAÑA.....	8
3.1	GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO Y CONSUMO DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS.	8
3.2	CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO.....	12
3.3	SOBRE LA REGULACIÓN DE LA GARANTÍA DE SUMINISTRO DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS .	14
3.4	CONSIDERACIONES SOBRE CORES	18
3.4.1	<i>Sobre el régimen jurídico de CORES.....</i>	<i>18</i>
3.4.2	<i>Sobre el régimen económico de CORES.....</i>	<i>19</i>
3.4.3	<i>Sobre la constitución, gestión y mantenimiento de reservas estratégicas ...</i>	<i>21</i>
4	OTROS SISTEMAS DE GARANTIA DE SUMINISTRO	22
4.1	SOBRE LOS SISTEMAS DE MANTENIMIENTO DE EXISTENCIAS MÍNIMAS EN LA UE-15.....	23
4.2	REVISIONES DE LOS SISTEMAS EUROPEOS.....	35
5	EL SISTEMA ESPAÑOL: INDIFERENCIACIÓN ENTRE REFINEROS Y NO REFINEROS.....	42
5.1	ANÁLISIS DEL SISTEMA ESPAÑOL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE COMPETENCIA	44
5.2	EFFECTOS DE LA DIFERENCIACIÓN EN LAS OBLIGACIONES ENTRE REFINEROS Y NO REFINEROS	52
5.2.1	<i>Efectos de la diferenciación desde el punto de vista regulatorio.....</i>	<i>53</i>
5.2.2	<i>Alternativas de diferenciación</i>	<i>54</i>
5.3	DIFERENCIACIÓN DE OBLIGACIONES: MODELOS BRITÁNICO Y ALEMÁN.....	60
6	CONCLUSIONES	63

INFORME SOBRE LA CONSULTA DE LA UNIÓN DE PETROLEROS INDEPENDIENTES SOBRE LOS EFECTOS RESTRINGIDOS PARA LA COMPETENCIA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE EXISTENCIAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

1 OBJETO

Con fecha 27 de enero de 2004 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de Energía escrito de la Unión de Petroleros Independientes (UPI) sobre los eventuales efectos restrictivos que, para el nivel de competencia efectiva en el mercado de hidrocarburos líquidos, se pudieran derivar del sistema español de garantía de suministro de productos petrolíferos y, en concreto, de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, como consecuencia, básicamente, de la indiferenciación entre los distintos tipos de sujetos obligados.

Según UPI, el régimen jurídico español de garantía de suministro de productos petrolíferos, al fijar las mismas exigencias para los distintos tipos de sujetos obligados, ignora el hecho de que *“los refinadores y no refinadores presentan importantes diferencias estructurales en la cantidad de existencias operativas que mantienen”*, de manera que la actividad comercial de los no refinadores *“les exige almacenar un volumen de productos acabados equivalente aproximadamente a un tercio de las existencias operativas de los refinadores y muy inferior al nivel de existencias obligatorias”*.

Adicionalmente, según UPI, *“el nivel de existencias operativas determina la mayor o menor importancia de la carga que supone la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad”* dado que al permitir el sistema español computar las existencias operativas como existencias mínimas de seguridad *“cuantas más existencias operativas, menos existencias adicionales a mantener para alcanzar el nivel de existencias obligatorias”*.

En definitiva, UPI considera que *“al establecer las mismas obligaciones a distintos tipos de operadores, los refinadores y los no refinadores, el sistema español está discriminando a éstos últimos al resultarles más gravosa la carga del cumplimiento de la obligación por no poder neutralizarla con la existencias operativas”*, además de restringir potencialmente el comercio intracomunitario dado que *“penaliza a aquellos operadores que no tienen*

capacidad de refino en el mercado español de manera que difícilmente nuevos operadores de este tipo podrán entrar en nuestro mercado” como consecuencia del mayor gravamen que supone para los no refineros el cumplimiento de su obligación.

En base a estas consideraciones, UPI solicita en su escrito la incoación de *“un expediente administrativo para instruir las pertinentes diligencias encaminadas a la verificación de los hechos relatados”*, solicitando en última instancia que, en aplicación de la normativa comunitaria, se modifique *“el régimen jurídico español de garantía de suministro de productos petrolíferos”*, equiparando la carga que supone para refineros y no refineros y optimizando la gestión del mantenimiento de existencias mínimas de seguridad mediante dos alternativas: a) *“seguir un sistema descentralizado similar al alemán, que reparte equitativamente entre los operadores la carga del sistema ... ,lo que supondría que la CORES mantuviera la totalidad de las existencias mínimas de seguridad de los operadores, empezando por aquellos sin capacidad de refino”*; b) *“diferenciar, como en el sistema descentralizado inglés, entre refinadores y no refinadores estableciendo la obligación de mantenimiento ... de acuerdo con las diferencias existentes ... en materia de existencias operativas”*.

Adjunta UPI a su escrito de 27 de enero de 2004, abundante documentación para fundamentar los hechos y efectos reseñados en su consulta.

Con posterioridad, UPI presentó, con fecha 22 de julio de 2004, un escrito complementario en el que señala que los cambios incluidos en el Real Decreto 1716/2004¹, entonces en fase de Proyecto, por el que se establece, entre otros aspectos, el nuevo régimen de obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos líquidos, *“constituyen evidentemente un avance en la eliminación de la situación denunciada”*. A pesar de ello, indica que *“el juego combinado de las diferencias estructurales entre refinadores y no refinadores y de la normativa continuará produciendo los efectos restrictivos de la competencia que pusimos de manifiesto en la consulta”*. Asimismo, en este segundo escrito, señala que *“para los no*

¹Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de productos petrolíferos.

refineros, el paso de las existencias estratégicas a 45 días debería efectuarse en una sola vez”.

En base a la solicitud contenida en estos dos escritos de UPI, el presente informe tiene por objeto analizar los efectos restrictivos sobre el nivel de competencia efectiva en el mercado español de hidrocarburos líquidos que pudieran derivarse del actual régimen de obligaciones relativas al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad.

Para ello, se estudiará, en primer lugar, el sistema español de garantía de suministro de productos petrolíferos, con expresa descripción de nuestro escaso grado de autoabastecimiento y del actual reparto de la capacidad de almacenamiento de hidrocarburos líquidos entre las refinerías y los titulares de instalaciones de transporte y almacenamiento. Este análisis se detendrá especialmente en el vigente marco regulatorio de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, resultante de la Ley de Hidrocarburos y del mencionado Real Decreto 1716/2004.

En segundo lugar, se analizarán los distintos sistemas de mantenimiento de existencias mínimas aplicados en otros países europeos y los problemas que, desde el punto de vista de competencia, se han detectado en algunos de ellos. Por último, se tratarán de identificar las implicaciones que, desde el punto de vista regulatorio, de competencia y de mercado, se podrían derivar de una eventual modificación del sistema español en base a las consideraciones manifestadas por UPI, extrayendo las oportunas conclusiones de todo ello.

2 ANTECEDENTES

Desde las primeras décadas del siglo pasado, sobre todo a partir de los años 50, la seguridad de suministro de petróleo ha merecido atención constante en las políticas energéticas de los países industrializados, fundamentalmente en las de aquéllos que, como España, apenas cuentan con producción propia.

El hecho de que las reservas de petróleo se encuentren geográficamente distribuidas en zonas alejadas de los principales centros consumidores, unido a la inestabilidad política

de ciertas áreas, ha sido un factor determinante en la adopción de medidas para garantizar el abastecimiento.

Conforme los países industrializados iban tomando conciencia de su creciente dependencia externa del petróleo y del contexto geopolítico, surgió la imperativa necesidad de contar con reservas de crudo y/o productos petrolíferos con las que poder asegurar el suministro en caso de crisis.

2.1 Sobre los antecedentes históricos

A raíz de los conflictos acaecidos en Oriente Medio a principios de la década de los 70, la necesidad de disponer de existencias de seguridad de crudo y/o productos petrolíferos para consumo propio se convirtió en prioritaria.

En efecto, fue a partir de 1970 cuando la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) decidió comenzar a participar de forma activa en la formación de precios, acordando con las empresas productoras (concesionarias) un sistema conjunto de fijación de precios. Este acuerdo se tradujo en precios del crudo más altos, inflación y tensiones en los mercados financieros. La OPEP pasa definitivamente a ocupar un primer plano a raíz de la cuarta guerra árabe-israelí en septiembre de 1973. La Organización decide imponer un embargo a todos los países defensores de la causa israelí, comenzando por Estados Unidos. Como consecuencia, su producción de crudo se reduce de 20,8 a 15,8 millones de barriles diarios, multiplicándose por cuatro los precios.

Ante el colapso de sus economías, los países industrializados reaccionan con políticas económicas para tratar los graves riesgos que supone la falta de suministro de crudo en las cantidades adecuadas.

En este sentido, en 1974 se crea la Agencia Internacional de la Energía (AIE), organismo multilateral de carácter consultivo en el seno de la OCDE, con el objetivo primordial de reducir la dependencia de las importaciones de petróleo de sus miembros, cooperar en sus políticas energéticas y hacer frente, de forma coordinada, a cualquier crisis energética mediante la puesta en marcha de un programa internacional de almacenamientos estratégicos. La AIE incorpora un sistema homogéneo de corresponsabilidad de

obligación de mantenimiento y disponibilidad de existencias mínimas de seguridad de crudo y productos petrolíferos. Así, la AIE fija como base de cálculo de las obligaciones de existencias mínimas, una cantidad equivalente a, como mínimo, 90 días de las importaciones netas del año natural precedente (los países productores pueden llegar a estar totalmente exentos de esta obligación). Además, en cuanto a la contabilización de dichas existencias, establece la exclusión del 4% de naftas y del 10% adicional por indisponibilidad técnica. España es miembro signatario y fundador de la Carta de la AIE.

Por su parte, también los Estados miembros de la Unión Europea se han dotado de una regulación específica sobre seguridad de suministro de productos petrolíferos. Los seis Estados fundadores de la, entonces, Comunidad Económica Europea adoptaron la Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968 por la cual se les obligaba a mantener un nivel mínimo de almacenamientos de petróleo correspondiente a 65 días de consumo interior. En 1972 (Directiva 72/425/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972), este mínimo aumentó hasta el nivel actual de 90 días.

Posteriormente, se aprueba la Directiva 98/93/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, modificando la Directiva 68/414/CEE para introducir mecanismos para mantener un alto nivel de seguridad de abastecimiento de petróleo mediante criterios fiables y transparentes basados en la solidaridad entre Estados miembros y en una correcta asociación entre el Gobierno y la industria para un eficaz mantenimiento de las reservas.

En resumen, la normativa comunitaria fija la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad (con cierta excepción en relación con los países productores de crudo) en 90 días de consumo medio interno diario, durante el año natural precedente, de tres categorías de productos, sin referencias a la indisponibilidad técnica o a la reducción del 4% en las naftas (a diferencia de la AIE).

Además del sistema de cálculo para el mantenimiento de las existencias de seguridad, también existen diferencias entre los sistemas establecidos por la AIE y la Unión Europea en cuanto a los procedimientos y mecanismos de disposición de las reservas estratégicas ante situaciones de desabastecimiento o perturbación del aprovisionamiento. Por una parte, el “*Co-ordinated Emergency Response Measures*” (CERM) de la AIE, de 1984,

constituye un protocolo de actuación para situaciones de crisis. Por otra, la Unión Europea no tiene actualmente un protocolo de actuación coordinada entre los Estados miembros más allá de las previsiones contenidas en la Directiva 73/238/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, relativa a atenuar los efectos producidos por las dificultades de abastecimiento de petróleo crudo y productos petrolíferos².

2.2 Sobre los antecedentes en España

Desde los años veinte del siglo pasado, también España ha tenido en cuenta la necesidad de garantizar el suministro en caso de crisis. Así, durante la dictadura del General Primo de Rivera, el Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927 establece el Monopolio de Petróleos en España. Entre las obligaciones asignadas a la Compañía Administradora del Monopolio de Petróleos (CAMPESA) se encuentra la de constituir un stock de petróleo suficiente para atender las necesidades del país durante cuatro meses.

En 1967, mediante el Decreto 1824/1967 se exige a las refinerías españolas mantener un nivel de existencias mínimas de crudo, fuelóleos, gasolinas y gasóleos equivalente a dos meses de consumo nacional, uno en forma de crudos de petróleo y otro en forma de productos intermedios o acabados (fuelóleos, gasolinas y gasóleos). Posteriormente, el Decreto 2915/1970 amplía esta obligación al queroseno de aviación, en una cantidad equivalente a la duodécima parte de los volúmenes que han de suministrar de dicho producto de acuerdo con el Plan Nacional de Combustibles.

En 1972 se aprueba el Decreto 3691/1972 que refunde y complementa todas las disposiciones vigentes sobre existencias mínimas obligatorias de productos petrolíferos. Por un lado, introduce una cierta flexibilidad en el régimen de mantenimiento de existencias mínimas considerando para el cómputo de las mismas todas las cantidades que intervienen en el proceso operativo. Por otro lado, fija las existencias mínimas de fuelóleos a mantener en los depósitos de almacenamiento de las industrias consumidoras.

² En este sentido, los intentos por coordinar unas medidas referentes a la seguridad de suministro y desarrollar un protocolo concreto de actuaciones, bajo una perspectiva supranacional, promovidos formalmente por la Comisión Europea mediante varias Propuestas de Directiva del año 2002, han sido finalmente rechazados.

En 1985, con ocasión de la adhesión de España a la CEE, se inicia la liberalización de las importaciones de crudo y productos a España. El Real Decreto 2401/1985 establece el procedimiento de verificación de las condiciones requeridas a los distribuidores al por mayor de productos petrolíferos importados de la CEE, entre las que destaca la obligación de mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a noventa días de sus importaciones anuales.

El Monopolio de Petróleos se extingue con la Ley 34/1992 de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero, liberalizándose el sector petrolero con la aprobación, entre otras medidas, de la exigencia a los operadores al por mayor y a los comercializadores y consumidores, que no se suministren de los anteriores, del mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos hasta un máximo de 120 días de sus ventas o consumos anuales según corresponda.

En desarrollo de la Ley 34/1992, el 28 de octubre de 1994 se aprobó el Real Decreto 2111/1994, hoy derogado, que regulaba la obligación de mantener existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos y constituye la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), como corporación estatal que tiene por objetivo la constitución, mantenimiento, gestión de las reservas estratégicas y control de las existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos en España.

Finalmente, la vigente Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (en adelante Ley de Hidrocarburos), ha establecido una nueva regulación de las obligaciones relacionadas con la garantía de suministro de productos derivados del petróleo, desarrollada por el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, que fija en 90 días la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de hidrocarburos líquidos.

3 GARANTIA DE SUMINISTRO DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS EN ESPAÑA

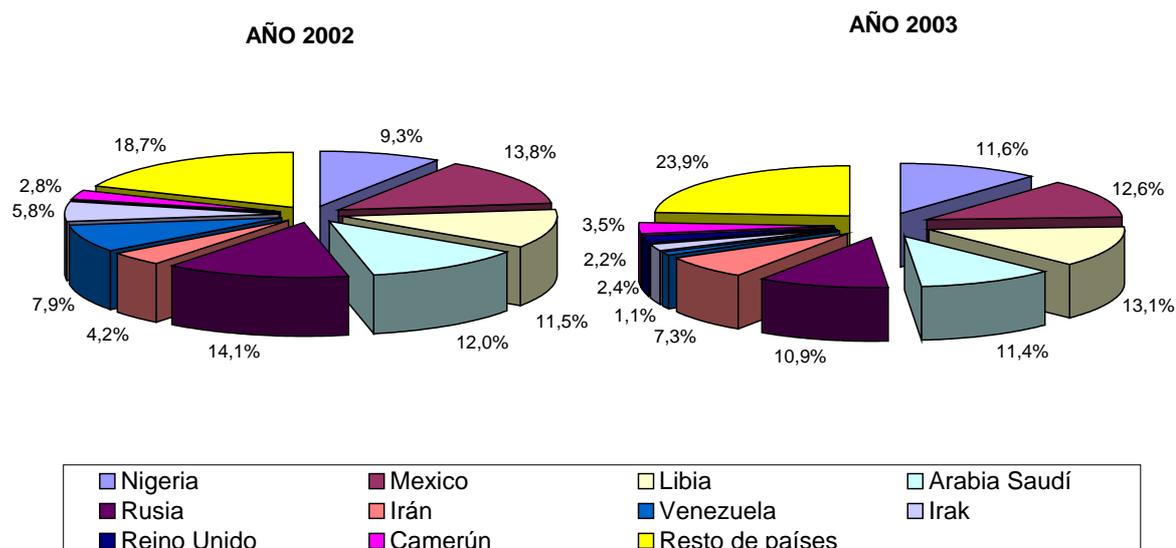
3.1 Grado de autoabastecimiento y consumo de hidrocarburos líquidos.

El consumo de energía primaria en España en 2003 se situó en 136,2 millones de toneladas equivalentes de petróleo (tep), un 2,98% por encima del registrado en el ejercicio precedente. El porcentaje de participación del petróleo en el total fue del 50,9%, ligeramente inferior al de 2002.

Del total del crudo procesado, 57.964 miles de toneladas, únicamente 321 provinieron de producción interior (un 1,6% más que en el año 2002), el resto fue importado, de forma que el grado de autoabastecimiento de España se situó en torno al 0,5%. El crudo importado tuvo su origen, por áreas geográficas, en África (39,2%), Oriente Medio (21,8%), América (14,2%) y Europa más Ex Republicas Soviéticas (24,8%).

Gráfico 3.1.1.: Origen importaciones de crudo. Años 2002-2003

Datos en porcentaje



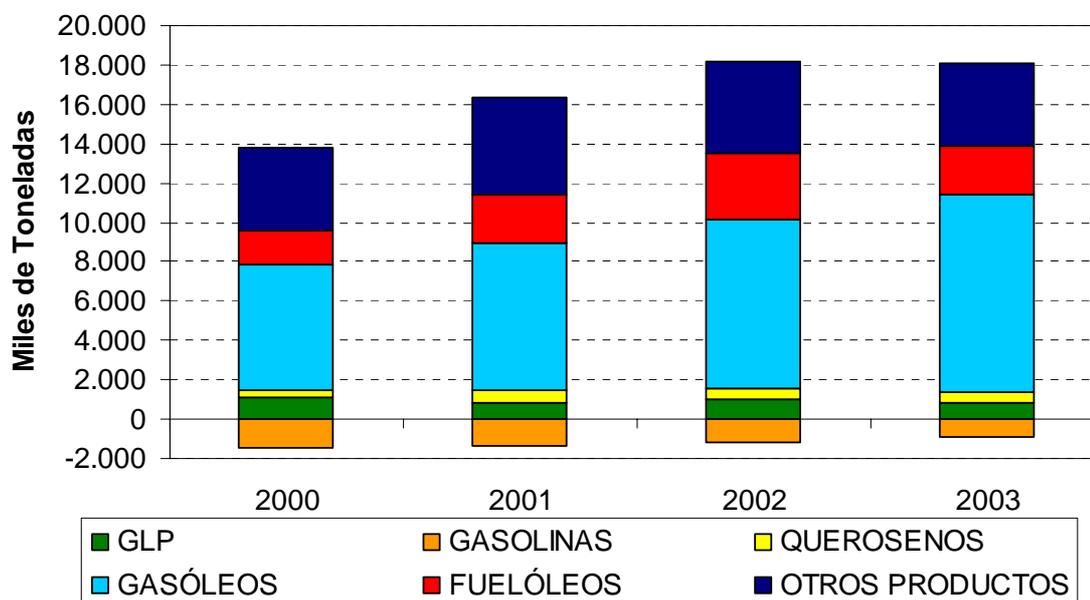
Fuente: Boletín Estadístico de Hidrocarburos y CNE

España, además de crudo, también importa una gran cantidad de productos refinados, fundamentalmente gasóleos. Únicamente las gasolinas presentan un saldo neto

exportador. En el año 2003 el saldo neto importador de productos petrolíferos fue de 17,19 millones de toneladas (MTm), cantidad ligeramente inferior a la del año anterior (17,26 MTm).

Gráfico 3.1.2.: Importaciones netas de productos. Años 2000-2003

Datos en miles de toneladas

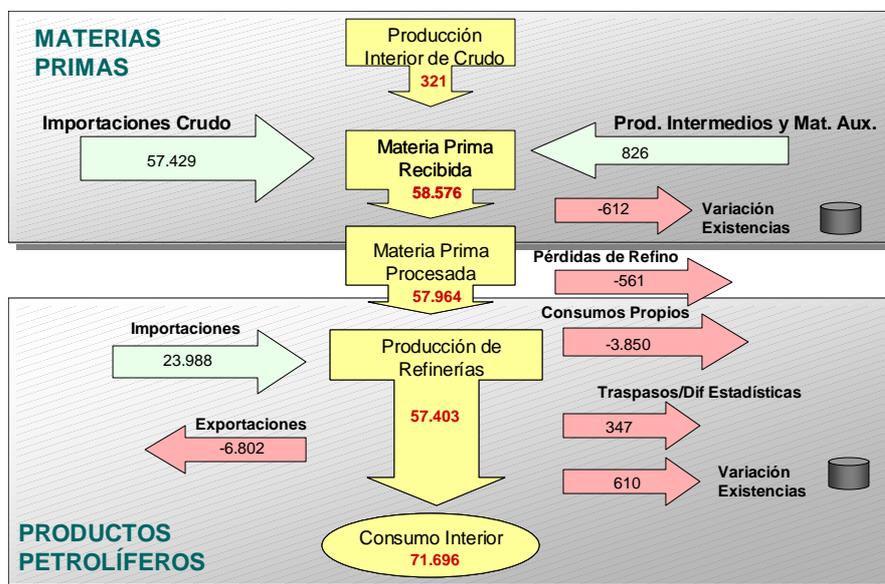


Fuente: Boletín Estadístico de Hidrocarburos

En definitiva, España presenta una alta dependencia del suministro exterior tanto de crudo como de productos petrolíferos para abastecer las necesidades de consumo del mercado nacional. En el gráfico 3.1.3. se observa el balance de producción y consumo de crudo y productos petrolíferos (incluidos los GLP) para el año 2003.

Gráfico 3.1.3.: Balance crudos y productos petrolíferos. Año 2003

Datos en miles de toneladas



Fuente: Boletín Estadístico de Hidrocarburos

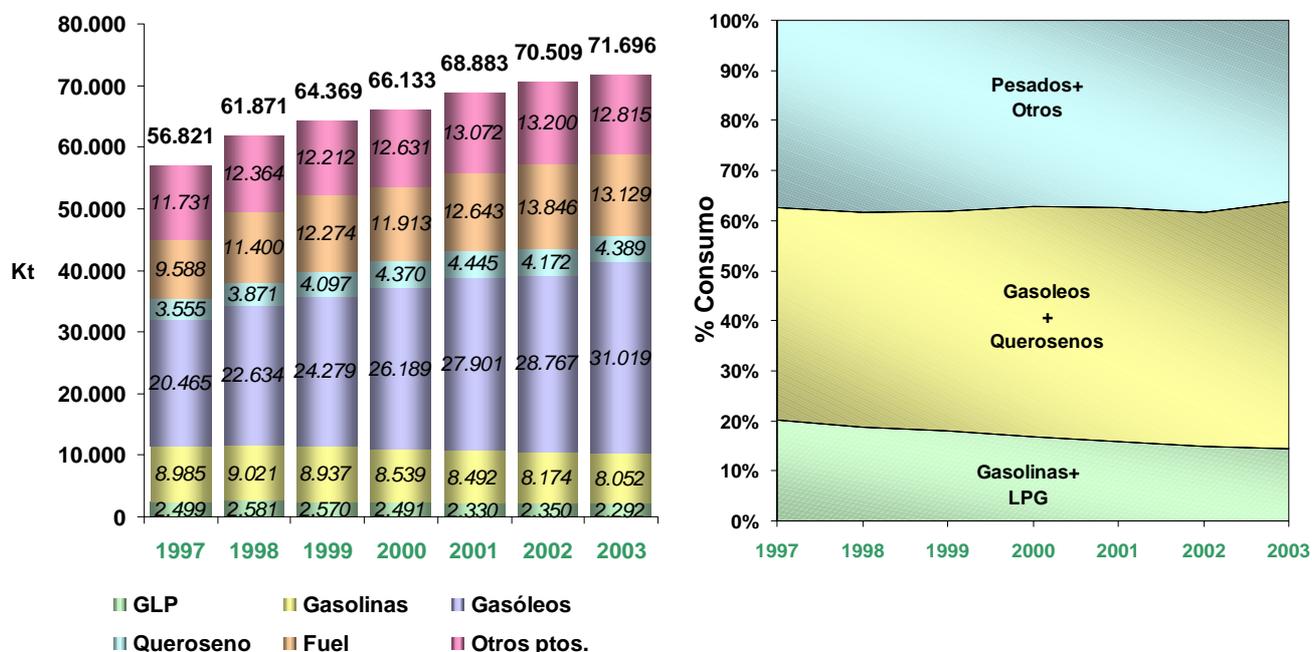
Como consecuencia de esta dependencia de fuentes externas de suministro, se viene produciendo un importante déficit en la balanza energética, siendo ésta, a su vez, una de las partidas más importantes dentro de la balanza de pagos nacional.

Por último, dado que las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad se fijan en el sistema español en base a las ventas o consumos en el mercado nacional, resulta procedente analizar brevemente la evolución de dicha variable por categoría de producto.

El consumo total de productos derivados del petróleo en España ascendió a 71,7 millones de toneladas en el año 2003, lo que supone un aumento acumulado desde el año 1997 de aproximadamente el 27%. Como se observa en el gráfico 3.1.4. se viene produciendo un descenso en el consumo de la parte más ligera del barril (gasolinas y GLP), debido principalmente a la caída en el consumo de gasolinas por la progresiva dieselización del parque automovilístico. Los destilados medios (gasóleos y querosenos) son los de mayor consumo sobre el total nacional.

Gráfico 3.1.4.: Evolución consumo productos petrolíferos

Datos en miles de toneladas y porcentajes



Fuente: Boletín Estadístico de Hidrocarburos

Las previsiones oficiales para los próximos años adelantan un crecimiento medio anual del consumo energético nacional del 3,48%. Los productos derivados del petróleo, cuya demanda se verá impulsada principalmente por el sector transporte, supondrán el 2,87% de este total. Este hecho implicará, a su vez, una mayor exigencia para la fabricación de destilados medios.

Cuadro 3.1.1. : Evolución prevista del consumo de energía final en España

Datos en miles de toneladas equivalentes de petróleo y porcentajes

	2005		2010	
	KTEP	%	KTEP	%
CARBÓN	2.410	2,2	2.246	1,8
PRODUCTOS PETROLÍFEROS	64.698	59,4	73.798	58,1
GAS NATURAL	18.297	16,8	22.384	17,6
ELECTRICIDAD	19.329	17,8	23.421	18,4
ENERGÍAS RENOVABLES	4.131	3,8	5.215	4,1
TOTAL	108.865	100,0	127.064	100,0

Fuente: Ministerio de Economía, hoy de Industria, Turismo y Comercio

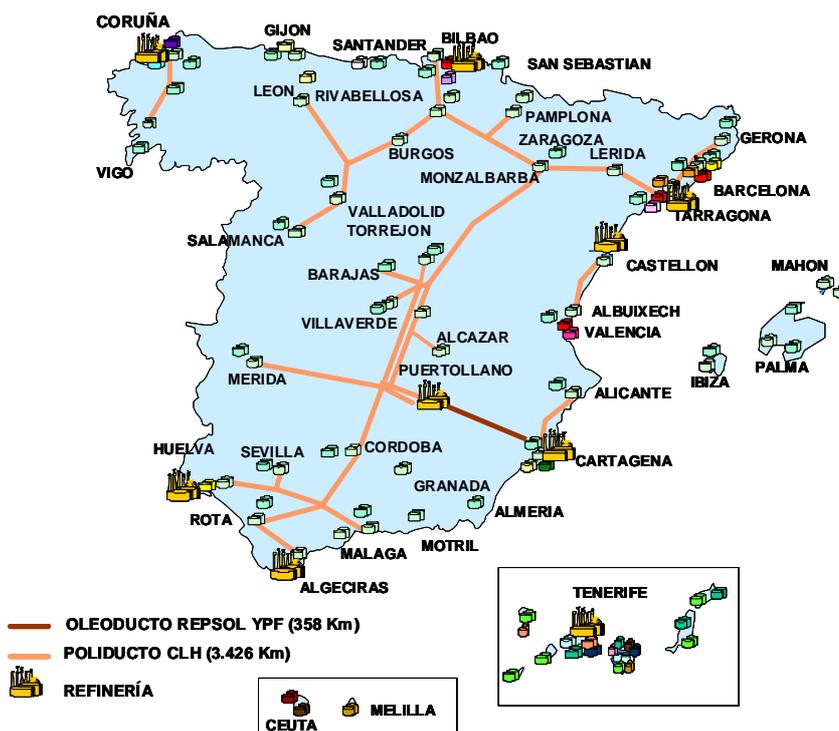
10 de febrero de 2005

3.2 Capacidad de almacenamiento

En lo que se refiere a la estructura del sector logístico español de hidrocarburos líquidos, destaca el papel de la COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS CLH, S.A. (en adelante CLH), titular de la única red de poliductos que conecta las refinerías peninsulares. Su capacidad de almacenamiento se elevaba, a 31 de diciembre de 2003, a 6.301 miles de m³, distribuida en 40 instalaciones de almacenamiento (6.165 miles de m³) y 33 instalaciones aeroportuarias (136 miles de m³).

Gráfico 3.2.1.: Logística básica y almacenamiento a 31/12/2003

COMPAÑÍA	INST	K m ³
CLH	73	6.301
TEPSA	3	282
DECAL	2	684
DUCAR	2	194
DISA	6	189
TERQUIMSA	2	205
T.CANARIOS	4	176
ESERGUI	1	150
PTROVAL	1	139
EUROENERGO	1	666
FORESTAL AT	1	224
SHELL	2	75
TERQUISA	1	30
SARAS	1	112
TEXACO	1	56
CMD	4	33
ATLAS	1	55
PETROCAN	2	138
CEPSA AVIAC	3	4
AGIP	1	56
FORESA	1	68
21 COMPAÑÍAS	113	9.836



Fuente: CNE

La capacidad total de almacenamiento de las compañías que prestan servicio de almacenamiento alternativo a CLH es de 2.616 miles de m³ en Península y Baleares y de 919 miles m³ en Canarias, Ceuta y Melilla. Está repartida entre 40 instalaciones de almacenamiento titularidad de 20 compañías. A esta capacidad se añade la existente en

las refinerías españolas pertenecientes a los Grupos REPSOL YPF, CEPSA y BP, que asciende a 8.086 miles de m³ para productos petrolíferos (excluidos los GLP) y a 8.876 miles de m³ para materias primas y semirrefinados.

El nivel total de stocks de materias primas y productos petrolíferos almacenados en España a 31 de diciembre de 2003 alcanzó la cifra de 17,5 millones de toneladas, un 3,6% superior a la del año 2002.

Cuadro 3.2.1.: Stocks de materias primas y productos en España a 31/12/2003

Datos en miles de toneladas

	INDUSTRIA	CORES	TOTAL
MATERIAS PRIMAS	4.816	1.955	6.771
Crudo	3.506	1.955	5.461
Semirrefinados	1.295	0	1.295
Aditivos y Oxigenados	15	0	15
PRODUCTOS	8.152	2.573	10.725
GLP	321	0	321
Gasolinas	982	554	1.536
Gasóleos	3.215	198	3.413
Querosenos	535	1.563	2.098
Fuelóleos	1.361	258	1.619
Coque	794	0	794
Otros Productos	336	0	336

Fuente: CORES

La industria almacena, de forma indiferenciada con sus stocks operativos, los volúmenes exigidos para dar cumplimiento a los requerimientos de garantía de suministro, en los depósitos de las refinerías, en sus propias instalaciones y/o en instalaciones de compañías que prestan servicio de almacenamiento a terceros³. CORES, por su parte, atiende sus obligaciones de mantenimiento de reservas estratégicas mediante arrendamiento de capacidad de almacenamiento tanto de almacenistas como de refinerías, habiendo iniciado proyectos que le permitirán acceso a nueva capacidad mediante diversas fórmulas para el cumplimiento de las nuevas obligaciones asumidas en virtud del Real Decreto 1716/2004.

³ La CNE publica los precios y condiciones de acceso a dichas instalaciones en su página web.

3.3 Sobre la regulación de la garantía de suministro de hidrocarburos líquidos

España, como miembro signatario y fundador de la Carta de la Agencia Internacional de la Energía y posteriormente Estado miembro de la Unión Europea, también ha otorgado en su normativa nacional un carácter relevante a la creación y mantenimiento de un stock de crudo y productos petrolíferos con el que poder garantizar el suministro en caso de crisis.

La vigente Ley de Hidrocarburos, en su Exposición de Motivos, reconoce expresamente la especial importancia que, para el desenvolvimiento de la vida económica nacional, tiene el suministro de productos petrolíferos y de gas natural.

En base a esta consideración se introducen en dicho texto legal prescripciones tendentes a salvaguardar la seguridad y continuidad de los suministros de hidrocarburos, mediante el establecimiento de las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos y de gas natural y a la diversificación de suministros de gas, previendo incluso, con carácter excepcional, ciertos supuestos de intervención directa en el mercado por parte de los poderes públicos en casos de emergencia.

En definitiva, la importancia de los aprovisionamientos de hidrocarburos para la economía española y los riesgos asociados a la dependencia externa, otorgan a las obligaciones relacionadas con la garantía de suministro una especial relevancia. En concreto, dentro del capítulo IV del Título III de la Ley de Hidrocarburos, bajo el epígrafe de “Garantía de Suministro”, se recogen las siguientes previsiones:

- El artículo 49 consagra con carácter general el derecho de los consumidores al suministro de productos derivados del petróleo en el territorio nacional y relaciona las medidas que pueden adoptarse por el Consejo de Ministros en situaciones de escasez de suministro.
- Los artículos 50 y 51 regulan lo referente a las existencias mínimas de seguridad (sujetos obligados, cantidad máxima exigible e inspección del cumplimiento de la

obligación) y a las existencias estratégicas (remisión expresa a su desarrollo reglamentario).

- El artículo 52 se dedica a la regulación de las funciones y composición de CORES, que será objeto de análisis detallado en el epígrafe 3.4 de este informe.
- Finalmente, el artículo 53 establece la obligación para los sujetos obligados y compañías logísticas de cumplir las directrices dictadas por el Ministerio competente, incluyendo la puesta a disposición de los suministros prioritarios que se señalen por razones estratégicas.

Pero también fuera del ámbito del citado capítulo IV se contienen algunas previsiones que afectan al régimen de garantía de suministro de hidrocarburos líquidos. En primer lugar, el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos reconoce el derecho de acceso de terceros a las instalaciones fijas de transporte y almacenamiento de hidrocarburos líquidos mediante un proceso negociado entre las partes. De acuerdo con el apartado 2 de este mismo precepto, cuando el solicitante del acceso tenga la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad podrá solicitar la prestación del servicio de almacenamiento para dichas existencias, que le habrá de ser concedido en función de la utilización operativa contratada. Caso de no existir capacidad disponible para todos los demandantes del servicio, se asignará la existente con un criterio de proporcionalidad.

Además, los artículos 109 y 110 tipifican el incumplimiento de la normativa sobre existencias mínimas de seguridad como infracción administrativa, que tendrá la consideración de muy grave cuando el incumplimiento suponga una alteración significativa del régimen de existencias.

Por otra parte, entre las condiciones que han de cumplir los operadores al por mayor para obtener dicho título (reguladas, en ausencia de desarrollo reglamentario específico y en lo que no se oponga a la Ley de Hidrocarburos, en el Real Decreto 2487/1994⁴), también se

⁴ Real Decreto 2487/1994, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Regulador de las Actividades de Distribución al por Mayor y Distribución al por Menor mediante suministros directos a instalaciones fijas de carburantes y combustibles petrolíferos.

contemplan ciertos requisitos que tienen como primer objetivo asegurar la garantía de suministro, incluyendo la disposición por parte de los solicitantes de la preceptiva autorización de actividad de instalaciones y medios de recepción, almacenamiento y transporte adecuados a los suministros previstos en sus planes anuales de aprovisionamiento y a sus obligaciones de mantener existencias mínimas de seguridad⁵.

En ámbito reglamentario, el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, desarrolla las previsiones de la Ley de Hidrocarburos en materia de seguridad de suministro.

La elaboración y aprobación de un desarrollo normativo específico de la Ley de Hidrocarburos se hacía especialmente necesaria a fin de contar con una normativa reglamentaria acomodada a las nuevas prescripciones legales sobre mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de gas natural y gases licuados del petróleo y sobre diversificación de abastecimiento del gas natural. Igualmente resultaba necesario concretar determinados aspectos regulados por las mencionadas Directivas 98/93/CE y 68/414/CEE.

En base a lo establecido por el Real Decreto 1716/2004, las obligaciones consisten (en lo referente exclusivamente a los hidrocarburos líquidos) en el mantenimiento de 90 días de las ventas o consumos de los 12 meses anteriores de los sujetos obligados, fijándose para su cómputo un periodo de tres meses entre la terminación de los 12 meses considerados y la fecha de contabilización. El ámbito de aplicación se extiende a tres grupos de productos petrolíferos líquidos: 1) gasolinas auto y aviación, 2) gasóleos de automoción, otros gasóleos, querosenos de aviación y otros querosenos, y 3) fuelóleos. Los sujetos obligados son, por una parte, los operadores autorizados a distribuir al por mayor productos petrolíferos (en adelante operadores al por mayor), y por otra, tanto las empresas que desarrollan una actividad de distribución al por menor como los

⁵ Dicha disponibilidad debe ser justificada documentalmente, debiendo indicarse la ubicación y capacidad de las instalaciones en cuestión, así como los medios de recepción, almacenamiento y transporte, propios o ajenos, utilizados para el abastecimiento y distribución.

consumidores de carburantes y combustibles petrolíferos, en la parte no adquirida a los citados operadores al por mayor.

Se permite constituir las existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos líquidos en forma de crudos, materias primas o productos semirrefinados, en base a tres criterios opcionales y alternativos de equivalencia. No se podrán mantener en forma de crudo, semirrefinados o materias primas más del 40% de la obligación total correspondiente a los grupos de gasolinas y destilados medios, ni más del 50% del grupo de los fuelóleos.

En cuanto a la contabilización de existencias mínimas, se computarán las cantidades propiedad del sujeto obligado o aquéllas que se encuentran a su total disposición en virtud de contratos de arrendamiento. Por otra parte, para la determinación de la obligación no tendrán la consideración de ventas las realizadas entre operadores y se deberán excluir las exportaciones y las salidas de productos con destino a otros Estados miembros de la Unión Europea, los suministros de productos petrolíferos destinados a la navegación marítima internacional y cualesquiera otras operaciones asimilables a las exportaciones.

Aquellos sujetos que desarrollen una actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles o que sean consumidores de estos productos, y estén sujetos a la obligación de mantenimiento de existencias mínimas, siempre que sus ventas o consumos no alcancen un 0,5% del volumen total de cada grupo de productos, podrán cumplir con la exigencia mediante el pago de una cuota a CORES.

Por último, de los 90 días de consumo o ventas, que constituyen las existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos, excluidos los GLP, tendrá la consideración de existencias estratégicas un volumen equivalente a la mitad (45 días), correspondiendo a CORES la constitución, mantenimiento y gestión de estas reservas en la forma en que se desarrollará en el apartado 3.4 de este informe. Esta ampliación del volumen de reservas estratégicas (de 30 a 45 días) y la consecuente reducción del de existencias mínimas a cargo de la industria (de 60 a 45 días) se realizará de forma progresiva y con carácter anual a partir del 1 de enero de 2005, en un máximo de dos años.

En consecuencia, las novedades más significativas referidas a los hidrocarburos líquidos introducidas en el RD 1716/2004, respecto al ahora derogado Real Decreto 2111/94 son las siguientes:

1. Se modifica el periodo de cómputo de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas, quedando fijado en 90 días de ventas o consumos en los 12 meses anteriores al de contabilización, con 3 de decalaje. Anteriormente, el cómputo se realizaba en base a los doce meses inmediatamente anteriores.
2. Se amplía las posibilidades de conversión de crudos y semirrefinados a productos para el cómputo de existencias mínimas.
3. Se permite el mantenimiento de existencias mínimas tanto en régimen de propiedad como a plena disposición del sujeto en virtud de un contrato de arrendamiento.
4. Se amplía de 30 a 45 días (con un periodo transitorio) el volumen de existencias mínimas que tienen la consideración de reservas estratégicas.

Todas estas modificaciones introducidas por el Real Decreto 1716/2004 van a permitir una mayor flexibilidad en el cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, de las requerimientos exigibles en materia de existencias mínimas de seguridad.

3.4 Consideraciones sobre CORES

3.4.1 Sobre el régimen jurídico de CORES

La Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), corporación de derecho público con personalidad jurídica propia, se constituyó el 6 de julio de 1995, al amparo del Real Decreto 2111/1994. Se rige por lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos y el Real Decreto 1716/2004, anteriormente mencionados.

El objeto social de CORES es la constitución, mantenimiento y gestión de las reservas estratégicas de productos petrolíferos, el control del cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, tanto de hidrocarburos líquidos,

como de gases licuados del petróleo (GLP) y gas natural, y el control del cumplimiento de la obligación de diversificación de los suministros de gas natural.

Según los Estatutos de CORES, en su redacción dada por el Real Decreto 1716/2004, los órganos de representación de la Corporación son la Asamblea General, la Junta Directiva y el Presidente, representante legal de la Corporación.

La Asamblea General está constituida por todos los miembros de CORES. Son miembros por adscripción obligatoria los operadores autorizados a distribuir al por mayor en el territorio nacional productos petrolíferos, incluidos los GLP, así como los transportistas que incorporen gas al sistema y los comercializadores de gas natural. Su función principal es la aprobación de las cuentas y de la gestión de los órganos de administración. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el plazo de 15 días, podrá imponer su veto sobre determinados acuerdos alcanzados en la Asamblea.

La Junta Directiva está formada por el Presidente y once vocales, siendo cuatro de ellos de nueva entrada a raíz del Real Decreto 1716/2004. Estos nuevos vocales son: el representante de la Comisión Nacional de Energía, el de los operadores al por mayor de GLP, el de los transportistas que incorporan gas al sistema y el de los comercializadores de gas natural. Corresponde a la Junta Directiva, entre otras funciones, determinar la política general de actuación de CORES y aprobar las propuestas de fijación de cuotas para su remisión al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la elaboración de un manual de inspección y las demás competencias no atribuidas a la Asamblea o al Presidente.

3.4.2 Sobre el régimen económico de CORES

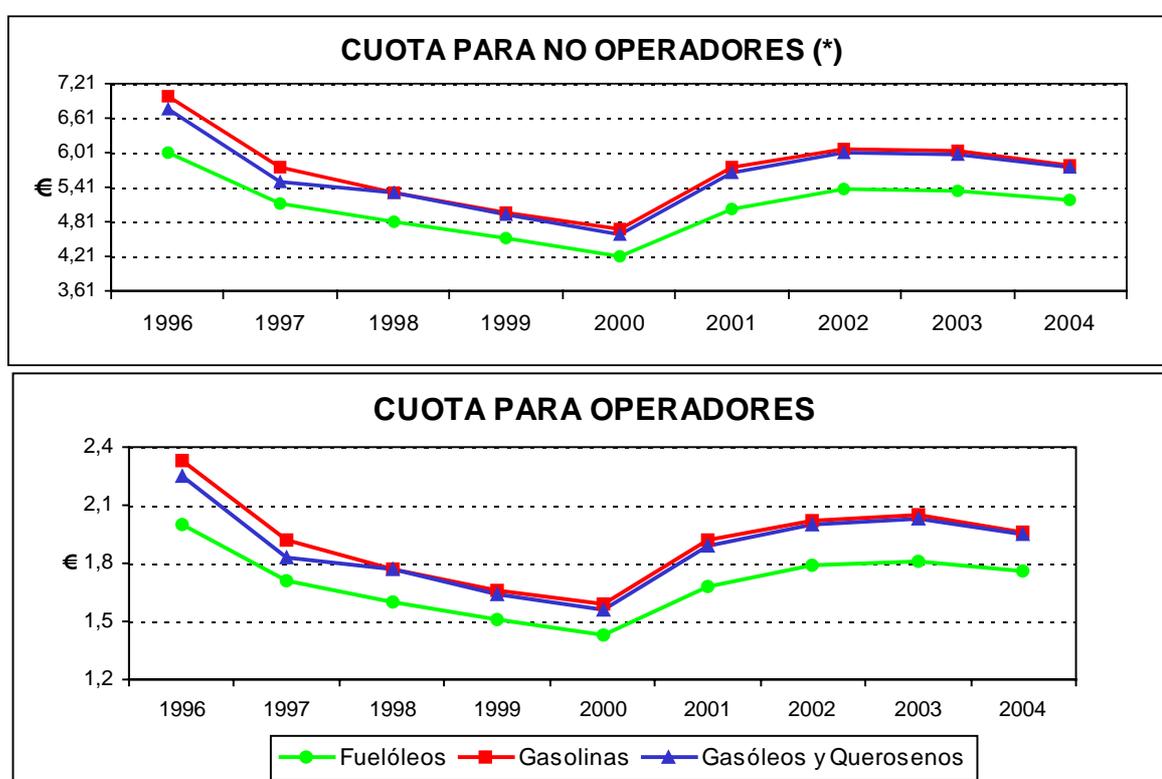
Las reservas estratégicas son financiadas por los sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad mediante el pago de una cuota unitaria por tonelada métrica o metro cúbico vendido o consumido, distinta para cada grupo de productos y determinada en función de todos los costes previstos por CORES. Bajo determinadas circunstancias los sujetos obligados pueden abonar a CORES los costes de constitución,

mantenimiento y gestión de la totalidad de sus existencias mínimas de seguridad exigidas, incluidas las estratégicas.

El gráfico 3.4.1. muestra la evolución de las cuotas, anualmente determinadas mediante Orden Ministerial.

Gráfico 3.4.1.: Evolución de las cuotas CORES

Datos en euros por metro cúbico y euros por tonelada métrica (fuelóleos)



Fuente: CNE

(*) Por "cuotas para no operadores" se entienden aquellas exigibles a los sujetos obligados que no disponen de instalaciones de almacenamiento en el territorio aduanero español de manera estable o que no alcanzan unas ventas o consumos equivalentes a un 0,5% del volumen total de cada grupo de productos petrolíferos, vendidos o consumidos en el territorio nacional.

Cabe señalar que el Real Decreto 1716/2004 introduce como novedad el establecimiento de una cuota anual para la financiación de los gastos de CORES en actividades relativas a los GLP y al gas natural, a satisfacer por los correspondientes sujetos obligados en función de su participación en el mercado.

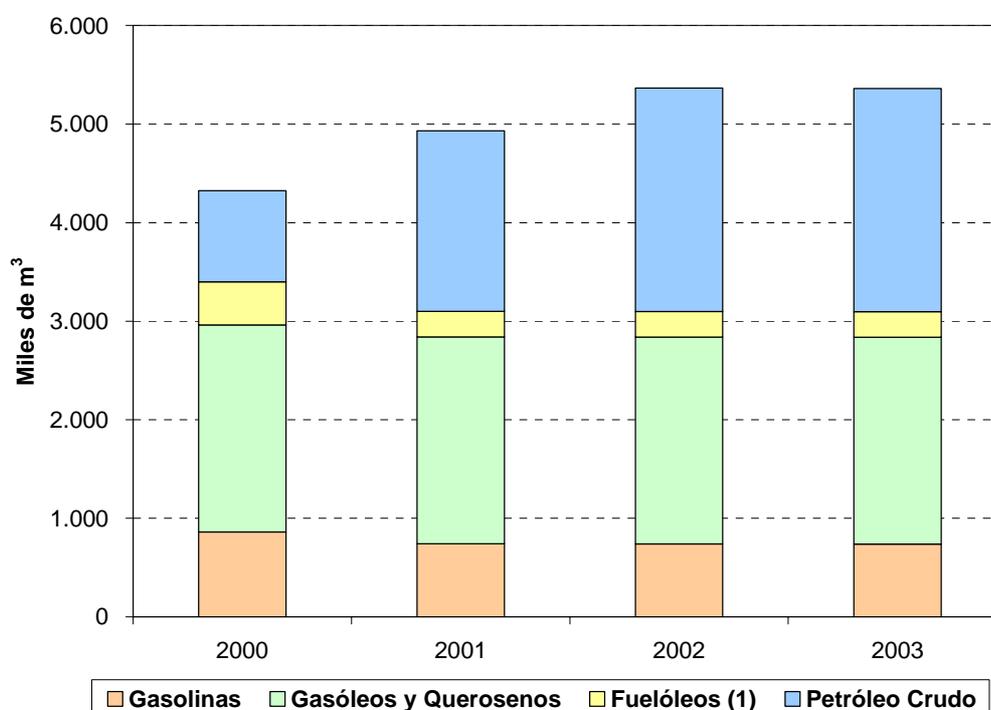
3.4.3 Sobre la constitución, gestión y mantenimiento de reservas estratégicas

Como se ha señalado anteriormente, es función de CORES la constitución, gestión y mantenimiento de la parte de existencias mínimas de seguridad de hidrocarburos líquidos considerada como reservas estratégicas.

A finales de 2003 las reservas estratégicas almacenadas por CORES ascendían a 737 miles de m³ de gasolinas, 2.101 miles de m³ de gasóleos y querosenos, 258 miles de toneladas de fuelóleos y 1.955 miles de toneladas de crudo. El gráfico 3.4.2. muestra la evolución del volumen de reservas estratégicas mantenidas por CORES desde el año 2000.

Gráfico 3.4.2.: Evolución reservas estratégicas de CORES

Datos en miles de metros cúbicos



(1) Para una densidad del fuelóleo de 1 gr/cm³

Fuente: CORES

Para el almacenamiento de estas reservas estratégicas CORES puede concertar, en condiciones de mercado, contratos de compra o arrendamiento de la capacidad de almacenamiento necesaria. Los miembros de la Corporación que sean propietarios de almacenamiento deberán vender o arrendar capacidad a CORES en condiciones de mercado, siempre que ésta lo solicite.

En cuanto a la adquisición de reservas estratégicas, a raíz del Real Decreto 1716/2004 se considera la permuta como posible forma de adquisición por parte de CORES de las existencias necesarias. Anteriormente sólo se contemplaba la adquisición por medio de la compra.

Las operaciones de compra, venta, permuta, arrendamiento y almacenamiento de reservas estratégicas se ajustarán a contratos tipo cuyos modelos han de ser aprobados por la Dirección General de Política Energética y Minas, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En relación con la distribución geográfica de las reservas estratégicas se introduce la posibilidad de que, cuando circunstancias especiales lo justifiquen, se ubique en el territorio correspondiente el volumen de existencias estratégicas preciso para hacer frente a posibles necesidades en caso de emergencia. Asimismo, se establece que CORES deberá, con periodicidad anual, rendir cuentas a la Dirección General de Política Energética y Minas de la distribución geográfica de las existencias estratégicas, y, en su caso, de los planes para su futura modificación.

4 OTROS SISTEMAS DE GARANTIA DE SUMINISTRO

La economía europea depende de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) para atender sus necesidades energéticas. Según el Libro Verde de la Comisión Europea sobre Seguridad de Suministro Energético, estos combustibles representan el 80% del consumo energético de la Unión Europea con previsión de que se acentúe esta dependencia en el futuro si no se producen cambios en las actuales pautas de consumo.

Del conjunto de combustibles fósiles, los hidrocarburos presentan además un balance producción/demanda claramente desfavorable (dos terceras partes corresponden a

importaciones fuera de la Unión Europea). Esta dependencia exterior es especialmente evidente en el caso del petróleo, dado que aproximadamente un 90% proviene de países ajenos a la UE. El propio Libro Verde estima que la dependencia para el año 2020 se situará en torno al 90% del consumo en el caso del petróleo y 70% del gas natural. Adicionalmente, hay que resaltar que una parte significativa de las importaciones de petróleo se concentra en la región de Oriente Medio (aproximadamente el 45%).

Aunque la dependencia influye en todos los sectores de la economía, es en el transporte donde la incidencia es mayor, ya que en este sector la participación de los hidrocarburos líquidos alcanza el 98% del consumo, según el propio Libro Verde.

Por todo ello, tanto la seguridad de suministro en materia energética, y concretamente de los hidrocarburos, como un adecuado sistema de mantenimiento y gestión de existencias mínimas de seguridad, son aspectos que ocupan un lugar prioritario entre las preocupaciones de la Unión Europea.

4.1 Sobre los sistemas de mantenimiento de existencias mínimas en la UE-15

Los Estados miembros de la Unión Europea que, como España, son al mismo tiempo signatario de la Carta de la AIE deben, en lo referente al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, cumplir no sólo con las prescripciones derivadas de la normativa europea (Directivas antes citadas), sino también con los compromisos asumidos en el seno de la AIE. Sin embargo, como se ha señalado en el apartado 2.1, ambas fuentes de obligaciones no siempre son coincidentes en cuanto al alcance y la forma en que deben ser cumplidas.

Independientemente del modo en que cada país decida dar cumplimiento a su obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y, por tanto, con independencia de quiénes sean los sujetos sobre los que recae dicha obligación, el almacenamiento y gestión de las mismas puede ser llevado a cabo por las compañías que participan en el sector petrolero del país, o por una agencia o corporación, que por lo general es de

carácter público. En base a ello, se pueden definir los siguientes tipos de almacenamiento:

- almacenamientos privados (compañías)
- almacenamientos de agencia
- almacenamientos mixtos: cualquier combinación entre los anteriores tipos de almacenamiento

A continuación se describen los aspectos más relevantes de los sistemas establecidos para el cumplimiento de las obligaciones de mantenimiento de existencias de seguridad en diferentes Estados europeos, haciendo especial énfasis en mercados relevantes como el francés, el británico y el alemán.

Austria:

La disponibilidad de forma permanente de existencias suficientes para cubrir 90 días de las importaciones netas queda garantizada mediante una Ley de 1982. La obligación de mantenimiento de existencias mínimas recae sobre todos los importadores, que deben mantener como existencias un 25% del total de importaciones netas realizadas en el ejercicio anterior. Por otra parte, no existe una diferenciación efectiva entre existencias operativas y de seguridad. Además, el 10% de las existencias tienen la calificación de no disponibles.

En 1976, con la entrada de Austria en la AIE se creó la ELG (*Erdollagergesellschaft*), corporación para el mantenimiento de existencias, propiedad de las principales compañías petroleras, incluida la austriaca OMV. Así, las compañías obligadas al mantenimiento de existencias pueden constituir sus propias existencias bien de manera conjunta con otros operadores, bien mediante un contrato con una compañía almacenista o transfiriendo sus obligaciones a la ELG, que por ley esta obligada a firmar contratos con cualquier compañía petrolera. Las tarifas máximas de almacenamiento son establecidas por el Ministerio de Economía.

Durante los años 80, el gobierno quiso establecer la obligación de mantenimiento de una cuantía mínima en la ELG, ya que ésta atravesaba problemas financieros derivados de la infrautilización de su capacidad de almacenamiento. Finalmente la propuesta se desestimó.

Bélgica:

La responsabilidad de mantenimiento de existencias de seguridad recae sobre las compañías petroleras. En este sentido, un Real Decreto de 11 de octubre de 1971, modificado en 1976, establece las bases para la constitución de existencias mínimas, obligando a las compañías importadoras al mantenimiento de existencias en tres grupos de productos (gasolinas, destilados medios y fuelóleos) equivalentes al 25% de sus ventas en el mercado interior realizadas en el ejercicio precedente. Tampoco existe una diferenciación efectiva entre las existencias operativas y las de seguridad, a pesar de que se registra un exceso de capacidad de almacenamiento (en 1999 únicamente se utilizaba un 30-40% de la capacidad de almacenamiento existente en Bélgica).

Mediante Real Decreto de octubre de 1997 se suprimieron en Bélgica preexistentes obligaciones consistentes en la exigencia de una capacidad de almacenamiento mínima de 10.000 m³ para cada categoría de producto importado y en el requerimiento de almacenamiento físico mínimo de 7.000 m³, al ser consideradas estas exigencias como barreras de entrada para los nuevos importadores y normas contrarias al mercado interior, al no guardar los volúmenes exigidos relación con las ventas realizadas por cada sujeto obligado.

A finales de 2003 el Gobierno belga retomó la iniciativa de modificación del vigente sistema de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad, mediante la creación, entre otras medidas, de una agencia estatal de almacenamiento de existencias de seguridad.

Dinamarca:

A pesar de que Dinamarca, dada su condición de exportador neto, no está obligada por la AIE al mantenimiento de existencias mínimas, cumple con los requerimientos establecidos por la Directiva 98/93/CE. En base a lo dispuesto por la citada Directiva la obligación de mantenimiento de existencias, que recae sobre las empresas petroleras, ha disminuido de 90 a 81 días de consumo, debido a la aplicación de la exención de un máximo del 25% derivada de su condición de país productor. La mayor parte de las existencias de seguridad son mantenidas por la *Association of Danish Oil Reserve Stocks* (FDO).

La normativa danesa asegura unas reservas 13,5 días superiores a las fijadas por la Unión Europea, permitiendo de esta manera la participación del país en el plan “*Coordinated Emergency Response Measures (CERM)*” de la AIE mediante el mecanismo de disposición de existencias.

Finlandia:

La Ley de seguridad de suministro (1992) estableció la base legal para asegurar el suministro de varios productos básicos en caso de crisis, entre ellos el petróleo. En base a lo dispuesto en la citada Ley, el Gobierno es responsable de asegurar un sistema de control tanto de la demanda como de la oferta de energía. Además, el Estado posee sus propias existencias, que aseguran en todo momento la consecución del volumen de existencias mínimas obligatorias. En 1996, el Gobierno situó el nivel mínimo de reservas en el equivalente al consumo medio de 7 meses.

En 1993, en base a lo dispuesto en la Ley de 1992, se creó la *National Emergency Supply Agency* (NESA), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, con el objetivo de desarrollar y mantener la seguridad de suministro. Por tanto, NESA se presenta como la agencia nacional de mantenimiento de existencias de seguridad, y es la encargada de mantener las existencias de seguridad propiedad del Estado. Parte de estas existencias se destina exclusivamente al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la AIE.

Adicionalmente, en base a lo establecido por la “*Act on Compulsory Stockholding of Imported Fuels*”, existe una obligación de mantenimiento para los importadores en base a sus importaciones netas de cada producto y crudo. Esta ley fue revisada en 1997, fijando la obligación de mantenimiento de existencias correspondientes a los productos y crudos importados en las importaciones medias correspondientes a dos meses.

Grecia:

Hasta octubre de 2002, en base a la Ley 2289/95 y la Decisión Ministerial D1/FA33/11264/367/1995, los operadores petrolíferos estaban obligados a mantener un volumen de existencias mínimas de seguridad equivalentes a 90 días de sus ventas al mercado interior, realizadas durante el año natural precedente, de las tres categorías de productos señaladas por la UE.

Los distribuidores y comercializadores, sobre los que se aplicaban las mismas exigencias, cumplían con sus obligaciones de mantenimiento de existencias principalmente mediante la transferencia de éstas a las compañías refineras, vinculando esta posibilidad a la adquisición de producto a las refinerías. En este sentido, en 1997 las refinerías almacenaban el 80% de las existencias. Por su parte, los nuevos entrantes estaban obligados a mantener unas existencias equivalentes a sus ventas previstas durante los tres primeros meses de actividad.

Por otro lado, no se registraba un almacenamiento separado entre existencias estratégicas y operativas, y además la legislación griega no recogía la reducción del 10% en la cuantía de existencias disponibles.

Este sistema de almacenamiento y gestión de existencias mínimas de seguridad fue declarado, como se verá más adelante, incompatible con el Tratado CE por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en octubre de 2001 por lo que fue modificado con posterioridad a través de la aprobación en octubre de 2002 de la Ley 3054/2002, actualmente en vigor.

La citada Ley 3054/2002 obliga a todos aquellos sujetos que importan crudo, productos petrolíferos o productos intermedios, sin hacer diferenciación entre aquellos que disponen de capacidad de refino en el país y los que no, a mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a 90 días de las importaciones netas totales realizadas durante el año natural precedente. Dentro de este grupo de sujetos se incluyen los grandes consumidores que importan productos petrolíferos para consumo propio, entendiéndose por grandes consumidores todos aquellos cuyo consumo anual de productos, de las tres categorías indicadas por la UE, supera las 150.000 toneladas.

Al igual que con la normativa anterior, es posible computar como existencias mínimas las existencias operativas y, adicionalmente, se permite a las compañías refineras contabilizar parte de sus obligaciones en forma de crudo y productos intermedios.

Como novedad, la Ley 3054/2002 obliga a los sujetos que deben mantener existencias mínimas de seguridad a almacenar la totalidad de las mismas en instalaciones certificadas para tal efecto. Dichas instalaciones son todas aquellas propiedad de refineros, distribuidores y grandes consumidores, los cuales deben permitir el acceso de terceros a sus instalaciones de almacenamiento mediante un procedimiento libremente negociado entre las partes, sin estar esta posibilidad vinculada a la existencia de un contrato de aprovisionamiento como ocurría con la normativa anterior.

Irlanda:

La *National Oil Reserves Agency* (NORA), filial de la *Irish National Petroleum Corporation*, 100% estatal, es la responsable de asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de mantenimiento de existencias estratégicas derivadas de la pertenencia de Irlanda a la AIE y a la UE. En este sentido, NORA puede mantener las existencias en sus propias instalaciones o en instalaciones de terceros, o puede arrendar producto y almacenarlo en instalaciones propias o de terceros, o cumplir con sus obligaciones mediante acuerdos bilaterales.

En base a la legislación vigente, los importadores y grandes consumidores de petróleo no están obligados al mantenimiento de existencias de seguridad, aunque se prevé que mantengan un nivel adecuado de existencias operativas.

En base a esta normativa, a 1 de marzo de 2004, Irlanda mantenía stocks equivalentes a 114 días en base a la metodología de la AIE, de los cuales 41 días correspondían a existencias propiedad de NORA, que disponía además del equivalente a 28 días en régimen de arrendamiento; los restantes 45 días se encontraban a disposición de grandes consumidores y las compañías petroleras.

Italia:

La obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad recae sobre las compañías operadoras, que deben mantener existencias equivalentes a 90 días de consumo interno. Se limita el porcentaje de existencias que una compañía puede mantener fuera de Italia a un 10%.

Los operadores almacenan las existencias mínimas junto con sus existencias operativas. En caso de problemas operativos o logísticos, el Estado puede permitir a las compañías estar de forma temporal por debajo de los 90 días.

Holanda:

En base a lo dispuesto por la normativa holandesa (Ley de 28 de marzo de 2001) sobre las normas aplicables al mantenimiento de existencias mínimas de productos petrolíferos, éstas se constituirán tanto por los concesionarios de uno o varios depósitos de mercancías sujetas al Impuesto del Consumo para productos petrolíferos (siempre que las salidas superen un umbral preestablecido), como por el COVA (*Central Organisation for Oil Stockholding*), agencia de mantenimiento de existencias de seguridad.

El cálculo de la cantidad que los concesionarios de los depósitos deben mantener como existencias se realizará en base a las salidas que excedan del umbral mínimo establecido por la legislación, aplicando a las mismas un porcentaje fijado por la Administración. Las

restantes existencias de cada categoría de producto necesarias para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por Holanda serán constituidas por COVA.

A 1 de abril de 2002, las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en Holanda ascendían a 100 días en base a los criterios AIE, de los cuales los concesionarios mantenían 14 días mientras que los restantes 86 días estaban constituidas por el COVA.

Portugal:

En base a lo establecido por el Decreto-Ley 339-D/2001 de 23 de enero, los operadores petrolíferos deben mantener 2/3 partes de las existencias obligatorias señaladas por la UE. El restante tercio será responsabilidad de la Empresa Gestora de Reservas Estratégicas (EGREP), entidad independiente creada para la gestión de las reservas estratégicas en Portugal. Esta nueva regulación libera por tanto a los operadores de la anterior obligación de mantener el total de las existencias mínimas.

Los operadores deben contribuir a la financiación de la EGREP mediante el pago de una tasa proporcional a la cuota de mercado que ostenta la compañía. Esta tasa deberá cubrir los costes de almacenamiento, los costes de funcionamiento de la EGREP y los costes financieros de las inversiones en reservas estratégicas.

Suecia:

La Ley "*Contingency Storage of Oil and Coal Act*" y la Orden "*Contingency Storage of Oil and Coal*" aseguran el nivel de existencias para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la AIE. En este sentido, la legislación sueca obliga a las compañías petroleras y a los grandes consumidores al mantenimiento de existencias equivalentes al 25% del consumo o del volumen de las transacciones realizadas en el ejercicio precedente.

La *Swedish National Energy Administration*, organismo dependiente del Ministerio sueco de Industria y Comercio, es la encargada de controlar el cumplimiento de las obligaciones

en materia de existencias impuestas por la legislación. En este sentido las compañías deben enviar informes sobre sus niveles de existencias con una periodicidad mensual.

Reino Unido:

En Reino Unido el sistema de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad empleado es el denominado “almacenamiento privado”, es decir, está basado en el almacenamiento de productos petrolíferos por parte de las compañías que operan en el mercado. Así, todas aquellas compañías que aportan al mercado interior una cantidad de productos petrolíferos terminados superior a un cierto umbral establecido por el Estado, están obligadas a mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a un número determinado de días de consumo del año precedente.

Estas compañías obligadas al mantenimiento de existencias de seguridad pueden almacenarlas por si mismas o contratar a otras empresas para que lo hagan en su nombre. Asimismo les está permitido emplear capacidad de almacenamiento en el extranjero siempre y cuando existan los correspondientes acuerdos bilaterales.

Este sistema ha evolucionado desde los años setenta, momento en el que se publicó la Ley sobre la Energía (1976) que regula, entre otros aspectos, la obligación de las compañías de mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad y establece las bases necesarias para la implantación de obligaciones derivadas de la pertenencia del Reino Unido tanto a la AIE como a la UE, en materia de control de producción, oferta, adquisiciones y destinos del crudo. En ella se contemplan, asimismo, las directrices anuales referentes a dichas existencias emanadas del DTI (*Department of Trade and Industry*) del Ministerio de Comercio e Industria.

El Reino Unido como miembro de la Unión Europea está obligado a mantener 90 días del consumo interno del año anterior. Hasta la aprobación de la Directiva 98/93/CE los países productores de petróleo, como el Reino Unido, disfrutaban de una exención del 15% en el nivel de existencias, lo que equivalía a una obligación de 76,5 días de su consumo. Del total de 76,5 días, 1,5 estaban cubiertos por el petróleo almacenado en las plataformas petrolíferas y los 75 días restantes estaban a cargo de aquellas compañías con unas

ventas anuales superiores a 50.000 toneladas. Dentro de estas compañías la normativa británica establecía una distinción entre aquéllas que disponen de capacidad de refino, las cuales debían almacenar el equivalente a 75 días y aquéllas que no disponen de dicha capacidad, cuya obligación se reducía en 10 días respecto a los primeros (hasta los 65 días).

En virtud de la mencionada Directiva 98/93/CE se amplía la exención de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad hasta un 25%. De este modo, se reduce en 9 días la cantidad global de existencias a almacenar, con lo cual en la actualidad el Reino Unido tiene obligación de mantener existencias mínimas de seguridad por una cantidad equivalente a 67,5 días de su consumo interior. Para alcanzar dicho objetivo se consideran tanto las cantidades almacenadas en las plataformas petrolíferas como las que están obligadas a mantener las compañías refineras (67,5 días de consumo del año precedente) y las no refineras (48,5 días), siempre que superen un umbral de 100.000 toneladas de ventas a consumidor final.

Francia:

La Ley 92-1443, de 31 de diciembre de 1992, diferencia dos tipos de agentes sobre los que recae la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad: los “operadores autorizados”⁶ y los “no autorizados”. Los operadores autorizados cubren, según su elección, el 44% o 10% de sus obligaciones, para cada grupo de producto, mediante la constitución de stocks propios o arrendados. El restante 56% o 90%, según el caso, es constituido por el CPSSP (*Comité Professionnel des Stocks Stratégiques Pétroliers*). Los stocks del CPSSP están formados por los stocks propiedad de la SAGEES (*Société Anonyme de Gestion des Stocks de Sécurité*) y por existencias arrendadas a los operadores. Por su parte, los operadores no autorizados no están obligados a mantener sus propias existencias físicas, por lo que el 100% de sus obligaciones es cubierto por el CPSSP, que cobra una tasa por este servicio.

⁶ Todo operador que posea en Francia metropolitana el estatuto de almacenista de productos petrolíferos definido en el artículo 60 de la Ley nº 92-677 de 17 de julio de 1992.

Desde el 1 de septiembre de 2003 el Gobierno francés exige a los sujetos obligados el mantenimiento de unas existencias mínimas de seguridad equivalentes al 27% del consumo del año precedente (anteriormente 26%), al que se aplica previamente una deducción hasta un máximo del 25% en base a la producción interna de crudo, lo cual se traduce en 98,6 días de consumo, cifra superior a los 90 días requeridos por la UE. En relación a los grupos de productos, la legislación francesa establece cuatro grupos diferenciados: 1) las gasolinas (incluidas las de aviación); 2) gasóleos de automoción, gasóleo de calefacción y petróleo lampante; 3) los combustibles jet; y 4) los fuelóleos pesados. Por otra parte, los operadores petrolíferos pueden ser autorizados a sustituir los productos por crudo o algunos productos intermedios, mediante la aplicación de un coeficiente de equivalencia. El porcentaje máximo de sustitución, establecido por el Decreto de 15 de marzo de 1993, se fija en un 42% para los productos de las tres primeras categorías y en el 52% para los productos de la categoría de fuelóleos pesados.

Hasta finales de 1992 el sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad se organizaba en base a lo dispuesto por la Ley de 30 de marzo de 1928, por la que se establecía un sistema de “Monopolio de Estado Delegado”. Este sistema obligaba a los importadores de petróleo a refinar en Francia y a los distribuidores al por mayor de productos petrolíferos a satisfacer el 80% de sus necesidades mediante contratos de cinco años con refineros franceses, así como, a mantener unas existencias de productos superiores a un cuarto de sus ventas anuales en el mercado interior. Durante un tiempo los refineros franceses, como contrapartida a dichos contratos de suministro, pusieron gratuitamente a disposición de los distribuidores existencias para cumplir con sus obligaciones.

En este contexto, en junio de 1988, se creó la Sociedad Anónima de Gestión de las Existencias de Seguridad (SAGESS), encargada, entre otras funciones, del mantenimiento del 50% de la obligación de almacenamiento estratégico y financiada mediante el pago de un canon por parte de los sujetos obligados.

Esta estructura de mantenimiento de existencias, 50% operadores y 50% SAGESS, se aplicó hasta 1992, año en el que con la aprobación de la citada Ley 92-1443 quedó derogado el “Sistema de Monopolio Delegado” y se creó el CPSSP con el propósito de

cubrir la obligación de mantenimiento de existencias correspondiente a los operadores autorizados, en las proporciones anteriormente mencionadas, y a los operadores no autorizados.

El CPSSP y la SAGESS firmaron en el primer trimestre de 1993 un acuerdo, aprobado por Orden Ministerial, por el que se establece que la SAGESS actuará por cuenta y nombre de la CPSSP para la adquisición y gestión de parte de los stocks correspondientes a este último, que será su único cliente.

Alemania:

Desde 1978 la corporación estatal EBV (*Erdölbevorratungsverband*), se ocupa de la gestión y almacenamiento del total de las existencias mínimas de seguridad. Este organismo fue creado dicho año como corporación de derecho público mediante la Ley sobre almacenamiento obligatorio de petróleo, cuyo objeto era el reparto equitativo y eficiente, entre refineros e importadores, de las cargas financieras derivadas de dicho almacenamiento, al mismo tiempo que se pretendía asegurar la disponibilidad de dichos stocks en caso de crisis.

Desde un primer momento se estableció que el nivel de existencias mínimas debería ser equivalente a 90 días del consumo interior repartiéndose esta obligación entre refineros y el EBV. La cantidad de stocks almacenados por el EBV ha variado a lo largo de estos años hasta alcanzar el nivel actual de 90 días. Así, en el año 1987 se modificó la mencionada Ley de modo que el EBV aumentó de 65 a 80 días el nivel de reservas, mientras que los refineros que hasta ese momento estaban manteniendo 25 días pasaron a almacenar 15 días⁷. La Ley sobre almacenamiento estratégico fue modificada de nuevo en 1998, en esta ocasión para aumentar el número de días almacenados por el EBV hasta los 90, quedando consecuentemente eximidos los refineros de las obligaciones de

⁷ En realidad los refineros continuaron manteniendo el mismo nivel de stocks por lo que el incremento en las obligaciones del EBV se tradujo en un aumento de las existencias almacenadas en Alemania.

almacenamiento que mantenían hasta entonces, al almacenar el EBV el 100% de las existencias.

En la normativa alemana se establece que todas las compañías o sujetos que importen o refinen productos petrolíferos son miembros obligados del EBV. En cuanto a la financiación de este organismo se establece que se realizará únicamente mediante las aportaciones de sus miembros (que estos transmitirán a los precios de venta al público) en función de una cuota en €/tonelada de sus ventas anuales.

La obligación de mantenimiento de reservas afecta a las mismas categorías de productos que señala la Directiva 98/93/CE pudiendo mantener el 50% en forma de crudo y el otro 50% en forma de productos terminados. Estos stocks deben estar repartidos por el territorio nacional, dividido en cinco regiones (un mínimo de 15 días de consumo en cada una de ellas). Además, el EBV tiene la obligación legal de mantener en propiedad al menos el 90% de las reservas pudiendo únicamente arrendar el 10% restante.

Adicionalmente, los productores de electricidad están obligados a mantener un stock equivalente a 30 días de su consumo en caso de producción continuada.

En definitiva, se puede observar que, dentro del marco general de las obligaciones derivadas tanto de la normativa comunitaria como de la AIE, los Estados de la Unión Europea cuentan con sistemas diferentes o incluso antagónicos para el cumplimiento de las obligaciones de existencias mínimas de seguridad, tales como el del Reino Unido (donde es la industria la que mantiene la totalidad de las reservas) y el de Alemania (donde la corporación estatal EBV almacena el 100% de las existencias).

4.2 Revisiones de los sistemas europeos

En diversos países europeos han sido objeto de revisión los sistemas nacionales de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y, en concreto, los criterios de reparto de las obligaciones entre los diferentes sujetos obligados, generalmente a solicitud de éstos, a fin de garantizar que las respectivas regulaciones quedan ajustadas a los principios de equidad y no discriminación ordenados por la normativa comunitaria. A continuación se describen algunos de los casos más relevantes y sus resultados.

Francia:

La Federación Francesa de Petroleros Independientes (en adelante FFPI), miembro de la Unión de Petroleros Europeos Independientes (UPEI), presentó en marzo de 1998 una denuncia ante el Consejo de la Competencia de Francia en la que ponía de manifiesto aspectos del sistema de mantenimiento de existencias mínimas vigente en Francia que podrían tener como consecuencia una discriminación hacia los distribuidores independientes que participan en el mercado petrolífero francés.

En la citada denuncia la FFPI declara que el principio de “obligación uniforme” (todos los sujetos deben mantener el mismo número de días de almacenamiento estratégico), es un aspecto que distorsiona la competencia efectiva en el mercado. En este sentido, diferencia dos tipos de operadores, refineros y distribuidores independientes, manifestando que se trata de dos agentes con características técnicas muy diferentes. Así, de la naturaleza de la actividad de los refineros se deriva una mayor necesidad de existencias operativas en comparación a las que necesitan los distribuidores, lo que facilitaría, en base a la no diferenciación entre existencias operativas y estratégicas, el cumplimiento de las obligaciones a los primeros, ya que necesitarían una menor cantidad de existencias adicionales para cumplir con las exigencias impuestas por la Ley.

Por otra parte, y por el mismo efecto de indiferenciación entre existencias operativas y existencias estratégicas, la FFPI afirma que la normativa reguladora de la obligación de almacenamiento, tal como se aplica, daría a los refineros, que ponen producto a disposición de los distribuidores independientes para que estos cumplan con sus obligaciones de existencias, una remuneración de la totalidad o de parte de sus existencias operativas, necesarias para su normal funcionamiento.

En relación a la posibilidad de sustitución de existencias en forma de productos por existencias en forma de crudo, la Federación considera que se trata de una ventaja para los refineros, que por su actividad necesitan crudo, ya que éste es menos costoso, no se degrada tanto como los productos y no se encuentra afectado por los cambios de especificación. Además, la FFPI pone de manifiesto el mayor impacto financiero que supone para los distribuidores independientes la constitución de los stocks estratégicos, al

disponer en general de fondos propios modestos en relación a los refineros, así como de una menor capacidad de endeudamiento.

Ante la citada denuncia, el Consejo de la Competencia aprueba su Dictamen N° 99-A-06 de 16 de febrero de 1999⁸. En él se pone de manifiesto, en primer lugar, la presencia de diferentes modelos de organización del sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en el entorno europeo y la libertad de cada uno de los Estados miembros para la articulación del cumplimiento de sus obligaciones en materia de stocks de seguridad.

En segundo lugar, respecto a la incidencia en la competencia de la no diferenciación entre existencias operativas y estratégicas, el Consejo señala que, en la medida en que los refineros computan sus stocks operativos como existencias de seguridad y debido a la diferencia existente entre las reservas operativas de refineros y no refineros, establecer la misma obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad no supondría en la práctica la misma carga para ambos. De este modo, los refineros estarían eximidos, en parte, según el Consejo, de la carga adicional que supone el mantenimiento de dichas reservas.

Finalmente, en relación a la menor capacidad financiera y menores fondos propios de los operadores independientes, el Consejo declara, por un lado, que a los sujetos obligados sin capacidad de refino les resulta proporcionalmente más gravoso y con mayor riesgo la constitución y mantenimiento de las reservas. Pero, al mismo tiempo, indica que también se debe considerar la mayor cuantía de stocks que mantienen los refineros, que implica un sobre coste relativo debido al mayor inmovilizado que supone, al que se añade el efecto de las fluctuaciones de las cotizaciones de crudos y productos y la incidencia de todo ello sobre la cuenta de resultados de las compañías.

⁸ No se resumirán aquí otros aspectos analizados por el citado Comité que son específicos del sistema francés de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad, como el principio de remuneración de la puesta de producto a disposición de los agentes no refineros por parte de los refineros.

Reino Unido :

Con el objeto de repartir de forma adecuada entre los distintos agentes obligados al mantenimiento de existencias mínimas la mencionada reducción de 9 días en la cantidad global de existencias a almacenar por el Reino Unido según lo establecido en la Directiva 98/93/CE, el DTI elaboró en febrero de 1999 un documento de consulta en el que se analizaban algunas de las posibles alternativas de reparto, entre ellas:

1. Aumentar el umbral a partir del cual las compañías están obligadas a mantener existencias mínimas de seguridad, desde las 50.000 toneladas de ventas a consumidor final hasta las 100.000 toneladas.
2. Reducir las obligaciones de los operadores no refineros en 16,5 días, hasta los 48,5 días.
3. Reducir las obligaciones de los refineros en 7,5 días, hasta los 67,5 días.

El DTI consideró factible el aumento del umbral hasta las 100.000 toneladas, pues considera que tendrá un efecto mínimo en las existencias y, sin embargo, mejorará la situación financiera de las pequeñas empresas. Ese volumen de existencias únicamente implicaría una reducción adicional de 0,5 días de los stocks de refineros.

Por otra parte, el aumento de la diferencia de las obligaciones entre refineros y no refineros de 10 a 19 días se justificó por la conveniencia de igualar la carga financiera entre los distintos agentes que operan en el mercado. El razonamiento utilizado por el DTI es que todos los agentes deben mantener el mismo nivel de stock adicional al que por necesidades de su operativa mantienen habitualmente. De este modo, estimaron que los refineros debido a su actividad necesitan mantener unos stocks operativos de entre 30 y 35 días mientras que los no refineros únicamente necesitan entre 5 y 10 días, por lo que los stocks adicionales que deberían mantener serían 37,5-32,5 y 43,5-38,5, respectivamente.

Finalmente se aceptó esta propuesta del DTI de reducir a 48,5 y 67,5 los días de stocks almacenados exigibles a no refineros y refineros, respectivamente, y elevar el umbral hasta las 100.000 toneladas.

No obstante, desde la elaboración de este documento por parte de la DTI, la situación del mercado en Reino Unido ha evolucionado. Por una parte, la progresiva disminución de la producción de crudo les obliga a plantearse la necesidad de aumentar el actual nivel de stocks almacenados. Las previsiones que maneja actualmente el DTI señalan que dejarán de ser exportadores de crudo en el año 2007 aproximadamente, y estiman que la reducción del 25% en el nivel de existencias mínimas de seguridad permitido en la Directiva 98/93/CE continúe hasta que la producción descienda un 25% respecto al consumo (entre 2010-2015).

Por otra parte, debido a la evolución de la estructura de consumo (que ha virado hacia un mayor consumo de destilados medios) y al umbral de 100.000 toneladas, anteriormente señalado, que afecta principalmente a suministradores de gasóleos, se planteaban dificultades a la hora de dar cumplimiento a las exigencias de la UE en cuanto a la categoría 2 (destilados medios). Por este motivo, en el segundo semestre de 2003 la DTI alcanzó un acuerdo tanto con los operadores refineros como con los no refineros para que durante el periodo octubre 2003-septiembre 2004 aumentaran las reservas de esta categoría de productos. Así, los refineros incrementaron sus reservas en una cantidad que cubriría las ventas de las compañías que no tienen obligación de mantenimiento de existencias mínimas por encontrarse sus ventas por debajo del umbral establecido; y los no refineros, aumentaron los stocks de estos productos en 5 días (pasando de 48,5 a 53,5 días).

Ante este nuevo escenario, el DTI se está planteando la necesidad de revisar el actual sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en el Reino Unido. Con este objetivo realizó una consulta en diciembre de 2003 a los distintos sectores implicados con la intención de desarrollar a lo largo de 2004 un nuevo sistema lo suficientemente flexible como para que poder irse adaptando a los cambios en la estructura del mercado. A la fecha de cierre de este informe no se tenía constancia de la publicación de dicho desarrollo.

Las posibilidades que a tal efecto plantea el DTI son: a) la supresión o reducción del umbral mínimo para el mantenimiento de existencias mínimas de seguridad; y b) modificar los requerimientos a los no refineros de modo que aumenten progresivamente, en función de las necesidades crecientes de mantenimiento de existencias, el número de días del consumo del año anterior hasta los 67,5 días.

En esta propuesta del DTI se contiene un análisis de las implicaciones en la competencia que podrían tener estas medidas, señalando que la introducción en los años 80 de una diferenciación en las obligaciones de refineros y no refineros se realizó con el objeto de disminuir la carga que soportaban las empresas de menor tamaño y reflejar la diferencia de existencias operativas entre refineros y no refineros. En este documento el DTI recoge los distintos argumentos esgrimidos por los sujetos implicados que señalan que este sistema estaría distorsionando la competencia en el país. Por un lado, los refineros indican que este sistema podría haber favorecido en el crecimiento de compañías, como las cadenas de hipermercados o los traders, que se benefician de este tratamiento diferenciado para mejorar su política de precios. Por otro lado, los sujetos exentos de la obligación argumentan que los refineros les traspasan en mayor cuantía que a los sujetos obligados los costes derivados del almacenamiento estratégico, mientras que aquellos que si tienen obligaciones resaltan los extra costes que éstas les suponen.

El mercado del “downstream” en el Reino Unido es un sector maduro en el que existe una gran competencia entre los distintos agentes, y en el que, además, las empresas refineras que tradicionalmente han tenido una alta cuota de mercado la han ido perdiendo a favor de los no refineros, por lo que, con el objeto de reducir costes, se han hecho grandes esfuerzos en la reducción de las existencias almacenadas.

Por estos motivos se plantea el DTI si el actual sistema de mantenimiento de existencias podría estar produciendo desequilibrios en el mercado y fomentando algún tipo de distorsión en la competencia efectiva en el mismo, y expresa su pretensión de que el nuevo sistema que se implante en el Reino Unido elimine todas las posibles discriminaciones entre sujetos obligados.

Alemania:

La obligación de mantenimiento de existencias mínimas en Alemania se instauró en el año 1965 con dos objetivos: por un lado, hacer frente en caso de una crisis del petróleo a la demanda creciente de los productos derivados de este y, por otro, según la política energética del momento, establecer un extra coste para estos productos de modo que no se viera perjudicada la industria de la hulla, muy importante en esos momentos en Alemania.

Las obligaciones que se establecieron desde un primer momento contemplaban diferencias en las cantidades que debían almacenar refineros e importadores, justificadas por el hecho de que los refineros, por necesidades operativas, almacenan cantidades iguales a 20 días. Así, los importadores debían almacenar una cantidad equivalente a 45 días de sus importaciones mientras que los refineros almacenaban una cantidad correspondiente a 65 días de su producción.

A pesar de esta diferencia las compañías importadoras independientes interpusieron una demanda ante la Corte Suprema alemana en la que señalaban que la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, entre otros efectos, suponía una restricción económica importante para el libre ejercicio de su actividad. Consideraban por lo tanto inconstitucional la Ley que regulaba dicha obligación.

En 1971, la Corte Suprema les dio en parte la razón, al señalar que aunque dicha Ley no era en sí inconstitucional, sí suponía una restricción a la competencia, ya que la obligación de almacenamiento perjudica gravemente la competitividad de las empresas importadoras que tienen una estructura económica totalmente diferente a la de las empresas refineras o de aquellas importadoras que dependen de éstas.

En base a estas consideraciones se publicó en el año 1978 la Ley por la que se crea el EBV y que es el origen del actual sistema de mantenimiento de existencias mínimas en Alemania, que ya ha sido objeto de análisis.

Grecia:

En octubre de 2001 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó sentencia⁹ en relación al sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad vigente por entonces en Grecia, declarándolo incompatible con el Tratado CE al considerar que constituía un obstáculo para la libre circulación de mercancías. Así, dicho sistema ofrecía a los importadores de productos petrolíferos, sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la posibilidad de transferir su obligación a las compañías con capacidad de refino en Grecia, vinculando esta posibilidad a la adquisición de producto a las refinerías.

Es precisamente esta obligatoriedad de compra la que el Tribunal consideraba que atentaba contra la libre circulación de mercancías ya que, al obligar a los importadores a adquirir una parte importante de producto a las refinerías, la importación de productos, sin estar prohibida, se encontraba muy penalizada.

Por ello, el Tribunal de Justicia concluyó en su sentencia que el sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad era incompatible con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea e instó a Grecia a modificarlo. A raíz de este hecho, como se ha comentado anteriormente, Grecia aprobó en octubre de 2002, en virtud de la Ley 3054/2002, un nuevo marco regulatorio.

5 EL SISTEMA ESPAÑOL: INDIFERENCIACIÓN ENTRE REFINEROS Y NO REFINEROS

La actual normativa europea que regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad exige a los Estados miembros que garanticen *“la aplicación de condiciones equitativas y no discriminatorias en sus disposiciones para el mantenimiento de reservas”*¹⁰. Sin embargo, esta misma normativa otorga a los Estados miembros una amplia autonomía en la determinación del sistema aplicable para el cumplimiento de dicha

⁹ STJCE *“Comisión de las Comunidades Europeas v. República Helénica”*, de 25 de octubre de 2001, (C-398/98).

¹⁰ Artículo 3 de la Directiva 68/414/CEE, según modificación introducida por la Directiva 98/93/CE.

obligación lo cual, como se ha visto, explica la coexistencia dentro de la Unión Europea de sistemas de garantía de suministro de productos petrolíferos tan distintos como el alemán o el británico.

Dada esta disparidad, la concurrencia o no de las condiciones exigibles de equidad y no discriminación debe necesariamente valorarse a la luz del sistema que cada Estado miembro haya adoptado para el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas.

El objeto del presente epígrafe es, precisamente, evaluar si en el sistema español de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad existen, como alega UPI en los escritos dirigidos a esta Comisión, aspectos discriminatorios que pudieran provocar distorsiones en el nivel de competencia efectiva en el mercado de hidrocarburos líquidos.

Para ello se van a trasladar a nuestro mercado los principales aspectos que se han puesto de relieve en otros países europeos en relación con los criterios de reparto de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas entre sujetos obligados. Estas consideraciones básicamente hacen referencia, como señala UPI en sus escritos, a la distinción de dos categorías de sujetos obligados: por un lado, las compañías que disponen de capacidad de refino en territorio nacional y, por otro, los distribuidores independientes no refineros y grandes consumidores.

Esta distinción entre sujetos obligados es en efecto relevante en todos aquellos sistemas, como el español, en los que las existencias operativas pueden computarse para el cálculo de las existencias mínimas de seguridad, dado que el volumen de las primeras, por la propia naturaleza de las operaciones de uno y otro grupo de sujetos obligados, es necesariamente mayor en el caso de las compañías refineras.

En España, a pesar de la indiferenciación entre existencias operativas y de seguridad, el contenido de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas es el mismo para compañías con o sin capacidad de refino: 90 días de ventas o consumos en determinado periodo temporal de cómputo¹¹, de las cuales la mitad (una vez finalice el correspondiente

¹¹ Artículo 2.1 del Real Decreto 1716/2004.

periodo transitorio) tienen la consideración de reservas estratégicas (encomendándose a CORES su constitución, gestión y mantenimiento).

Por tanto, en este epígrafe se analizará, preliminarmente, el sistema actual de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad desde el punto de vista de mercado con el objeto de determinar si pudieran existir, como señala UPI en sus escritos, prácticas restrictivas de la competencia. Para ello se analizará el modo en que se está dando cumplimiento por parte de cada categoría de sujeto obligado a las obligaciones impuestas.

A continuación, se estudiarán los efectos que se derivarían de una eventual diferenciación de las obligaciones exigibles a refineros y no refineros, en caso de que la implantación de esta medida se considerara apropiada para mejorar el sistema español de garantía de suministro, reconociendo las distintas cargas que, en función del respectivo nivel de existencias operativas, soporta cada grupo de sujetos obligados. Para ello se estudiarán dos alternativas de diferenciación y los efectos de esta eventual modificación desde diferentes puntos de vista.

Finalmente, se valorará de forma comparativa esta alternativa de modificación del sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en España consistente en la diferenciación expresa de obligaciones por categoría de sujetos (sistema británico), frente a la otra alternativa apuntada por UPI para equipar las cargas y optimizar la gestión de los stocks consistente en el mantenimiento por parte de CORES de la totalidad de las existencias mínimas de seguridad (sistema alemán).

5.1 Análisis del sistema español desde el punto de vista de competencia

Según se ha señalado anteriormente, UPI sugiere en su escrito que podrían existir efectos restrictivos para la competencia efectiva en el mercado de hidrocarburos líquidos derivados del sistema español de garantía de suministro de productos petrolíferos y, en concreto, de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, como consecuencia de la no diferenciación entre los distintos tipos de sujetos obligados.

Según UPI, esto se debe a que el régimen español de garantía de suministro de productos petrolíferos, al fijar las mismas exigencias para todos los sujetos obligados, ignora el hecho de que *“los refinadores y no refinadores presentan importantes diferencias estructurales en la cantidad de existencias operativas que mantienen”*, y al permitir computar las existencias operativas como existencias mínimas de seguridad tampoco tiene en cuenta el hecho de que *“el nivel de existencias operativas determina la mayor o menor importancia de la carga que supone la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad”*.

Así, UPI considera que *“al establecer las mismas obligaciones a distintos tipos de operadores, los refinadores y los no refinadores, el sistema español está discriminando a éstos últimos al resultarles más gravosa la carga del cumplimiento de la obligación por no poder neutralizarla con la existencias operativas”*, además de restringir potencialmente el comercio intracomunitario dado que *“penaliza a aquellos operadores que no tienen capacidad de refino en el mercado español de manera que difícilmente nuevos operadores de este tipo podrán entrar en nuestro mercado”* como consecuencia del mayor gravamen que supone para los no refineros el cumplimiento de su obligación.

En principio, en relación a este último punto, teniendo en cuenta el número de operadores no refineros que actúan en el mercado petrolífero español, no parece que el vigente sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad suponga una barrera de entrada para nuevos agentes.

No obstante, para determinar si pudieran existir prácticas restrictivas de la competencia, como señala UPI, procede estudiar si la estructura actual del mercado español puede dar lugar a restricciones en el acceso y disponibilidad de la capacidad de almacenamiento requerida por los no refineros para dar cumplimiento a sus obligaciones¹². Para ello, se va a analizar el modo en el que actualmente los distintos sujetos están dando cumplimiento a sus obligaciones derivadas del sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad.

¹² Se ha empleado la hipótesis de que los sujetos obligados constituyen, en primer lugar, sus stocks en forma de productos, manteniendo en forma de materias primas y semirrefinados la cantidad restante hasta alcanzar los niveles exigibles. A 31/12/2003 únicamente los grupos REPSOL YPF, CEPSA, BP y GALP mantenían parte de sus existencias en forma de materias primas.

Para llegar a este objetivo es necesario analizar previamente, en detalle, la estructura actual y principales características del almacenamiento de crudo y productos petrolíferos en España. En primer lugar, interesa conocer tanto el volumen total de existencias mínimas que el sistema español debe mantener y la aportación al mismo de cada grupo de sujetos obligados (refineros y no refineros), como la capacidad total de almacenamiento que existe en España, desglosada entre las distintas categorías de sociedades titulares de instalaciones de almacenamiento.

En segundo lugar, se analizará la distribución del almacenamiento de las existencias mínimas totales entre las instalaciones de tres categorías de sociedades: los grupos refineros, CLH y el genérico “otros”¹³.

Por último, se estudiará la estructura de almacenamiento que presentan tanto los grupos de empresas con capacidad de refino como las compañías no refineras, señalándose dónde almacenan sus existencias cada uno de ellos, con la pretensión final de determinar en qué medida los no refineros dependen de la capacidad de almacenamiento de los grupos refineros para poder cumplir con sus obligaciones de garantía de suministro.

Reparto de las existencias y capacidad de almacenamiento entre sujetos obligados

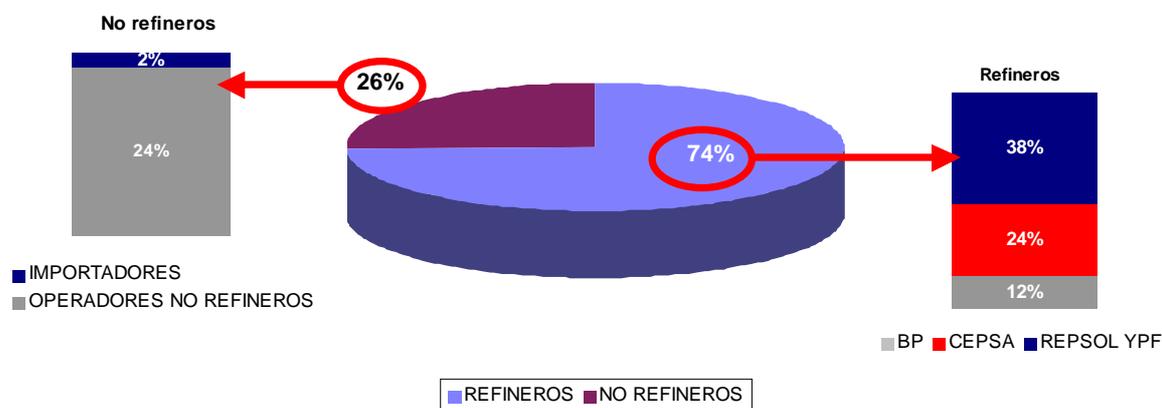
Según los datos remitidos a la CNE por las compañías obligadas al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, en base a lo establecido en la Resolución de la DGPEM de 15 de julio de 2002¹⁴, durante el año 2003 se vendieron al mercado interior, tanto a través del canal de “estaciones de servicio” como de ventas directas, cerca de 48 millones de Tm de gasolinas, querosenos, gasóleos y fuelóleos (excluidos los suministros a la navegación marítima internacional) de las cuales, tal y como muestra el gráfico 5.1.1, un 74% fueron aportadas al mercado por las compañías refineras y el 26% restante por las no refineras.

¹³ Compañías almacenistas que prestan servicio de almacenamiento a terceros alternativo a CLH y operadores al por mayor no refineros que tienen capacidad para uso propio o compartido con terceros.

¹⁴ Resolución de 15 de julio de 2002, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueban los nuevos formularios oficiales para la remisión de información a la Dirección General de Política Energética y Minas, a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos y a la Comisión Nacional de Energía.

Gráfico 5.1.1: Ventas al mercado interior de productos petrolíferos 2003

Datos en porcentaje



Fuente: CNE

Aplicando la obligación de mantenimiento de 60 días de existencias mínimas seguridad que debían mantener los operadores petrolíferos según el Real Decreto 2111/1994, en vigor en 2003, a los cerca de 48 millones de toneladas de productos petrolíferos¹⁵ que se destinaron al mercado interior durante 2003, el volumen total de existencias mínimas de seguridad a mantener en enero de 2004 sería de 7,4 millones de toneladas. El 74% de estas existencias mínimas (5,5 millones de toneladas) corresponderían a refineros y el 26% restante (1,9 millones de toneladas) a no refineros. Si aplicáramos la nueva obligación establecida en el Real Decreto 1716/2004 (45 días en vez de 60 días), el volumen a mantener se reduciría de 7,4 a 5,6 millones de toneladas.

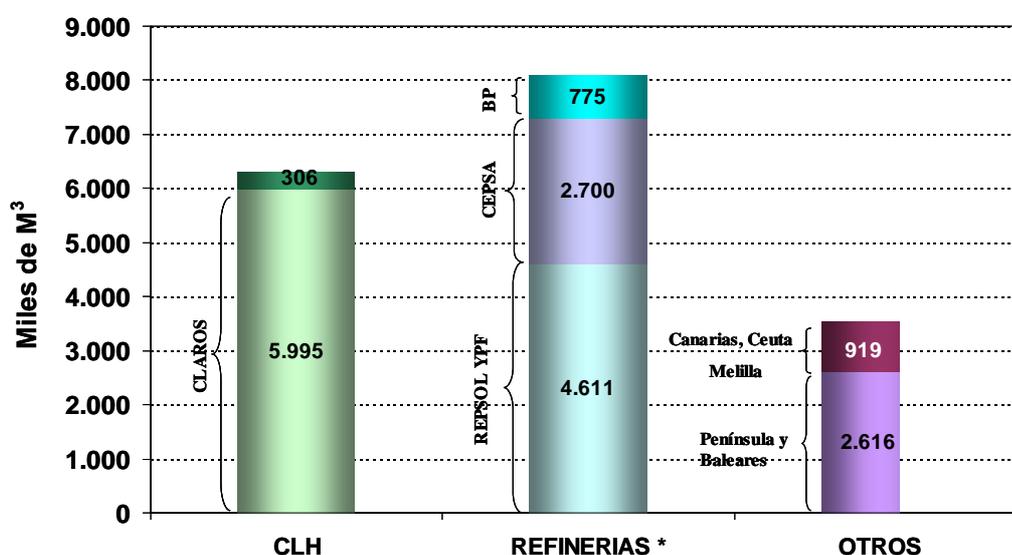
Dado que no existe diferenciación entre ambos grupos en cuanto al número de días de obligación, se puede concluir que, siempre y cuando se mantuviera una estructura de mercado similar a la de 2003, las compañías refineras deberían mantener el 74% de la totalidad de las existencias mínimas y las no refineras el 26%, independientemente del número de días de ventas/consumos anuales en que se fije la obligación.

¹⁵ Para este cálculo se considera tan solo para el caso de los querosenos la mitad de las ventas/consumos realizadas durante el año, en lugar de la totalidad como corresponde al resto de productos (criterio empleado por CORES para el cumplimiento de las obligaciones relativas a las existencias mínimas de seguridad).

Por otra parte, tanto refineros como no refineros requieren capacidad de almacenamiento para la constitución de sus existencias mínimas de seguridad. El gráfico 5.1.2. muestra la capacidad de almacenamiento existente en España a 31 de diciembre de 2003¹⁶.

Gráfico 5.1.2.: Capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos a 31/12/2003

Datos en miles de m³



* Capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos excluidas las materias primas y el GLP.

Fuente: CNE

Como se desprende del gráfico anterior, la capacidad total de almacenamiento de CLH ascendía, a 31 de diciembre de 2003, a 6.301 miles de m³. A esta capacidad se añade la existente en las refinerías españolas: 8.086 miles de m³ para almacenamiento de gasolinas, querosenos, gasóleos y fuelóleos (además de 8.876 miles de m³ adicionales para almacenamiento de materias primas). Por último, existe una capacidad adicional de 3.535 miles de m³, encuadrada bajo el genérico “otros”, que engloba las capacidades de las compañías almacenistas que prestan servicio de almacenamiento a terceros alternativo a CLH y las de los operadores al por mayor no refineros que tienen capacidad tanto para uso exclusivo propio como compartido con terceros.

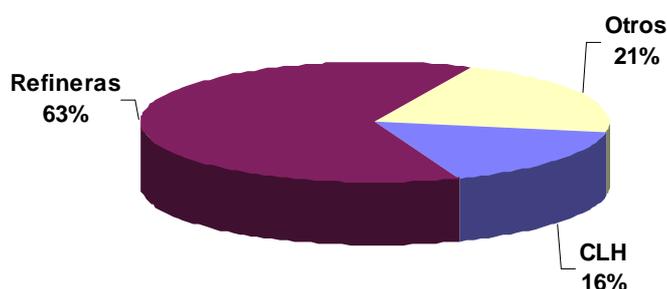
¹⁶ No se han incluido las capacidades disponibles en centros de distribución de gasóleos y depósitos propiedad de clientes, dada su escasa magnitud en términos comparativos.

Distribución almacenamiento

En relación con la distribución del almacenamiento de las existencias mínimas de seguridad, excluidas las pertenecientes a CORES, los grupos de compañías con capacidad de refino almacenaban a finales del ejercicio 2003, como se aprecia en el siguiente gráfico, el 63% de las reservas del sistema, mientras que CLH almacenaba el 16%. El restante 21% se almacenaba tanto en instalaciones de empresas que prestan servicios de almacenamiento a terceros (un 17%) como en instalaciones titularidad de sociedades que únicamente almacenan productos propios (4%).

Gráfico 5.1.3: Distribución del almacenamiento de las existencias mínimas de seguridad a 31/12/03

Datos en porcentaje



Fuente: CNE

Por tanto, los grupos de empresas con capacidad de refino (que mantienen el 74% del total de existencias mínimas de seguridad) almacenan en sus instalaciones el 63% del total de las existencias mínimas del sistema español, porcentaje que se corresponde con la capacidad de almacenamiento que poseen los grupos refineros en relación a la capacidad total existente en España. Por su parte, CLH almacena el 16% de los stocks de seguridad a cargo de la industria y el restante 21% se almacena en instalaciones bien de los propios sujetos obligados (que pueden o no tener cedida a terceros parte de su capacidad de almacenamiento), bien de compañías almacenistas.

Se podría concluir en consecuencia que en España la distribución del almacenamiento de las existencias mínimas de seguridad se asemeja al reparto del total de capacidades de

almacenamiento. Esto se podría explicar, por un lado, por la obligación de disposición de capacidad de almacenamiento impuesta a los operadores petrolíferos para otorgarles el título de operador, y por otro, por el hecho de que la capacidad de almacenamiento existente en España se ajusta a las necesidades del mercado.

Estructura de almacenamiento

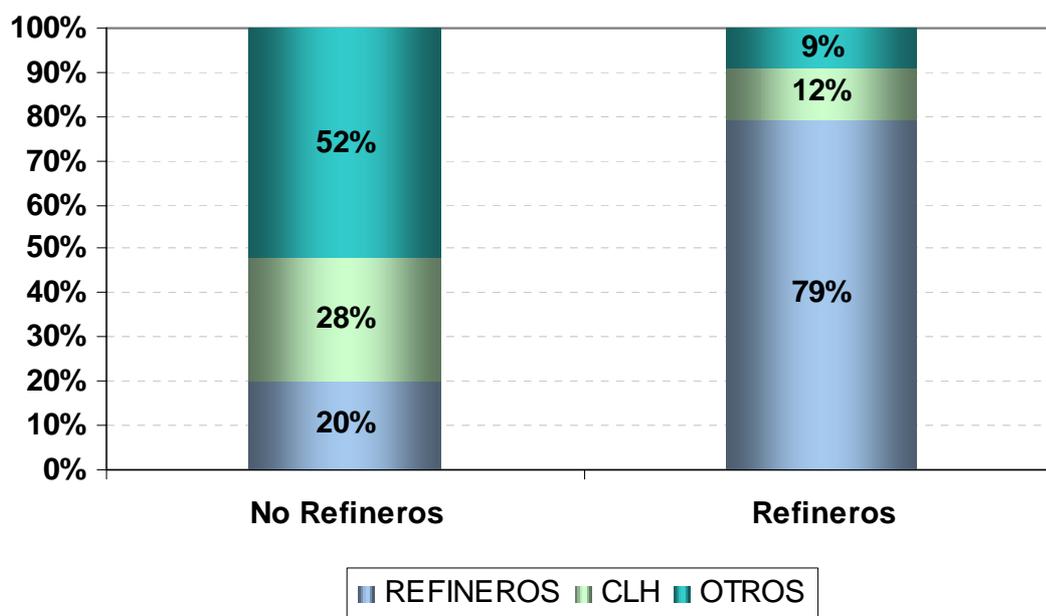
Respecto a la estructura de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad, es decir, dónde almacenan las compañías refineras y no refineras las reservas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, se observa en el gráfico 5.1.4. que las compañías que no poseen capacidad de refino almacenaban a 31 de diciembre de 2003 únicamente el 20% de sus stocks en instalaciones pertenecientes a los grupos de empresas¹⁷ con capacidad de refino en España (REPSOL YPF, BP y CEPSA), el 28% de las existencias en CLH y el restante 52% en instalaciones de su propiedad o de empresas que prestan servicio de almacenamiento a terceros.

Por otra parte, los grupos de empresas con capacidad de refino presentaban a finales del ejercicio 2003 la siguiente estructura de almacenamiento: el 79% de sus existencias mínimas se almacenaban en instalaciones de su propiedad, el 12% en CLH y el restante 9% lo mantenían en instalaciones de empresas no refineras con capacidad de almacenamiento.

¹⁷ Se consideran las filiales 100% de los citados Grupos de sociedades, que además no prestan servicio de almacenamiento a terceros.

Gráfico 5.1.4.: Estructura de almacenamiento de EMS de refineros y no refineros a 31/12/03

Datos en porcentaje



Fuente: CNE

Del gráfico anterior se desprende que los sujetos obligados sin capacidad de refino almacenaban el 80% de sus existencias mínimas de seguridad en instalaciones de almacenamiento ajenas a los grupos refineros, lo cual permite deducir que existe una dependencia limitada de los no refineros frente a los refineros para acceder o disponer de la capacidad de almacenamiento necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones.

La posibilidad de computar también como existencias mínimas de seguridad las cantidades a plena disposición de los sujetos obligados en virtud de contratos de arrendamiento, novedad introducida por el Real Decreto 1716/2004 no debería previsiblemente alterar de forma sustancial la estructura de almacenamiento de los stocks de seguridad, si bien es cierto que esta novedad conferirá una mayor flexibilidad al sistema.

Por otra parte, si consideramos la reducción de 60 a 45 días establecida por el citado Real Decreto, que supone la reducción del 25% del volumen de existencias mínimas (en relación a los 60), se podría concluir que el almacenamiento de stocks en instalaciones

pertenecientes a grupos refineros dependería de las decisiones empresariales adoptadas por cada sujeto obligado (económicas y operativas), disponiéndose en principio de capacidad de almacenamiento suficiente ajena a la de los grupos refineros.

En definitiva, del análisis realizado puede concluirse que desde el punto de vista del funcionamiento del mercado no existen indicios de que el actual sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad pudiera estar impidiendo alcanzar un nivel suficiente de competencia en el mercado español de hidrocarburos líquidos. En efecto, por un lado, no parece que el sistema suponga una barrera de entrada para nuevos agentes dado el número de operadores no refineros que actúan en el mercado español. Por otro, del análisis de la estructura y características propias del mercado español y del modo en el que los dos grupos de sujetos obligados cumplen sus obligaciones, se puede concluir que no existen restricciones al acceso y disponibilidad de la capacidad de almacenamiento necesaria y que, en lo que al almacenamiento se refiere, no existe un grado de dependencia significativo entre ambos grupos de sujetos.

5.2 Efectos de la diferenciación en las obligaciones entre refineros y no refineros

No obstante la conclusión alcanzada en el epígrafe anterior, también es cierto que la imposición de una misma obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad a sujetos con diferentes necesidades operativas implica un reparto desigual de la carga que el cumplimiento de esta exigencia conlleva. En este sentido hay que recordar que la normativa comunitaria prohíbe la aplicación de medidas discriminatorias en el reparto de la citada obligación.

En consecuencia, con objeto de mejorar el sistema español de garantía de suministro, podría plantearse la posibilidad de introducir en el mismo ciertas modificaciones que le confirieran una mayor flexibilidad mediante la equiparación de las cargas a soportar por cada grupo de sujetos obligados. Una de las posibles actuaciones a considerar en este sentido para conseguir un sistema más equitativo, formulada por UPI en sus escritos, podría ser la de conferir un tratamiento diferenciado a refineros y no refineros en lo referente a la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad.

El objetivo de este epígrafe es precisamente realizar un análisis detallado de esta posible modificación del vigente sistema español bajo la hipótesis de conseguir con ello un reparto más equilibrado de las existencias exigibles a uno y otro grupo de sujetos obligados. Para ello, preliminarmente se analizará si el actual marco regulatorio español podría amparar una eventual diferenciación de obligaciones en el sentido apuntado, para a continuación presentar dos alternativas para articular este eventual tratamiento diferenciado, analizando sus efectos.

5.2.1 Efectos de la diferenciación desde el punto de vista regulatorio

En el epígrafe 3.3 de este informe se ha analizado, con detalle, el vigente marco regulatorio de la garantía de suministro de productos derivados del petróleo. De lo allí dicho se deduce que no existe en la Ley de Hidrocarburos ninguna previsión expresa respecto al reparto de la obligación general de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad entre los distintos tipos (refineros o no refineros) de sujetos obligados, remitiéndose la Ley con carácter general al correspondiente desarrollo reglamentario para la regulación de éste y otros aspectos.

Así, el artículo 50 de la citada Ley señala que *“todo operador autorizado a distribuir al por mayor productos petrolíferos”* y toda empresa que desarrolle una actividad de distribución al por menor de productos no adquiridos a aquellos, *“deberán mantener en todo momento existencias mínimas de seguridad de los productos en la cantidad, forma, y localización geográfica que el Gobierno determine reglamentariamente, hasta un máximo de ciento veinte días de sus ventas anuales”*. Más genérica es aún la definición de la obligación de los consumidores de carburantes y combustibles, en la parte no suministrada por los operadores al por mayor, para quienes se prevé que *“deberán igualmente mantener existencias mínimas de seguridad en la cantidad que reglamentariamente resulte exigible atendiendo a su consumo anual”*.

Por tanto, la ley sectorial tan sólo establece una cantidad máxima de días de ventas anuales para el cálculo de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad para todos los operadores al por mayor, lo cual ni impide ni impone un reparto diferenciado de los días entre los distintos sujetos obligados.

Es en el ámbito reglamentario de desarrollo donde se establece la indiferenciación de obligaciones entre refineros y no refineros. En concreto, el artículo 2 del Real Decreto 1716/2004 establece que *“la obligación de mantenimiento de existencias mínimas que deberán mantener, en todo momento, los sujetos que intervienen en el sector del petróleo a los que se hace referencia en el artículo 7 de este Real Decreto¹⁸, se fija en 90 días de sus ventas o consumos en los 12 meses anteriores...”*.

En conclusión, si se entendiera oportuna una eventual modificación del reparto de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, diferenciando los días de consumo exigibles a los operadores con capacidad de refino de los operadores sin refinería en territorio español, resultaría preciso modificar una norma con rango de Real Decreto, pero no la Ley de Hidrocarburos.

5.2.2 Alternativas de diferenciación

Como se ha señalado a lo largo del informe, para el cómputo de las existencias mínimas de seguridad los sujetos obligados vienen incluyendo sus stocks operativos (existencias que permitan satisfacer las necesidades de abastecimiento de su mercado a corto plazo), diferentes según la actividad que desarrolle cada sujeto. Así, los grupos refineros debido al propio funcionamiento de las refinerías requieren el mantenimiento de stocks de materias primas y productos intermedios para el abastecimiento de las diferentes unidades de proceso, además del almacenamiento de productos para mezcla y productos terminados. Por el contrario, las empresas no refineras requieren unos stocks operativos inferiores ya que su actividad se centra únicamente en la distribución de productos.

Dada esta diferencia en las necesidades de existencias operativas entre ambas categorías, parece razonable suponer que es también distinto el esfuerzo requerido para el mantenimiento de las mismas existencias mínimas de seguridad (45 días) para

¹⁸Los sujetos obligados son: 1) los operadores autorizados para distribuir al por mayor productos petrolíferos, sin realizar entre ellos ningún tipo de diferenciación; 2) las empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor en la parte de sus ventas no suministradas por los operadores al por mayor; y 3) los consumidores de carburantes y combustibles petrolíferos en la parte de su consumo no suministrada por operadores.

refineros que para los no refineros, ya que aquéllos mantienen por su actividad alrededor del triple de existencias operativas que los segundos.

Por lo tanto, con el objetivo de equiparar las cargas entre refineros y no refineros y estudiar cómo podría realizarse un reparto más equilibrado de existencias mínimas y evaluar, en cuanto al número de días de almacenamiento de productos petrolíferos, los cambios que podrían derivarse de este tratamiento diferenciado entre sujetos obligados, se ha realizado el siguiente estudio que se basa en las hipótesis expuestas a continuación:

1. Se repartirá entre refineros y no refineros el total de las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de 45 días de ventas o consumos que, según establece el Real Decreto 1716/2004, deben mantener los sujetos obligados (los restantes 45 días para alcanzar el total de 90 días de existencias mínimas de seguridad serán mantenidos por CORES en concepto de reservas estratégicas). Por lo tanto, siempre teniendo como objetivo final dar cumplimiento a estas obligaciones, los no refineros disminuirán sus obligaciones en la medida en que los refineros aumenten las suyas.
2. A los efectos de este informe se estima que los stocks medios operativos de los refineros ascienden a 30 días de sus ventas anuales y los de las compañías sin capacidad de refino en España a 10 días. No obstante, dado que esta estimación tiene carácter de aproximación para efectuar los cálculos precisos para este análisis¹⁹, también se ha realizado el estudio suponiendo que las existencias operativas para ambos grupos de sujetos obligados pudieran ser superiores (35 días para el caso de los refineros y 15 días para los no refineros).

¹⁹ Esta estimación debería ser contrastada con datos reales de las compañías para una determinación exacta de la diferencia en los volúmenes de existencias operativas entre ambas categorías de sujetos obligados.

3. En cuanto al método de reparto del total de los 45 días de existencias mínimas de seguridad entre refineros y no refineros, se han estudiado dos posibles alternativas²⁰:
 - a. El primer supuesto se basa en la hipótesis de mantener la misma proporción existente entre los stocks operativos medios estimados de refineros y no refineros (30 días frente a 10 y 35 frente a 15) para el cálculo del total de las existencias mínimas de seguridad exigidas.
 - b. El segundo se basa en que el número de días que exceda sobre la media del almacenamiento operativo respectivo, hasta completar el número de días necesario para dar cumplimiento a sus obligaciones, sea el mismo para todos los sujetos obligados.

En base a las hipótesis anteriores se ha calculado el número total de días que correspondería a cada uno de los grupos para ambas alternativas. Los resultados de estos cálculos se representan a continuación mediante gráficos, donde, fijando el número de días de stocks operativos de los refineros y en función del número de días de los no refineros (eje de abscisas), se obtienen los días de existencias mínimas de seguridad que ha de almacenar cada grupo.

En relación a la primera alternativa, basada en la proporcionalidad entre las existencias de refineros y no refineros (equivalente a una proporción de 3 a 1 en el caso de los stocks operativos de 30 y 10 días), se pueden observar en el gráfico 5.2.1. los resultados obtenidos:

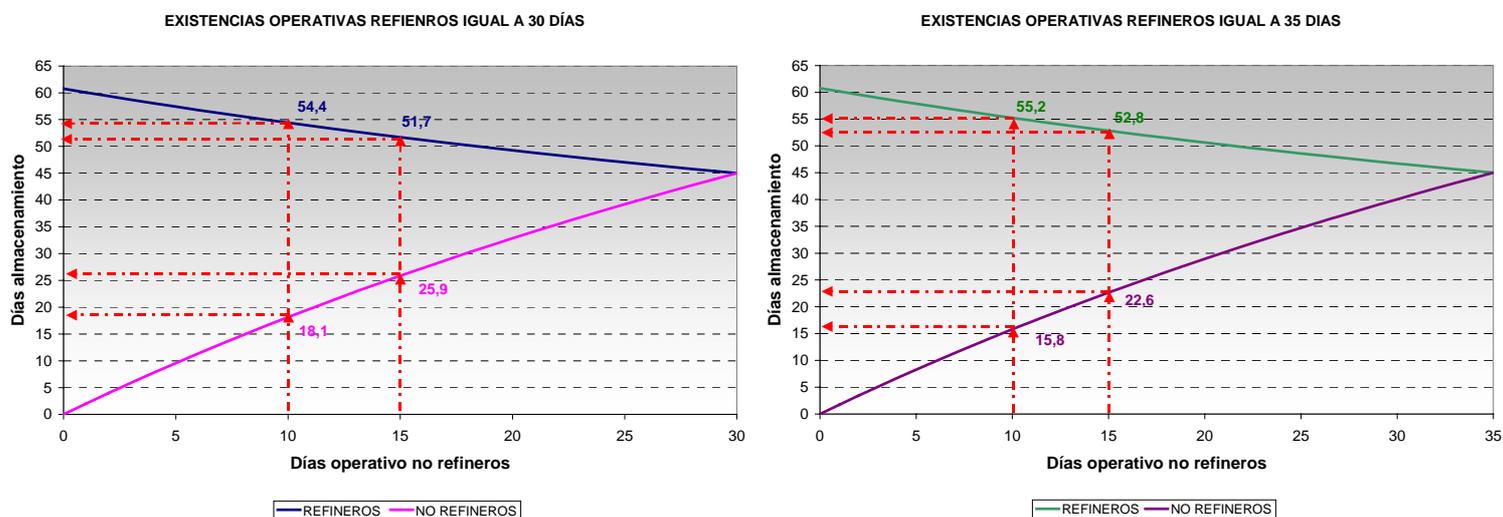
1. Para el caso de existencias operativas de los refineros iguales a 30 días y stocks operativos de los no refineros equivalentes a 10 días, estos últimos deberían almacenar una cantidad igual a 18,1 días de sus ventas mientras que los refineros aumentarían su obligación hasta 54,4 días.

²⁰ Se han utilizado las mismas hipótesis señaladas en el epígrafe 5.1.: el 74% de las ventas las realizan las empresas con capacidad de refino en España y el 26% restante los no refineros.

- Para el mismo nivel de stocks operativos de los refineros (30 días) y un almacenamiento operativo de no refineros equivalente a 15 días de sus ventas medias se observa que los refineros deberían mantener unos stocks de 51,7 días y los no refineros de 25,9 días.
- Si los stocks operativos de los refineros fueran iguales a 35 días y 10 días para los no refineros, la diferencia entre existencias mínimas de seguridad de refineros y no refineros se ampliaría, alcanzando los 55,2 y 15,8 días, respectivamente.
- Para unos stocks de 35 y 15 días para refineros y no refineros se observa que las reservas tendrían que ser equivalentes a 52,8 y 22,6 días, respectivamente.

Gráfico 5.2.1: Variación existencias mínimas de seguridad manteniendo la proporcionalidad entre existencias

Datos en número de días



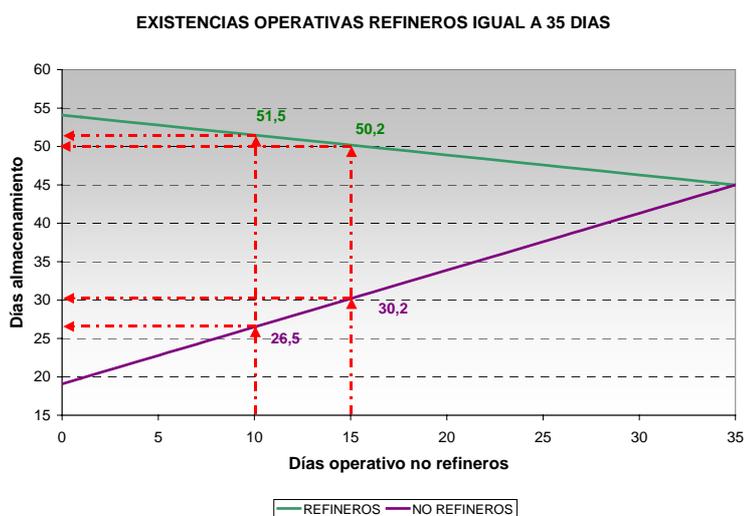
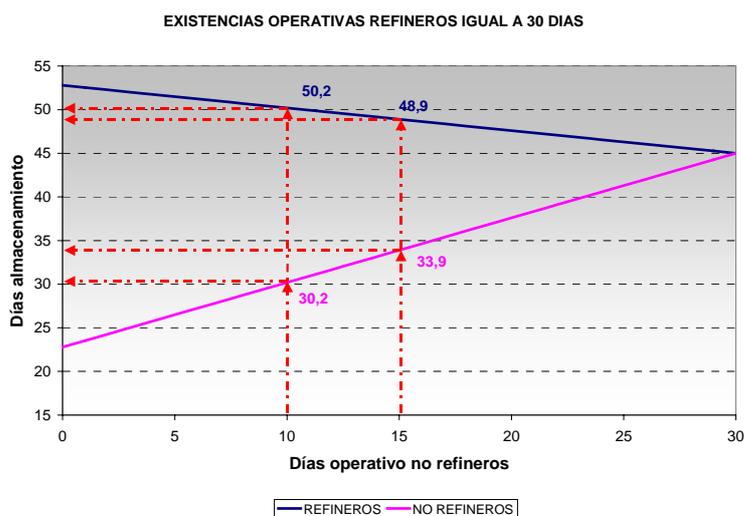
Fuente: CNE

Respecto a la segunda alternativa, es decir, que el reparto sea tal que el exceso de días sobre los stocks operativos sea igual para todos los sujetos obligados, los valores obtenidos muestran en el gráfico 5.2.2.:

1. Para los stocks operativos de los refineros iguales a 30 días y los de los no refineros equivalentes a 10 días, estos últimos deberían almacenar 30,2 días de sus ventas mientras que los refineros aumentarían su obligación hasta 50,2 días.
2. Para 30 días de existencias operativas de los refineros y un almacenamiento operativo de no refineros equivalente a 15 días se observa que los refineros deberían mantener unos stocks de 48,9 días y los no refineros de 33,9 días.
3. Si los stocks operativos de los refineros fueran iguales a 35 días y 10 días para los no refineros, la diferencia entre existencias mínimas de seguridad de refineros y no refineros se ampliaría, alcanzando los 51,5 y 26,5 días, respectivamente.
4. Por último, para unas existencias de 35 y 15 días para refineros y no refineros se observa que las reservas tendrían que ser equivalentes a 50,2 y 30,2 días, respectivamente.

Gráfico 5.2.2.: Variación existencias mínimas de seguridad manteniendo igual el nº de días de exceso sobre el operativo

Datos en número de días



Fuente: CNE

Esta segunda alternativa parece repartir de forma más equitativa la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad entre refineros y no refineros al

distribuir de igual modo el esfuerzo suplementario que tienen que realizar los sujetos obligados. En base a ella, resultaría un aumento del número de días de ventas exigibles a los sujetos con capacidad de refino entre 3,9 y 6,5 días (sobre los 45 días exigibles a partir de la finalización del correspondiente periodo transitorio) y una disminución para el segundo grupo entre 11,1 y 18,5 días, según la estimación de existencias operativas que se emplee.

Una vez identificada esta segunda alternativa (en caso de que se estimara precisa la introducción de una diferenciación de obligaciones por categoría de sujeto obligado) como el modo comparativamente más adecuado de reparto del esfuerzo que deben realizar refineros y no refineros para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del sistema español de garantía de suministro, cabe señalar lo siguiente respecto a las posibles implicaciones que sobre la estructura y distribución de almacenamiento podría tener el aumento del número de días exigible a los refineros y la consecuente reducción del número de días correspondiente a los no refineros.

En función del aumento que podría aplicarse al número de días exigible a los refineros (entre 3,9 y 6,5 días), no es previsible que su estructura de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad se viera sustancialmente alterada. Tan solo en el caso de que no tuvieran capacidad adicional disponible en las instalaciones de sus propias refinerías (o empresas del grupo) para almacenar la totalidad o parte de los nuevos volúmenes exigidos, los porcentajes dentro de la estructura de reparto del almacenamiento de existencias mínimas referido en el epígrafe 5.1 correspondientes a CLH y, más probablemente, a “otros” se podrían incrementar. En todo caso, dicha estructura se debería ver prácticamente inalterada.

Sin embargo, la eventual reducción a aplicar a los no refineros (entre 11,1 y 18,5 días) sí podría derivar en una modificación de su estructura de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad (siempre y cuando no optaran por reducir de forma homogénea los volúmenes mantenidos en cada uno de los tres tipos de almacenamiento) al permitirles reducir los stocks mantenidos en instalaciones de compañías refineras. En cualquier caso, dada la diversidad de posibles alternativas, cada sujeto no refinero podría modificar su estructura de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad de manera distinta.

La estructura final dependería de las decisiones empresariales, que seguirían los criterios que en cada caso se consideren más adecuados para una buena gestión y funcionamiento tanto desde el punto de vista económico como técnico y operativo.

Por último, en relación a la distribución del almacenamiento de las existencias mínimas de seguridad del sistema español por tipo de compañía con capacidad de almacenamiento (refinerías, CLH y otros almacenistas), tampoco es previsible que se viera significativamente alterada con la aplicación de un aumento/disminución del número de días exigido a los refineros/no refineros.

5.3 Diferenciación de obligaciones: modelos británico y alemán.

En su primer escrito dirigido a esta Comisión, UPI considera que los sistemas británico y alemán son las posibles alternativas que permitirían equiparar la carga que supone el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad para los refineros y no refineros atendiendo a las diferencias entre ambas categorías de sujetos obligados en materia de existencias operativas, así como para la optimización de la gestión del mantenimiento de stocks.

En relación a los mencionados sistemas, cabe recordar que en el establecido en el Reino Unido la obligación de mantenimiento de existencias recae sobre las compañías que superen un determinado umbral de ventas y no existe una agencia de mantenimiento de stocks. Además se trata, efectivamente, del único sistema europeo donde se fijan de forma explícita obligaciones diferenciadas para refineros y no refineros. Sin embargo, también es cierto que, como se ha explicado, este modelo de mantenimiento de stocks se encuentra actualmente inmerso en un proceso de revisión global con el propósito de ajustarlo a las características del mercado y a la previsible pérdida por parte del Reino Unido de su condición de país exportador de crudo.

En todo caso, en el epígrafe 5.2 se han analizado con detenimiento las alternativas y efectos de la eventual aplicación en España de un sistema que de forma expresa realizara una diferente asignación de obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad entre refineros y no refineros.

Por su parte, en el sistema alemán es una agencia (EBV) quien mantiene la totalidad de las existencias necesarias para el cumplimiento de las obligaciones en materia de existencias de seguridad. Son miembros de esta agencia todas las compañías que importen o refinen, y contribuyen a su financiación mediante el pago de una cuota en €/tonelada de sus ventas anuales.

El resto de sistemas de mantenimiento de stocks establecidos por los países europeos, dentro del amplio margen de autonomía otorgado por las Directivas comunitarias de aplicación, han ido igualmente evolucionando y flexibilizando el cumplimiento de las obligaciones por parte de los diferentes sujetos obligados, superando, en algunos casos, las distorsiones detectadas en los respectivos mercados. En este sentido, merece mención especial el caso francés en el que actualmente se ofrece a los sujetos obligados la posibilidad de elegir los porcentajes que desean mantener por su cuenta (44% o 10% de sus obligaciones), quedando el resto constituido por una agencia (CPSSP).

En España, la nueva regulación de la obligación de mantenimiento de stocks derivada del Real Decreto 1716/2004, acerca el sistema español al vigente en Alemania, al aumentar el número de días de existencias a cargo de CORES, además de aportar, como se ha explicado, una mayor flexibilidad en el cumplimiento de las obligaciones.

La CNE, en su informe 11/2003 sobre el Proyecto de lo que luego fue el Real Decreto 1716/2004, ya señaló que había que valorar positivamente estas modificaciones, ya que dotaban al sistema español de una mayor agilidad y de mecanismos de control más eficientes para el mantenimiento y, en caso necesario, disposición de las existencias de seguridad. Además se mencionaba allí *“que podría plantearse un aumento, que habría de ser progresivo, de las cantidades correspondientes a las reservas estratégicas hasta el límite que se considere más adecuado para garantizar los objetivos perseguidos”*. Es decir, esta Comisión ya se mostraba a favor de avanzar en la implantación de un sistema de mantenimiento de existencias mínimas con creciente protagonismo de la agencia estatal.

Este sistema permitiría asegurar más fielmente el cumplimiento en todo momento del derecho que tienen los consumidores al suministro de productos derivados del petróleo

(artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos) al quedar bajo el ámbito de disposición de una agencia la mayor parte de las existencias de seguridad, facilitando los mecanismos de disposición de las mismas en caso necesario. También facilitaría las condiciones que permiten la competencia efectiva y la no discriminación entre los sujetos que participan en el mercado, al establecer una misma cuota unitaria (por unidad de producto vendido o consumido) para la financiación de la actividad de la agencia.

Igualmente conllevaría una reducción de los costes financieros para el conjunto del sistema de existencias mínimas de seguridad (que son repercutidos al consumidor) derivado del menor coste de financiación de los stocks por parte de CORES en comparación, en términos generales, con el de los sujetos obligados.

Finalmente parece ajustarse mejor que el sistema británico al actual marco regulador español dado que, como se ha comentado, mediante el Real Decreto 1716/2004 ya se trasladan a CORES las obligaciones consistentes en la constitución, mantenimiento y gestión de la mitad de las existencias mínimas de seguridad (reservas estratégicas).

En base a estas consideraciones se podría seguir avanzando en la implantación en España de un sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en el que CORES viera aumentado progresivamente el número de días de existencias de seguridad a su cargo.

Este proceso debería tomar en consideración el volumen de existencias operativas de la industria (stocks requeridos para el normal desempeño de su actividad), para la determinación del nivel de reservas estratégicas a constituir y mantener por parte de CORES. Este nivel de reservas debería ser tal que permitiera dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por el Estado español en materia de seguridad de suministro minimizando al mismo tiempo los costes globales del sistema español de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad.

Asimismo este proceso, que lógicamente debería contemplar los criterios de CORES en cuanto a constitución de reservas y acceso a capacidad de almacenamiento, debería realizarse preferentemente en el ámbito de la planificación energética prevista en la Ley de Hidrocarburos, que expresamente se extiende a *“las provisiones relativas a las*

*instalaciones de transporte y almacenamiento de productos petrolíferos de acuerdo con la previsión de demanda, con especial atención de las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas*²¹, máxime si se tiene en cuenta que, en lo que se refiere a las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas, esta planificación tiene el carácter de obligatoria y aún no se ha materializado.

Finalmente, y de forma adicional, en el caso de que se decidiera modificar el sistema de existencias mínimas de seguridad y teniendo en cuenta el marco de las medidas de fomento del uso de los biocarburantes para alcanzar los objetivos marcados por la normativa comunitaria²², sería preciso evaluar el alcance de la obligación de mantenimiento de stocks de seguridad de biocarburantes. En concreto podría valorarse facilitar el cumplimiento de esta exigencia a los sujetos obligados, adaptando su contenido en función del origen de la materia prima empleada en su producción, diferenciando la parte de biocarburantes obtenidos a partir de materia prima no importada. En cualquier caso, estas modificaciones habrían de efectuarse sin menoscabo de los criterios exigibles en materia de seguridad de suministro.

6 CONCLUSIONES

1. Dentro del marco general de las obligaciones derivadas tanto de la normativa comunitaria como de la AIE, los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con sistemas reguladores de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad diferentes o incluso antagónicos como el del Reino Unido (donde es la industria la que mantiene la totalidad de las reservas) y el de Alemania (donde la corporación estatal EBV mantiene el 100% de las existencias).
2. En algunos de estos Estados miembros se han puesto de manifiesto posibles efectos restrictivos de la competencia derivados de los criterios de reparto de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas entre los distintos grupos o categorías de sujetos obligados, en atención a los diferentes volúmenes de

²¹ Artículo 4.2.c) de la Ley de Hidrocarburos

²² Directiva 2003/30/CE, del Parlamento y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte.

existencias operativas de los sujetos con capacidad de refino y de los distribuidores independientes sin refino.

3. Del análisis del mercado español se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Teniendo en cuenta el número de operadores no refineros que actúan en el mercado español, no parece que el vigente sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad suponga una barrera de entrada para nuevos agentes.
- La distribución del almacenamiento de las existencias mínimas de seguridad se asemeja al reparto del total de capacidades de almacenamiento, ya que más del 60% de las existencias mínimas de seguridad se halla almacenado en instalaciones titularidad de los grupos de empresas con capacidad de refino en España.
- Los sujetos obligados sin capacidad de refino almacenan el 80% de sus existencias mínimas de seguridad en instalaciones ajenas a los grupos refineros, lo cual permite deducir que en el mercado español existe una limitada dependencia del primer grupo de sujetos obligados (no refineros) frente a los segundos (refineros) para acceder o disponer de la capacidad de almacenamiento necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad.

En definitiva, del análisis realizado puede concluirse que desde el punto de vista del funcionamiento del mercado no existen indicios de que el actual sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad pudiera estar impidiendo alcanzar un nivel suficiente de competencia en el mercado español de hidrocarburos líquidos.

4. No obstante, también es cierto que la imposición de una misma obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad a sujetos con diferentes necesidades operativas implica un reparto desigual de la carga que el cumplimiento de esta exigencia conlleva. En consecuencia, con objeto de mejorar el sistema

español de garantía de suministro y optimizar la gestión de stocks, podría plantearse la posibilidad de introducir ciertas modificaciones que le confirieran una mayor flexibilidad mediante la equiparación de las cargas a soportar por cada grupo de sujetos obligados, refineros y no refineros, atendiendo a las diferencias entre ambos grupos en materia de existencias operativas.

5. Para ello se han analizado dos modelos alternativos, basados en los sistemas británico y alemán de mantenimiento de existencias de seguridad:

a) En el caso de que se optara por la diferenciación expresa de las obligaciones entre refineros y no refineros (modelo británico), se considera más adecuado el reparto de la obligación de forma que el exceso de días sobre los stocks operativos fuera igual para todos los sujetos obligados, de lo que resultaría un incremento en el número de días de ventas exigibles a los sujetos con capacidad de refino entre 3,9 y 6,5 días (sobre los 45 días exigibles a partir de la finalización del correspondiente periodo transitorio) y una disminución para el segundo grupo entre 11,1 y 18,5 días, según la estimación de existencias operativas que se emplee.

Esta reducción de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas para los no refineros permitiría reducir aún más su actual nivel de dependencia de los refineros en lo que al almacenamiento se refiere, además de disminuir sus costes de aprovisionamiento y financieros. Por el contrario, el aumento del número de días exigibles a los refineros les supondría un sobrecoste asociado a la mayor cuantía de stocks a constituir y mantener.

Si se entendiera oportuna esta diferenciación entre los días de consumo exigibles a los operadores con capacidad de refino de los operadores sin refinería en territorio español, resultaría preciso modificar una norma con rango de Real Decreto, pero no la Ley de Hidrocarburos.

b) La otra alternativa sería seguir avanzando en la implantación en España de un sistema de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en el que

CORES viera aumentado progresivamente el número de días de existencias de seguridad a su cargo.

Este sistema permitiría asegurar más fielmente el cumplimiento del derecho que tienen los consumidores al suministro de productos derivados del petróleo y garantizar las condiciones necesarias para facilitar la competencia efectiva y la no discriminación entre los sujetos que participan en el mercado, al establecer una misma cuota unitaria (por unidad de producto vendido o consumido) para la financiación de la actividad de la agencia. Igualmente conllevaría una reducción de los costes del sistema nacional de existencias mínimas de seguridad.

La implantación de este sistema se debería realizar integrando los criterios de CORES, preferentemente en el marco de la planificación en materia de hidrocarburos prevista en la ley sectorial y contemplando el nivel de existencias operativas de la industria para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado español en materia de seguridad de suministro.

6. En cualquier caso, la nueva regulación sobre mantenimiento de existencias mínimas de seguridad derivada del recientemente aprobado Real Decreto 1716/2004, ya ha iniciado el camino en esta dirección al aumentar de 30 a 45 días (de forma progresiva) el volumen de reservas estratégicas a mantener y gestionar por CORES, facilitando de esta manera la reducción de los problemas que pudieran haber existido en la situación precedente en relación con el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas por parte de los sujetos obligados sin capacidad de refino en España, a lo que también ha contribuido la flexibilización introducida en cuanto al título de disposición de los productos computables como existencias mínimas de seguridad.

La presente consulta ha sido evacuada con efectos puramente informativos y en base a los datos y documentos aportados por la propia sociedad solicitante y la normativa vigente.