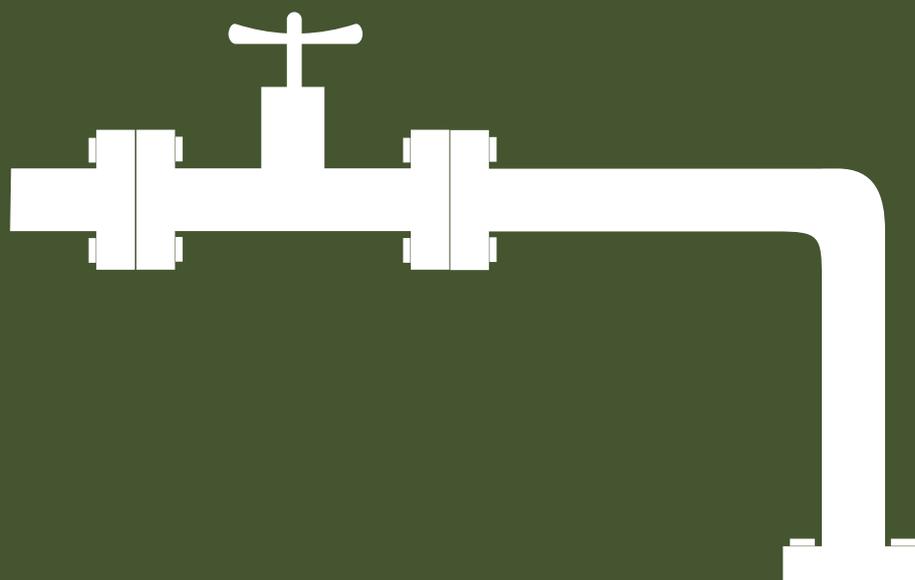


Trabajando por la Competencia



Informe sobre la consulta efectuada
por la Secretaría de Estado de Economía
y Apoyo a la Empresa sobre el mercado
de carburantes de automoción en España



Trabajando por la Competencia

Informe sobre la consulta
efectuada por la Secretaría
de Estado de Economía y Apoyo
a la Empresa sobre el mercado
de carburantes de automoción
en España

Índice

Resumen ejecutivo	5
<hr/>	
1. Introducción	10
<hr/>	
2. Estructura del sector de carburantes de automoción en España	12
2.1 Aprovechamiento de carburantes	18
2.2 Logística	22
2.3 Distribución mayorista de carburantes de automoción	38
2.4 Distribución minorista a través de EESS	40
<hr/>	
3. Factores que limitan el grado de competencia en el sector	60
3.1 Barreras en el segmento mayorista del mercado	63
Dificultad de establecimiento y puesta en funcionamiento de nuevas refinerías	63
La posición de CLH como monopolista de la red de transporte	63
Riesgo de acaparamiento de capacidades de almacenamiento y transporte	68
Acceso privilegiado a los almacenamientos de las refinerías por parte de los propietarios de las refinerías	69
3.2 Barreras en el segmento minorista del mercado	69
Dificultades para la apertura de nuevas EESS	69
Vínculos contractuales de suministro en exclusiva de largo plazo	73
Competencia entre empresas y asimetría de información	75
<hr/>	
4. Recomendaciones	78
4.1. Recomendaciones relativas al segmento mayorista del mercado	80
4.2. Recomendaciones relativas al segmento minorista del mercado	83
<hr/>	

Resumen ejecutivo

El presente informe se elabora en respuesta a la petición efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (SEEAE) a la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) el 1 de agosto de 2012. La CNC ha efectuado una revisión del funcionamiento del mercado español de carburantes, al objeto de determinar cuáles son los factores que influyen sobre los niveles de precios de las estaciones de servicio en España. El presente informe contiene los resultados de dicha revisión, junto con una serie de recomendaciones dirigidas a minimizar el impacto de los principales factores que, a juicio de la CNC, entorpecen la competencia efectiva en el mercado.

La distribución minorista de carburantes a través de estaciones de servicio en España presenta, de media, uno de los precios antes de impuestos (PAI) más elevados de entre las principales economías europeas, así como una evolución de los márgenes brutos de distribución en el corto y medio plazo propia de un mercado poco competitivo. A partir de datos de la Comisión Nacional de Energía (CNE) se constata que, desde el inicio de la crisis económica en 2007 hasta el año 2010, el margen bruto de distribución en España ha crecido alrededor de un 20%, tanto en gasolina como en gasóleo. Este incremento del margen bruto de distribución se ha registrado partiendo de niveles previos mucho más elevados que los existentes en países comparables y a pesar de la fuerte contracción de la demanda de carburantes experimentada desde entonces.

En general, el suministro de carburantes presenta determinadas características que pueden facilitar situaciones de reducida competencia efectiva, como costes de búsqueda y desplazamiento de los consumidores, una elevada rigidez de la demanda ante variaciones de precios. En este contexto, el mercado español presenta características diferenciales respecto a otros países comunitarios que agudizan los anteriores problemas y restringen la competencia efectiva. De forma simultánea y acumulativa a las barreras a la entrada que aún persisten en el mercado minorista, también se identifican fuertes obstáculos a la competencia en el sector mayorista.

El sector español de carburantes de automoción está altamente concentrado en torno a los tres principales operadores (Repsol, Cepsa y BP), que disfrutan de ventajas sustanciales respecto al resto de operadores derivadas de su peso e importancia en el mercado, su integración vertical con actividades de refino en España, sus vínculos estructurales con el monopolista de la red de transporte, CLH, que les permite influir en la gestión y acceder a información sobre las infraestructuras de importación, transporte y almacenamiento, y por la capilaridad y estabilidad de sus redes minoristas de estaciones de servicio. Los operadores interesados en acceder y expandirse en el mercado español de distribución minorista, encuentran dificultades para abrir nuevas estaciones de servicio, para crecer abanderando estaciones de servicio ya existentes y para aprovisionarse de carburante en condiciones de costes comparables a los operadores con capacidad de refino en España.

Estas características estructurales del mercado español pueden explicar la estabilidad en las posiciones relativas de los principales operadores a lo largo de los últimos 10 años y las diversas operaciones de concentración que han ido materializando la salida paulatina y escalonada de España de los distintos operadores internacionales que decidieron entrar en el mercado tras el proceso de liberalización.

Por otro lado, hasta la fecha, tampoco se ha concretado en España el efecto dinamizador de la competencia que ha tenido en otros países próximos, como Francia, la apertura de estaciones de servicio en grandes y medianas superficies comerciales. En Francia estas estaciones de servicio, que compiten decididamente en precio, representan más de un 60% del mercado. En España, aun contando con la presencia de algunos de los mismos distribuidores comerciales que compiten en Francia, apenas representan el 3% de las estaciones de servicio.

En definitiva, los inadecuados niveles de competencia efectiva detectados, tanto en el sector mayorista como en el minorista, enfrentan a la economía española a mayores precios relativos del carburante, en perjuicio de los consumidores y usuarios, la competitividad internacional de nuestras empresas y la actividad económica general.

El presente informe analiza las diferentes fases de la cadena de valor desde una óptica de competencia y señala aquellos factores que contribuyen a limitar el grado de competencia efectivamente alcanzado. Consecuentemente, se proponen recomendaciones de mejora regulatoria para los segmentos mayorista y minorista del mercado, que deben necesariamente aplicarse de forma simultánea.

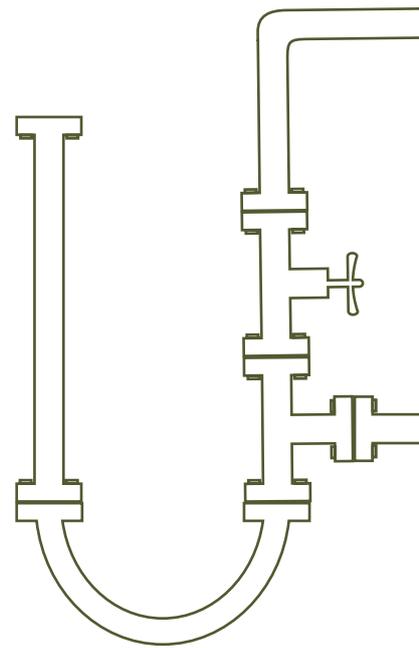
- En primer lugar, el estudio de las diferentes fases de la cadena de valor (producción nacional en refinerías e importaciones, logística de recepción, transporte y almacenamiento de carburantes en España, distribución mayorista y distribución minorista a través de estaciones de servicio) permite identificar diversas características estructurales u obstáculos a la competencia que dificultan o impiden la aparición y expansión de operadores, tanto aguas arriba como aguas abajo y, con ello, la consecución de una competencia efectiva en el mercado.
- En segundo lugar, el informe centra el análisis en aquellos factores que, en estos momentos, son considerados por la CNC como las principales restricciones para la existencia en España de una competencia efectiva en el sector:
 - a) Los operadores verticalmente integrados con actividades de refino en España, en contraposición a lo que ocurre en economías comparables de la Unión Europea, presentan un elevado grado de concentración empresarial, tanto en el segmento mayorista del mercado como en el minorista.
 - b) El acceso y la capacidad de influencia sobre CLH de los operadores con intereses en el refino y en la distribución de carburantes en España, unido a la escasa regulación y control de la actividad de CLH como monopolista de la red de transporte. CLH es propietario y opera las redes nacionales de transporte de carburantes y combustibles por oleoducto, que conectan, aún de forma fragmentada y sin conexiones internacionales por oleoducto, casi todas sus instalaciones de almacenamiento. La regulación *ex-ante* del sector de carburantes, marcadamente diferente a la existente en otros sectores de red con características de monopolio natural en el transporte como son el gas y la electricidad, junto a la estructura del Consejo de Administración y órganos de Gobierno de CLH, al estar en él los principales operadores

presentes en los mercados españoles, conllevan el riesgo de generar incentivos para la aplicación de condiciones de acceso o precio que no favorezcan la competencia efectiva y de distorsionar la toma de decisiones en materia de inversiones en las redes de oleoductos o en los almacenamientos.

- c) **La capacidad de acaparamiento de las infraestructuras de almacenamiento y transporte por parte de los principales operadores mayoristas y la falta de transparencia sobre las mismas:** En contraposición a lo que ocurre en otras industrias energéticas de red, no existe un sistema de control que limite eficientemente la contratación de una capacidad excesiva de servicios logísticos, lo que puede generar incentivos para que los principales operadores del sector establezcan cuellos de botella artificiales que limiten el acceso de otros operadores al mercado.
- d) **La disponibilidad privilegiada de almacenamientos por los propietarios de las refinerías:** El régimen de obligación de acceso a las instalaciones de almacenamiento y transporte regulado por el art. 41.1 LSH deja fuera los almacenamientos, muy significativos, situados en las refinerías. Por tanto, estos almacenamientos sólo son utilizables por los operadores propietarios de cada refinería, totalmente integrados y también presentes en el mercado de distribución mayorista y minorista.
- e) **Las dificultades para la apertura de nuevas Estaciones de Servicio:** Estas barreras, numerosas y de carácter variado, son erigidas fundamentalmente por los Ayuntamientos. Desproporcionadas y a veces notoriamente *contra legem*, llegan a suponer con frecuencia una restricción insalvable para la instalación y puesta en funcionamiento de EESS, tanto en grandes y medianas superficies comerciales como en terrenos en los que ya operan actividades industriales análogas. Los principales efectos de estas restricciones son la concesión de un número reducido de licencias y un periodo de tiempo excesivo hasta que finalmente entra en funcionamiento una estación de servicio que obtiene todas las autorizaciones y licencias necesarias. Estos problemas se observan también en las carreteras.
- f) **Los vínculos contractuales de suministro a largo plazo:** la existencia de relaciones contractuales de largo plazo en el suministro de carburantes en exclusiva a EESS pueden tener un efecto de cierre del mercado, en el sentido de dificultar a los operadores establecer o ampliar su base de EESS. Un 80% de las estaciones de servicio en España son propiedad de los operadores mayoristas instalados o tienen vínculos con ellas de muy largo plazo. A este problema pueden coadyuvar las concesiones de terrenos públicos y derechos de explotación durante periodos muy largos.
- g) **Los vínculos entre operadores, recomendaciones de precios y asimetría de información:** Existen determinados factores que pueden reducir la intensidad de la competencia entre operadores y entre estaciones de servicio de la misma bandera. En primer lugar, se constatan determinados **vínculos estructurales entre operadores** del sector que reducen la intensidad de la competencia efectiva entre ellos. En segundo lugar, **las recomendaciones de precios y los precios máximos que los suministradores imponen a las EESS** pueden tener un efecto restrictivo de la competencia dado que permiten al operador reducir la competencia

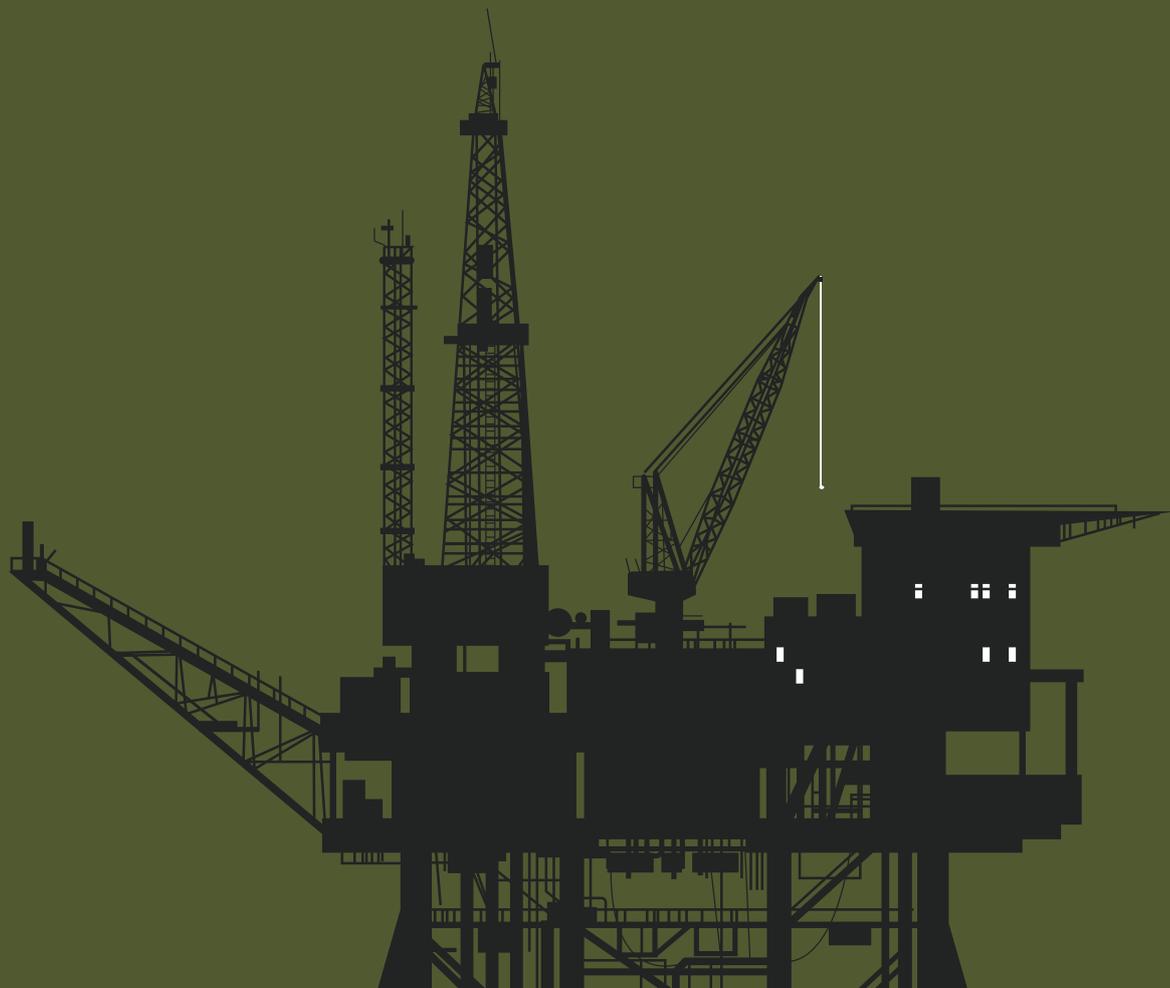
entre EESS de su red, es decir la competencia intramarca, y facilitan la alineación de precios entre distintos operadores, reduciendo con ello la competencia intermarca. Los anteriores efectos pueden verse reforzados por la **asimetría de información entre consumidores y empresas**, de forma que los primeros tienen importantes costes de búsqueda, y ven dificultadas las comparaciones de los precios aplicados por diferentes estaciones en su área de interés antes de adquirir los productos, pese a los importantes avances registrados recientemente por las tecnologías de la información y los esfuerzos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en esta área.

- **En tercer lugar**, el informe propone al Gobierno, como titular de las competencias en materia de planificación y regulación básica en el sector de los hidrocarburos y de ordenación de la actividad económica en general, medidas a adoptar para fortalecer la competencia en este sector. Las medidas de introducción de la competencia que se proponen deben realizarse necesaria y simultáneamente en ambos segmentos del mercado. En caso contrario, si sólo se aplicasen medidas en un segmento del mercado, la entrada de nuevos operadores y la expansión de los operadores alternativos a los incumbentes, que son las fuentes para fortalecer la competencia en el sector, no quedarían garantizadas. **En consecuencia se recomienda al Gobierno adoptar una solución global y simultánea a los problemas de competencia del sector, aplicando las recomendaciones indicadas en el último apartado de este informe sobre las barreras que afectan a la parte mayorista y minorista del mercado.**



1.

Introducción





El presente informe profundiza en los factores apuntados en anteriores informes de la CNC que en su opinión contribuyen a limitar la competencia efectiva en el mercado de carburantes de automoción en España

Con fecha 1 de agosto de 2012, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) recibió escrito de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (SEEA), señalando que las situaciones de reducida competencia efectiva que la CNC puso de manifiesto en su Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España, publicado el 4 de julio de 2012, preocupan tanto a la Secretaría de Estado de Energía (SEE) como a la SEEA y que ambos órganos están estudiando conjuntamente las posibles alternativas y medidas que podría adoptar el Gobierno para hacer frente a la referida situación y al reciente incremento del precio de los carburantes. En ese contexto, la SEEA solicita a la CNC la elaboración de un informe detallado sobre los factores que, en un entorno competitivo de ámbito geográfico inferior al nacional, influyen sobre los niveles de precios de las estaciones de servicio, prestando especial atención a la relación entre la concentración de la oferta minorista y el precio de los carburantes antes de impuestos.

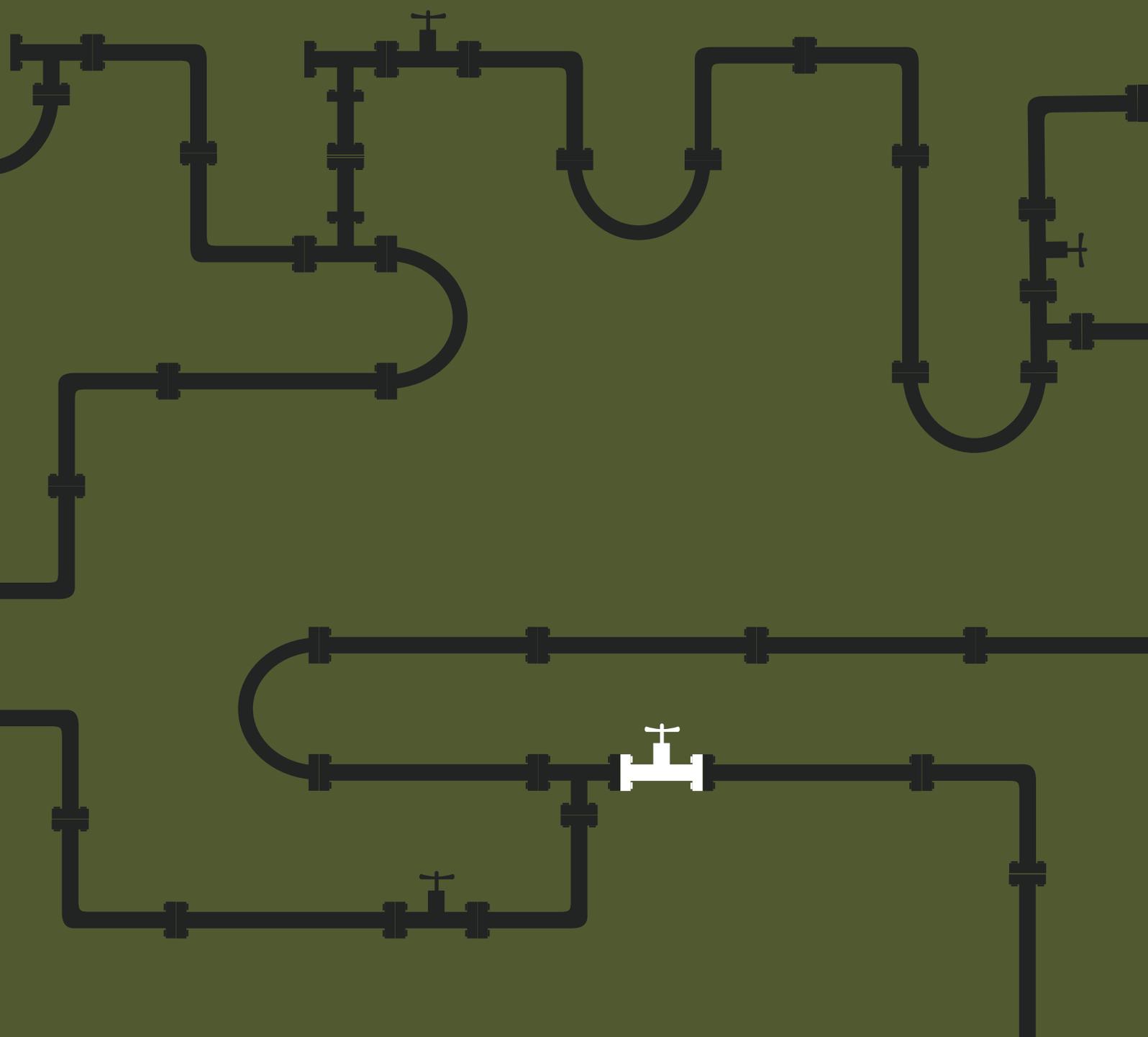
El presente informe profundiza en los factores apuntados en anteriores informes de la CNC que en su opinión contribuyen a limitar la competencia efectiva en el mercado de carburantes de automoción en España, con el fin de, en respuesta a la solicitud de la SEEA, plantear ciertas medidas regulatorias destinadas a favorecer un funcionamiento más eficiente y competitivo del sector.

El informe se estructura en tres apartados, además de la introducción. El **apartado 2** realiza un **análisis de la estructura competitiva en las diferentes fases de la cadena logística** (aprovisionamiento, logística, mercado mayorista y mercado minorista de distribución a través de estaciones de servicio). A partir de dicho análisis, el **apartado 3** señala **factores que contribuyen, a juicio de esta CNC, a la escasa competencia que se observa en el sector** y que pueden contribuir a la existencia de precios y márgenes superiores a los deseables y a los observados en otros países. El **apartado 4** contiene una serie de **recomendaciones al Gobierno y a las Administraciones Públicas** competentes con el objeto de mejorar la competencia efectiva en el sector español de carburantes de automoción.

El presente informe ha sido aprobado por el Consejo de la CNC en su sesión extraordinaria de 2 de octubre de 2012, en virtud de las competencias consultivas establecidas en el artículo 25 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

2.

Estructura del sector de carburantes de automoción en España



El presente Informe se elabora en un momento de especial preocupación respecto al precio de los carburantes en España. A modo ilustrativo cabe resaltar que el Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el mes de agosto de 2012 sitúa la inflación interanual en el 2,7% frente al 2,2% del mes anterior, debido principalmente a la subida de los precios de “carburantes y lubricantes”. La Encuesta de Presupuestos Familiares para el año 2010 indica que la partida “carburantes y lubricantes” representa un 4,41% del gasto doméstico (gasto medio por hogar superior a los 1.300€ anuales).

El precio final de los carburantes (PVP) se desglosa habitualmente en tres componentes:

- Los costes y márgenes del aprovisionamiento, que incluyen bien el precio de adquisición del crudo más los costes y márgenes de refino si la producción es nacional, bien los precios de adquisición del carburante en los mercados internacionales más los costes de seguros y fletes hasta su puesta a disposición en el territorio nacional si se trata de combustibles importados.
- Los costes y márgenes de la cadena logística desde que el carburante sale de la refinería hasta que se pone a disposición de los clientes finales: principalmente, transporte, almacenamiento, aditivación y comercialización.
- Los impuestos, que en el caso español incluyen el IVA, el impuesto especial de hidrocarburos y el impuesto sobre ventas minoristas, que tiene un tramo estatal y un tramo autonómico. Los impuestos suponen en torno al 42% del PVP del gasóleo A (GOA) y al 47% del PVP de la gasolina 95 (G95)¹.

España es uno de los países de la UE con menores impuestos sobre los combustibles de automoción². En términos comparativos, en 2011 España fue el quinto país menos caro de la Unión Europea tanto en G95 como en GOA en términos de precios de venta al público (PVP), pero si se descuentan los impuestos, España fue el tercer país con mayores precios antes de impuestos (PAI) de G95 y el sexto con mayores precios en GOA³. Teniendo en cuenta que los carburantes se negocian en los mercados internacionales, sin que existan diferencias significativas a priori entre los precios de importación por países, lo anterior sugiere que el margen bruto de distribución (MBD)⁴ en España

¹ Comisión Europea, *Boletín Petrolero* y Total Taxation Share in the end consumer price for Euro-Super 95 and Diesel Oil, de fecha 13.08.2012 (nótese que es anterior al incremento del IVA en España a partir del 1.09.2012).

² Para la misma fecha (13.08.2012), la carga media de impuestos sobre el PVP estaba en el 48% para el GOA (diesel) y el 55% para la G95 (Euro-Super).

³ *Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Precios de carburantes y combustibles. Comparación 2010-2011.*

⁴ El margen bruto de distribución (MBD) de los carburantes es una medida de la parte del precio final antes de impuestos (PAI) que es imputable a la propia estructura productiva y comercial de cada país. Se obtiene restando al PAI el coste teórico de importación del carburante (Ci), que a su vez es una valoración del precio spot de importación del carburante (en el caso de España, el Ci es una media ponderada de los precios CIF formados en los mercados internacionales de Róterdam y Génova). Así, un MBD más elevado en un país que en otros puede deberse a que tiene mayores costes o márgenes en el aprovisionamiento (refino o importación) que lo que se imputa teóricamente por el Ci, o que los costes o márgenes reales de la logística o la comercialización son superiores. En lo sucesivo, las alusiones a “márgenes” en este informe se refieren a los MBD, salvo indicación expresa en otro sentido.

El margen bruto de distribución (MBD) en España está entre los mayores de la UE

está entre los mayores de la UE, como recientemente ponían de manifiesto dos informes de la CNC⁵. Las causas de estos mayores márgenes pueden provenir de mayores costes o márgenes en España en el refino, la importación, la logística o la comercialización a través de estaciones de servicio (EESS).

Aun cuando estas comparaciones incorporen datos de algunos países cuyas metodologías de recogida de datos puedan presentar algunas diferencias⁶, éstas no afectan significativamente a las comparaciones realizadas con datos sobre medias comunitarias ni a las comparaciones con los países más similares a España en tamaño (Francia, Reino Unido, Alemania e Italia⁷), y en todo

⁵ CNC, *Informes de seguimiento del sector de carburantes de automoción*, marzo 2011 y julio 2012.

⁶ Comisión Europea, *Oil bulletin data collection methodology (2008)*.

⁷ Según AOP y Repsol, las principales diferencias metodológicas entre países que impedirían hacer comparaciones a partir de los datos del Oil Bulletin se deben a los siguientes factores: tamaño de la muestra, obligatoriedad de comunicar los datos por las EESS, muestra de precios tomada (con o sin descuentos), día de la semana para hacer la muestra, mecanismo de cálculo de la media. Estos factores, no obstante, no deberían tener tal influencia que invalide las comparaciones de España con los grandes países, y, en todo caso, no invalidan las comparaciones entre países de la evolución de los precios a lo largo del tiempo. Más aún, debe tenerse en cuenta que hasta el año 1996, los precios de 6 países europeos (Reino Unido, Italia, Alemania, Francia Bélgica y Holanda) no sólo eran una referencia sino que se empleaban para calcular los precios máximos de venta de carburantes de automoción en España. A continuación se explica con mayor detalle el alcance de las diferencias metodológicas, de acuerdo a las explicaciones del propio Oil Bulletin (Comisión Europea, *Oil bulletin data collection methodology, 2008*):

Tamaño de la muestra: algunos países calculan las medias nacionales a partir de una muestra de gasolineras muy reducida, mientras que otros tienen en cuenta los precios de la mayor parte de las EESS. España utiliza datos de entre el 80% y el 99% de las EESS, lo mismo que Francia, Italia y Reino Unido. Alemania está un escalón por debajo, entre el 60 y el 79%. Sólo 3 países (Bélgica, Chipre y Suecia) utilizan datos de menos del 40% de sus EESS.

Obligatoriedad de comunicar datos de precios: en algunos países las EESS tienen la obligación de comunicar los precios de venta, mientras que en otros no. En España es obligatorio, lo mismo que en Francia y en Italia. En Alemania y en Reino Unido la comunicación es voluntaria. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que si el tamaño de la muestra es similar entre países, el hecho de que dicha muestra se componga de datos aportados por las EESS de manera voluntaria u obligatoria no debería tener influencia en los resultados.

Día de la semana de comunicación de los precios: de acuerdo con AOP, el día de la semana en el que se recogen los precios puede tener una influencia notable. En España, el precio medio se construye a partir de los precios comunicados por las EESS los lunes, lo mismo que en otros 17 Estados miembros, incluyendo Italia, Reino Unido y Alemania. De los países grandes, tan solo Francia se desvía, dado que comunica los precios de los viernes. Debe señalarse que las diferencias intrasemanales de los precios pueden ser acusadas y tener un carácter predecible por el factor de laboralidad, es decir, los precios de los fines de semana pueden ser superiores a los precios de los restantes días de la semana. El *"Fuel Sector Inquiry"* (2011) del Bundeskartellamt pone de manifiesto que los precios más altos de la semana se dan los viernes y los más bajos tienen lugar los lunes, ocurriendo precisamente lo contrario con los MBD.

Muestra de precios tomada: en algunos países, se calculan las medias a partir de un número reducido de EESS, mientras que en otros se calculan las medias a partir de todas las EESS que comunican precios. En España no se realiza esta clase de ajustes, que sólo se llevan a cabo en Finlandia, Irlanda y Portugal.

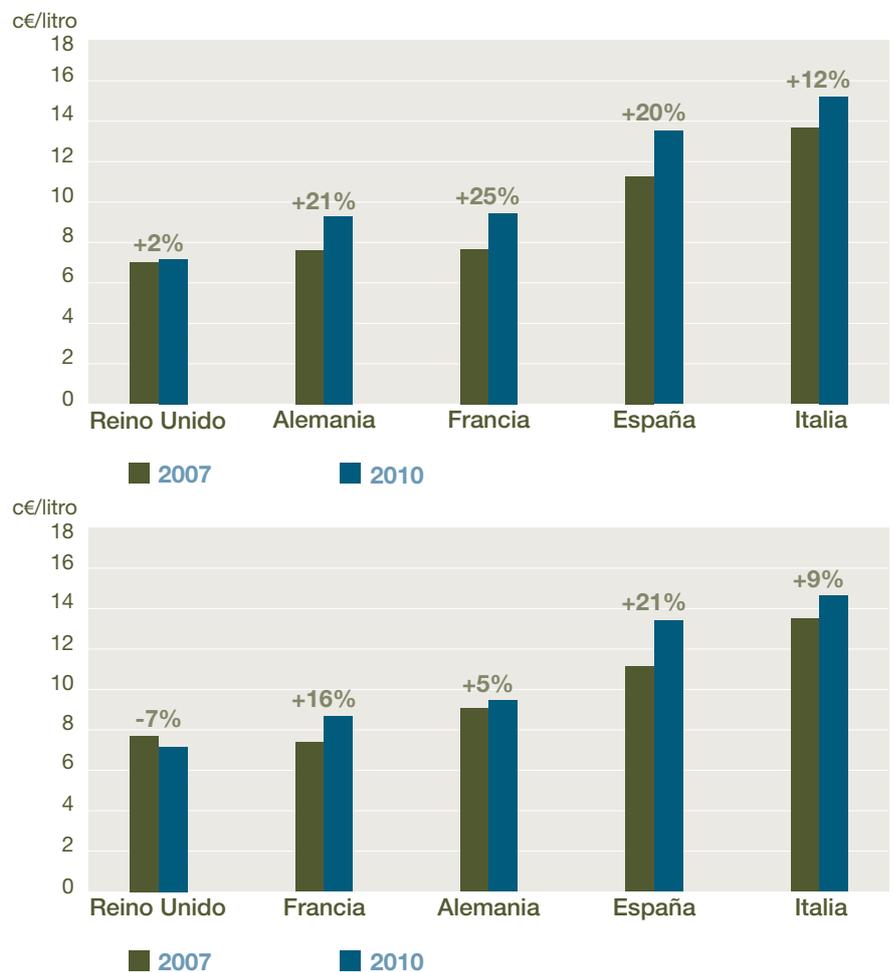
Mecanismo de cálculo de la media: en algunos países la media nacional de precios es una media aritmética, y en otros casos es una media ponderada por las ventas de cada ES. En España, el precio es una media aritmética de los precios de las EESS, a diferencia de Francia, Italia y Reino Unido, donde la media es ponderada por los volúmenes de ventas. En todo caso, debe señalarse que el cálculo de medias aritméticas en España podría tener el efecto contrario de que el precio medio comunicado por España al Oil Bulletin fuera más bajo de lo que sería si se ponderasen las ventas. En efecto, los operadores tradicionales en España tienen precios medios más elevados que el resto de operadores, pero al mismo tiempo vende más cantidad, de modo que al hacer una media aritmética de precios, los precios más elevados de los operadores tradicionales "pesarían" menos que si se hiciera una media ponderada.

Aplicación de descuentos: algunos países comunican precios netos de descuentos de fidelidad, por volumen, en la tarjeta, promociones, etc. y otros no. En España se comunican "precios de monolito", esto es, antes de descuentos, lo mismo que en Francia, Italia, Alemania y Reino Unido. De hecho, tan solo 6 países de los 27 Estados Miembros de la UE comunican precios con descuentos: Dinamarca, Grecia, Irlanda, Polonia, Suecia y Eslovaquia.

caso no restan validez a las comparaciones en la evolución temporal de los márgenes. Diversos estudios muestran que, al menos desde 2007, los márgenes brutos de distribución (MBD) han crecido en España más que en otros países, evidenciando una menor intensidad de la competencia en el sector de carburantes en España. El gráfico siguiente muestra la evolución entre 2007 y 2010 de los MBD de varios países europeos a partir de un informe de la Comisión Nacional de Energía (CNE). Como puede observarse, desde el inicio de la crisis (2007) hasta 2010, el MBD en España ha crecido un 20% en G95 y un 21% en GOA, pese a partir ya de niveles mucho más elevados que otros países como Reino Unido, Francia y Alemania. De esta forma, España está cerca de los países de más alto crecimiento de los márgenes en G95 y es el país donde más ha crecido el MBD en GOA, muy por encima del resto de la UE.

Gráfico 1

Margen bruto de distribución (MBD) para países de la UE-6 y España.
Valores anuales para G95 (parte superior) y GOA (parte inferior).



Fuente: Elaboración a partir de CNE, Cuantificación económica del indicador de margen bruto de comercialización en España y los países de la UE-6. Periodo 2005-2010, 2011.

Adicionalmente, estas cifras deben ponerse en contexto con la evolución del consumo de carburantes, que en el mismo periodo cayó en España más acusadamente que en el resto de países de acuerdo con el mismo documento

de la CNE: si bien en G95, como consecuencia del proceso de dieselización en todos los países europeos, la caída en el consumo en España entre 2007 y 2010, del 14%, fue parecida e incluso inferior a la de Francia, Italia y Reino Unido, en GOA se registró una caída del consumo del 8%, frente a un crecimiento del 2% en Francia y caídas del 1% y 2% en Italia y Reino Unido, respectivamente. En Alemania, sin embargo, se produjeron fuertes incrementos del consumo de G95 y GOA entre 2007 y 2010, del 21% y del 12%, respectivamente.

Los datos que apuntan a que los márgenes de distribución en el sector de carburantes son elevados en España respecto a otros países se ven corroborados por la comparación que elabora la CNE entre los PVP reales y los PVP teóricos resultantes de la antigua fórmula de precios máximos⁸. En efecto, dicha comparación, que muestra que desde febrero del 2009 los PVP reales están por encima de los PVP teóricos máximos, revela que los márgenes en España han crecido por encima de lo que preveía la antigua fórmula de precios máximos, fórmula que ya tiene en cuenta la evolución de los precios internacionales del crudo y el comportamiento de los precios antes de impuestos en otros países, por lo que un PVP superior al PVP máximo puede ser síntoma de que los PAI en España estarían creciendo más que los PAI de los países incluidos en el cálculo de la fórmula. De acuerdo con el citado informe de la CNE y con informes de meses anteriores, no se han encontrado explicaciones alternativas para que el PAI real se mantuviera por debajo del PAI máximo teórico hasta finales de 2008, y que a partir de dicho momento lo supere, habiéndose mantenido por encima el PAI real desde entonces.

El Gráfico 2 siguiente reproduce dos gráficos de la CNE extraídos de la citada publicación. La parte superior recoge la comparación entre los PAI máximos teóricos de G95 y GOA entre 2008 y 2010, y la parte inferior entre 2010 y 2012.

⁸ CNE, Informe mensual de los principales indicadores del sector del petróleo. Diciembre 2011, calculada como sigue:

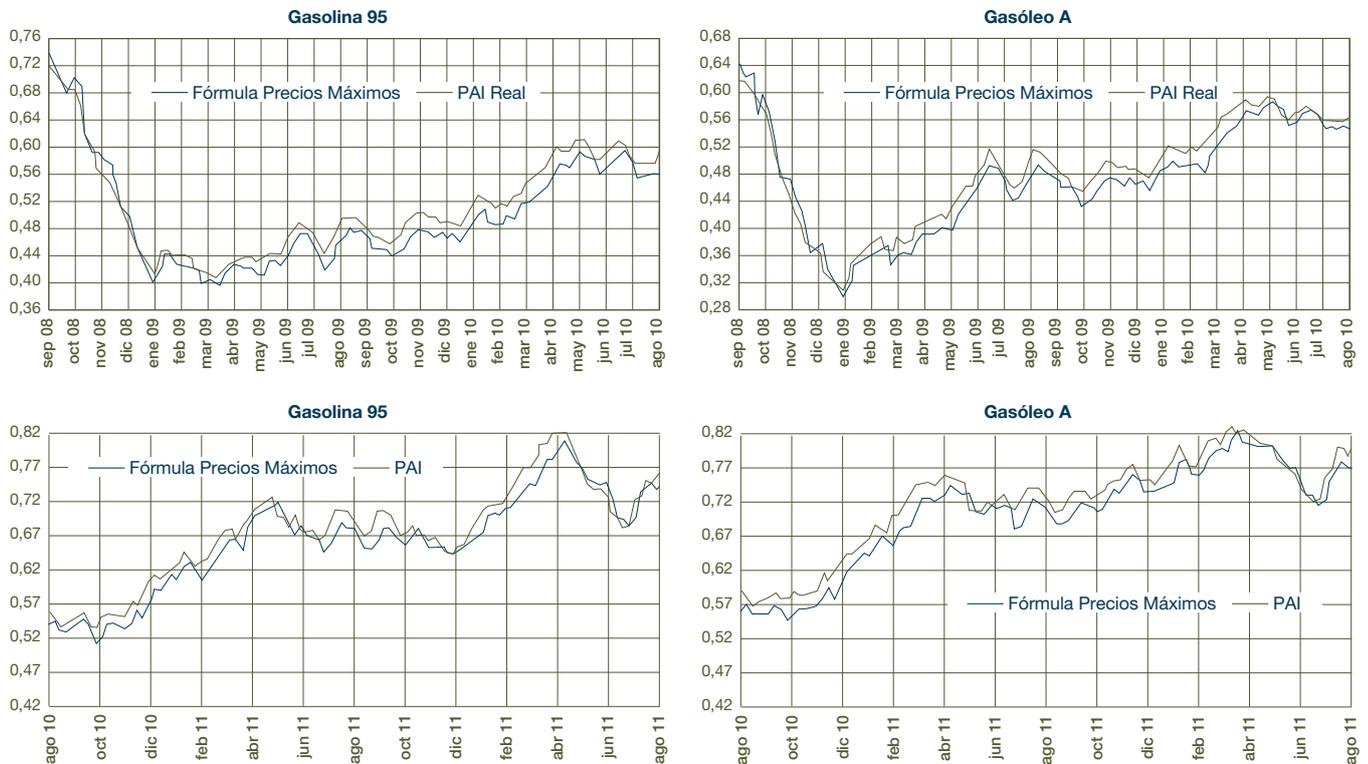
$$P_{\text{Max}} = \left\{ \begin{array}{l} C_i + (P_e' - C_i) + \text{MÁRGEN_ADAPTADO} + \\ + \text{IMPUESTO_HIDROCARBUROS} \end{array} \right\} \times (1 + \text{IVA})$$

El informe no especifica la metodología de cálculo de cada uno de estos términos, pero atendiendo a la última Orden que estuvo vigente de cálculo de estos precios máximos (Orden de 28 de diciembre de 1994 del Ministerio de Industria y Energía) se determinan como sigue:

- P_{Max} es el precio máximo para el periodo de referencia.
- C_i es la cotización internacional de referencia del carburante en la semana anterior.
- P_e' es el precio medio europeo antes de impuestos, calculado según la media de los precios antes de impuestos de la UE-6 (Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) de las 4 semanas anteriores al periodo para el que se calculan los precios máximos.
- C_i' es la cotización internacional de referencia del carburante de las 4 semanas anteriores al periodo para el que se calculan los precios máximos.
- MÁRGEN_ADAPTADO es el margen de adaptación al mercado español, fijado en 2 pesetas por litro (0,12 céntimos de euro/litro).
- IMPUESTO_HIDROCARBUROS es el valor del impuesto sobre hidrocarburos.
- IVA es el impuesto sobre el valor añadido.

Gráfico 2

Mercado Nacional. Antigua fórmula de precios máximos vs. PAI real.
Periodos 2008-2010 (parte superior) y 2010-2012 (parte inferior)



Fuente: Composición a partir de CNE, Informe Mensual sobre la Evolución del Precio de los Carburantes en España y la UE. Informes de Julio-Agosto 2010 y Agosto 2012.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, como muestra un reciente estudio de la CNC⁹, la evolución de los márgenes experimentada en el mercado español por estos productos en el corto plazo es propia de un mercado poco competitivo. En efecto, el estudio de la CNC corrobora la existencia de ajustes asimétricos en el precio (PAI) de la gasolina¹⁰ en respuesta a variaciones en el precio internacional (Ci), de forma que cuando los precios internacionales aumentan, los precios minoristas domésticos (PAI) siguen dicho movimiento con mayor rapidez que cuando los precios internacionales disminuyen, fenómeno denominado por la literatura como “cohetes y plumas”¹¹.

⁹ CNC, *Informe de seguimiento del sector de carburantes de automoción*, julio 2012.

¹⁰ El estudio concluye que existen asimetrías claras en el ajuste de los PAI de la G95. Para el GOA, solamente se pueden confirmar las asimetrías en el ajuste de los PAI con un 80% de probabilidad, por debajo del 95% que se ha exigido en el estudio.

¹¹ Dicha conclusión ha sido criticada por la Asociación de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), conformada por Repsol, Cepsa, BP, Galp y Saras, por una supuesta falta de rigor metodológico. AOP centra sus críticas en que la frecuencia elegida haya sido semanal y no diaria y en que las asimetrías sólo existen para la gasolina 95, que representa únicamente el 20% de las ventas de carburantes de automoción. Respecto a la elección de una frecuencia semanal, el propio informe de la CNC ya valoraba la alternativa de una frecuencia diaria y la descartaba por (i) problemas estadísticos de heteroscedasticidad, (ii) el efecto de la laboralidad, (iii) el hecho de que la mayor parte de las estaciones de servicio de España comuniquen sus precios cada lunes, mientras que el resto de días de la semana no se registran tantos cambios, de modo que, según datos de AOP, un 35% de las estaciones sólo modifican sus precios una vez a la semana, y (iv) la circunstancia de que la

En suma, las evidencias contenidas en los diferentes informes realizados hasta el momento y en las fuentes consultadas permiten cuestionar la existencia de competencia efectiva suficiente en el mercado de carburantes en España, dando lugar a menor eficiencia económica y menor bienestar de los consumidores y usuarios. Las características estructurales del mercado español de carburantes, tal como esta CNC ha indicado en ocasiones anteriores, facilitan situaciones restrictivas de la competencia, constituyen éstas o no conductas sancionables por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). Igualmente, pueden dar lugar a costes elevados fruto de la mayor ineficiencia empresarial que permite una menor competencia efectiva. A fin de limitar este tipo de comportamientos y de fomentar mayores niveles de competencia efectiva, es importante abordar estas cuestiones estructurales mediante las convenientes reformas regulatorias. Con este fin, a continuación se caracterizan las diferentes fases de la cadena de valor desde una óptica de competencia¹².

2.1.

Aprovisionamiento de carburantes

El aprovisionamiento o primera venta de productos refinados es el primer nivel nacional de distribución de carburantes. Incluye tanto el carburante refinado que proviene de las refinerías en territorio español y va destinado al mercado nacional como las importaciones a través de los puertos españoles. Para España, los mercados internacionales de referencia son el mercado NWE (Róterdam) y el mercado MED (Génova), que son importantes centros de negociación con gran afluencia de participantes.

Producción nacional

España es el quinto país de la UE-15 con mayor capacidad de refino (75,7 MMTm/año¹³), tan sólo superado por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Existen 9 refinerías que producen carburantes de automoción (hay una décima refinería, la de Asesa, propiedad de Repsol y Cepsa al 50%, que está destinada al tratamiento de crudos pesados): Repsol tiene cinco (Coruña, Bilbao –bajo la enseña Petronor¹⁴–, Tarragona, Puertollano y Cartagena), Cepsa tres (Huelva, Algeciras y Tenerife) y BP una (Castellón). La Tabla 1 muestra la estructura actual (2011) de la capacidad de refino en España:

gran mayoría de artículos académicos sobre las asimetrías en el sector de los carburantes utiliza frecuencia semanal. Respecto al hecho de que las asimetrías sólo existan para la G95, el informe de la CNC concluye que la mejor forma de explicar el comportamiento de los precios del GOA son las asimetrías, pero que estadísticamente sólo se puede alcanzar esta conclusión con un nivel de confianza del 80%, por debajo del 95% exigido para garantizar la absoluta robustez de las conclusiones. Por otra parte, los efectos nocivos de la existencia de un comportamiento asimétrico de los PAI en G95 no pueden desdenarse.

¹² La descripción que se realiza a continuación toma en consideración que en territorio español no existe prácticamente producción de crudo.

¹³ Millones de toneladas/año.

¹⁴ Repsol controla el 85,98% de Petronor.

Tabla 1
Capacidad de refino de carburantes en España (2011)

Operador	Refinería	Capacidad (MMTm/año)	% sobre el total (refinerías)	% sobre el total (empresas)	HHI*
Repsol	Cartagena	11,0	14,5%	58,8%	4.668
	La Coruña	6,0	7,9%		
	Puertollano	7,5	9,9%		
	Tarragona	9,0	11,9%		
	Bilbao	11,0	14,5%		
Cepsa	Algeciras	12,0	15,9%	34,1%	
	Huelva	9,2	12,2%		
	Tenerife	4,6	6,1%		
BP	Castellón	5,4	7,1%	7,1%	
TOTAL		75,7	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria Anual AOP 2011.

* Existen distintas medidas del grado de concentración de un mercado, siendo habitual el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI por sus siglas en inglés), que se calcula como la suma del cuadrado de las cuotas de mercado de los operadores. En este caso, las cuotas de mercado son sobre la producción de los operadores. Normalmente, índices superiores a 1.800 muestran mercados altamente concentrados, mientras que índices entre 1.000 y 1.800 muestra un grado moderado de concentración.

España es uno de los países europeos con mayor grado de concentración en la propiedad de las refinerías: Repsol controla el 58,8% de la capacidad de refino en España, Cepsa el 34,1% y BP el 7,1%. Debe destacarse que no ha entrado en funcionamiento ninguna nueva refinería en territorio español desde los años 70 del pasado siglo, pese a que ha existido algún proyecto¹⁵. La Tabla 2 realiza una comparativa de la industria del refino española con varios países europeos (datos de 2009), donde se observa claramente que los mayores niveles de concentración se dan en España.

¹⁵ El último es el proyecto de refinería de Balboa, iniciativa promovida por el grupo Gallardo, con apoyo de la Junta de Extremadura, en el municipio de los Santos de Maimona (Badajoz). La construcción y puesta en funcionamiento de una refinería está sujeta a autorización por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (art. 39 de la Ley del Sector de Hidrocarburos). En este caso, el proceso se ha alargado durante varios años.

Tabla 2

Estructura de la industria de refino en España y países seleccionados UE (2009)

País	Número refinerías	Número operadores	HHI
España	9	3	4.531
Francia	13	5	3.661
Alemania	13	9	1.702
Reino Unido	10	9	1.313
Italia	17	10	1.749

Fuente: CNC, Informe de seguimiento del Informe de carburantes para automoción de la CNC (2011), elaborado a partir de fuentes de CNE y Comisión Europea, DG Energía y Transporte.

El grado de utilización de la capacidad de refino en 2011 fue del 81,4%¹⁶, lo que supone una reducción respecto a 2010 y años anteriores, consecuencia del menor consumo de productos refinados y del aumento de capacidad de la refinería de Repsol en Cartagena. La producción española de gasolina 95 (G95) en 2011 fue de 7,2 MMTm, y la de gasóleo A (GOA) fue 20,1 MMTm. Por operadores, Repsol fue la empresa que más carburante produjo en 2011 (50% de la G95, 55% del GOA), seguida por Cepsa (29% de la G95, 32% del GOA) y BP (16% de la G95, 9% del GOA).

Tabla 3

Refino de carburantes de automoción en España (producción nacional corregida 2011)

Empresa	G95		GOA	
	MMTm	%	MMTm	%
Repsol	[...]	[50-60]%	[...]	[50-60]%
Cepsa	[...]	[20-30]%	[...]	[30-40]%
BP	[...]	[10-20]%	[...]	[0-10]%
Otros	[...]	<5%	[...]	<5%
TOTAL	7,2	100%	20,1	100%

Fuente: Información aportada por CNE.

Importaciones

Aunque normalmente se considera que la producción nacional y las importaciones forman parte del mismo mercado de producto, debe tenerse en cuenta que la producción nacional no soporta costes de transporte internacional, seguros, fletes, costes de descarga en terminal, almacenamiento hasta consumo, etc. Además, la presión competitiva ejercida por las importaciones depende de la existencia de infraestructuras adecuadas de recepción, almacenamiento y transporte de carburantes. Finalmente, la producción en la refinería es más flexible, puesto que se puede ajustar ante cambios en el corto plazo en las necesidades de combustible, mientras que los contratos de importación suelen conllevar una cierta rigidez en los términos de aprovisionamiento¹⁷.

España es excedentaria en gasolinas y deficitaria en gasóleos, situación que se debe principalmente a la dieselización del parque automovilístico español y a la falta de adaptación a este hecho de la oferta productiva española, teniendo su reflejo en el comercio internacional de carburantes. En términos netos, en España se exportan gasolinas y se importan gasóleos.

Concretamente, en el año 2011 las exportaciones netas de G95 fueron 1,4 MMTm (22% de la producción aparente) y las importaciones netas de GOA ascendieron a 3,4 MMTm (15% del consumo nacional); por otro lado, las importaciones brutas de G95 en 2011 supusieron únicamente 825 Tm, es decir, menos del 0,1% del consumo nacional. La Tabla 4 muestra las principales variables del comercio exterior de G95 y GOA para el periodo 2009-2011.

Tabla 4

Comercio exterior de carburantes de automoción (MMTm)

	G95			GOA		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Producción*	7,0	7,0	6,3	18,1	18,3	18,9
Consumo	5,6	5,5	4,9	24,6	24,6	22,4
Exportaciones	1,6	1,5	1,4	0,5	0,5	1,7
Importaciones	0,2	<0,1	<0,1	7,0	6,8	5,2
Saldo comercial	1,4	1,5	1,4	-6,5	-6,3	-3,4

Fuente: Estadística de Productos Petrolíferos, septiembre 2012. CNE.

* La "Producción" en la Tabla 4 se calcula como: Consumo – Importaciones + Exportaciones + Variación de Existencias.

¹⁷ Otro elemento estructural relevante en el caso español es que las refinerías de Cartagena y Puertollano (ambas propiedad de Repsol) están conectadas entre sí por oleoductos de crudo y productos petrolíferos, también propiedad de Repsol, que permiten una mayor flexibilidad en la actividad de refinado de ambos complejos y un transporte relativamente más eficiente de productos refinados entre Cartagena y el interior de la península, con acceso en Puertollano a la red de oleoductos de CLH. La reciente ampliación de capacidad de producción y conversión de la refinería de Cartagena ha venido acompañada por la puesta en funcionamiento, en el año 2012, de un oleoducto de productos diseñado para funcionar en ambos sentidos, que permite que los carburantes producidos en Cartagena tengan un acceso más eficiente a la red de oleoductos de CLH desde Puertollano.

Por operadores, de acuerdo con información facilitada por la CNE, en 2011 Repsol realizó el [20-30]% de las importaciones a España de GOA¹⁸, seguido por Galp ([20-30]%) y Saras ([20-30]%), mientras que sólo Meroil y BP importaron gasolinas a España, aunque una cifra muy reducida en comparación con el consumo de G95, como se aprecia en la Tabla 4.

Esto supone, teniendo en cuenta la producción nacional de carburantes de automoción (ver Tabla 3), que **los tres operadores con capacidad de refino en España** aprovisionaron el [80-90]% del GOA consumido en España¹⁹ y prácticamente la totalidad de las gasolinas (entre Repsol, Cepsa y BP aprovisionaron el [90-100]% de las gasolinas consumidas en España en 2011), porcentajes superiores a las cuotas de mercado que ostentan las redes de estos operadores en el mercado de distribución minorista a través de EESS, como se verá más adelante²⁰.

Por tanto, a pesar de la teórica competencia potencial que las importaciones deben ejercer sobre la producción nacional por ser parte del mismo mercado, el análisis realizado no revela que las importaciones estén generando una presión competitiva efectiva sobre la producción nacional, debido a que el aprovisionamiento lo realizan fundamentalmente los operadores con capacidad de refino en España²¹.

2.2.

Logística

La actividad logística comprende tanto la “distribución primaria” como la “distribución secundaria”.

La distribución primaria consiste en el transporte de los productos desde los centros de producción (las refinerías) hasta terminales de almacenamiento, normalmente en grandes cantidades y con los medios de transporte relativamente más eficientes (oleoducto, buque o tren). La distribución primaria incluye la recepción de carburantes importados y el transporte de los carburantes importados o refinados en España hasta los depósitos cercanos a los puntos de consumo.

La distribución secundaria es el transporte y entrega de los productos a los puntos de venta a los consumidores finales, mediante camiones cisterna o barcos de pequeñas dimensiones, particularmente en los territorios insulares. Estos medios se utilizan en distancias cortas (no más de 100-150 km.), dado que para distancias superiores no resultan eficientes. En cualquier caso, la distribución secundaria también puede realizarse desde los almacenamientos de importación o directamente desde las refinerías, por lo que puede considerarse que la totalidad de los almacenamientos tienen, en principio, la capacidad de ser utilizados como “secundarios”²².

¹⁸ Repsol, Cepsa y BP son exportadores de gasóleo, aunque exportaron menos de un [0-10]% de su producción en 2011.

¹⁹ El cuarto y quinto aprovisionadores de GOA a España en 2011 fueron, respectivamente, Galp (un [0-10]% del consumo) y Saras (un [0-10]%). Fuente: CNE.

²⁰ Fuente: CNE.

²¹ Ello resulta contradictorio con el hecho de que los PAI de la gasolina se mantengan superiores a los de países del entorno, ya que en un mercado competitivo se esperaría una importación de gasolina más barata, lo que llevaría a que el precio nacional se igualara al de importación.

²² Ver RCNC C/0366/11 Cepsa/Chesa, Informe de la Dirección de Investigación, párrafo 55.

La capacidad de importación de productos petrolíferos podría condicionar el acceso al mercado de aprovisionamiento y, con ello, indirectamente, el funcionamiento competitivo en los mercados aguas abajo

Las instalaciones de transporte o almacenamiento de productos petrolíferos no está sujeta a planificación obligatoria (art. 4 Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, LSH), pero la construcción y explotación de las infraestructuras sí está sometida a autorización administrativa previa (art. 40 LSH). Salvo en las instalaciones comprendidas dentro de las refinerías, donde no hay obligación de dar acceso a terceros, el acceso de terceros a las instalaciones de transporte y almacenamiento está regulado, de manera que los titulares de estas instalaciones están obligados a proporcionar acceso a terceros mediante un procedimiento negociado, en condiciones técnicas y económicas no discriminatorias, transparentes y objetivas, aplicando precios que deberán hacer públicos (art. 41 LSH). La LSH otorga capacidad al Gobierno para establecer peajes de acceso para territorios insulares y para aquellas zonas del territorio nacional donde no existan infraestructuras alternativas de transporte y almacenamiento o éstas se consideren insuficientes (art. 41 LSH), aunque esta previsión no se ha aplicado.

Infraestructuras de importación

Las importaciones de carburante de automoción a España se realizan mayoritariamente por barco, descargando en terminales portuarios ubicados en la costa. Aunque existen numerosas instalaciones de almacenamiento, sólo los depósitos de un cierto tamaño y ubicados en puertos con capacidad suficiente de atraque y descarga pueden ser calificados como almacenamientos de importación o primarios²³. Los almacenamientos de importación se definen normalmente como aquellos depósitos que pueden recibir a buques de gran capacidad (de 30.000 a 50.000 Tm), permitiendo albergar todo tipo de productos derivados del petróleo.

La información disponible actualmente en la CNE no permite distinguir, de entre los almacenamientos costeros españoles, cuáles tienen calado suficiente para ser considerados de importación. La Tabla 5 a continuación recoge una estimación de las terminales que cuentan con capacidad de almacenamiento suficiente para poder ser de importación, aunque se desconoce si por su calado admiten barcos de 30 MTm o más y pueden considerarse de importación a todos los efectos²⁴. Se muestran gasolinas y gasóleos separadamente porque cada tipo de combustible debe almacenarse en depósitos con características y especificaciones técnicas particulares y están sujetos a licencias municipales de apertura diferentes, debiendo realizarse inversiones para convertir un almacenamiento dado en almacenamiento de otro producto²⁵.

²³ Ver RCNC C/0366/11 Cepsa/Chesa, Informe de la Dirección de Investigación, párrafo 50, y Decisión de la Comisión Europea COMP/M.1628 – TotalFina/Elf, según la cual los almacenamientos de importación se definen “como los que pueden recibir a buques de gran capacidad (de 30 000 a 50 000 t), permiten el almacenamiento de todos los productos derivados del petróleo y los más importantes están conectados a 2 medios de transporte de gran capacidad” (párrafo 103).

²⁴ La Comisión Europea define los depósitos de importación como aquéllos que “pueden recibir buques de gran capacidad (de 30.000 a 50.000 t), permiten el almacenamiento de todos los productos derivados del petróleo y los más importantes están conectados a dos medios de transporte de gran capacidad” (ver Asunto M.1628 TOTALFina/Elf). Ver también RCNC C-0366/11 Cepsa/Chesa.

²⁵ CNC, Resolución en el expediente C-0366/11 Cepsa/Chesa, párrafo 59 del Informe de la Dirección de Investigación.

Tabla 5

Almacenamientos portuarios en España con capacidad mínima de almacenamiento para importación*

Operador	Ubicación	CCAA	Conexión CLH	Gasolinas	Gasóleos
CLH	Coruña (Bens)	Galicia	Sí	[...]	[...]
Forestal	La Coruña (Mugar-dos)	Galicia	No	[...]	[...]
CLH	Gijón	Asturias	Sí	[...]	[...]
Galp	Gijón	Asturias	No	[...]	[...]
Petróleos Asturianos	Gijón	Asturias	No	[...]	[...]
CLH	Bilbao (El Calero)	P. Vasco	Sí	[...]	[...]
Terminales Portuarios	Zierbena	P. Vasco	Sí	[...]	[...]
Esergui	Zierbena	P. Vasco	Sí	[...]	[...]
CLH	Barcelona	Cataluña	Sí	[...]	[...]
CLH	Tarragona	Cataluña	Sí	[...]	[...]
Decal	Barcelona	Cataluña	Sí	[...]	[...]
Terminales Portuarios	Barcelona	Cataluña	Sí	[...]	[...]
Terquimsa	Barcelona	Cataluña	Sí	-	[...]
Euroenergo	Tarragona	Cataluña	Sí	[...]	[...]
Meroil	Barcelona	Cataluña	Sí	[...]	[...]
CLH	Castellón	C. Valenciana	Sí	[...]	[...]
Terminales Portuarios	Valencia	C. Valenciana	Sí	-	[...]
Galp	Valencia	C. Valenciana	No	[...]	[...]
CLH	Cartagena	Murcia	Sí	[...]	[...]
Saras	Cartagena	Murcia	Sí	[...]	[...]
Felguera	Cartagena	Murcia	No	-	[...]
CLH	Granada (Motril)	Andalucía	Sí	[...]	[...]
CLH	Huelva	Andalucía	Sí	[...]	[...]
Decal	Huelva	Andalucía	Sí	[...]	[...]
Secicar	Motril	Andalucía	No	[...]	[...]
CLH	Palma (Son Banya)	Baleares	Sí	[...]	[...]

Tabla 5

Almacenamientos portuarios en España con capacidad mínima de almacenamiento para importación*

Operador	Ubicación	CCAA	Conexión CLH	Gasolinas	Gasóleos
Dúcar	Dúcar I (Ceuta)	Ceuta	No	-	[...]
Atlas	Ceuta	Ceuta	No	[...]	[...]
Disa	G. Canaria (Salinetas)	Canarias	No	[...]	[...]
TC (50% Repsol-BP)	Sta. Cruz Tenerife	Canarias	No	[...]	[...]
TC (50% Repsol-BP)	LP Gran Canaria	Canarias	No	[...]	[...]
Chevron (Cepsa)	LP Gran Canaria	Canarias	No	-	[...]
Petrocan (Cepsa)	Tenerife	Canarias	No	-	[...]
Petrocan (Cepsa)	LP Gran Canaria	Canarias	No	-	[...]
Petrologis	LP Gran Canaria	Canarias	No	-	[...]
BP	LP Gran Canaria	Canarias	No	-	[...]
TOTAL: 36 terminales	10 CCAA	20 conex.	934.862	4.863.328	4.863.328

Fuente: elaboración propia a partir de CNC a partir de Resolución C-0366/11 Cepsa/Chesa, información facilitada por la CNE, *Condiciones de acceso a instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos (según artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos)* y *Características de las instalaciones de transporte y almacenamiento*, accesible en www.cne.es, página web de CLH (www.clh.es) y páginas web de las compañías privadas.

* Almacenamientos ubicados en puertos con una capacidad total de, al menos, 30 MTm y con una capacidad de almacenamiento de, al menos, 30 MTm en gasolinas o en gasóleos.

De acuerdo con los datos de la Tabla 5, en España existen 36 terminales con capacidad de almacenamiento mínima para poder ser de importación, de las cuales 25 están en territorio peninsular, 1 en Baleares, 2 en Ceuta y 8 en Canarias²⁶.

- En la Península, Ceuta y Baleares, predomina el sistema de CLH, que tiene (incluyendo Terquimsa) el [40-50]% de la capacidad de gasolinas y el [40-50]% de la capacidad de gasóleos. Le siguen a distancia Meroil ([10-20]%

²⁶ La mayoría de las empresas dedicadas a actividades de almacenamiento de importación no son independientes de otros operadores, presentando diferentes grados de integración vertical. Están participadas o son propiedad de operadores con presencia en refino o en distribución minorista de carburantes de automoción en España las siguientes: CLH, BP, Galp, Meroil, Saras, Disa, Terquimsa (50% CLH y 50% Royal Vopak), Petrocan (99,5% Cepsa) y Terminales Canarios (50% Repsol y 50% BP). Asimismo, los siguientes almacenistas también son operadores al por mayor de productos petrolíferos de acuerdo al registro de la CNE: Forestal del Atlántico, Petrocan y Petrologis.

en gasolinas, [10-20]% en gasóleos), Decal ([10-20]% en gasolinas, [10-20]% en gasóleos), Tepsa ([0-10]% en gasóleos), Euroenergo ([0-10]% en gasolinas, [0-10]% en gasóleos) y Forestal ([0-10]% en gasolinas, [0-10]% en gasóleos).

- En Canarias, sólo Disa y Terminales Canarias (empresa propiedad de BP y Repsol al 50%) tienen capacidad de gasolinas, aunque el almacenamiento de Disa en Salinetas no sería de importación hasta [...]27, mientras que en gasóleos Cepsa (a través de Petrocan, que participa al 100%, y Chevron, que acaba de adquirir) tiene el [30-40]%, Terminales Canarias (propiedad de BP y Repsol al 50%) tiene el [20-30]%, Disa el [10-20]% (con la salvedad señalada en el punto anterior), BP el [10-20]% y Petrologis el [0-10]% restante.

A lo anterior hay que adicionar la capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos en las refinerías, que cuentan con terminales de descarga y se utilizan como depósitos de productos importados. La Tabla 6 a continuación muestra la capacidad de almacenamiento de cada refinería por tipo de combustible.

Tabla 6

Capacidad de almacenamiento de gasolinas y gasóleos en las refinerías españolas (2011)

Refinería	Propietario	Gasolinas		Gasóleos	
		Mm3	%	Mm3	%
La Coruña	Repsol	[...]	[10-20]%	[...]	[0-10]%
Bilbao	Repsol	[...]	[10-20]%	[...]	[10-20]%
Tarragona	Repsol	[...]	[10-20]%	[...]	[10-20]%
Puertollano	Repsol	[...]	[0-10]%	[...]	[10-20]%
Cartagena	Repsol	[...]	[10-20]%	[...]	[10-20]%
Huelva	Cepsa	[...]	[0-10]%	[...]	[10-20]%
Algeciras	Cepsa	[...]	[10-20]%	[...]	[0-10]%
Tenerife	Cepsa	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%
Castellón	BP	[...]	[10-20]%	[...]	[0-10]%
TOTAL		1.621	100%	3.473	100%

Fuente: Información aportada por la CNE.

Como puede apreciarse, la capacidad total estimada de almacenamiento de importación en España, sumando terminales portuarias con capacidad mínima para poder ser de importación y refinerías, es de 2.632 Mm³ de gasolinas y 7.830 Mm³ de gasóleos. **Las refinerías disponen del 62% de la capacidad de almacenamiento de importación en gasolinas y del 55% en gasóleos.**

Teóricamente, la propiedad de las plantas de importación no debería tener ninguna incidencia sobre la capacidad de importación de los distintos operadores mayoristas, puesto que, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos (LSH), los propietarios de las infraestructuras de almacenamiento están obligados a dar acceso a terceros en condiciones transparentes, no discriminatorias y objetivas. Esto no ocurre así con las refinerías, cuyos almacenamientos no están sujetos al régimen de acceso de terceros a la red (ATR). De esta forma, **más de la mitad de la capacidad teórica²⁸ de importación está a disposición exclusiva de las empresas con capacidad de refino en España.**

La Península y las Islas Canarias constituyen mercados geográficamente separados a efectos de las infraestructuras de importación de carburantes. Pero incluso en la Península, los costes del transporte de carburantes intrapeninsular pueden reducir la sustituibilidad entre los almacenamientos costeros. Así, aunque físicamente sea posible descargar el carburante importado en un determinado puerto de la Península y transportarlo a otro puerto, **los costes de transporte intrapeninsular pueden llevar a que dicho carburante no sea competitivo con el descargado en el propio puerto de destino, lo que puede llevar a la configuración de mercados de infraestructuras importación de dimensión intrapeninsular.**

La Tabla 7 a continuación ilustra esta cuestión. La columna “Buque(a)” contiene los precios²⁹ por la descarga de carburante en la instalación de importación de carburantes de que se trate. La columna “Otra planta CLH(b)” contiene el precio que cobra CLH por descargar en otra terminal alternativa y llevarlo a la terminal de que se trate; dado que puede haber varios puertos alternativos donde descargar, la Tabla únicamente recoge el precio de la alternativa menos costosa, con indicación del punto de origen y el precio por m³. La columna “Refinería(c)” indica el precio que cobra CLH por llevar el carburante a la terminal de que se trate desde una refinería; nuevamente, como puede haber varias alternativas, la columna únicamente recoge la más barata, con indicación de la refinería de origen y el precio. Finalmente, la columna “Instalación 3º(d)” indica los precios cobrados por CLH por traer combustibles a la terminal de que se trate desde la instalación de un tercero conectada a CLH; igualmente, sólo incluye la indicación de cuál es la mejor alternativa y el precio.

²⁸ Una parte de los almacenamientos de las refinerías se destina a almacenamientos operativos de los propios productos producidos en la refinería. Además, parte de la capacidad total (refinerías y ajena a las refinerías) es necesaria para que Cores pueda almacenar las existencias mínimas de seguridad y las reservas estratégicas.

²⁹ Todos los precios incluyen la logística básica: descarga, almacenamiento operativo (15 días) y puesta en camión cisterna.

Tabla 7Precios de descarga de gasolinas y gasóleos y de transporte entre instalaciones de importación de CLH dentro de la Península (en €/m³)

Planta	Región	Buque (a)	Otra planta CLH (b)	Refinería (c)	Instalación 3º (d)
Huelva	Andalucía	4,40€	Tarragona: 13,16€	Huelva: 2,82€	Huelva(e): 3,96€
Motril	Andalucía	4,40€	Huelva: 12,21€	Algeciras: 9,86€	-
Gijón	Asturias	4,40€	Bilbao: 13€	Coruña/Bilbao: 11,77€	-
Castellón	C. Valenciana	4,40€	Tarragona: 11,02€	Castellón: 2,82€	-
Barcelona	Cataluña	3,66€	Tarragona: 7,15€	Tarragona: 6,13€	Barcelona(i): 3,22€
Tarragona	Cataluña	4,40€	Barcelona(e): 7,87€	Tarragona: 2,82€	Tarragona(f): 3,96€
Cartagena	Murcia	4,40€	Alicante: 12,08€	Cartagena(d): 2,82€	Cartagena(h): 3,96€
Vizcaya	País Vasco	4,40€	Huelva: 14,03€	Bilbao: 2,82€	Bilbao(g): 3,96€

Notas: (a) precio de descarga en la propia terminal; (b) precio por la opción más barata de descarga en una terminal alternativa de CLH y transporte hasta la planta; (c) precio por la opción más barata de transporte de combustible desde una refinería; (d) precio por la opción más barata de transporte de combustible desde una instalación de un tercero conectado al sistema de CLH; (e) instalación de Decal en Huelva; (f) instalaciones de Euroenergo y Terquimsa en Tarragona; (g) instalaciones de Esergui y Tepsa en Bilbao; (h) instalación de Saras en Cartagena; (i) instalaciones de Tepsa y Decal en Barcelona.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CNE (*Condiciones de acceso a instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos (según artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, en www.cne.es)* y página web de CLH (www.clh.es).

La Tabla 7 es muy reveladora del coste mínimo de sustitución de terminales desde el punto de vista de la demanda. Por ejemplo, para importar carburante y tenerlo a disposición en el puerto de Bilbao (Vizcaya) la mejor opción es descargarlo en el propio puerto, al precio de 4,40 €/m³. La alternativa menos cara con los precios de CLH sería descargarlo en el puerto de Huelva³⁰ y traerlo desde allí, pero ello tiene un coste de 14,03 €/m³, un 220% más. Si se dispone de acceso a la refinería de Petronor (Bilbao), el precio son 2,82 €/m³, pero traerlo desde cualquier otra refinería es mucho más caro. Finalmente, si se descarga en las terminales de Esergui o Tepsa en Bilbao, CLH cobra 3,96€/m³, a lo que debe sumarse lo cobrado por los propios almacenistas. Por tanto, la sustituibilidad, desde el punto de vista de la demanda, del puerto de Castellón con cualquier otro puerto a efectos de importar carburante puede ser limitada.

En este contexto, el régimen actual que regula el ATR no evita la existencia de problemas de acceso, puesto que al haber un número reducido de depósitos que desde el punto de vista de la demanda son sustitutivos, es más plausible que la falta de capacidad disponible en un depósito genere cuellos de botella. Y aquí aparece un potencial problema desde la óptica de

³⁰ Traer el carburante de Huelva resulta más económico que traerlo desde Cataluña, uno de los principales centros de importación junto con Bilbao.

competencia, ya que la falta de capacidad disponible para la contratación en un determinado depósito puede aparecer o por la ausencia efectiva de capacidad física, o bien por estar reservada a los operadores la capacidad de las instalaciones, aunque la misma no se use.

A este problema hacía referencia recientemente la CNC en el análisis de la operación de concentración C/0366/11 Cepsa/Chesa al identificar una potencial barrera de entrada en la falta de disponibilidad de capacidad para importar combustibles: *“...existen argumentos para concluir que el acceso a la capacidad de importación de productos petrolíferos podría condicionar el acceso al mercado de aprovisionamiento y, con ello, indirectamente, el funcionamiento competitivo en los mercados aguas abajo. En definitiva, los almacenamientos primarios no son sustituibles por los almacenamientos secundarios o costeros a los efectos de realizar aprovisionamientos desde el exterior...”* (Informe de la Dirección de Investigación, párrafo 52).

El oleoducto es el medio más eficiente para realizar el transporte de carburantes a escala nacional, permitiendo la obtención de importantes economías de escala y de red

Infraestructuras de transporte dentro de España

En España, existen varias redes de oleoductos civiles, propiedad de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), que constituyen, globalmente, la red civil gestionada por un único operador más extensa de Europa Occidental. No obstante, debe subrayarse que, a diferencia de la mayor parte de países comunitarios, ninguna de estas redes de CLH está conectada con una red de oleoductos extranjera. Adicionalmente, estas redes de CLH cubren de forma fragmentaria buena parte del territorio nacional peninsular (son varias redes no conectadas físicamente entre sí) y, aunque no enlazadas entre sí, están conectadas a una parte de los almacenamientos y a todas las refinerías en España salvo a la de Cepsa en Tenerife (el sistema de transporte de CLH no cubre las Islas Canarias, Ceuta ni Melilla).

El acceso a los oleoductos y a los terminales de almacenamiento está sujeto a regulación bajo la legislación sectorial española, de manera que los propietarios de dichos activos logísticos están obligados a dar acceso, hasta el límite de capacidad disponible, a los productos refinados comercializados por cualquier operador que lo solicite en **condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias**, en virtud de lo establecido en el artículo 41 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH).

El oleoducto es el medio más eficiente para realizar el transporte de carburantes a escala nacional, permitiendo la obtención de importantes economías de escala y de red³¹.

³¹ En diversos países comunitarios como, entre otros, Francia, Alemania, Bélgica o Países Bajos, coexisten diversas redes de oleoductos de diferentes propietarios, civiles y militares, e incluso en ocasiones gestionadas por empresas especializadas que no son propietarios de la red. Por ejemplo, en el caso de Francia y mencionando sólo los oleoductos conectados a refinerías, se pueden enumerar:

- S.P.M.R. (*Société du Pipeline Méditerranée Rhône*)
- las redes gestionadas por Trapil Complex (gestiona 3 redes de oleoductos, una de ellas de su propiedad, y las dos restantes, una civil, propiedad de un tercero, y otra, *Oléoducs de Défense Commune*, de carácter militar, la parte francesa de CEPS (*Central Europe Pipeline System*, OTAN).
- S.F.D.M. (propiedad de Bolloré Energie al 90%, mayorista no integrado aguas abajo).
- SPSE (*Société du Pipeline Sud Européen*) y
- Pipeline d’Ile-de-France

El Gráfico 3 a continuación muestra las redes de oleoductos de CLH en España junto a los almacenamientos de los que es propiedad CLH.

Gráfico 3 Red de oleoductos de CLH



Fuente: CLH

Como puede apreciarse, aunque CLH no dispone de conexiones internacionales ni de una única red interconectada de oleoductos, existe una red principal que recorre el centro peninsular conectando las Comunidades de País Vasco, Navarra, La Rioja, Castilla la Mancha, Madrid, Castilla y León, Aragón, Cataluña, Extremadura y Andalucía, y varias redes más pequeñas en

Galicia, Comunidad Valenciana-Murcia y Baleares. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que la red Alicante-Murcia está conectada físicamente a la red principal de CLH mediante el oleoducto privado entre Cartagena y Puertollano, propiedad de Repsol, que no viene señalado en el mapa³². En Canarias, Ceuta y Melilla no existe red de oleoductos.

Debido al inconveniente de duplicar de forma económicamente eficiente las redes de oleoductos en estos momentos, **las redes de oleoductos de CLH se configuran, económicamente, como un monopolio natural**. Sin embargo, CLH tiene total libertad para determinar las tarifas de uso de su red de transporte, debiendo únicamente cumplir con los criterios establecidos en el art. 41 LSH, es decir *“habrán de comunicar a la Comisión Nacional de Energía los contratos que suscriban, la relación de precios por la utilización de las referidas instalaciones, así como las modificaciones que se produzcan en los mismos en un plazo máximo de tres meses”*. El acceso de terceros, como se mencionaba anteriormente, debe realizarse mediante un procedimiento negociado, en condiciones técnicas y económicas no discriminatorias, transparentes y objetivas. Esta situación contrasta con los casos del gas³³ y la electricidad³⁴, sectores económicos con redes que constituyen monopolios naturales, donde los peajes de uso de la red de transporte se fijan reglamentariamente

Dada la singular posición de CLH en el sistema petrolero español, como propietario de las redes de oleoductos y de una parte significativa de la capacidad de almacenamiento, **la participación en su accionariado está sujeta a ciertos límites por la normativa sectorial**. El Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios establece en su art. 1.1 que *“ninguna persona física o jurídica podrá participar directa o indirectamente en el accionariado de CLH, en una proporción superior al 25 % del capital o de los derechos de voto de la entidad. La suma de las participaciones, directas o indirectas, de aquellos accionistas con capacidad de refino en España no podrá superar el 45%”*.

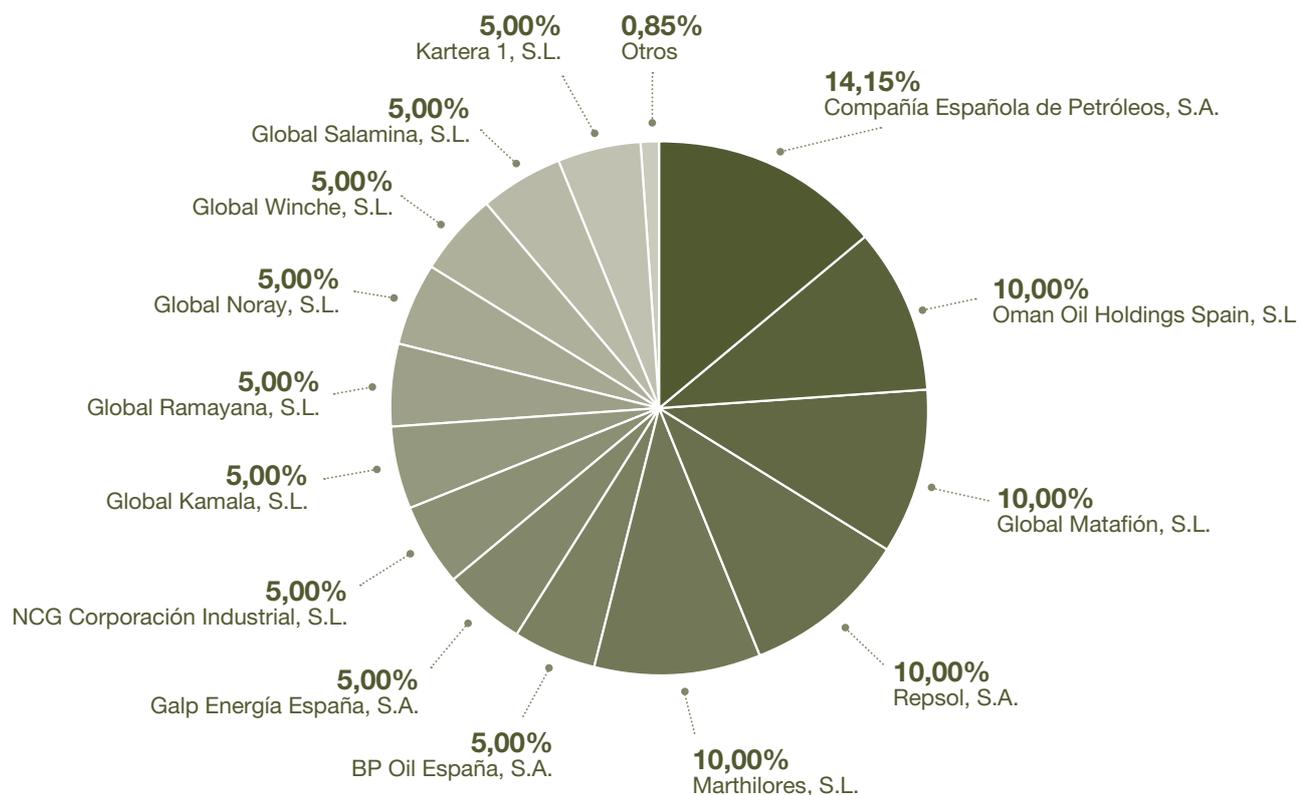
Actualmente, el accionariado de CLH está integrado en un 29,15% por los operadores con capacidad de refino en España (14,15% Cepsa, 10% Repsol, 5% BP) y en un 5% por Galp, uno de los principales operadores del mercado español, con capacidad de refino en la Península, y líder del mercado portugués, en el que operan algunas empresas españolas. El cambio reciente más significativo en el accionariado de CLH ha sido la venta, por parte de DISA, de su participación del 10% en el año 2011. DISA realiza su actividad principalmente en el archipiélago canario, contando con algo más de 300 EESS en la España peninsular que operan con la marca Shell.

32 Este oleoducto tiene capacidad para transportar crudo hacia Puertollano y carburantes en ambas direcciones. Este oleoducto no está sometido a las obligaciones de acceso de terceros a la red (ATR) establecidas en el artículo 41 de la LSH.

33 Art. 70.1 LSH: *“Los titulares de las instalaciones deberán permitir la utilización de las mismas [...] mediante la contratación separada o conjunta de los servicios de transporte, regasificación y almacenamiento, sobre la base de principios de no discriminación, transparencia y objetividad. El precio por el uso de las redes de transporte vendrá determinado por los peajes en vigor”*.

34 Art. 38.1 Ley 54/1997, del Sector Eléctrico: *“Las instalaciones de transporte podrán ser utilizadas por los sujetos y consumidores cualificados [...] El precio por el uso de redes de transporte vendrá determinado por el peaje aprobado por el Gobierno”*.

Gráfico 4
Estructura del capital social de CLH



Fuente: CLH (www.clh.es)

El Consejo de Administración de CLH se compone de un Presidente, 19 Vocales y un Secretario General. De los 19 Vocales, tres ostentan cargos ejecutivos en Cepsa, uno en Repsol, uno en BP y uno en Galp. Con carácter adicional, desde 2005 la Presidencia ha venido siendo ocupada por personas vinculadas a la empresa con mayor peso en el sector, dada la inexistencia en la regulación de incompatibilidad alguna que afecte a los gestores de CLH.

Almacenamiento secundario

El almacenamiento tiene lugar tanto en origen, también denominado almacenamiento primario (refinería o puerto de entrada), como en destino, almacenamiento secundario (almacenamientos desde los cuáles se distribuye a las EESS de su zona), pudiendo ocurrir que un mismo almacenamiento sea utilizado para recibir importaciones o productos refinados y para abastecer directamente a las EESS de la zona. **Por tanto, son almacenamientos primarios los existentes en las refinerías y los almacenamientos de importación de los distintos puertos españoles, mientras que puede considerarse que todos los almacenamientos son secundarios, dado que pueden servir para abastecer a las EESS directamente.**

Si bien todos los almacenamientos pueden abastecer las EESS de su zona, deben diferenciarse los ubicados en las refinerías de los restantes almacenamientos, dado que el art. 41 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH), exceptúa a los almacenamientos de las refinerías de la obligación general de todos los demás almacenamientos de dar acceso a terceros mediante un procedimiento negociado, en condiciones técnicas y económicas no discriminatorias, transparentes y objetivas.

Asimismo, los operadores con capacidad de refino presentan otro elemento regulatorio diferencial. El art. 50 de la LSH establece que *“Todo operador autorizado a distribuir al por mayor productos petrolíferos en territorio nacional, y toda empresa que desarrolle una actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos no adquiridos a los operadores regulados en esta Ley, deberán mantener en todo momento existencias mínimas de seguridad”*, y de ello se infiere que las reservas deben mantenerse tanto por los mayoristas con capacidad de refino como por los restantes operadores. Sin embargo, para un mayorista con capacidad de refino el mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad (EMS) es un subproducto natural del proceso de refino y almacenamiento operativo de los productos refinados, mientras que para el resto de mayoristas supone un coste económico diferenciado y permanente. Por otro lado, existe la posibilidad de computar las reservas de crudo como EMS y, una vez más, los almacenamientos de crudo propios de la actividad de refino pueden utilizarse a efectos de cumplir con las EMS³⁵.

En España, además de los depósitos de las refinerías, existen depósitos para la distribución secundaria de carburantes de varias empresas. Incluyendo los depósitos de refinerías y terminales de almacenamiento secundario³⁶, la capacidad total de almacenamiento en España de G95 es de 2.841 Mm3 (43% almacenamientos, 57% refinerías), y la capacidad de GOA es de 9.550 Mm3 (64% almacenamientos, 36% refinerías).

La Tabla 8 muestra la capacidad total para G95 y para GOA de los depósitos de almacenamiento secundario, sin contar las refinerías (la capacidad de las refinerías puede verse en la Tabla 6 anterior).

³⁵ En el pasado reciente existían elementos adicionales de discriminación en favor de los operadores con capacidad de refino que fueron corregidos por determinados cambios regulatorios introducidos por el Real Decreto 1766/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica 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 incorporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos.

³⁶ Debe recordarse que todos los almacenamientos de tipo primario o importación son también secundarios.

Tabla 8

Capacidad de almacenamiento en España por operadores (sin refinerías) (2011)

Empresa	Gasolinas		Gasóleos		Ámbito
	Mm3	%	Mm3	%	
CLH	[...]	[50-60]%	[...]	[50-60]%	Península y Baleares
BCTank	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Biogal	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Decal	[...]	[10-20]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Ecocentros	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Esergui	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Euroenergo	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Felguera	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Foresa	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Forestal	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Galp	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Gasteco	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
GoilRent	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Huidobro	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Juntodos	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Meroil	[...]	[0-10]%	[...]	[10-20]%	Península y Baleares
Petróleos Asturianos	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Saras	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Secicar	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Simonoil	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Tepsa	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Terquimsa	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Península y Baleares
Total Península y Baleares	1.113	100%	5.673	100%	Península y Baleares
Cepsa (Atlas)	[...]	[90-100]%	41	[50-60]%	Ceuta y Melilla
Dúcar	[...]	[0-10]%	33	[40-50]%	Ceuta y Melilla
Total Ceuta y Melilla	6	100%	74	100%	Ceuta y Melilla

Tabla 8

Capacidad de almacenamiento en España por operadores (sin refinerías) (2011)

Empresa	Gasolinas		Gasóleos		Ámbito
	Mm3	%	Mm3	%	
Aegean	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Canarias
BP (incl. Terminales Can.)	[...]	[20-30]%	[...]	[10-20]%	Canarias
Cepsa (incl. Petrocan)	[...]	[0-10]%	[...]	[40-50]%	Canarias
DISA	[...]	[40-50]%	[...]	[20-30]%	Canarias
Petrologis	[...]	[0-10]%	[...]	[0-10]%	Canarias
Repsol (incl. Termin. Can.)	[...]	[20-30]%	[...]	[10-20]%	Canarias
Total Canarias	101	100%	374	100%	Canarias
TOTAL NACIONAL	1.220	-	6.077	-	Nacional

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por CNE

Como se observa en la Tabla 8, existe una elevada concentración de la titularidad de la capacidad de almacenamiento que está sujeta al régimen de ATR. En la Península y Baleares, CLH es la principal empresa, con el [50-60]% de la capacidad sujeta al régimen de ATR, tanto para gasolinas como para gasóleos; las demás empresas están a bastante distancia, y cuentan con un número de depósitos mucho más reducido (entre las más grandes, Tepsa tiene 3 depósitos, Decal 2 y Meroil 1). En Ceuta y Melilla la capacidad se concentra en dos empresas, Cepsa y Dúcar. Y en Canarias, solamente Disa y Terminales Canarias (propiedad al 50% de BP y Repsol) disponen de capacidad para gasolinas, mientras que en gasóleos la mayor parte de la capacidad se reparte entre Cepsa ([40-50]%), Disa ([20-30]%) y Repsol-BP ([20-30]%).

Ahora bien, la posición de CLH en almacenamiento es más fuerte de lo que revelan las cifras anteriores y de lo que podría suponerse por el régimen de ATR.

Primero, porque al igual que ocurre con los almacenamientos de importación, la sustituibilidad entre almacenamientos secundarios desde el punto de vista de la demanda es limitada. Ello puede evidenciarse a partir de la estructura de precios de CLH. Los precios de la logística básica de CLH³⁷

³⁷ CLH publica los precios de todos sus servicios en su página web, y los comunica a la CNE, que a su vez los publica también en su página web.

no son únicos por unidad energética transportada, como ocurre con el transporte de gas o de electricidad, sino que varían en función del punto de entrada y el punto de salida del carburante. Y las diferencias de precios según los puntos concretos de origen y destino son muy importantes, lo que lleva a que determinados pares de origen y destino de CLH no sean enteramente sustitutivos desde el punto de vista de la demanda. La Tabla 9, similar a la Tabla 7 anterior, muestra un resumen de los precios de transporte a las instalaciones de CLH desde otras plantas de CLH, desde las refinerías y desde una instalación de un tercero conectado a la red de CLH, en comparación con el precio de descargar el carburante en la propia terminal, si es posible (columna “Buque(a)”). Como puede comprobarse, cada terminal tiene uno o a lo sumo dos puntos de origen que pueden ser sustitutivos entre sí por ser sus precios similares; el resto de alternativas son menos competitivas por su mayor precio.

Tabla 9
Precios de transporte entre instalaciones de CLH (2010)

Planta	Región	Buque (a)	Otra planta CLH (b)	Refinería (c)	Instalación 3º (d)
San Roque	Andalucía	-	Huelva: 12,81€	Algeciras: 2,82€	-
Córdoba	Andalucía	-	Huelva: 10,96€	Puertollano: 8,18€	Huelva(e): 10,52€
Huelva	Andalucía	4,40€	Tarragona: 13,16€	Huelva: 2,82€	Huelva(e): 3,96€
Málaga	Andalucía	-	Huelva: 11,59€	Algeciras: 8,65€	Huelva(e): 11,15€
Motril	Andalucía	4,40€	Huelva: 12,21€	Algeciras: 9,86€	-
Rota	Andalucía	-	Huelva: 10,96€	Algeciras: 7,01€	-
Sevilla	Andalucía	-	Huelva: 7,91€	Huelva: 6,63€	Huelva (e): 7,49€
Zaragoza	Aragón	-	Tarragona: 10,9€	Tarragona: 9,61€	Tarragona (f): 10,46€
Gijón	Asturias	4,40€	Bilbao: 13€	Coruña/Bilbao: 11,77€	-
Ibiza	Baleares	13,13€	Barcelona(e): 20,32€	Castellón: 18,84€	-
Mahón	Baleares	13,13€	Barcelona(e): 21,43€	Castellón: 21,5€	-
Porto Pí	Baleares	13,13€	-	-	-
Son Banya	Baleares	-	Barcelona(e): 19,49€	Castellón: 18,16€	-
Alcázar S. Juan	C. La Mancha	-	Huelva: 16,32€	Puertollano: 8,28€	Huelva(e): 15,89€
Burgos	C. León	-	Bilbao: 10,05€	Bilbao: 8,76€	Bilbao(g): 9,63€
León	C. León	-	Bilbao: 13,55€	Bilbao: 12,26€	Bilbao(g): 13,12€
Salamanca	C. León	-	Bilbao: 14,26€	Bilbao: 12,98€	Bilbao(g): 13,82€

Tabla 9
Precios de transporte entre instalaciones de CLH (2010)

Planta	Región	Buque (a)	Otra planta CLH (b)	Refinería (c)	Instalación 3º (d)
Santovenia	C. León	-	Bilbao: 12,23€	Bilbao: 10,94€	Bilbao(g): 11,8€
Albuixech	C. Valenciana	-	Castellón: 5,74€	Castellón: 4,85€	-
Alicante	C. Valenciana	-	Cartagena(d): 8,31€	Cartagena(d): 7,04€	Cartagena(h): 7,88€
Castellón	C. Valenciana	4,40€	Tarragona: 11,02€	Castellón: 2,82€	-
Barcelona	Cataluña	3,66€	Tarragona: 7,15€	Tarragona: 6,13€	Barcelona(i): 3,22€
Gerona	Cataluña	-	Barcelona(e): 7,94€	Tarragona: 8,92€	Barcelona(i): 7,51€
Lérida	Cataluña	-	Tarragona: 7,44€	Tarragona: 6,15€	Tarragona(f): 7€
Tarragona	Cataluña	4,40€	Barcelona(e): 7,87€	Tarragona: 2,82€	Tarragona(f): 3,96€
Mérida	Extremadura	-	Huelva: 13,24€	Puertollano: 9,65€	Huelva(e): 12,77€
Coruña	Galicia	-	Coruña: 4,4€	Coruña: 2,35€	-
Puxeiros	Galicia	-	Coruña: 9,67€	Coruña: 8,35€	-
Torrejón	Madrid	-	Tarragona: 15,17€	Puertollano: 8,99€	Tarragona(f): 14,74€
Villaverde	Madrid	-	Tarragona: 15,65€	Puertollano: 9,47€	Tarragona(f): 15,23€
Cartagena	Murcia	4,40€	Alicante: 12,08€	Cartagena (d): 2,82€	Cartagena(h): 3,96€
Navarra	Navarra	-	Bilbao: 11,06€	Bilbao: 10,09€	Bilbao(g): 10,61€
Vizcaya	País Vasco	4,40€	Huelva: 14,03€	Bilbao: 2,82€	Bilbao(g): 3,96€
Rivabellosa	País Vasco	-	Bilbao: 7,84€	Bilbao: 6,55€	Bilbao(g): 7,4€

Notas: (a) precio de descarga en la propia terminal; (b) precio por la opción más barata de descarga en una terminal alternativa de CLH y transporte hasta la planta; (c) precio por la opción más barata de transporte de combustible desde una refinería; (d) precio por la opción más barata de transporte de combustible desde una instalación de un tercero conectado al sistema de CLH; (e) instalación de Decal en Huelva; (f) instalaciones de Euroenergo y Terquimsa en Tarragona; (g) instalaciones de Esergui y Tepsa en Bilbao; (h) instalación de Saras en Cartagena; (i) instalaciones de Tepsa y Decal en Barcelona.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CNE (Condiciones de acceso a instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos (según artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos), en www.cne.es) y página web de CLH (www.clh.es).

Segundo, porque no todos los almacenamientos privados están conectados a la red de transporte de CLH, de modo que el área geográfica de influencia competitiva de éstos está limitada: sólo los almacenamientos de Decal en Huelva y en Barcelona, Euroenergo y Terquimsa en Tarragona, Tepsa en Bilbao y en Barcelona, Esergui en Bilbao, GOIL Rent Park en Madrid, Saras en Cartagena y Meroil en Barcelona tienen conexión con alguna de las redes de oleoductos de CLH.

Tercero, aunque CLH no tiene todos sus almacenamientos físicamente interconectados por oleoducto entre sí, ofrece al cliente final un servicio integral, por el que el cliente puede depositar carburante en cualquier instalación de CLH y recogerlo en cualquier otra, y además hacerlo simultáneamente mediante su sistema de “acreditación”³⁸. Este servicio es difícilmente replicable por un tercero y refuerza la posición de CLH frente a otros almacenistas, debiendo garantizarse que sea neutro para el sistema.

Por otra parte, CLH ofrece un servicio logístico básico y servicios de valor añadido (aditivación, almacenamiento no operativo, etc.). El servicio logístico básico es un paquete que incluye descarga del producto, transporte desde el punto de origen al de destino y almacenamiento operativo durante 15 días. Dada la posición incontestable³⁹ de la red de CLH en el sistema, el hecho de que ofrezca empaquetados ambos productos, transporte y almacenamiento, sin posibilidad de ofertarlos por separado, le confiere una ventaja competitiva frente al resto de almacenistas privados, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

2.3.

Distribución mayorista de carburantes de automoción

Los operadores mayoristas son aquellos que comercializan productos petrolíferos para su posterior distribución al por menor⁴⁰, encuadrándose por tanto, en un punto intermedio entre las actividades de refino y de distribución minorista.

Una vez refinado el carburante o introducido en el sistema por alguno de los puertos de entrada, se transporta hasta los puntos de venta al por menor, o hasta los centros de recepción de grandes clientes, en su caso. Los carburantes se destinan, bien al uso propio del operador mayorista en el mercado minorista descendente (intra-red), bien a la venta a terceros que operan en el mercado descendente o a grandes clientes como pueden ser, por ejemplo, clientes industriales, compañías de transporte, hospitales o centros militares (extra-red).

La distribución a estos puntos de venta se realiza habitualmente en camiones cisterna o mediante pequeños oleoductos, en determinados casos. El coste de transporte juega un papel importante, no siendo generalmente competitivo transportar el combustible por este medio a distancias superiores a los 100-150 Km. Por ello, generalmente se considera que la dinámica de la competencia tiene un fuerte carácter regional o local⁴¹.

Las empresas autorizadas para llevar a cabo esta actividad, de acuerdo con el art. 42 de la LSH, deberán comunicar el inicio o cese de actividad al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR), que a su vez lo comunicará a la CNE, acompañando la comunicación de una declaración

³⁸ Este servicio no evita el transporte de carburantes entre instalaciones, que debe hacerse en todo caso.

³⁹ “Incontestable” en el sentido económico (W. J Baumol, J.C. Panzar and R.D. Willig: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, 1982).

⁴⁰ Art. 42 LSH.

⁴¹ Véase, Comisión Europea M.1383 Exxon/Mobil e Informe TDC C86/04 Disa/Shell.

responsable⁴² sobre el cumplimiento de las condiciones necesarias para llevar a cabo la actividad. La CNE publica en su página web un listado de operadores al por mayor de productos petrolíferos.

La CNE estima que las redes de EESS de los operadores constituyen el 83% de las EESS en España, porcentaje muy superior al de otros países europeos⁴³. Por tanto, el peso del mercado mayorista extra-red es reducido en relación con el consumo nacional de carburantes de automoción. Además, la mayor parte de los suministros entre operadores y EESS se realizan mediante contratos de abanderamiento que comportan normalmente el suministro de carburantes en exclusiva⁴⁴ y de largo plazo (de acuerdo con la Resolución CNC 2575/04 DISA CANARIAS, el 80% de las EESS en la España peninsular son propiedad de los operadores mayoristas o están vinculadas con éstos a muy largo plazo, superior a 5 años), lo que reduce enormemente la competencia en este mercado.

La Tabla 10 a continuación muestra las cuotas del mercado mayorista extra red al canal de EESS. En ella se observa cómo los principales operadores son Repsol, Cepsa y BP, seguidos de Galp y Disa, siendo la cuota de mercado de los cinco primeros operadores del 85,7%.

Tabla 10

Cuotas del mercado mayorista extra-red al canal de EESS. Año 2011.

Operador	2011	Operador	2011
REPSOL	[40-45]%	DYNEFF ESPAÑA	[0-5]%
CEPSA	[15-20]%	CHEVRON ESPAÑA (Cepsa)	[0-5]%
BP	[10-15]%	VÍA	[0-5]%
GALP	[5-10]%	KUWAIT	[0-5]%
DISA	[5-10]%	CARBURANTS AXOIL	[0-5]%
SARAS ENERGIA	[0-5]%	TAMOIL	[0-5]%
MEROIL	[0-5]%	PETROLÍFERA CANARIA	[0-5]%
ESERGUI	[0-5]%	PETROMAR	[0-5]%
PETROMIRALLES3	[0-5]%	Resto	[5-10]%

Fuente: información aportada por CNE

⁴² La Ley Ómnibus (25/2009), en su artículo 19, modifica el anterior sistema de autorización por el de declaración responsable. También extiende el régimen de declaración responsable a los operadores mayoristas y minoristas de GLP (butano y propano).

⁴³ "Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos" (2009), CNE.

⁴⁴ Aunque existen en el mercado operadores que ofrecen contratos de abanderamiento sin obligaciones de que la estación se aprovisione en exclusiva del operador.

2.4.

Distribución minorista a través de EESS

El último eslabón de la cadena de distribución de carburantes de automoción son las ventas de las EESS a usuarios finales. La demanda de gasolina 95 en EESS proviene fundamentalmente de turismos, mientras que la demanda de gasóleo A se compone también y mayoritariamente de vehículos profesionales. Así que se trata de una demanda muy fragmentada, más en el caso de la gasolina que en el del gasóleo, que hace difícil una coordinación de sus estrategias de compra que compense las posiciones de fuerza que pueden ostentar los oferentes. A ello debe añadirse que la elasticidad precio de la demanda de carburantes es baja, dada la casi inexistencia de productos sustitutivos a los carburantes como combustible para los medios de transporte por carretera⁴⁵.

Un rasgo principal de esta demanda fragmentada es su limitada capacidad para conocer y comparar los precios de los carburantes vendidos en todas las EESS antes de tomar su decisión de compra, lo que económicamente se denomina “costes de búsqueda”. Precisamente para tratar de reducir estos costes de búsqueda se han desarrollado iniciativas que pueden facilitar el conocimiento ex ante de los precios de venta de carburantes en las EESS, como el **geoportal del Ministerio de Industria, Energía y Turismo**⁴⁶. Un indicador de la relevancia e interés por reducir los costes de búsqueda es que a partir del geoportal se han creado numerosas aplicaciones informáticas para dispositivos móviles que facilitan el acceso a la base de datos del Ministerio y desarrollan distintas funcionalidades.

Estructura general de la oferta de EESS

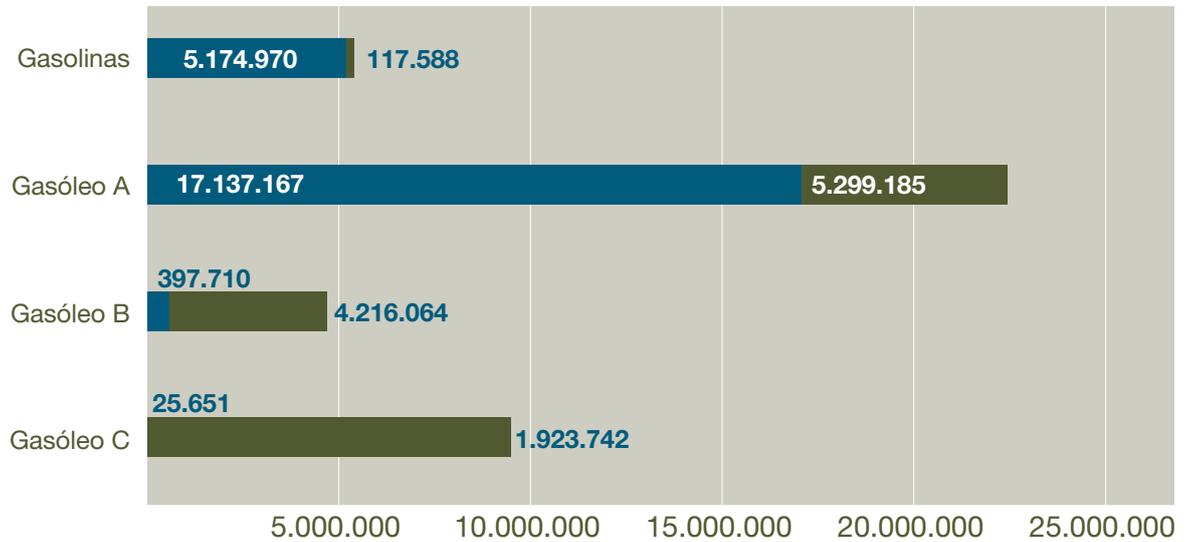
En España, operan unas 9.000 EESS, principalmente propiedad de o vinculadas con operadores mayoristas, aunque también existen no vinculadas a operadores mayoristas. La CNE estima que el 83% de las EESS forman parte de las redes de distribución de los operadores mayoristas, mientras que sólo el 17% son EESS independientes⁴⁷.

Las gasolinas y gasóleos se distribuyen en red y extra-red. Las gasolinas, utilizadas principalmente por vehículos particulares, se distribuyen principalmente a través de las EESS. El gasóleo A presenta una mayor proporción de ventas directas debido a las ventas directas (empresas de transporte y alquiler de vehículos, entre otras), mientras que el gasóleo B, de uso agrícola, se distribuye principalmente de forma directa e independiente de las EESS.

⁴⁵ CNC, *Informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción* (2009).

⁴⁶ Se trata de un portal que contiene los precios de venta al público actualizados de la práctica totalidad de las EESS españolas en tiempo real. Todas las EESS de España están obligadas a comunicar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sus precios de venta semanalmente (cada lunes) y cada vez que se modifiquen.

⁴⁷ “Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos” (2009), CNE.

Gráfico 5**Distribución de carburantes por canales. Resumen acumulado por canal de distribución (Tm)**

Fuente: CORES, datos provisionales diciembre 2011 / AOP, Memoria Anual 2011.

Según datos de un estudio elaborado para la Comisión Europea en 2009⁴⁸, España es el 5º país de la UE por número de EESS, por detrás de Italia, Francia, Alemania y Reino Unido. Las ventas medias por ES estaban prácticamente en la media europea, mientras que el número medio de EESS per cápita y por km² en España están por debajo de las respectivas medias europeas. Según indica el estudio, esto puede ser indicativo de que la intensidad de la competencia entre EESS en España es inferior a la de otros países⁴⁹. Desde 2009, en España habría seguido creciendo el número de EESS, según datos de AOP, pese a la crisis.

El principal operador es Repsol, seguido de Cepsa y BP. Entre estos tres operadores, que son los que disponen de capacidad de refino en España, abanderan al 59% de las estaciones de servicio españolas, según datos de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP)⁵⁰. La estructura de la oferta de EESS está mucho más concentrada en España que en otros países de la UE de tamaño comparable: de acuerdo con datos de la CNE y de un estudio preparado para la Comisión Europea, el valor del índice HHI que mide la concentración de la oferta por número de estaciones de servicio era de 2.233 en España en 2009, frente a valores de 1.868 en Francia, 1.258 en Italia, 1.217 en Alemania y 835 en Reino Unido⁵¹.

⁴⁸ "Survey of the competitive aspects of oil and oil product markets in the EU. A report to Directorate-General Energy and Transport of the European Commission", Pöyry (2009).

⁴⁹ "This implies that retailers may not face the intensity of competition that retailers in other Member States face, but incur similar costs"

⁵⁰ Pertenecen a AOP: Repsol, Cepsa, BP, Galp, Saras y Shell como socio adherido (AOP, Memoria 2011).

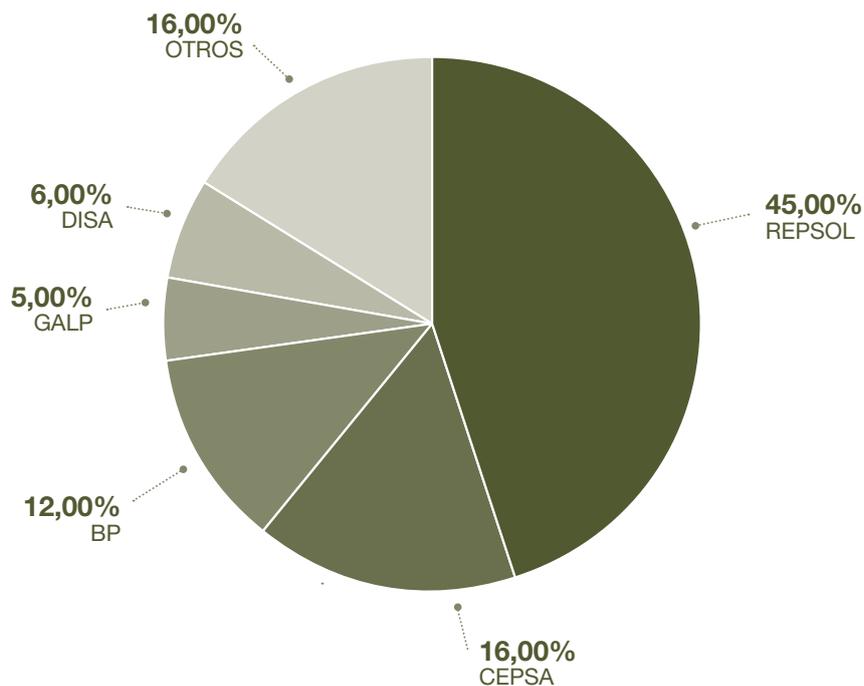
⁵¹ Fuente: CNE, "Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos" (2009) y PÖYRY, "Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU" (2009).

La CNC ha realizado sus propias estimaciones de las cuotas de mercado, por número de EESS y por ventas por estación, a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Estas cuotas permiten analizar la posición relativa de los principales operadores en las diferentes provincias, y tener en cuenta las ventas de cada estación de servicio.

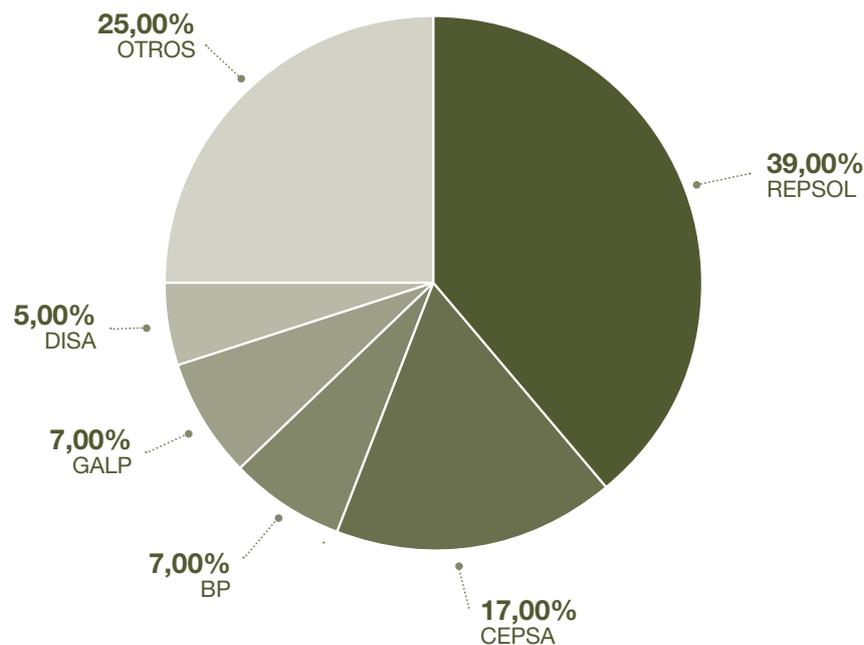
Gráfico 6

Cuota nacional por número de estaciones de servicio y volumen de ventas (2010)

Gasolina 95
Volumen de ventas

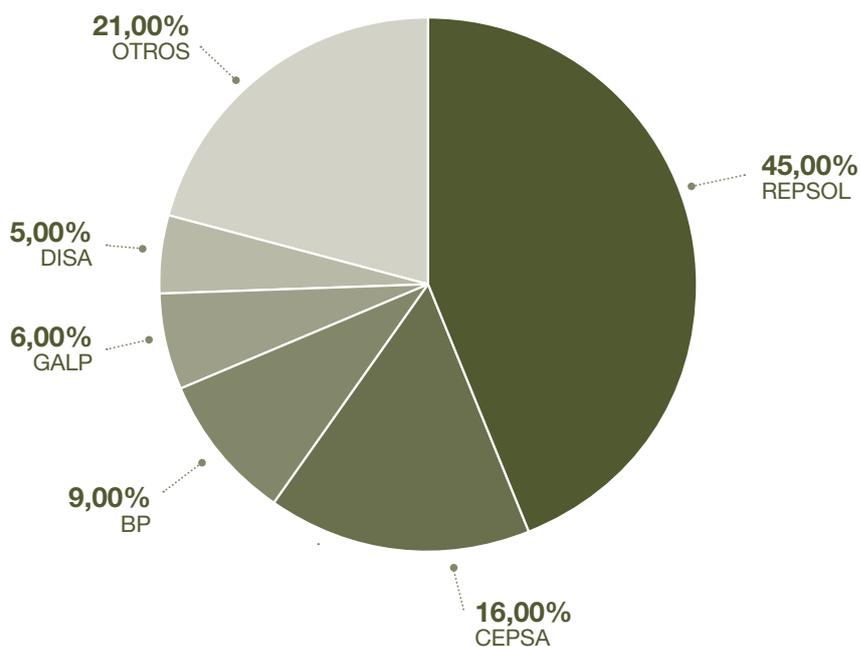


Gasolina 95
Número de EESS

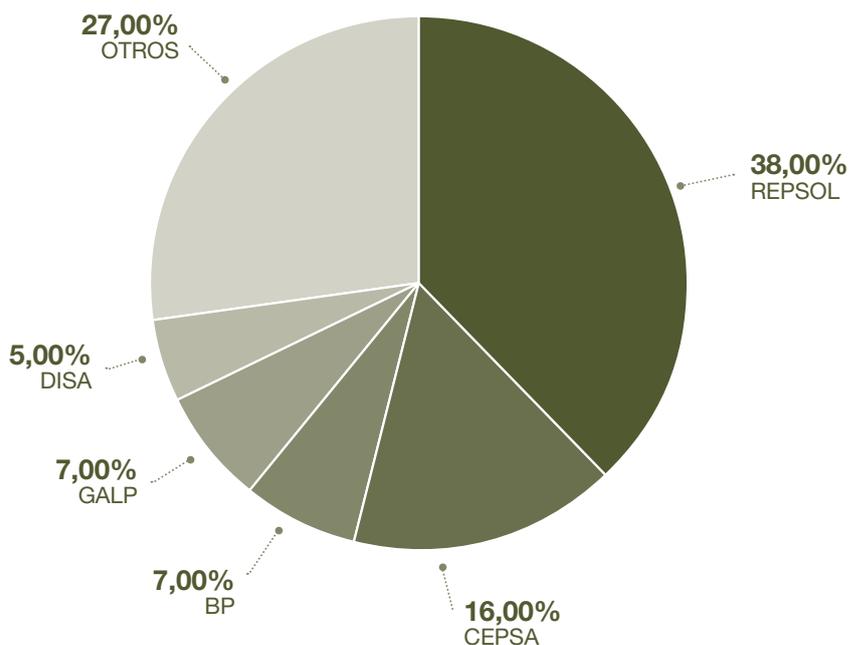


El Gráfico 6 evidencia una elevada concentración a nivel nacional, tanto por número de estaciones de servicio como por volumen de ventas. Repsol es el principal operador, con una cuota del 38-39% por número de EESS y del 45% por ventas, seguido de Cepsa (16-17% en número de EESS, 16% en ventas) y BP (7% en EESS, 12% en ventas de G95 y 9% en ventas de GOA). Entre los tres, detentan el 62-63% de los puntos de venta, el 73% de las ventas de G95 y el 70% de las ventas de GOA.

Gasóleo A Volumen de ventas



Gasóleo A Número de EESS



Los operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) son los líderes en la distribución minorista de carburantes en EESS, a gran distancia del resto de operadores

Por tanto, las EESS de los operados con capacidad de refino en España (Repsol, Cepsa y BP) venden, de media, más cantidad que las EESS del resto de las empresas, y en consecuencia las cuotas de mercado por número de estaciones infraestiman la posición relativa conjunta en el mercado de los tres operadores principales. Esto ocurre con más intensidad en el caso de Repsol y BP: la cuota nacional de Repsol es un 6-7% mayor por ventas que por número de EESS; y la de BP es un 5% mayor por ventas que por número de EESS en G95 y un 2% mayor en GOA.

Estos datos evidencian, pues, que los operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) son los líderes en la distribución minorista de carburantes en EESS, a gran distancia del resto de operadores. La capacidad de refino, además de permitirles disponer de un carburante menos caro, les otorga una mayor flexibilidad y seguridad de abastecimiento. Las demás empresas mayoristas adquieren el carburante a las refinerías españolas o, en menor medida, lo traen desde sus propias refinerías en otros países o lo compran en los mercados internacionales y lo importan a España. Las restantes EESS se aprovisionan de los operadores mayoristas.

Un grupo especial es el de las EESS de híper y supermercados, que se destacan aparte, en otros mercados de la UE, por su singular capacidad competitiva. Actualmente, después de más de 15 años siendo considerados competidores potenciales, operan en España únicamente unas 275 EESS en híper y supermercados. La cuota de estas EESS, aproximadamente un 3%, sigue estando muy lejos de otros países europeos y del caso particular de Francia, donde los operadores de este segmento ostentan una cuota, al menos 20 veces superior, del 60% del mercado⁵². La apertura de nuevas EESS, marginal, se está concentrando principalmente en entornos urbanos.

De acuerdo con datos de AOP, las posiciones relativas de los tres operadores principales (Repsol, Cepsa y BP) por número de EESS han permanecido aproximadamente estables a lo largo del tiempo⁵³, mientras que los cambios más significativos se han producido a tenor de operaciones de concentración. En 2001 estaban presentes en el territorio nacional un conjunto relevante de grandes multinacionales petrolíferas, a saber, Agip, ERG, ExxonMobil, Shell y Total, que han abandonado paulatina y escalonadamente el mercado español a lo largo de la década inicial del siglo XXI, si bien algunas de ellas siguen cediendo su bandera en determinadas EESS. La última en salir del mercado, a principios de 2012, ha sido Chevron, que ha vendido su red de estaciones y activos a Cepsa⁵⁴. Los restantes operadores internacionales vendieron sus redes a algunos de los operadores tradicionales del mercado español, como Disa y Saras, aunque el principal beneficiado en términos de incremento relativo del número de EESS ha sido Galp.

- **Galp:** es un operador verticalmente integrado, propietario de CLH con una participación del 5%, con dos refinerías en Portugal aunque no

⁵² Ministère de L'Écologie, Développement durable et de L'Energie, Francia.

⁵³ Debe señalarse que el RDL 6/2000 estableció límites relativos a la ampliación de las redes de EESS de los principales operadores, Repsol (la moratoria se estableció durante un periodo de 5 años) y Cepsa (durante 3 años), lo que explica en parte el mantenimiento o reducción durante los años 2001 y 2005 del número de EESS abanderadas por estos operadores.

⁵⁴ RCNC C/0366/11.

conectadas con oleoductos de CLH. Su cuota de mercado en la distribución minorista a través de EESS es del 7% de las EESS y del 6% de las ventas. Su participación actual en el mercado minorista proviene fundamentalmente de la adquisición de las redes de Total⁵⁵ en 2003 y de Agip⁵⁶ y ExxonMobil⁵⁷ en 2008.

- **Saras:** es una multinacional italiana con capacidad de refino en ese país y EESS en España e Italia. Presente en España a principios de siglo, en 2003 vendió la totalidad de sus EESS (130) a Agip (CNC, expte. N/03002 Agip/Saras). En 2006, Saras volvió al mercado español tras hacerse con una reducida red de 38 EESS, y a finales de 2008 amplió su red adquiriendo 81 EESS a ERG (CNC, expte. C/0116/08 Saras/ERG).
- **ERG:** es una multinacional italiana con presencia en petróleo, gas y electricidad. Tiene capacidad de refino en Italia y opera conjuntamente con la francesa Total una red de 3.400 EESS. ERG estuvo en España con una presencia reducida (alrededor de 100 EESS) entre 2001 y 2008, cuando vendió su red a Saras.
- **Total:** es un grupo multinacional francés con presencia en petróleo y gas y en el sector químico, primera empresa francesa y cuarto grupo petrolero y gasista mundial. Total estaba presente en el mercado español a principios de siglo, con su propia marca y a través de una participación en Cepsa de control conjunto (con BSCH). En 2003, Total vendió gran parte de su red a Agip y Galp (CNC, expte. N/276 Agip/Petrogal/TFE), y de 2004 a 2007 se desprendió de las restantes (56 EESS). En el año 2008, Total pasó a controlar en exclusiva Cepsa tras adquirir la mayoría en su capital (Comisión Europea, caso COMP/M.4329), y en 2011 salió definitivamente del mercado español tras vender su participación en Cepsa al fondo IPIC (Comisión Europea, caso COMP/M.6171).
- **Shell:** multinacional inglesa de origen holandés, es una de las principales productoras mundiales de petróleo y gas. Shell, presente en España a principios de siglo, vendió su red (unas 330 EESS) a DISA entre 2004 y 2005 (CNC, expte. N/04073 Disa/Shell Peninsular/Shell Atlántica).
- **Agip:** es una marca comercial del grupo italiano Eni, una de las compañías petrolíferas líder en el mundo. Presente en España a principios de siglo, en 2003 dobló el tamaño de su red de EESS tras adquirir una cartera de Saras (unas 130 EESS) y de Total (87 EESS, conjuntamente con Galp). Permaneció en el mercado español hasta 2008, cuando vendió su red a Galp (Caso COMP/M.5169).
- **ExxonMobil:** es la mayor compañía energética del mundo por capitalización bursátil, con intereses en petróleo y en gas. En España operaba una red de cerca de 100 EESS bajo la marca Esso, que vendió a Galp en 2008 (Caso COMP/M.5005).

⁵⁵ RCNC expte. N/276 Agip/Petrogal/TFE.

⁵⁶ Comisión Europea, asunto COMP/M.4329.

⁵⁷ Comisión Europea, asunto COMP/M.5005.

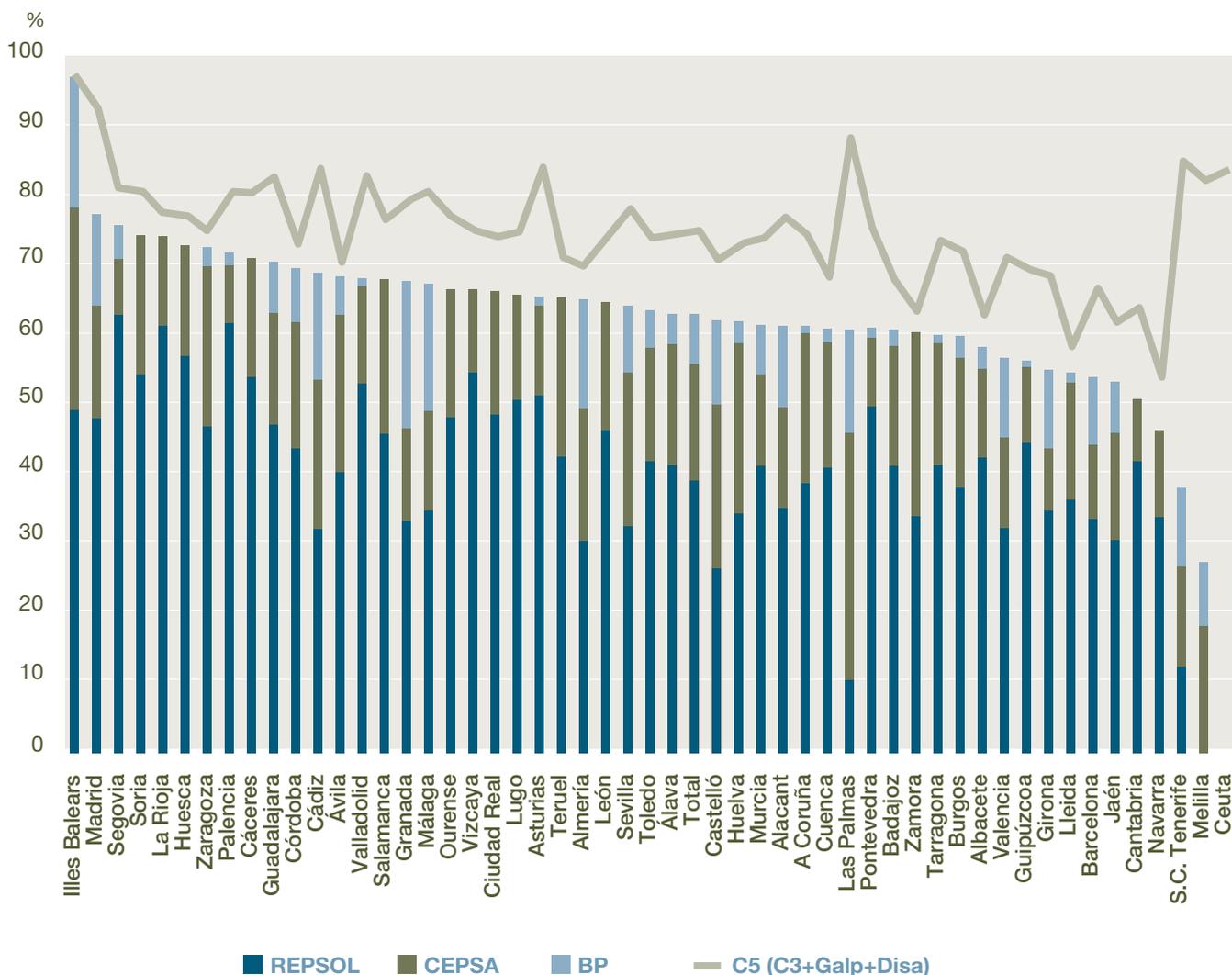
- **Chevron:** es una compañía estadounidense, de entre las primeras del mundo en el sector energético, con presencia principalmente en petróleo y gas. Chevron mantuvo una pequeña red de alrededor de 60 EESS en Canarias desde principios de siglo, que en 2011 vendió a Cepsa.

Estructura regional de la oferta y capacidad de refino

Los Gráficos 7 y 8 a continuación muestran las estimaciones de cuotas de mercado a nivel provincial por volumen de ventas realizadas por la CNC, a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Gráfico 7

Cuotas de mercado por volumen de ventas de G95 de los tres operadores verticalmente integrados con refino, por provincias (2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

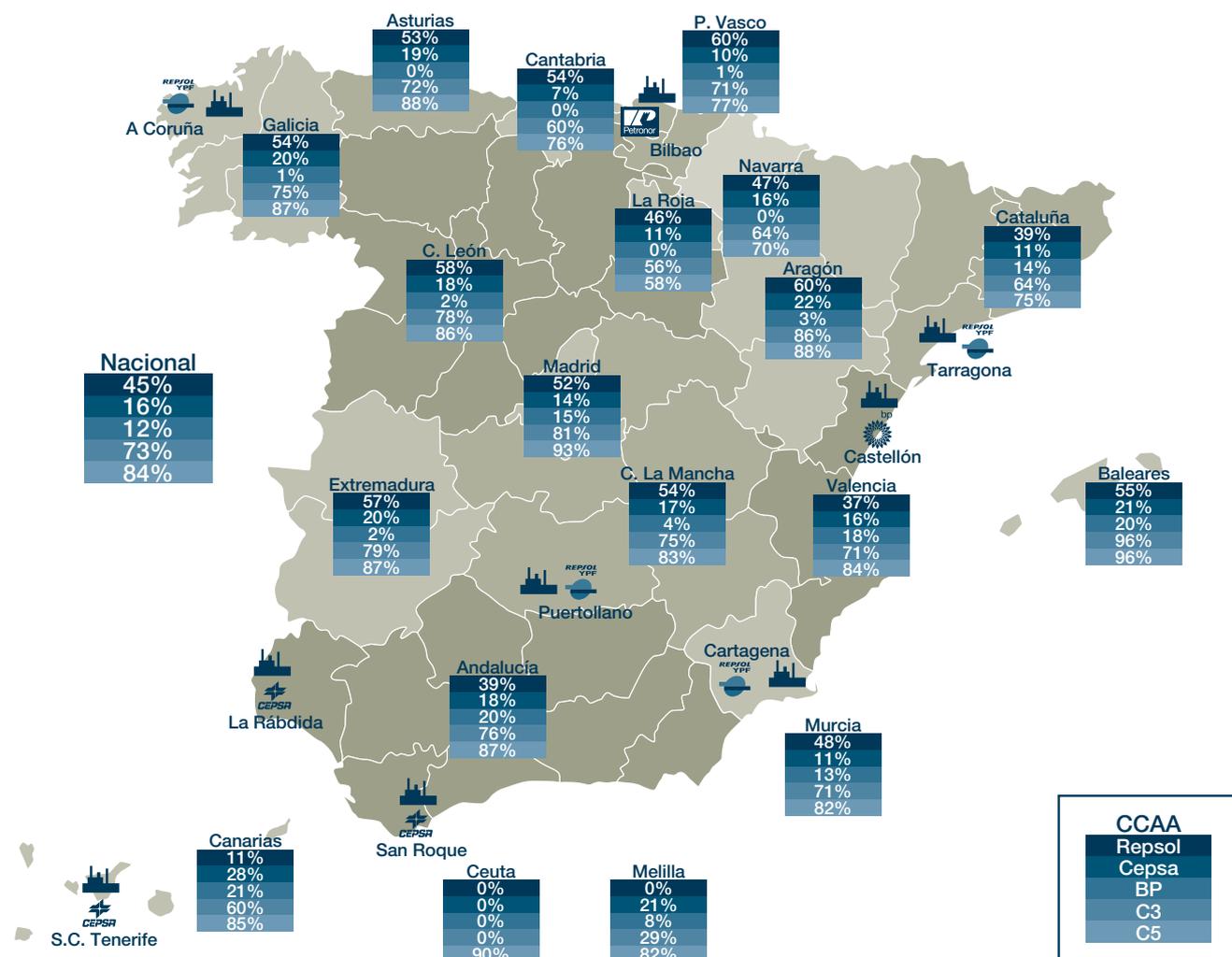
los 5 primeros operadores en G95 supera el 80% en 39 provincias españolas, y en 33 provincias en GOA.

Segundo, en casi todas las provincias se repiten las posiciones relativas de fuerza entre los tres operadores: primero, Repsol; segundo, Cepsa; tercero, BP. Repsol y Cepsa tienen su red repartida por todo el territorio nacional, mientras que BP está relativamente más centrada en la zona costera mediterránea (Cataluña, C. Valenciana, Murcia, Andalucía y Baleares) y en Canarias.

Y tercero, existe una relación positiva entre la ubicación de las refinерías y la presencia relativa de los tres operadores: salvo excepciones, en las zonas donde Repsol, Cepsa y BP tienen sus refinерías son significativamente más fuertes en términos de cuota de mercado, sin llegar a cambiar el *ranking*, con la excepción de Canarias y Baleares. Esto puede apreciarse mejor en los Gráficos 9 y 10 a continuación, que resumen las cuotas de los tres operadores con capacidad de refino por CCAA, y ubicación de las refinерías.

Gráfico 9

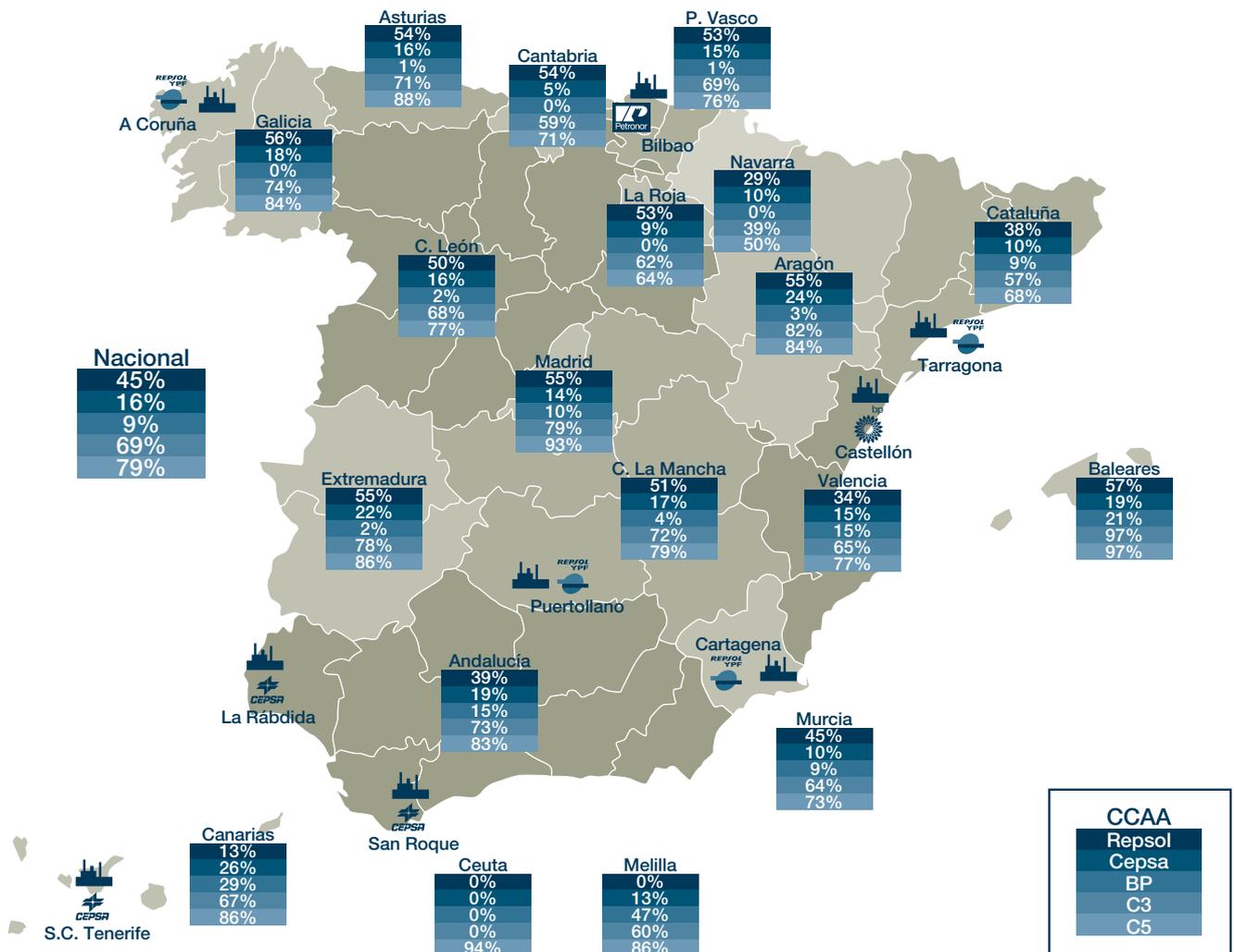
Cuotas de mercado por volumen de ventas en G95 de los tres operadores verticalmente integrados con refino, por CCAA, y ubicación de las refinерías



Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el Ministerio de Industria Energía y Turismo.

Gráfico 10

Cuotas de mercado por volumen de ventas en GOA de los tres operadores verticalmente integrados con refino, por CCAA, y ubicación de las refinерías.



Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el Ministerio de Industria Energía y Turismo.

Repsol tiene cuotas superiores a su media nacional en la zona norte y centro (Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Castilla y León, Navarra⁵⁹, La Rioja, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura), donde tienen influencia sus refinерías de Coruña, Bilbao y Puertollano. En Murcia, su posición también es relativamente más fuerte que su posición a nivel nacional, pero con menor grado de intensidad que en la zona centro y norte, lo que quizás pueda estar relacionado con la presencia más fuerte de BP en dicha Comunidad que en otras zonas por su refinерía de Castellón y por la existencia de almacenamientos de importación de Saras y de Galp en Cartagena. Finalmente, en Cataluña, la fortaleza que otorga a Repsol su refinерía de Tarragona puede verse mitigada por la existencia de multitud de almacenamientos y operadores privados conectados a CLH en los puertos de Barcelona y Tarragona (Meroil, Tepsa, Decal, Terquimsa, Euroenergo).

⁵⁹ En GOA, la cuota de Repsol en Navarra (29%) está por debajo de su media nacional (45%).

Cepsa tiene relativamente más fuerza en Extremadura, Andalucía y Canarias, precisamente las zonas cercanas a donde se ubican sus tres refinerías.

BP tiene mayor fortaleza que su media nacional en el arco mediterráneo (donde su refinería de Castellón puede otorgarle una mayor capacidad competitiva) y en Canarias, donde dispone de una posición relativa fuerte en almacenamientos de importación.

Dimensión local de la competencia y precios

El análisis estructural de las condiciones de competencia no puede obviar la importancia del componente local en el mercado de distribución de carburantes en EESS: el área de influencia de cada EESS viene determinada por componentes geográficos, de demanda y de oferta, configurándose con ello dinámicas competitivas que pueden tener ámbito local.

La persistencia empírica de diferencias de precios en ámbitos geográficos locales de gran proximidad y, en menor medida, las recientes diferencias fiscales a niveles inferiores al nacional, vienen incrementando la importancia y relevancia del análisis de los factores de localización. En consecuencia, resulta también relevante analizar la competencia en entornos geográficos inferiores al nacional peninsular o al del conjunto de las islas cuando se detecte la falta de interacciones competitivas entre áreas vecinas. Y es que, en efecto, numerosos elementos parecen apuntar a diferencias significativas en las condiciones de competencia entre distintos territorios dentro de la Península⁶⁰.

En primer lugar, existe una clara diferenciación espacial entre las EESS, asociada a la localización concreta de cada EESS. Los consumidores finales suelen acudir a las más cercanas a su centro de actividad, evitando incurrir en costes elevados en términos de tiempo, transporte y búsqueda de EESS a la hora de elegir alternativas⁶¹. Ante costes de búsqueda importantes, para los consumidores se reduce la sustituibilidad entre estaciones de servicio, lo que reduce la intensidad de los encadenamientos de las áreas de influencia de las EESS.

⁶⁰ Los territorios no peninsulares se han entendido siempre mercados relevantes separados de la Península. En casos concretos, se han analizado como mercados separados cada una de las Islas Canarias (ver, entre otras, RCNC C-0366/11 Cepsa/Chesa) y Ceuta (RCNC C-0301/10 Disa/Activos BP Oil).

⁶¹ El Informe de seguimiento del mercado de carburantes de automoción de la CNC de julio de 2012 apunta hacia los costes de búsqueda como una posible explicación a las asimetrías constatadas en las velocidades de ajuste de los precios minoristas (PAI) a las variaciones de los precios internacionales, haciendo énfasis en las situaciones de poder de mercado local que derivan de dichos costes de búsqueda.

Los distribuidores establecen los correspondientes precios de referencia a las EESS de sus respectivas redes en función de los precios de venta al público (PVP) establecidos por los competidores más cercanos

En este sentido, la literatura académica se centra de forma creciente en la importancia de los factores de localización y otros elementos de carácter local en la intensidad de competencia en una determinada zona: ubicación (entorno urbano, entorno rural o red viaria), número y distancia entre sí de las EESS en la zona, concentración de la propiedad o presencia de estaciones no abanderadas son factores determinantes en la intensidad de la competencia y no tienen por qué ser homogéneos a lo largo de todo el territorio⁶².

En segundo lugar, la experiencia sancionadora de la CNC⁶³ indica que los distribuidores establecen los correspondientes precios de referencia⁶⁴ a las EESS de sus respectivas redes en función de los precios de venta al público (PVP) establecidos por los competidores más cercanos. De esta estrategia se concluye que los operadores determinan la principal variable de competencia, el precio, en función de factores locales.

En tercer lugar, la CNE ha venido elaborando desde el año 2007 los Informes de supervisión “micro” del mercado español de estaciones de servicio, en los que se supervisa el mercado de la distribución minorista de carburantes a través del canal de estaciones de servicio en ámbitos territoriales reducidos de la geografía española al objeto de extraer conclusiones que permitan detectar problemas de competencia específicos. Aquellas áreas “micro” donde la CNE concluye que hay desviaciones significativas respecto a la media nacional en el nivel, la frecuencia y concentración de precios, los márgenes brutos de distribución, las políticas de fijación de precios de los operadores presentes en la zona o la estructura de la oferta pasan a denominarse “áreas de supervisión especial”, realizándose sobre ellas un seguimiento adicional. La CNE ha detectado hasta el momento dos áreas, de un total de 22 analizadas, de supervisión especial (términos municipales de Sevilla y Almería).

Finalmente, en el reciente *Informe de seguimiento del sector de carburantes de automoción* de la CNC de julio de 2012 se puso de manifiesto la existencia de una relación positiva entre la concentración provincial y el nivel de precios (PAI) de carburantes en la provincia. Dicha relación apunta a posibles diferencias en las condiciones de competencia en ámbitos inferiores al nacional.

⁶² La publicación pionera en esta línea de investigación es Verlinda, Jeremy A. (2008) “Do rockets rise faster and feathers fall slower in an atmosphere of local market power? Evidence from the retail gasoline market”, *The Journal of Industrial economics*, September 2008. A nivel nacional, la principal publicación en esta línea de investigación es Contín et al (2010) “Influencia de los factores de localización en la fijación de los precios de los carburantes de automoción en España”, *Cuadernos Económicos de ICE*, N°79, junio 2010.

⁶³ Véase Resolución CNC 652/08 Repsol/Cepsa/BP.

⁶⁴ Los precios de referencia pueden ser precios fijos para EESS gestionadas directamente por el operador, pero sólo pueden ser “máximos” en el caso de régimen de agencia y “recomendados” en el caso de régimen de reventa. Véase Resolución CNC 652/08 Repsol/Cepsa/BP.

Competencia intramarca y accesibilidad al mercado

Es importante tener en cuenta que no todas las EESS abanderadas por los operadores mayoristas son de su propiedad, sino que una parte importante de las estaciones son propiedad de un gestor, al que el operador mayorista suministra carburante en exclusiva y le da acceso a su red comercial (incluyendo el acceso a las tarjetas de fidelización). Las distintas situaciones contractuales que pueden surgir a este respecto han dado lugar a una terminología específica:

- **COCO** (*company owned – company operated*): la estación de servicio es propiedad del operador mayorista que a su vez la gestiona.
- **DOCO** (*dealer owned – company operates*): se trata de una EESS propiedad de un tercero y gestionada por el operador mayorista.
- **CODO** (*company owned – dealer operated*): la EESS es propiedad del operador pero está gestionada, bajo la bandera del operador, por un gestor independiente.
- **DODO** (*dealer owned – dealer operated*): la ES es propiedad de un gestor independiente, a quien el operador mayorista abandera y suministra carburante en exclusiva.

La CNE⁶⁵ estima que el 83% de las EESS españolas pertenecen a las redes de EESS de los operadores, por mantener con ellos vínculos contractuales de exclusiva de suministro. Dentro de las redes de EESS, un 20% presenta vínculos COCO, un 38% vínculos CODO, un 8% vínculos DOCO y el 34% restante presenta vínculos DODO.

Esta distinción es importante, puesto que permite valorar el grado de accesibilidad al mercado por parte de otros operadores mayoristas y la intensidad de la competencia entre estaciones abanderadas. Las situaciones COCO y DOCO suponen el máximo grado de control por el operador mayorista y de estabilidad en las relaciones de suministro (no es esperable que la ES se suministre de un mayorista competidor). En la situación CODO tampoco es esperable que la ES se suministre de un mayorista competidor, pero el gestor tiene teóricamente un mayor grado de independencia a la hora de fijar sus precios de venta al público. En la situación DODO, el gestor tendría también teóricamente un grado más alto de independencia para fijar sus precios de venta al público, y su vínculo con el operador mayorista es menos fuerte, dado que una vez transcurrido el plazo que le vincula en exclusiva al operador mayorista, podría aprovisionarse de cualquier otro operador.

⁶⁵ "Segundo Informe Anual de Supervisión del Mercado de Hidrocarburos Líquidos" (2009), CNE.

En cuanto a la intensidad de competencia entre EESS abanderadas, los datos disponibles muestran que la competencia entre estaciones de la misma bandera es bastante reducida. Ello puede comprobarse a partir de las diferencias entre los precios de venta al público recomendados por los suministradores (PVR) y los precios de venta al público efectivamente aplicados por las EESS abanderadas por aquéllos (PVP).

La CNE ha facilitado información a este respecto, a partir de la información remitida al Ministerio de Industria, Energía y Turismo por los suministradores y las EESS sobre PVR y PVP. La CNE considera que debe hacerse una distinción entre las EESS que comunican su adhesión a los PVR del operador del resto de EESS.

Según datos de la CNE facilitados a la CNC, el número de EESS que, al comunicar sus precios de venta al público al Ministerio de Industria, Energía y Turismo se adhieren al precio recomendado por el operador⁶⁶ ha crecido en los últimos años. Aunque teóricamente, el hecho de que las EESS se adhieran no obsta para que, en el marco de sus relaciones contractuales, puedan desviarse y establecer precios diferentes, que deberán comunicar al Ministerio.

Tabla 11

Grado de adhesión a los precios recomendados por los operadores con capacidad de refino en España (2008-2011)

	REPSOL	BP	CEPSA
2008	[40-50]%	[20-30]%	[30-40]%
2009	[50-60]%	[20-30]%	[50-60]%
2010	[60-70]%	[30-40]%	[60-70]%
2011	[60-70]%	[30-40]%	[60-70]%

Fuente: CNE

⁶⁶ Según explica la CNE, debe distinguirse entre las «estaciones de servicio que, a efectos del cumplimiento de la obligación de remisión de información, se adhieren a los precios del operador de aquellas otras que proceden al envío semanal de sus precios. En efecto, en virtud de la mencionada Orden ITC/2308/2007, los titulares de los derechos de explotación de las estaciones de servicio vinculadas a algún operador pueden «cumplir la obligación de envío de información (...) declarando (...) que sus precios coinciden con los precios máximos o recomendados por el operador». Con dicha declaración de adhesión, que «deberá ser renovada trimestralmente», se exige al minorista de su obligación de remisión de información de precios con periodicidad semanal mínima. Sin perjuicio de lo anterior, «En el caso de que el distribuidor minorista establezca precios diferentes a los máximos o recomendados deberá comunicar la información».»

Respecto a las EESS no adheridas al PVR del suministrador, la *CNE matiza que “El hecho de que el minorista rechace la opción de adhesión que le brinda la Orden y envíe sus precios por sus medios, no significa que no exista coincidencia con los precios aportados por el operador”*. Es decir, que las EESS no adheridas pueden estar siguiendo los precios recomendados de sus mayoristas. Los datos de seguimiento de precios por las EESS no adheridas se muestran a continuación:

Tabla 12

Grado de seguimiento de los precios marcados por los operadores mayoristas de las EESS no adheridas a la comunicación por el operador (2011)

	Coincidentes no adheridos		No coincidentes		% Datos empleados
	% precios coincidentes	% precios NO coincidentes	Diferencia promedio IND-OP		
			C€/lt	%	
REPSOL	[80-90]%	[10-20]%	[...]	[<1%]	29%
CEPSA	[80-90]%	[10-20]%	[...]	[<1%]	25%
BP	[60-70]%	[30-40]%	[...]	[<1%]	46%
Resto	[20-30]%	[70-80]%	[...]	[<1%]	16%

Fuente: CNE⁶⁷

La Tabla 13 integra los datos para 2011 de las dos Tablas anteriores para los tres operadores con capacidad de refino.

67 La CNE explica que “los criterios para la extracción y análisis de esta información son los siguientes:

- Se han excluido del análisis las instalaciones en las que el minorista ha declarado haberse adherido a los precios del operador, tal como ya se ha expuesto.
- No se han tenido en cuenta los precios enviados vía SMS y REPRESENTANTE.
- Se han considerado todos los tipos de vínculo contractual en los que el gestor de la explotación es un tercero, no el operador, a saber: CODO comisión (CO), CODO venta en firme (VF), DODO comisión (CO), DODO venta en firme (VF). Obviamente, en el 100% de las instalaciones de vínculo COCO los precios efectivos aplicados en el punto de venta son los establecidos por el operador, al ser el que ostenta su propiedad y gestión.
- Las diferencias Minorista-Operador (IND-OPE) promedio se han calculado a partir de las diferencias diarias IND-OPE de cada estación de servicio y teniéndose en cuenta los productos gasolina 95 y gasóleo A de forma conjunta. Esto es, existe seguimiento del precio recomendado por el operador cuando, para una estación de servicio y para una misma fecha de entrada en vigor, los precios de ambos productos son iguales. Es por ello que, en relación con esto último, no todos los datos enviados, bien por el operador, bien por el minorista, son susceptibles de comparación. Así es, solamente formarán parte del dato porcentual de comparación aquellos envíos de datos que se correspondan, para una estación de servicio dada, con una misma fecha de entrada de vigor. Por todo lo anterior se incluye en el análisis el porcentaje de datos empleados, siendo este el cociente porcentual entre el total datos en los que SI se puede hacer la comparativa (al existir, para una misma fecha de entrada en vigor y para una misma estación de servicio, una remisión por parte del minorista y del operador), por el número total de envíos de precios. Por ello, no estarán dentro del análisis aquellos envíos de precios en los que, para en su fecha de entrada en vigor, no exista remisión tanto por parte del minorista como del operador.”

Tabla 13

Grado de seguimiento de los precios marcados por las EESS abanderadas por los suministradores mayoristas

	Repsol	Cepsa	BP
Adheridas (A)	[60-70]%	[60-70]%	[30-40]%
No adheridas (B), de las cuales:	[30-40]%	[30-40]%	[60-70]%
- No se desvían (C)	[80-90]%	[30-40]%	[60-70]%
- Se desvían (D)	[10-20]%	[10-20]%	[30-40]%
% Desvíos s/ total (BxD)*	[0-10]%	[0-10]%	[20-30]%
Tamaño del desvío (%)**	[<1]%	[<1]%	[<1]%

* Estimación. Debe tenerse en cuenta que las EESS adheridas (A) pueden haberse desviado en alguna ocasión, si bien no se dispone de dichos datos.

**Diferencia, en términos porcentuales, entre el PVR del suministrador y el PVP de las EESS.

Fuente: Elaboración a partir de información facilitada por la CNE

Los datos anteriores evidencian que la intensidad de la competencia entre las EESS abanderadas (competencia intramarca) por los operadores tradicionales es extremadamente reducida. Así, en 2011, sólo el [0-10]% de las EESS de Repsol se desviaron de los precios de venta marcados por este operador; el resto de EESS no se desviaron de la política comercial marcada por esta compañía, bien por estar adheridas a los precios señalados por Repsol ([60-70]%), bien por no estar adheridas pero seguir, de facto, los precios marcados por Repsol ([20-30]%, resultado de multiplicar “B” por “C” en la Tabla 11). El caso de Cepsa es muy similar, con tan sólo un [0-10]% de desviaciones respecto a los precios marcados por el operador mayorista. Debe recordarse que entre estos dos operadores y BP suponen entre el 73% de las ventas de G95 y el 70% de las ventas de GOA.

En cuanto al grado de vinculación contractual a los operadores mayoristas, se trata de un factor que tiene una gran incidencia en la apertura del mercado. Las estaciones de servicio que son propiedad del operador (COCO y CODO), y las que el operador tiene arrendadas a un tercero (DOCO) a largo plazo no son susceptibles de cambiarse de suministrador mayorista, por lo que se considera que dicha cuota tiene un “vínculo fuerte” con el operador mayorista. Por el contrario, las EESS de tipo DOCO a corto plazo y DODO son susceptibles de ser “atacadas” en el sentido comercial por un competidor mayorista, por lo que tienen un “vínculo débil”. El grado de apertura de un mercado se calcula como la parte del mismo que no está abanderada o que tiene un vínculo débil con su suministrador, puesto que es la parte del mercado por la que los operadores mayoristas compiten por abastecer. Pues bien, en España se calcula que sólo el 20% de las EESS de la Península tienen vínculos débiles o no están abanderadas, mientras que el restante 80% tienen vínculos fuertes, porcentajes que cambian al 45%

La apertura de una EESS sigue sujeta al régimen de autorización en vez de acogerse al nuevo régimen, menos restrictivo, de declaración responsable

de vínculos débiles y 55% de vínculos fuertes en el caso de Canarias⁶⁸. La situación en la España peninsular ha dado lugar a varios procedimientos sancionadores de competencia por las largas duraciones de las relaciones de suministro en exclusiva, de los que algunos han terminado con la adopción de compromisos por el operador para facilitar la desvinculación de sus EESS de vínculo fuerte⁶⁹.

Dificultades para la apertura de nuevas EESS

Finalmente, debe hacerse una destacada referencia a las rigideces para abrir una nueva estación de servicio. La apertura de una EESS, al contrario de lo que ocurre con el segmento mayorista, sigue sujeta al régimen de autorización en vez de acogerse al nuevo régimen, menos restrictivo, de declaración responsable⁷⁰.

La mayor parte de los trámites de apertura se realizan, fundamentalmente, en los Ayuntamientos y, en menor medida, en las Consejerías de Industria de las CCAA. La competencia de la Administración General del Estado se centra en elaborar la legislación básica, otorgar autorizaciones a EESS en carreteras estatales y tener que centralizar en un registro las EESS a partir de datos autonómicos. El desarrollo reglamentario de la legislación básica lo realizan las CCAA y Ayuntamientos.

Las principales licencias y autorizaciones que deben obtenerse para abrir una nueva ES son las siguientes (aunque estas licencias pueden diferir entre territorios):

Licencia del Ayuntamiento de obras y de actividad clasificada.

Autorización de la Consejería de Industria de la CCAA del proyecto de instalación petrolífera.

Autorización del ente titular de la vía de los accesos a la vía pública.

Autorización de la Consejería de Industria de la CCAA de puesta en funcionamiento y para el ejercicio de la actividad.

Estas licencias y autorizaciones no son homogéneas en el conjunto del territorio español, existiendo diferencias en los distintos ayuntamientos y Comunidades autónomas. En cualquier caso, la apertura de una ES exige cumplir con una normativa técnica diseñada, en principio, para minimizar el riesgo de accidentes y garantizar el abastecimiento, tal como queda establecido en la Instrucción Técnica Complementaria MIIP-04, aprobada por el Real decreto 1523/1999, de 1 de octubre.

⁶⁸ Ver CNC, expedientes R691/06 DISA y 2575/04 Disa Caarias

⁶⁹ Comisión Europea, asunto COMP 38.348 Repsol CPP, y CNC, expedientes 2697/06 Cepsa y 2738/06 Galp Energía, S.A.

⁷⁰ La Ley Ómnibus (25/2009), en su artículo 19, modifica el anterior sistema de autorización por el de declaración responsable para los mayoristas de productos petrolíferos y GLP y para los minoristas de GLP.

Un elemento básico en el procedimiento de autorización de nuevas EESS es su ubicación en términos municipales o en carreteras.

Con la normativa actual, la instalación de EESS en términos municipales puede realizarse en las ubicaciones determinadas en los planes urbanísticos de los municipios. Por otra parte, el Real Decreto-ley 15/1999 trató de establecer unos mínimos de suelo disponible en cada término municipal para la instalación de EESS, haciendo uso de las potestades previstas en el art. 4 de la LSH para la planificación obligatoria⁷¹. Así, el art. 11 del RDL 15/1999 insta al Gobierno, con la participación de las CCAA, a determinar un número mínimo de EESS por municipio para garantizar el suministro⁷². Sin embargo, estas previsiones no tuvieron desarrollo posterior ni aplicación práctica alguna. La CNE, en su informe sobre la propuesta de planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016⁷³ critica que la planificación no incluya la determinación de criterios generales para el establecimiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor⁷⁴. Por otra parte, el RDL 6/2000 estableció que las licencias municipales para la apertura de grandes superficies conllevarse automáticamente la concesión de las licencias precisas para la instalación de EESS⁷⁵, y estableció determinadas facilidades para la tramitación de las licencias para EESS en los establecimientos comerciales ya en funcionamiento (DT 1^a).

Por su parte, la apertura de EESS no urbanas (situadas en la red de carreteras) requiere autorización del ente titular de la vía. Existe normativa estatal y normas autonómicas que regulan los accesos desde la vía pública con el

⁷¹ Entre las que se incluye el “Establecimiento de criterios generales para determinar un número mínimo de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor en función de la densidad, distribución y características de la población y, en su caso, la densidad de circulación de vehículos”.

⁷² El Gobierno “...procederá a la aprobación de criterios generales para la determinación del número mínimo de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor en función de la densidad, distribución y características de la población, de la densidad de circulación de vehículos, así como de aquellos otros parámetros que se estimen precisos”, que una vez elaborados se presentarían al Congreso de los Diputados. La disposición preveía que los instrumentos de planeamiento debían adaptarse a dichos criterios en el plazo de dos meses desde su aprobación, “calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones”.

⁷³ Informe 4/2008 de la CNE sobre el documento Propuesta de planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016, de 24.01.2008.

⁷⁴ “...en lo referente al sector petrolero, la planificación energética se considera vinculante en lo referente a las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de productos petrolíferos y en la determinación de criterios generales para el establecimiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor. Si bien se ha incluido un capítulo dedicado a infraestructuras de almacenamiento de reservas estratégicas de productos petrolíferos (en concreto el capítulo 5, que comentaremos en el siguiente epígrafe), el documento de planificación no aborda el segundo aspecto.” (página 83).

Más adelante, la CNE señala que “En este punto hay que recordar que el documento de “Planificación” no contempla el establecimiento de criterios en cuanto instalaciones de suministro al por menor de productos petrolíferos, por lo que no se ajusta a lo dispuesto tanto en este artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos como en el artículo 11 del RD-L 15/1999 antes mencionado. A este respecto cabe mencionar que la Planificación energética nunca ha contemplado este punto desde la aprobación de la Ley 34/98. Esta Comisión únicamente tiene constancia de un documento de trabajo realizado en el año 2000 por la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía denominado “Criterios para la Determinación del número de Estaciones de Servicio” que, a raíz de lo dispuesto en el artículo 11 del RD L 15/1999, analizaba posibles criterios a considerar.” (página 87).

⁷⁵ Art. 3.2: “el otorgamiento de las licencias municipales requeridas por el establecimiento llevará implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos”.

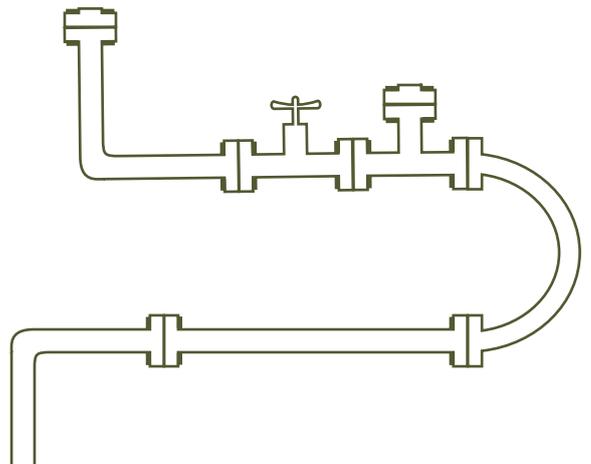
objetivo de salvaguardar la seguridad vial, y establecen diversos requisitos para la instalación de EESS. El procedimiento de autorización administrativa de EESS situadas en carreteras estatales es diferente atendiendo a si la EESS está o no situada en áreas de servicio⁷⁶. El art. 19.4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, establece que las concesiones se realizarán por concurso, mientras que el Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, establece que las EESS de carreteras pero situadas fuera de áreas de servicio, serán autorizadas por la Dirección General de Carreteras.

De acuerdo con la Ley de Carreteras y el Reglamento General de Carreteras (Real Decreto 1.812/1994), la adjudicación de áreas de servicio en vías de titularidad estatal se realiza a través de concursos que resuelve la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento. Esta norma admite tanto la concesión de la explotación de áreas de servicio de forma individual como de varias áreas en bloque. También permite adjudicar cada elemento del área de servicio por separado. En el caso de que la ES esté situada fuera del área de servicio, existe mayor discrecionalidad. En un intento por fomentar la competencia en este ámbito, el Real Decreto-ley 15/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos, introdujo una ponderación favorable en la adjudicación de EESS situadas en áreas de servicio de vías de titularidad estatal a aquellas proposiciones cuyos suministros no fuesen realizados por la misma operadora de la EESS inmediatamente anterior o posterior en la vía⁷⁷.

Finalmente, en lo que respecta a las autopistas de peaje, la Ley 8/1972 de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión permite que el concesionario de la vía decida la adjudicación de sus áreas de servicio.

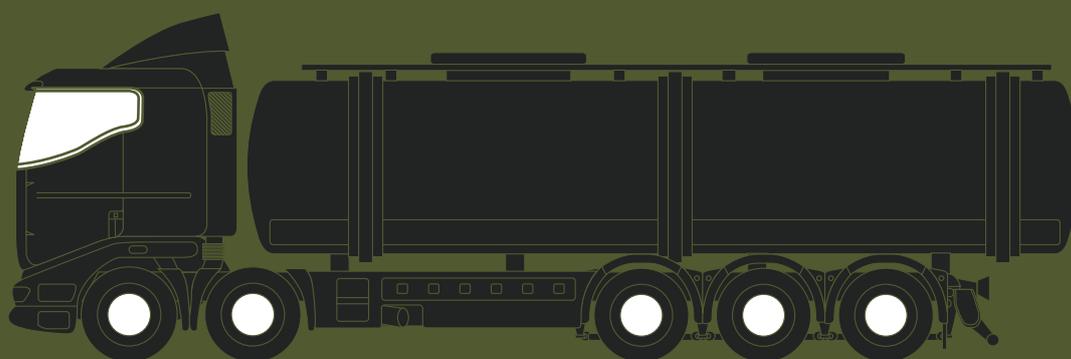
76 El Art.56 del Reglamento General de Carreteras (Real Decreto 1.812/1994) indica que son áreas de servicio las zonas colindantes con las carreteras, diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de la circulación, pudiendo incluir estaciones de suministro de carburantes, hoteles, restaurantes, talleres de reparación y otros servicios análogos destinados a facilitar la seguridad y comodidad de los usuarios de la carretera.

77 Art.8. *Preferencia en la adjudicación de áreas de servicio. En los concursos en los que, de acuerdo con la normativa vigente en materia de carreteras estatales, se contemple la concesión de instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos, incluidas en áreas de servicio, se ponderarán favorablemente las proposiciones que no impliquen suministro en exclusiva con el mismo operador al por mayor u operador del mismo grupo empresarial que el que suministre en exclusiva a las estaciones de servicio inmediatamente anterior y posterior, en el mismo sentido de circulación a la que es objeto del concurso.*



3.

Factores que limitan el grado de competencia en el sector



El mercado de carburantes presenta, ya de por sí, determinadas **características** que pueden facilitar situaciones de reducida competencia efectiva, como los **costes de búsqueda y desplazamiento de los consumidores** (de forma que la localización de las EESS, principal variable de diferenciación entre ellas, puede otorgar un cierto poder de mercado), la **rigidez de la demanda al precio** (los carburantes tienen escasos sustitutivos cercanos a corto y medio plazo) o el hecho de que el **producto vendido sea homogéneo salvo por su localización**.

Pero a dichas características se suman, además, en el caso español⁷⁸, una serie de importantes barreras de entrada y expansión empresarial que agudizan los problemas anteriores y restringen la competencia efectiva en este sector.

El sector español de carburantes de automoción en España está **altamente concentrado**, y los elevados índices de concentración nacional de la oferta se reproducen en el nivel provincial. Las tres primeras empresas (Repsol, Cepsa y BP) disfrutaban de **ventajas sustanciales** respecto al resto de empresas, resultado de su **integración vertical con la actividad de refino**, de las **economías de escala y de red** que les da el tamaño y la capilaridad de sus redes de EESS y de su menor dependencia respecto de las infraestructuras de importación, transporte y almacenamiento. Los operadores que quieren entrar a competir en España encuentran dificultades:

- para **abrir nuevas EESS**, dadas las numerosas restricciones de tipo urbanístico existentes en España,
- para **abanderar y suministrar EESS ya existentes**, pues una parte importante de las mismas están vinculadas por contratos de suministro en exclusiva a largo plazo con los operadores instalados,
- y para **disponer de aprovisionamientos de carburante en condiciones tan competitivas como los operadores con capacidad de refino en España**, pues, además de tener que adquirirlo a éstos o importarlo y pagar los correspondientes costes de transporte, son más vulnerables a un incorrecto funcionamiento del sistema logístico, dominado por un operador (CLH) en el que además los operadores tradicionales tienen una cierta capacidad de influencia al estar presentes en su accionariado.

Así, en la práctica, dado que el aprovisionamiento depende fundamentalmente de los principales operadores de carburantes con refinerías en España, la **capacidad de competir en el mercado de EESS por parte de los restantes operadores es limitada**, dado que dependen de los primeros para **aprovisionarse**. La alternativa para estos pequeños operadores consistiría en abastecerse de carburante en los mercados internacionales, pero ello requiere un volumen significativo y estable de demanda en el segmento minorista y una

⁷⁸ La existencia de barreras de entrada en el sector de los carburantes de automoción no parece exclusiva del caso español, a tenor de la preocupación mostrada por otras autoridades de competencia por una competencia insuficiente efectiva en los sectores de carburantes de automoción de sus respectivos países. Recientemente, la *Office of Fair Trading*, en Reino Unido, y el *Bundeskartellamt*, en Alemania, han iniciado investigaciones sobre la competencia en este sector.



Para facilitar una mayor competencia efectiva en el mercado de carburantes de automoción y conseguir rebajar los precios de los carburantes, es preciso favorecer la entrada y expansión de operadores alternativos

logística de transporte competitiva, además de existir importantes economías de escala en la adquisición internacional de carburante y su almacenamiento.

Como resultado de las dificultades descritas, la estructura empresarial del sector de la distribución de carburantes de automoción ha variado muy poco respecto a hace 15 años, cuando se liberalizó el sector sobre el papel. Aunque en estos 15 años han entrado en el mercado español empresas multinacionales con fuerte implantación en otros países europeos y con disponibilidad de carburante a nivel internacional, muchas de ellas han salido tras unos pocos años al no conseguir expandir su red ni poder ser competitivas con los operadores tradicionales. Esto, unido a la importante concentración que presentan todos los segmentos de actividad del sector de carburantes, refleja que el sector de carburantes de automoción tiene importantes barreras que refuerzan el poder de mercado de los operadores instalados, de modo que puede afirmarse que a día de hoy los operadores verticalmente integrados con capacidad de refino en España tienen un poder de mercado significativo.

Lo anterior ilustra que para facilitar una mayor competencia efectiva en el mercado de carburantes de automoción y conseguir rebajar los precios de los carburantes, es preciso favorecer la entrada y expansión de operadores alternativos a los incumbentes con capacidad de refino. La forma más efectiva de hacerlo comprende reducir las barreras a la entrada y a la expansión que se ilustran a continuación y que afectan tanto al segmento minorista como al segmento mayorista del mercado, y compensar el poder de mercado de los operadores con capacidad de refino en España. Las políticas consistentes sólo en actuar sobre el segmento minorista del mercado, como facilitar la apertura de más EESS o los cambios de suministrador de las EESS, son medidas necesarias para aumentar la competencia. Pero pueden tener una efectividad reducida o, incluso, ser contraproducentes si no se complementan simultáneamente con medidas para facilitar que operadores alternativos puedan acceder con mayor facilidad al mercado del aprovisionamiento, porque de lo contrario es más probable que sean los incumbentes quienes se refuercen en el mercado minorista, si que ello asegure una mayor competencia efectiva.

3.1.

Barreras en el segmento mayorista del mercado

Las barreras de entrada en el segmento mayorista del mercado tienen que ver con la dificultad de establecimiento y puesta en funcionamiento de nuevas refinerías y, sobre todo, con la regulación del acceso a las infraestructuras de almacenamiento y transporte, así como con el papel que desempeña CLH y la regulación a la que viene sometido.

Dificultad de establecimiento y puesta en funcionamiento de nuevas refinerías

La última refinería construida en España data del año 1970⁷⁹. Las inversiones a realizar para la instalación de una refinería son muy elevadas, lo que puede constituir una fuerte barrera de entrada al mercado. El último proyecto de refinería, en el municipio de los Santos de Maimona (Badajoz), tenía un coste estimado de entre 2.500 y 3.000 millones de euros. Este proyecto ha sido finalmente desautorizado por razones medioambientales.

Al margen de las cuestiones medioambientales, o de la existencia o no de espacio en el mercado español para nuevas refinerías, cuestiones que quedan fuera del ámbito de valoración de la CNC, la realidad constatada en el proyecto de refinería citado es la injustificable dilatación en el tiempo de la necesaria respuesta administrativa en la apertura de un proyecto empresarial, que parece haber comenzado hace más de cuatro años. La puesta en funcionamiento de una refinería en España requiere de numerosos trámites administrativos, incluyendo licencias de obra y autorizaciones medioambientales, que pueden demorar su construcción y puesta en funcionamiento durante varios años. La escasez de emplazamientos aptos para la construcción de refinerías y para la instalación de las infraestructuras complementarias puede ser una dificultad añadida. Por lo tanto, en caso de una solicitud de apertura deberían realizarse los trámites administrativos necesario con la mayor diligencia posible.

La posición de CLH como monopolista de la red de transporte

Los tres elementos fundamentales en los que se concreta actualmente la regulación ex ante sobre CLH son:

- **Límites a la presencia de operadores petrolíferos en su capital:** la estructura patrimonial de CLH viene regulada por el art. 1.1 del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que establece que

⁷⁹ Las refinerías en España son, por fecha de inauguración y propietario actual: Santa Cruz de Tenerife (1930, CEPSA), Cartagena (1951, Repsol), La Coruña (1964, Repsol), Puertollano (1965, Repsol), Huelva (1967, CEPSA), Castellón (1967, BP), Tarragona (1968, REPSOL), Algeciras (1969, CEPSA), Bilbao (1970, Petronor/Repsol).

“Ninguna persona física o jurídica podrá participar directa o indirectamente en el accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos, Sociedad Anónima (CLH), en una proporción superior al 25 % del capital o de los derechos de voto de la entidad. La suma de las participaciones, directas o indirectas, de aquellos accionistas con capacidad de refino en España no podrá superar el 45%”.

- **Obligación de proporcionar acceso a terceros a su red en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias.** De acuerdo al art. 41.1 de la LSH, que regula las condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de almacenamiento y transporte, CLH debe permitir el acceso a sus infraestructuras mediante un procedimiento negociado y en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias, debiendo hacer públicos los precios aplicados⁸⁰.
- **Separación contable.** La DA 29ª de la LSH establece que *“aquellas sociedades mercantiles o grupos de sociedades que realicen actividades de exploración, producción, refino, transporte, almacenamiento, distribución mayorista, y distribución minorista de productos petrolíferos, y distribución mayorista, y distribución minorista de gases licuados del petróleo, deberán llevar cuentas separadas para cada una de dichas actividades”.*

Sin embargo, a juicio de esta CNC, la regulación actual sobre CLH es insuficiente para evitar los riesgos derivados del poder de mercado que le otorga su condición de monopolio natural en el transporte. Esa insuficiente regulación posibilita que los operadores con capacidad de refino en España y los operadores fuertes en la distribución tengan también capacidad de influencia en CLH. CLH, por su carácter de monopolista de un servicio esencial e irreplicable, tiene un poder significativo de mercado que debe ser controlado para evitar que encarezca los costes del sistema obteniendo rentas excesivas con sus tarifas o que trate de perpetuar su posición debilitando la competencia en el almacenamiento. Pero, además, este control debe ser doblemente reforzado porque la capacidad de influencia que tienen en el accionariado de CLH determinados operadores del sector, a través de sus participaciones accionariales y de su presencia en el Consejo de Administración, entraña un elevado riesgo de que desde CLH se diseñen políticas comerciales y de planificación de las infraestructuras que no favorezcan una entrada efectiva de nuevos operadores y el desarrollo de la competencia.

La regulación no contempla un régimen de incompatibilidades que impida la presencia de ciertos operadores en el accionariado de CLH, lo que puede no sólo otorgarles acceso a información comercial estratégica y sensible de los restantes operadores mayoristas presentes y no presentes en CLH, sino permitirles influir en la toma de decisiones de CLH, toma de decisiones que puede responder más a los intereses particulares de los accionistas con

⁸⁰ *“Los titulares de instalaciones fijas de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos que (...) deban permitir el acceso de terceros, habrán de comunicar a la Comisión Nacional de Energía los contratos que suscriban, la relación de precios por la utilización de las referidas instalaciones, así como las modificaciones que se produzcan en los mismos en un plazo máximo de tres meses. La Comisión Nacional de Energía hará pública esta información en los términos previstos en la disposición adicional undécima, apartado tercero, número 4 de esta Ley”.*

capacidad de refino que a los intereses generales de CLH como entidad empresarial independiente. Este aspecto, dada la importancia de CLH por su situación estratégica en el desarrollo del mercado de distribución mayorista y minorista, tiene entidad para restringir severamente la competencia en todo el sector de carburantes.

El RDL 6/2000 estableció ciertos límites a la presencia de operadores del sector en el accionariado de CLH, pero estos límites son menos restrictivos que los establecidos para los operadores análogos a CLH en España como son en el sector del gas natural (Enagás, transportista de gas natural) y en la electricidad (REE, transportista de electricidad), industrias energéticas cuya configuración en términos económicos es similar al precisar todos los operadores el acceso a una serie de activos esenciales (las redes) con rasgos de monopolio natural.

Así, en los casos de Enagás y REE se prohíbe que ninguna empresa detente más del 5% del accionariado y del 3% de los derechos de voto (en REE, si se trata de empresas con intereses en el sector, el 1%), mientras que en CLH el límite es del 25%, tanto para la presencia en el accionariado como para los derechos de voto. Por otra parte, en CLH se impone un límite a la presencia conjunta de operadores petroleros en el accionariado de la empresa del 45%, parecido al límite equivalente impuesto en Enagás (40%); pero el límite en Enagás aplica para todos los operadores con intereses en el sector, mientras que en CLH solamente es para operadores con capacidad de refino.

Tabla 14

Límites a la presencia de operadores del sector en el accionariado de CLH, Enagás y REE

	CLH (art. 1.1 RDL 6/2000)	Enagás (DA 31 ^a y 32 ^a LSH)	REE (DA 3 ^a Ley 7/2007)
Presencia conjunta operadores	45% (operadores con capacidad de refino)	40%	-
Límites individuales accionariado	25%	5%	5%
Límites individuales derechos voto	25%	3%	3%
Otros	-	No intereses en actividades distintas de transporte y gestión técnica del sistema	Límites individuales derechos de voto 1% para operadores del sector

Fuente: elaboración propia

Pero, además, la capacidad de influencia en CLH de los operadores con capacidad de refino en España puede ser mayor de lo que refleja su peso en el accionariado. Como se ha señalado anteriormente, la presidencia actual de CLH proviene del principal operador español en carburantes y entre los principales operadores con capacidad de refino y fuerte presencia en la distribución minoristas, controlan de forma directa cinco Vocales en el Consejo de Administración de CLH.

En resumen, la capacidad de los operadores con capacidad de refino en España de influir en la toma de decisiones de CLH, unida al propio poder de mercado de CLH y a su gestión de una red necesaria para distribuir carburantes en España y económicamente irreplicable, puede afectar negativamente a los siguientes aspectos cruciales para el desarrollo de la competencia en los mercados mayoristas y minoristas de carburantes:

- **A las tarifas de acceso a la red de CLH:** A diferencia del sector eléctrico⁸¹ y del gas natural⁸², las tarifas de uso de la red de transporte en hidrocarburos líquidos no están reguladas. Dada la capacidad e incentivos que todo monopolista tiene a fijar precios por encima del nivel de competencia efectiva, la teoría de la regulación recomienda la fijación *ex ante* de los peajes de uso de la red de transporte, introduciendo mecanismos que favorezcan la reducción de los costes del operador monopolista y la orientación de tarifas a los mismos⁸³. Esta regulación también permite la aplicación de una estructura de tarifas socialmente más eficiente, en la que se evite que el monopolista obligue a los usuarios a contratar servicios no deseados o tenga en cuenta al maximizar su beneficio las externalidades que genere. Con ello debe favorecerse un sistema logístico más eficiente, que redunde en última instancia en menores precios minoristas.

En ausencia de esta regulación de las tarifas, deben ser los propios operadores, clientes de CLH, quienes presionen para que reduzca costes y tarifas a la baja. Sin embargo, en la medida en que los principales operadores forman parte de CLH, este incentivo desaparece. Por un lado, porque en la medida en que son accionistas recuperan vía dividendos al menos una parte de sus costes⁸⁴. Por otro lado, los operadores petroleros presentes en CLH pueden

81 Art. 38.1 Ley 54/1997, del Sector Eléctrico: “Las instalaciones de transporte podrán ser utilizadas por los sujetos y consumidores cualificados [...] El precio por el uso de redes de transporte vendrá determinado por el peaje aprobado por el Gobierno”.

82 Art. 70.1 LSH: “Los titulares de las instalaciones deberán permitir la utilización de las mismas [...] mediante la contratación separada o conjunta de los servicios de transporte, regasificación y almacenamiento, sobre la base de principios de no discriminación, transparencia y objetividad. El precio por el uso de las redes de transporte vendrá determinado por los peajes en vigor”.

83 La regulación actual solamente permite un control indirecto a posteriori sobre las tarifas de CLH por la vía de la obligación de separación contable. Además, esta obligación no se encuentra suficientemente llevada a la práctica, en la medida en que CLH no desglosa sus cuentas anuales por actividades.

84 CLH afirmaba en 2010 (Presentación corporativa a la Junta de Accionistas de 2010, pág. 27) sobre sí misma que “se ha comportado en el periodo del Plan Estratégico mejor que otras compañías del sector”, obteniendo un retorno total para el accionista del 43% entre 2007 y 2009, el doble que el “sector logístico” (21%) y muy encima de las “petroleras” (-5%) o las empresas del “Ibex-35” (-6%). En la misma presentación (pág. 29) se afirma que “CLH es una de las empresas más rentables en el sector logístico”, y se compara en términos de beneficios por ventas y beneficios por activo con las grandes compañías de la logística petrolera, estando muy por encima de ellas. En suma, CLH se identifica (pág. 35) como una empresa con “Resultados estables y bajo nivel de riesgo”, “Elevado retorno para el accionista” y “Alto nivel de rentabilidad y crecimiento sostenido”.

A diferencia del sector eléctrico y del gas natural, las tarifas de uso de la red de transporte en hidrocarburos líquidos no están reguladas

influir para que la estructura de tarifas les otorgue ventajas, como la fijación de tarifas más reducidas para los tramos de la red operados frecuentemente por ellos a costa de incrementar los precios del resto de tramos de la red, el otorgamiento de descuentos de los que sólo pueden beneficiarse los grandes operadores o la fijación de un esquema de tarifas que dificulte la entrada de nuevos operadores.

- **A las condiciones de acceso a la red de CLH:** El régimen de ATR y el seguimiento por la Administración de los contratos firmados no previene ciertas situaciones de discriminación efectiva. Los operadores petrolíferos presentes en CLH pueden tratar de influir para que CLH les garantice mejores condiciones técnicas de acceso a la red, les adjudique las mejores franjas horarias o el mejor puerto para descargar los carburantes, etc. Además, no debe olvidarse que los operadores presentes en CLH tienen un acceso privilegiado al estado de la red y a los planes de expansión de CLH que sus competidores desconocen⁸⁵, y que pueden acceder a información comercial muy sensible sobre sus competidores.
- **A las inversiones de CLH:** En España no existe planificación obligatoria de redes de transporte en hidrocarburos líquidos, mientras que en gas natural y en electricidad la planificación de la red de transporte sí existe y es obligatoria⁸⁶. De esta forma, no existe ningún control efectivo sobre las inversiones de CLH, que puede orientarlas de manera que beneficien más a sus accionistas que al resto de usuarios de su red, establecerlas por debajo de su nivel óptimo⁸⁷ o, simplemente, diseñarlas sin tener en cuenta el objetivo de favorecer la entrada de terceros en el sistema. La falta de conexiones internacionales por oleoducto y la falta de interconexión física entre las diferentes redes de oleoductos dentro de la España peninsular beneficia proporcionalmente más a los operadores con capacidad de refino en España, que ven protegidas las áreas de influencia de sus refinerías.
- **Al mercado de almacenamiento:** A diferencia de lo que ocurre en otros sectores de red, como gas y electricidad, no están desarrolladas las obligaciones de conexión de CLH con almacenamientos de terceros. No aparece ninguna mención específica en la normativa energética a que CLH deba aceptar la conexión de sus instalaciones de transporte con las instalaciones de terceros, y, de hecho, sólo 8 terminales ajenas a CLH están conectados

⁸⁵ Así, pueden acceder a información detallada que no es pública sobre posibles cuellos de botella, reales y previstos, y sobre las capacidades de la red de transporte, el grado de reserva y utilización de los depósitos de almacenamiento.

⁸⁶ De acuerdo a lo establecido en el art. 4 de la LSH, la planificación relativa a las instalaciones de transporte secundario de productos petrolíferos tiene carácter indicativo, en contraposición a lo que sucede en los sectores eléctrico y de gas natural, donde la planificación para el transporte primario es de carácter obligatorio (art. 4 LSE, art. 4 LSH). El último Plan Energético Nacional en el que se incluye la planificación indicativa para el sector petrolífero es el que cubre el periodo 2001-2010 (en la actualidad, sólo existe planificación para las redes eléctrica y de gas natural, a través de la "Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2008-2016", quedando el sector petrolífero al margen). Desde el año 2011, la CNE realiza un seguimiento general de la actividad de CLH ("Informe anual y trimestral de supervisión del mercado logístico: Informe de seguimiento de CLH", que se ha producido en dos ocasiones: ejercicio 2011 y primer semestre de 2012).

⁸⁷ De acuerdo con el Informe de supervisión del mercado logístico: Informe de seguimiento de CLH del primer semestre de 2012 de la CNE, "Las inversiones totales realizadas durante el primer semestre de 2012 ascienden a 28,00 M€, cifra inferior en un 30,3% a la presupuestada y en un 45,6% a la del mismo periodo de 2011"; las inversiones de CLH han pasado de 160 millones de €/año en 2007 a 110 millones de euros/año (2011).

a su red. Dado que los almacenamientos privados son competidores de CLH, éste puede tener incentivos a utilizar su posición inatacable de monopolio en el transporte por oleoducto para evitar la competencia de otros almacenistas, por ejemplo, obligando a los usuarios a contratar, junto con el servicio logístico básico, otros servicios que podrían ser prestados por terceros⁸⁸, o diseñando su estructura de tarifas de forma que sea más caro para los usuarios transportar carburante a un determinado destino cuando el punto de origen es la instalación de un tercero que cuando es una instalación de CLH. Los operadores tradicionales con capacidad de refino en España, accionistas de CLH, pueden carecer de incentivos a la conexión internacional de España por oleoducto y encontrar por el contrario ventajas en la fragmentación de las redes de transporte, que puede protegerles de la competencia en sus áreas de influencia tradicionales.

Riesgo de acaparamiento de capacidades de almacenamiento y transporte

Como se ha advertido al analizar el mercado de infraestructuras de importación, la sustituibilidad, desde el punto de vista de la demanda, entre depósitos primarios localizados en puntos geográficamente separados puede ser limitada. De esta forma, el número de depósitos que permiten disponer de carburante en una determinada ubicación a un coste competitivo puede ser reducido.

Este hecho hace más probable que aparezcan cuellos de botella en las infraestructuras, que limiten el número de operadores que puedan importar carburante en condiciones competitivas. Estos cuellos de botella pueden provocarse también, de manera artificial, por los operadores con elevado volumen de actividad, que pueden contratar más capacidad de la que efectivamente van a utilizar, puesto que con ello se cierra el acceso de las infraestructuras logísticas a los restantes operadores mayoristas.

El régimen de acceso de terceros a la red (ATR) en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias que se aplica a los almacenamientos ubicados fuera de las refinerías debería asegurar que la titularidad de las instalaciones de almacenamiento no otorgue a su titular ninguna ventaja para disponer de la capacidad de almacenamiento en mejores condiciones que otros operadores. Sin embargo, el régimen de ATR no está desarrollado como en otras industrias energéticas nacionales con infraestructuras esenciales similares, como el gas natural. En primer lugar, no existe obligación de publicitar las capacidades disponibles, las franjas horarias ocupadas ni las congestiones previstas de las infraestructuras, lo que puede dificultar la planificación de las actividades logísticas y crear una ventaja para los operadores titulares de las mismas. En segundo lugar, no existe un registro de peticiones de acceso a las redes o a las instalaciones, de modo que no es posible comprobar la existencia de peticiones de acceso denegadas o modificadas posteriormente. En

⁸⁸ CLH presta un servicio integral básico de recepción en el punto de entrega, almacenamiento operativo, transporte y entrega en destino. Este servicio incluye, sin que sea posible no contratarlo, 15 días de almacenamiento operativo.

tercer lugar, a diferencia del sistema de gas natural, los operadores no tienen penalizaciones por reservar más capacidad de la que finalmente utilizan, lo que puede llevar a que se reserve más capacidad de la necesaria.

En definitiva, y en contraposición a lo que ocurre en otras industrias energéticas de red, no existe un sistema de control que limite eficientemente la contratación de una capacidad excesiva de servicios logísticos, lo que puede generar incentivos a la creación artificial de cuellos de botella que limiten el acceso de otros operadores al mercado, por parte de los principales operadores incumbentes.

Acceso privilegiado a los almacenamientos de las refinerías por parte de los propietarios de las refinerías

El régimen de obligación de acceso a las instalaciones de almacenamiento y transporte regulado por el art. 41.1 LSH, régimen ATR, deja fuera los almacenamientos situados en las refinerías. Por tanto, estos almacenamientos sólo son utilizables por los operadores propietarios de cada refinería.

Dado que los operadores con capacidad de refino en España también están presentes en el mercado de distribución mayorista y minorista, la exclusión de estos almacenamientos de las obligaciones de ATR les otorga una ventaja competitiva con respecto a los restantes operadores mayoristas, pudiendo constituir una barrera de acceso adicional, y pudiendo resultar, siquiera de forma coyuntural, en situaciones de exclusión.

3.2.

Barreras en el segmento minorista del mercado

Dificultades para la apertura de nuevas EESS

En el apartado II.4 anterior, relativo a la estructura del mercado minorista, se repasa el procedimiento administrativo necesario para instalar nuevas EESS. La instalación de una ES requiere de la obtención de diferentes autorizaciones por distintos niveles de la Administración pública y que pueden suponer una restricción insalvable para la instalación y puesta en funcionamiento de una ES. Debe resaltarse que estos trámites son diferentes en los ámbitos de los distintos ayuntamientos y Comunidades Autónomas, no existiendo una normativa homogénea para todo el territorio nacional.

Estaciones de servicio urbanas

Las EESS ubicadas en términos municipales están sujetas a un doble control de apertura: municipal y autonómico. Para poder construir y operar una ES se precisa, en términos generales:

- Disponer de una parcela con las propiedades urbanísticas adecuadas, según lo previsto en el planeamiento municipal.

- Obtener las autorizaciones pertinentes de la Consejería de Industria de la Comunidad Autónoma correspondiente a la calificación ambiental.
- Obtener las licencias municipales de obra y de actividad.

En numerosas ocasiones, el planeamiento municipal es altamente restrictivo con las EESS, al no prever parcelas aptas para la construcción de EESS. Ejemplos concretos de estas restricciones son la clasificación en el planeamiento de la actividad de distribución de carburantes de automoción de manera diferenciada de otras actividades industriales o comerciales, de manera que el suelo apto para desarrollar otras actividades industriales o comerciales no lo es para la construcción de EESS (incluso, la no inclusión en el planeamiento de esta actividad); o exigencias para la instalación de EESS adicionales al tipo de suelo y escasamente fundamentadas, como la de que la actividad de distribución al por menor de carburantes sólo pueda desarrollarse en parcelas de un tamaño mínimo.

Como se señalaba en el apartado II.4, el RDL 15/1999 ya dispuso que, en ejercicio de las competencias de planificación obligatoria, el Gobierno elaboraría unos criterios generales para la determinación de un número mínimo de estaciones de servicio en cada municipio (en función de la densidad, distribución y características de la población y de la densidad de circulación de vehículos, entre otros parámetros), a los cuales deberían adaptarse los instrumentos de planeamiento urbanístico. Sin embargo, dicha planificación nunca se ha llevado a efecto. A este respecto, debe señalarse, en todo caso, que tales criterios, al estar relacionados con el art. 4 de la LSH, están asociados a la garantía de suministro, cuestión diferente de la que se valora aquí, que no es si las autoridades deben garantizar que exista un número concreto de instalaciones de servicio en cada población, sino simplemente asegurar que, si hay iniciativa privada para la instalación de estaciones de servicio, ésta no se vea limitada porque los instrumentos de planeamiento urbanístico provocan que haya una carestía de emplazamientos posibles.

Además de los problemas derivados de la falta de suelo apto para la instalación de EESS, las autorizaciones municipales de actividad pueden suponer un escollo importante para la apertura de una ES. En el Informe sobre el mercado de carburantes de automoción de septiembre de 2009, la CNC ponía de manifiesto numerosos ejemplos de actuaciones municipales destinadas a impedir o retrasar la apertura de EESS.

Los municipios pueden verse tentados a controlar la oferta dotacional de EESS y supeditar la concesión de autorizaciones a la satisfacción de criterios económicos, pese a estar esto expresamente prohibido por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas). Esto puede darse bien por influencias de grupos de presión ligados a EESS ya implantadas en el término municipal, pero también porque el propio Ayuntamiento perciba un beneficio de la restricción de la oferta dotacional de EESS. En concreto, una de las vías de financiación de los Ayuntamientos puede ser la concesión de terrenos municipales o de derechos de utilización de terrenos para la construcción de EESS, cuyo precio puede incrementarse si se esperan rentas extraordinarias como consecuencia de que la oferta está restringida.

La percepción general es que la apertura de EESS en entornos urbanos sigue siendo, en términos generales, enormemente complicada

El Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios trató de reducir estas trabas para las EESS ubicadas en grandes superficies comerciales. Las EESS de grandes superficies son consideradas potencialmente como un elemento muy relevante de intensificación de la competencia. Así ha sido en países como Francia y Reino Unido, donde las EESS de supermercados e hipermercados han dado lugar a reducciones considerables de los PAI. En España, la Resolución del TDC en el expte. r489/01 Repsol/Cepsa/BP pone de manifiesto que la entrada en funcionamiento de EESS de hipermercados dio lugar a una reducción considerable de los precios en la zona y a una intensificación de la competencia en el segmento “non-oil”⁸⁹.

En su redacción original, el art. 3 del RDL 6/2000 preveía la obligación de que los grandes establecimientos comerciales (más de 2.500 m²) incorporasen, al menos, una ES, a cuyo efecto establecía que *“el otorgamiento de las licencias municipales requeridas por el establecimiento llevará implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos”*. Además, en su disposición transitoria primera, estableció determinadas facilidades para que para los establecimientos comerciales que estuvieran en funcionamiento a la entrada en vigor del RDL abrieran EESS (la DT primera prevé entre otros aspectos que *“Las licencias municipales necesarias para la construcción de instalaciones y su puesta en funcionamiento se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica la resolución expresa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la presentación de su solicitud”*).

Pese a las facilidades teóricas del RDL 6/2000 para la apertura de EESS, en la práctica se ha constatado que su efectividad no ha sido plena. Por ejemplo, Carrefour en España tiene 172 hipermercados (más de 2.500 m²) y 116 supermercados “Market” (entre 800 y 2.000 m²), y tan sólo 100 EESS⁹⁰; Eroski tiene 103 hipermercados y 974 supermercados (incluyendo los de proximidad), y tan sólo 60 gasolineras⁹¹. El Informe sobre el sector de carburantes de automoción en España de septiembre de 2009 de la CNC ya indicaba que *“a pesar de estar interesados en la apertura de un mayor número de EESS en sus establecimientos comerciales, tal y como han manifestado a esta CNC, los hipermercados no han podido abrir todas las EESS que deseaban debido a restricciones administrativas, fundamentalmente urbanísticas, que han impedido la aplicación de las medidas prevista en la norma.”*

Pero no sólo los hipermercados y supermercados son fuentes dinamizadoras de la competencia en entornos locales. Existen numerosos negocios que pueden ser complementarios con las EESS, como pueden ser centros de lavado de vehículos, talleres, aparcamientos, cines y centros de ocio, etc. Al igual que hipermercados y supermercados, estos negocios pueden generar complementariedades desde el punto de vista de la demanda y soportar menores costes de distribución, y con ello contribuir a una mayor diferenciación

⁸⁹ El segmento “non-oil” está formado por todas aquellas actividades complementarias al repostaje, como pueden ser las tiendas de conveniencia, hipermercados y supermercados, restaurantes, talleres de recambios y centros de lavado.

⁹⁰ <http://www.carrefour.es/grupo-carrefour/carrefour-en-espanya/>.

⁹¹ <http://www.eroski.es/es/conoce-eroski/memoria-eroski-2011/principales-magnitudes-2011/>.

de estrategias comerciales entre los propietarios de EESS que aumente los incentivos a competir más activamente entre ellos.

Y sin embargo, los establecimientos comerciales que no tuvieron en su día la calificación de “grandes” no han tenido ni tienen en la actualidad los mismos beneficios que las grandes superficies.

Entre 2000 y finales de 2009, los establecimientos comerciales no incluidos en la categoría de “grandes establecimientos” no estuvieron incluidos entre los beneficiarios de las medidas comentadas del art. 3 y la DT 1ª del RDL 6/2000, dado que las facilidades expuestas para la apertura de EESS no eran aplicables más que a las grandes superficies comerciales definidas conforme a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista. En el año 2009, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus) extendió tales facilidades de apertura de EESS a todos los establecimientos comerciales y no sólo a los grandes.

Sin embargo, dicha extensión de facilidades de apertura sólo ha sido aplicable a los establecimientos abiertos a partir de la entrada en vigor de la Ley Ómnibus, que son los que desde ese momento se pudieron beneficiar de la concesión automática de la licencia de apertura de EESS prevista en el artículo 3 del RDL 6/2000. Los establecimientos comerciales abiertos antes de la entrada en vigor Ley Ómnibus no se benefician de esta previsión, y de acuerdo con la redacción de la DT primera del RDL, tampoco de las facilidades para incorporar EESS en establecimientos comerciales ya en funcionamiento, dado que dichas facilidades quedan circunscritas *“a los establecimientos comerciales que a la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley estuvieren en funcionamiento, disponiendo al efecto de la oportuna licencia municipal de apertura”*.

En suma, la percepción general es que la apertura de EESS en entornos urbanos sigue siendo, en términos generales, enormemente complicada. En ocasiones, los procedimientos administrativos de concesión de licencias pueden prolongarse durante mucho tiempo (incluso siendo favorable el procedimiento para el solicitante, la tramitación de las licencias puede tardar más de 1 año). Los Ayuntamientos siguen disponiendo de numerosos instrumentos con los que controlar o retrasar la apertura de EESS en sus términos municipales, y tienen incentivos a que dicho control restrinja la oferta de EESS.

Se observa cómo la dificultad que en general existe en España para la apertura de EESS no sólo dificulta el acceso al negocio por parte de los distintos operadores, sino que también limita la competencia en estrategias de negocio, al verse limitada la apertura de EESS en grandes y medianas superficies comerciales y áreas de servicio con varias EESS. Por tanto, las restricciones a la apertura de EESS influyen negativamente en la concentración minorista, la estabilidad de las cuotas de mercado, la introducción de nuevos modelos de negocio procompetitivos y el tamaño potencial del mercado mayorista desincentivando la entrada de nuevos operadores en ese segmento. Todo ello facilitaría la colusión tácita o explícita en el mercado y redundaría en una menor competencia efectiva.

Estaciones de servicio en carreteras

Las EESS en autopistas, autovías, vías rápidas o situadas junto a carreteras convencionales estatales, difieren de las restantes EESS, porque su autorización depende directamente de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento. Es frecuente encontrar encadenamientos de EESS de la misma bandera a lo largo de una determinada carretera, no habiendo sido suficiente el intento de fomentar la competencia en este ámbito por parte del Real Decreto-Ley 15/1999, que introdujo una ponderación favorable en la adjudicación por concurso (EESS dentro de áreas de servicio) de EESS cuyos suministros no fuesen realizados por la misma operadora de las EESS inmediatamente anterior o posterior.

En las autopistas de peaje, el fenómeno de encadenamiento de EESS bajo la misma bandera es aún más acusado, dado que la Ley 8/1972, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión permite que el concesionario de la vía decida la adjudicación de sus áreas de servicio. El concesionario tiene incentivos a adjudicar todas las áreas de servicio al mismo operador, dado que el monopolista estará dispuesto a pagar más a cambio de las rentas extraordinarias que percibirá aplicando mayores precios, y que no es el concesionario quien soporta estos mayores precios, sino los usuarios de la vía.

Tampoco se detectan en España de forma significativa áreas de servicio con varias EESS de distintas marcas, como ocurre en EE.UU., donde es un elemento adicional dinamizador de la oferta. Esta figura no se ha desarrollado en España pese a estar prevista en el art. 9 del RDL 15/1999 para las carreteras estatales: *“El Ministerio de Fomento, de oficio o a solicitud de cualquier interesado, cuando la ubicación y las características de las áreas de servicio de las carreteras estatales lo permitan, convocará concursos para el otorgamiento, dentro de la misma área, de concesiones independientes para la construcción y explotación de distintas instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos”*.

Vínculos contractuales de suministro en exclusiva de largo plazo

Un problema diferente a las dificultades de apertura de nuevas EESS, pero que constituye también una barrera de entrada y de expansión muy relevante para terceros operadores, es la existencia de relaciones contractuales de muy largo plazo de suministro de carburantes en exclusiva (CSE) a EESS.

Estas relaciones contractuales con CSE pueden tener un efecto de cierre del mercado, dificultando a los operadores el establecimiento o ampliación de su base de EESS abanderadas⁹². Cuando una parte importante del mercado está cubierta por esta clase de acuerdos de exclusividad, las posibilidades de expansión de la red de EESS abanderada por un operador se ven restringidas

⁹² Véase RCNC expte. 2697/06 Cepsa.

Cuando una parte importante del mercado está cubierta por esta clase de acuerdos de exclusividad, las posibilidades de expansión de la red de EESS abanderada por un operador se ven restringidas

seriamente, dado que la competencia entre operadores por la captación de puntos de venta se limita a una parte reducida del mercado.

Como se ha señalado, diversos precedentes señalan al mercado español como un mercado cerrado. En concreto, en su Resolución en el expediente 2575/04 Disa Canarias, la CNC consideró que en la Península existía un mercado muy difícilmente accesible, dado que un 80% de las estaciones de servicio son propiedad de los operadores mayoristas instalados o tienen vínculos con ellas de muy largo plazo.

Además, en el caso español debe tenerse en cuenta que buena parte de los contratos de suministro en exclusiva de largo plazo están en manos de los incumbentes, lo que supone que éstos tienen su red de puntos de venta protegida de la competencia de terceros, mientras que los nuevos entrantes no han firmado contratos de abanderamiento y suministro en exclusiva de tan largo plazo, lo que supone que ellos sí están expuestos a la competencia de los operadores tradicionales. Esta asimetría, beneficiosa para los operadores tradicionales del mercado español, supone una fuerte barrera de entrada.

Las largas duraciones de los contratos de suministro en exclusiva han sido un problema recurrente en el marco de las relaciones verticales, y en el sector de los carburantes han contado con un tratamiento específico en los Reglamentos comunitarios de exención por categorías de acuerdos restrictivos de la competencia. Actualmente, el establecimiento de ciertas restricciones verticales está amparado a efectos de la prohibición de acuerdos restrictivos de la competencia por el Reglamento UE 330/2010. Respecto a las cláusulas de no competencia a largo plazo, este Reglamento establece que para beneficiarse de la exención, las duraciones de los contratos de suministro en exclusiva no pueden ser superiores a cinco años *“salvo que los bienes o servicios contractuales sean vendidos por el comprador desde locales y terrenos que sean propiedad del proveedor o estén arrendados por el proveedor a terceros no vinculados con el comprador, siempre y cuando la duración de la cláusula de no competencia no exceda del periodo de ocupación de los locales y terrenos por parte del comprador”*, y siempre que la cuota del suministrador no supere el 30% de las ventas y la estación de servicio el 30% de las compras en el mercado de referencia en el que se lleva a cabo la transacción entre ellos, entre otras condiciones.

En este contexto, en varios precedentes se ha considerado que los acuerdos de suministro en exclusiva en el mercado de carburantes cuya duración exceda los 5 años establecidos en el REC pueden tener efectos anticompetitivos en el mercado⁹³ cuando se trate de mercados ya de por sí cerrados.

⁹³ Ver Decisión de la Comisión Europea en el Asunto COMP/B-1/38348-Repsol CPP y Resoluciones de la CNC en los exptes. 2697/06 Cepsa y 2738/06 Galp.

Competencia entre empresas y asimetría de información

Vínculos entre empresas

Los vínculos accionariales y de órganos de administración entre empresas del sector facilitan la coordinación de estrategias empresariales, facilitando el alineamiento de incentivos y un comportamiento homogéneo, con los consecuentes perjuicios desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

Con objeto de prevenir la coordinación de comportamientos competitivos de los operadores más fuertes en los mercados energéticos derivada de la presencia de accionistas comunes, el art. 34 del RDL 6/2000 establece ciertas limitaciones a la presencia simultánea en el Consejo de Administración de determinados operadores (los “operadores principales”) en ciertos mercados, incluyendo el de producción y distribución de carburantes, así como el ejercicio de los derechos de voto correspondientes al capital de los mismos. La CNE establece y publica anualmente la relación de operadores principales de cada sector. Para el año 2011, los operadores principales en el sector de producción y distribución de carburantes son Repsol, Cepsa, BP, Galp y Saras⁹⁴.

Esta regulación de operadores principales permite, no obstante, el mantenimiento de vínculos fuertes entre operadores que pueden debilitar la competencia. Determinados vínculos, aun cumpliendo con el art. 34 del RDL 6/2000, podría tener efectos nocivos sobre la competencia análogos a los que se tratan de evitar con dicho artículo, como es el de Disa con Repsol.

Disa controla el 16% del capital social de Sacyr Vallehermoso, que a su vez ostenta un 10% del capital social de Repsol. Este vínculo estratégico se ve reforzado por la vinculación de ambas petroleras con Gas Natural Fenosa, de cuyo Consejo de Administración forma parte la actual presidencia de Disa en representación de Repsol.

Dicha relación estratégica podría debilitar la intensidad de la competencia entre Disa y Repsol, lo que podría tener efectos negativos, en particular, sobre la distribución de carburantes en las Islas Canarias, donde ambos operadores tienen una posición muy relevante. En almacenamientos primarios, solamente Disa (una vez culminada la ampliación de los terminales de Salinetas) y Terminales Canarios (empresa que poseen al 50% Repsol y BP) tienen capacidad de importación de gasolinas, mientras que en gasóleos Terminales Canarios tiene el 21% y Disa el 19% de la capacidad de importación total de las Islas. Por otra parte, Disa controla todo el transporte de carburantes por barco entre islas. En cuanto al mercado minorista, Disa ostenta una cuota de mercado del 25% por volumen de ventas y Repsol un 11%⁹⁵. En la Península Ibérica, también la competencia real y potencial entre Disa y Repsol puede

⁹⁴ Resolución de 10 de febrero de 2011, de la CNE, por la que se establecen y publican, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, las relaciones de operadores principales en los sectores energéticos

⁹⁵ Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

verse resentida por sus vínculos estructurales. Disa es titular de la antigua red de Shell en la Península, lo que supone unas 300 EESS.

Recomendaciones de precios

Las recomendaciones de precios y los precios máximos que los suministradores imponen a las EESS pueden tener un efecto restrictivo de la competencia dado que permiten al operador reducir la competencia entre sus EESS abanderadas, es decir la competencia intramarca. El hecho de que las EESS se encuentren abanderadas y ligadas con sus suministradores por contratos de exclusividad no implica que deban perder su independencia a la hora de fijar los precios de venta de los productos que venden. Al recomendar precios de venta a gestores teóricamente independientes, parte de esta independencia se diluye, puesto que inevitablemente el minorista dispone de información sobre la política comercial que seguirá el operador en sus EESS abanderadas y gestionadas por él, y por tanto sobre las que sí disponga de capacidad para establecer los precios de venta, y podrá anticipar también con mayor facilidad el comportamiento comercial de las demás EESS abanderadas de la red del mismo operador comercial.

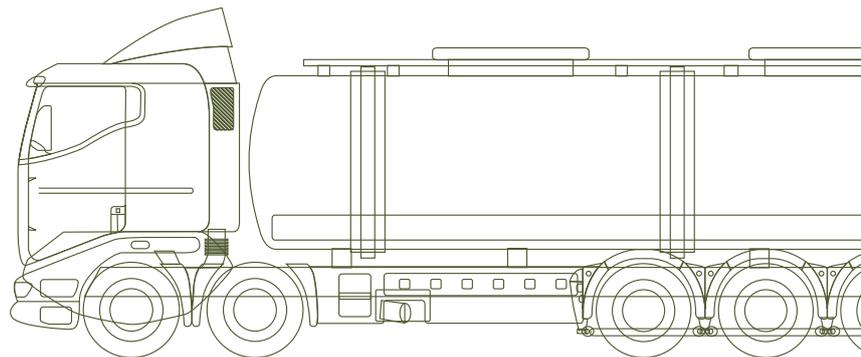
Asimismo, las recomendaciones de precios y los precios máximos facilitan la alineación de precios entre operadores de distintas banderas, reduciendo con ello la competencia intermarca. Si desaparece o minorra la competencia entre EESS de la misma bandera (competencia intramarca), se facilita el alineamiento de precios entre EESS de distintas banderas, puesto que se reduce el número de centros de decisión de las políticas comerciales.

Por estas razones, la fijación de precios ha sido y es, junto con la duración de los contratos de suministro en exclusiva y la consideración del régimen de agencia, objeto de la actividad sancionadora del TDC y la CNC en el ámbito de la distribución minorista de carburantes de automoción. Y no sólo la fijación formal de precios, sino también la fijación de precios por medios indirectos, operada mediante precios recomendados o precios máximos de reventa complementados con determinados elementos que reducen la capacidad o los incentivos del minorista para desviarse de tales indicadores.

Asimetría de información

En la distribución de carburantes existe un problema de asimetría de información entre consumidores y productores. Los consumidores afrontan importantes costes de búsqueda, que les lleva a no poder comparar fácilmente precios aplicados por diferentes estaciones en su área de interés antes de adquirir los productos, lo cual limita la competencia en precios de las estaciones.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo estableció en el año 2000 un sistema que, siempre que se respeten las consideraciones de defensa de la competencia, se revela muy beneficioso para los consumidores al facilitar el acceso a los precios por internet y la comparación entre EESS. Podría ser positivo complementar dicho geoportal con información sobre otros servicios adicionales ofrecidos por las EESS, como se hace en Francia, y establecer o potenciar la aparición de *rankings* que reconozcan y publiciten a las EESS menos caras.



4.

Recomendaciones





Para resolver el problema de los elevados precios y márgenes en el sector de carburantes de automoción en España es requisito indispensable la introducción de mayor competencia efectiva

El presente informe evidencia una insuficiente competencia efectiva en el sector de los carburantes de automoción en España, situación que podría explicar el elevado nivel de precios y de márgenes registrado en España y su diferencial con respecto a otros países de la UE.

Otros países europeos, como Reino Unido⁹⁶ o Alemania⁹⁷, han abierto recientemente investigaciones sobre la competencia en sus respectivos sectores de carburantes de automoción, por lo que los problemas de insuficiente competencia efectiva en este sector podrían no ser exclusivos del caso español. Pero las barreras a la competencia en el sector de carburantes en España parecen mucho más importantes que en otros países comunitarios. La concentración empresarial en la actividad de refino y en la distribución minorista de carburantes de automoción en España es mucho mayor que en los países de la UE de tamaño comparable, y los operadores de mayor tamaño tienen capacidad para ejercer influencia sobre el gestor único de las redes de oleoductos, aspecto que no incentiva el aprovechamiento de las potenciales reducciones de costes que debería conllevar una gestión unificada de la red de transporte. Esto hace que España pueda requerir una regulación específica que, a diferencia de otros sectores como el gas natural y la electricidad, no ha sido previamente delimitada a nivel europeo a través de la correspondiente Directiva Comunitaria.

Para resolver el problema de los elevados precios y márgenes en el sector de carburantes de automoción en España es requisito indispensable la introducción de mayor competencia efectiva. El sector de carburantes de automoción presenta una muy elevada concentración empresarial, se encuentra dominado por los tres operadores principales (Repsol, Cepsa y BP), que controlan toda la producción nacional de combustibles, tienen capacidad de influencia sobre la empresa propietaria de los oleoductos y de la mayor parte de los almacenamientos de la Península y Baleares (CLH) y operan la mayor parte de las estaciones de servicio (y además, en promedio, puede decirse que sus estaciones de servicio son las más grandes). Por ello, las medidas deben ir encaminadas no sólo a facilitar el establecimiento de más estaciones de servicio, sino especialmente a fortalecer y favorecer la presencia de operadores alternativos a los anteriores.

Las recomendaciones que se especifican a continuación son, por tanto, necesariamente asimétricas, en la medida en que tratan de favorecer la entrada de terceros al objeto de mitigar el poder significativo de mercado que ostentan los operadores con refino en España. Es por ello también que las recomendaciones no se dirigen solamente al segmento minorista del mercado, pues las principales ventajas de los operadores con capacidad de refino se producen en la parte mayorista del mercado.

Las medidas de introducción de la competencia deben realizarse necesaria y simultáneamente en ambos segmentos del mercado. En caso contrario, si sólo se aplicasen medidas en el segmento minorista, la entrada de nuevos operadores y la expansión de los operadores alternativos a los incumbentes, que son las fuentes para fortalecer la competencia en el sector, no quedarían

⁹⁶ <http://www.offt.gov.uk/news-and-updates/press/2012/76-12>.

⁹⁷ http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/News/press/2012_09_27.php.

garantizadas. La reducción de barreras en el segmento mayorista del mercado puede favorecer la entrada de nuevos operadores que dinamicen la competencia también en el tramo minorista, pero lo contrario no tiene por qué ser necesariamente así. La reducción de barreras en el tramo minorista del mercado podría, por ejemplo, facilitar la apertura de nuevas EESS, pero el incremento de puntos de venta no es una medida que garantice por sí sola un incremento en la competencia efectiva en el sector. Lo importante es favorecer la existencia de alternativas efectivas a los competidores incumbentes, que puedan dinamizar verdaderamente el mercado. Para ello es preciso garantizar, además de que puedan expandirse en el segmento minorista, que pueden disponer de suministro de carburante en condiciones competitivas con los operadores verticalmente integrados con la actividad de refino en España.

Las presentes recomendaciones se dirigen al Gobierno, como titular de las competencias en materia de planificación y regulación básica en el sector de los hidrocarburos y de ordenación de la actividad económica en general.

4.1.

Recomendaciones relativas al segmento mayorista del mercado

Primera: órganos de gobierno y accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH)

CLH es titular y opera las redes de oleoductos en la España peninsular y es propietario de una mayoría de las instalaciones de almacenamiento, activos esenciales para la comercialización de carburantes de automoción en España. Las recomendaciones que se establecen a continuación tienen como objetivo asegurar que ninguna empresa que opere en los segmentos de refino y comercialización de carburantes en España pueda ejercer un control o una influencia significativa sobre CLH.

- Desarrollar un régimen de incompatibilidades para los órganos de gobierno de CLH, incluyendo a Vocales y Presidentes del Consejo, que imposibilite que formen parte de los mismos miembros o representantes o profesionales empleados o de otra forma vinculados directa o indirectamente con las empresas que realicen en España actividades de refino o de comercialización mayorista o minorista de hidrocarburos líquidos.
- Limitar al 5% del capital social la participación directa o indirecta en el accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) de cualquier persona física o jurídica, así como el ejercicio de derechos políticos en dicha sociedad por encima del 3%, no pudiendo sindicarse estas acciones a ningún efecto. Aquellos sujetos que realicen actividades en el sector de hidrocarburos líquidos en España y aquellas personas físicas o jurídicas que, directa o indirectamente, participen en el capital de éstos en más de un 5% no deberán poder ejercer derechos políticos en dicha sociedad matriz por encima del 1%. Asimismo, la suma de participaciones directas o indirectas en CLH de los sujetos que realicen actividades en el sector de hidrocarburos líquidos no podrá superar el 40%.

Segunda: control sobre la actividad de transporte

La actividad de transporte presenta todos los rasgos de un monopolio natural, y las redes de oleoductos en la España peninsular son un activo esencial para los operadores que comercializan carburantes de automoción en España. Las recomendaciones que se realizan a continuación tienen como objetivo concretar, desarrollar y complementar los principios recogidos en el art. 41 de la LSH, para asegurar un buen funcionamiento de la red de transporte, aspecto fundamental para controlar y reducir los precios finales del carburante de automoción y para garantizar que el acceso al mercado de los operadores mayoristas y minoristas y de los propietarios de instalaciones competidoras con CLH se produzca en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

- Las tarifas por el uso de la red de transporte de CLH:
 - deben estar sujetas a autorización por el regulador, autorización que debe comprender tanto la tarifa base como cualesquiera descuentos que se establezcan sobre la misma,
 - deben estar orientadas a los costes de prestación del servicio y a la mejora de la eficiencia en el servicio de transporte,
 - deben comprender únicamente los servicios logísticos básicos de recepción, transporte y expedición, y
 - debe establecerse y publicar una metodología objetiva, transparente y no discriminatoria que guíe el establecimiento de las tarifas.
- CLH no debe poder subordinar la contratación de los servicios logísticos básicos a la contratación de otros servicios logísticos adicionales, ni establecer una política de precios que tenga el efecto de forzar a los clientes a la adquisición conjunta de los servicios logísticos básicos y los adicionales.
- El acceso de terceros a la red de transporte de CLH se concederá en estricto orden de solicitud. Para ello, deberá establecerse un sistema de registro de todas las peticiones de acceso a la red de CLH, que deberán ser formales e indicar calendario y programa de utilización de las instalaciones, puntos de entrada y puntos de salida.
- CLH debe tener la obligación de publicar y mantener actualizada en todo momento información detallada sobre la capacidad de transporte, los flujos de productos y las congestiones registradas en cada tramo de sus redes de oleoductos.
- Debe reforzarse el control sobre el desarrollo de la red de oleoductos. CLH debe informar al regulador de manera detallada sobre las ampliaciones, mejoras o cambios previstos en su red de transporte y calendario previsto para las mismas, así como publicar y mantener actualizada dicha información.
- Debe promoverse la conexión física de las redes de oleoductos en España con otros países.

Los titulares de instalaciones de almacenamiento deben estar obligados a aceptar las peticiones de acceso que se produzcan en riguroso orden de solicitud

- CLH debe tener la obligación de facilitar la conexión física a su red de transporte de todas aquellas redes y almacenamientos privados que así lo soliciten, sin perjuicio de que se regule la forma más eficiente de repercutir el coste de tales infraestructuras.

Tercera: control sobre la actividad de almacenamiento

Los depósitos de almacenamiento son un activo esencial para los operadores que comercializan carburantes de automoción en España. Las recomendaciones que se establecen a continuación tienen como objetivo concretar, desarrollar y complementar los principios recogidos en el art. 41 de la LSH, para asegurar que el acceso a las instalaciones de almacenamiento se produzca en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, minimizar la incidencia de situaciones artificiales de falta de capacidad, y facilitar la instalación de almacenamientos alternativos a los ya existentes en caso de que el mercado lo demande. Además, dado el potencial problema de acaparamiento de capacidades señalado en el informe, se establecen determinadas obligaciones que sólo aplican al mayor almacenista (CLH) y a los almacenamientos controlados por los operadores que disponen de capacidad de refino en España.

- La capacidad de almacenamiento de las refinerías ubicadas en España que no sea necesaria para la operativa de la actividad de refino o para el mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad (EMS) de CORES debe quedar sujeta al mismo régimen de acceso de terceros a la red que las demás instalaciones de almacenamiento. A estos efectos, el regulador debe calcular la capacidad de cada uno de los almacenamientos ubicados en las refinerías españolas que sea necesaria para la operativa de la actividad de refino y para el mantenimiento de EMS de CORES.
- CLH y todos los titulares de instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos que, directamente o a través de otras empresas pertenecientes a su mismo grupo empresarial o controladas por o dependientes de éstas, realicen también actividades de refino en España deben tener la obligación de publicar y mantener actualizada en todo momento información detallada sobre la capacidad de almacenamiento, la capacidad reservada a terceros y la capacidad disponible para contratar en cada una de sus instalaciones por tipos de productos en un horizonte temporal medio plazo, y, periódicamente, el grado de utilización efectivo de la dichas capacidades.
- La reserva de capacidad de las instalaciones de almacenamiento debe realizarse mediante petición formal, con indicación del calendario y programa de utilización de las instalaciones, y quedar registrada. Los titulares de instalaciones de almacenamiento deben estar obligados a aceptar las peticiones de acceso que se produzcan en riguroso orden de solicitud.
- La reserva de capacidad de instalaciones de almacenamiento debe conllevar una penalización en caso de que la capacidad realmente utilizada sea sustancialmente inferior a la capacidad reservada.

- El regulador debe evaluar la posible existencia de congestiones en los almacenamientos y facilitar, en tales situaciones, que la iniciativa privada no encuentre dificultades para la instalación de depósitos de almacenamiento, previendo la existencia de suelo disponible sobre el que sea posible la construcción de depósitos de almacenamiento. En las ubicaciones de interior, donde previsiblemente puede haber mayores restricciones a los posibles emplazamientos, una posibilidad para favorecer la disponibilidad de suelo donde ubicar depósitos de almacenamiento podrían ser los puertos secos.

Cuarta: competencia en la actividad de refino

Como se ha señalado, la última refinería instalada en España data del año 1970. La construcción de una refinería es una actividad que, además de tener altos costes fijos, puede encontrar dificultades significativas por razones de emplazamientos y permisos. La primera recomendación que se establece a continuación trata de facilitar que cuando la iniciativa privada pretenda instalar nuevas refinerías, no se vea frenada o desincentivada por la longitud de los plazos. La segunda recomendación va dirigida a mitigar el refuerzo del poder de mercado de los operadores con capacidad de refino en España por poder utilizar, para el cómputo del cumplimiento de sus obligaciones en materia de sus existencias mínimas de seguridad, productos de los que ya disponen las refinerías por sus procesos de producción.

- Debe establecerse un periodo máximo para la tramitación de todas las autorizaciones necesarias para la construcción de instalaciones de refino previstas en el artículo 39 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos.
- Deben instrumentarse las medidas oportunas para mitigar el refuerzo del poder de mercado de los operadores capacidad de refino en España que se produce por la ventaja, no accesible a los operadores sin dicha capacidad de refino, de poder mantener las existencias mínimas de seguridad en forma de crudos de petróleo, materias primas o productos semirrefinados.

4.2.

Recomendaciones relativas al segmento minorista del mercado

Quinta: facilitar la apertura de nuevas estaciones de servicio

Las recomendaciones que se establecen a continuación tienen por objeto garantizar la disponibilidad de emplazamientos suficientes para la instalación de estaciones de servicio, tanto en términos municipales como en carreteras, y evitar las dilaciones y reducir las diferencias entre Administraciones públicas en materia de concesión de autorizaciones municipales y autonómicas para el establecimiento y el ejercicio de la actividad. A estos efectos, el Gobierno debe hacer uso de sus competencias básicas en materia de regulación de la actividad económica en general y de planificación de hidrocarburos para garantizar el cumplimiento de estas recomendaciones.

- Los instrumentos de planeamiento urbanístico no deben establecer limitaciones al número de emplazamientos disponibles en el término municipal aptos para la instalación de estaciones de servicio. A estos efectos:
 - El suelo que sea apto para la apertura de cualesquiera actividades comerciales e industriales que sean complementarias con la distribución de carburantes de automoción al por menor, así como el suelo que sea apto para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, debe ser también apto para la instalación de estaciones de servicio, sin precisar de requisitos ni declaraciones adicionales. A estos efectos, el Gobierno debería establecer unos mínimos comunes a todo el territorio.
 - En suelo de tipo urbano y urbanizable y de categorías análogas a éstas, los Ayuntamientos deben estar obligados a garantizar la existencia de un número mínimo de parcelas, establecido en función del nivel de población del municipio, aptas para la instalación de estaciones de servicio.
 - No deben poder invocarse razones de interés general para impedir o denegar las autorizaciones para la instalación de estaciones de servicio en suelo no urbanizable y en suelo no delimitado.
 - Debe favorecerse la disponibilidad de nuevos emplazamientos aptos para la instalación de estaciones de servicio en terrenos accesibles desde las carreteras (principalmente, autopistas y autovías), como las rotondas, cambios de sentido y otras zonas colindantes a las vías de acceso que sean plausibles por razones de seguridad.
 - Debe favorecerse la disponibilidad de nuevos emplazamientos aptos para la instalación de estaciones de servicio en áreas de servicio donde ya haya estaciones de servicio instaladas.
- Las autorizaciones directas o adjudicaciones de suelo público o de derechos de explotación de suelo para la distribución de carburantes de automoción al por menor en el término municipal o en las carreteras de titularidad estatal y autonómica:
 - No deben poder concederse a empresas que, directa o indirectamente, abanderen, sean titulares o gestionen, o tengan capacidad de influencia decisiva en la gestión, de una parte sustancial de las estaciones de servicio instaladas en el término municipal o en la carretera, según corresponda.
 - En el caso de concursos, debe ponderar favorablemente, y con un peso significativo sobre el total de criterios a ponderar en las adjudicaciones, la no presencia de la empresa solicitante en el término municipal o en el tramo de la carretera cercano a la estación de servicio, según corresponda.
 - A los efectos de aplicar estos requisitos, cuando en el momento de presentar la solicitud, el solicitante haya adquirido compromisos de abandono o de abastecimiento en exclusiva de carburantes sobre la futura estación de servicio para la que se presenta la solicitud, se tendrá en cuenta la identidad del eventual suministrador a los efectos de las limitaciones previstas en las letras a y b anteriores.

- En las autopistas y autovías de peaje de las que sea concesionario un tercero, el pliego de condiciones de la concesión de la autopista o autovía debe contemplar la obligación para el concesionario de cumplir con estos requisitos en la cesión de terrenos o derechos para la construcción o explotación de estaciones de servicio.
- Debe revisarse la incidencia real del Real Decreto-ley 6/2000 en materia de aceleración de trámites para la apertura de EESS en establecimientos comerciales y plantearse medidas para impulsar un correcto desarrollo de este precepto. Además, deben impulsarse las siguientes medidas específicas en relación con autorizaciones de establecimiento y apertura:
 - Ampliar el régimen de declaración responsable, previsto en el art. 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la instalación de estaciones de servicio en establecimientos comerciales que cumplan los requisitos previstos en el Real Decreto-ley 6/2000 a fin de evitar la litigiosidad que impide o retrasa las aperturas.
 - Extender las facilidades para la apertura de estaciones de servicio previstas en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 6/2000, automáticamente y sin excepción, a todos los establecimientos comerciales que dispongan de licencia municipal de apertura o que cumplan los requisitos para operar el establecimiento comercial, de manera que la apertura de estaciones de servicio en estos establecimientos no precise de autorizaciones o comprobaciones adicionales.
 - Homogeneizar todos los trámites, autorizaciones y licencias necesarios, a nivel regional y local, para la apertura de estaciones de servicio, y, en particular, establecer unos plazos máximos para la tramitación de las solicitudes de autorización.

Sexta: reducir la duración de los contratos de suministro en exclusiva

La recomendación que se establece a continuación se destina a evitar que la duración de los contratos de suministro en exclusiva de los principales operadores siga operando como una de las principales barreras a la entrada y a la expansión de operadores en España alternativos a los grandes operadores con capacidad de refino.

- Debe regularse una duración máxima de los contratos de suministro en exclusiva a estaciones de servicio cuando el suministro se realice por operadores con un peso significativo en la comercialización de carburantes de automoción en estaciones de servicio.

Deben prohibirse las recomendaciones de precios de venta al público a los gestores de estaciones de servicio efectuadas por los suministradores cuando éstos sean operadores con un peso significativo

Séptima: limitar las recomendaciones de precios de venta al público y los incentivos a la coordinación entre empresas

Las siguientes recomendaciones se establecen al objeto de evitar la confluencia de intereses comerciales entre operadores, debilitar las posibilidades de alineamiento de estrategias comerciales entre ellos y de fomentar la competencia entre estaciones de servicio abanderadas por un mismo operador y no gestionadas por él.

- Deben prohibirse las recomendaciones de precios de venta al público a los gestores de estaciones de servicio efectuadas por los suministradores cuando éstos sean operadores con un peso significativo en la comercialización de carburantes de automoción en estaciones de servicio.
- Deben ampliarse y reforzarse las restricciones establecidas actualmente en el artículo 34 del Real Decreto-ley 6/2000 al ejercicio de los derechos de voto y la presencia en órganos de gobierno en más de un operador principal:
 - Ampliando el concepto de operadores principales para incluir a aquellos otros operadores que, aun no siendo principales, tengan una presencia significativa en alguna parte diferenciada del territorio en la comercialización de carburantes o en algún otro segmento del sector de hidrocarburos líquidos.
 - Extendiendo las limitaciones al ejercicio de los derechos de voto y la participación en los órganos de gobierno de operadores principales a las sociedades que, directa o indirectamente, ejercen control o son controladas por los operadores principales, de manera que una misma persona física o jurídica no pueda ejercer derechos de voto por encima del 3%, ni designar miembros de los órganos de gobierno, ni representar los intereses de más de un operador principal, ni de ninguna otra sociedad controlada por éste o que ejerza el control sobre el operador principal, aunque éstas operen en mercados distintos de los mercados donde se designe al operador principal.

Octava: medidas de fomento de la transparencia

La siguiente recomendación se establece al objeto de reducir los costes de búsqueda y reforzar la capacidad de los consumidores de comparar entre estaciones de servicio y, de esta forma, estimular la competencia entre las mismas.

- Es recomendable que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo complete su servicio de información de precios de estaciones de servicio mediante:
 - La elaboración y publicación de *rankings* de las estaciones de servicio más baratas en la última semana, el último mes o el último año, en entornos locales.
 - La indicación de los servicios adicionales con los que cuenta la estación de servicio, como hipermercado, supermercado, centro de lavado, tienda de conveniencia, taller de recambios u otros servicios “non-oil”.

