

*Dirección de Promoción de la Competencia**

¿POR QUÉ NO HAY COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN EN ESPAÑA?

Los informes de la Comisión Nacional de la Competencia

En octubre de 2012, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) publicó un informe sobre la competencia en el mercado de carburantes de automoción en España. Este es el cuarto de una serie de estudios que comenzó en el año 2009, en los que la CNC ha llamado la atención al Gobierno y a las autoridades competentes sobre la necesidad de mejorar el diseño y la regulación del mercado de carburantes de automoción en España para introducir competencia. El presente artículo analiza el mercado de carburantes desde la óptica de competencia, las barreras de entrada y expansión que dificultan la competencia efectiva entre operadores y las recomendaciones de mejora de la regulación efectuadas por la CNC.

Palabras clave: competencia, carburantes, regulación, poder de mercado, oligopolio.

Clasificación JEL: K21, D43, L40.

1. Introducción

El sector de los carburantes de automoción en España ha sido objeto frecuente de atención desde la óptica de la competencia. En la última década, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la Comisión Europea han llevado a cabo numerosas investigaciones sobre el sector por presuntas infracciones de la normativa de competencia, muchas de las cuales han acabado en sanciones u otras medidas para paliar problemas de competencia, no ha sido infrecuente que las concentraciones

económicas en este sector notificadas a la CNC se hayan aprobado sujetas al cumplimiento de condiciones o compromisos por parte de las empresas, y se ha registrado una elevada litigiosidad ante jueces y tribunales del orden mercantil por cuestiones de competencia en los contratos de distribución de carburantes en estaciones de servicio.

La CNC ha interpretado que lo anterior no hace sino traslucir un problema estructural de competencia en el sector de carburantes de automoción en España. Desde el año 2009, en uso de las funciones de promoción de la competencia en los mercados atribuidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la CNC ha llevado a cabo cuatro estudios detallados sobre la competencia en el sector de los carburantes de automoción en España¹. De manera significativa, el último de ▷

* Comisión Nacional de la Competencia. Este artículo ha sido elaborado por Antonio Maudes Gutiérrez, Director de Promoción de la Competencia, Joaquín López Vallés, Subdirector de Estudios, y Pedro Guerrero Meseguer, Jefe de Área de la Subdirección de Estudios hasta enero de 2013.

Los autores agradecen los comentarios realizados por Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Técnico Comercial y Economista del Estado. Consejera de la CNC.

Versión de abril de 2013.

¹ Publicados en septiembre de 2009, marzo de 2011, junio de 2012 y octubre de 2012.

estos informes fue elaborado a solicitud del Gobierno español², que recientemente ha introducido cambios normativos con un propósito liberalizador³.

El presente artículo repasa la situación de competencia efectiva en el sector de los carburantes de automoción en España, siguiendo los análisis más recientes de la CNC. Para ello, se examinan, por este orden, los indicios de una reducida competencia efectiva a tenor del comportamiento de precios y márgenes (sección 2), las causas que, para la CNC, subyacen a dicha situación (apartado 3) y las recomendaciones que postula esta institución (apartado 4).

2. La situación actual del mercado de carburantes

En los cuatro informes que ha elaborado sobre la situación del sector, la CNC ha venido utilizando de manera consistente una serie de indicadores objetivos sobre la intensidad de la competencia en el mercado español de carburantes de automoción: comparaciones internacionales del nivel y la evolución temporal a largo plazo de precios (apartado 2.1) y márgenes brutos (apartado 2.2), comportamiento de precios y márgenes a corto plazo (apartado 2.3) y relación entre precios y concentración empresarial (apartado 2.4).

² Tras el informe de la CNC de junio de 2012, en el que comprobaba que el comportamiento dinámico de los precios y los márgenes de los carburantes de automoción en España no era propio de un mercado competitivo, y coincidiendo con un incremento adicional de los precios en el verano del 2012, los Ministerios de Economía y Competitividad y de Industria, Energía y Turismo solicitaron a la CNC y a la Comisión Nacional de Energía (CNE), respectivamente, la identificación de las causas explicativas de la evolución de los precios de los carburantes de automoción en España. Ambas instituciones publicaron sus informes a mediados de octubre de 2012.

³ El pasado 23 de febrero de 2013, se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Su exposición de motivos señala que «[...] la Comisión Nacional de la Competencia concluye en los diferentes informes emitidos que, a partir de una comparación de precios de los carburantes de varios países de Europa, el comportamiento de los precios y márgenes de mercado de distribución de carburantes en España muestra signos de una reducida competencia efectiva. En este sentido, se adoptan una serie de medidas tanto en el mercado mayorista como en el minorista, que permitirán incrementar la competencia efectiva en el sector, reduciendo las barreras de entra-

2.1. Los precios antes de impuestos (PAI)

Según datos de la CNC, descontando los impuestos⁴, España es por término medio el tercer país con mayores precios de la UE en la gasolina y el sexto país con mayores precios en el gasóleo, y se sitúa muy por encima de la media de la UE-27 y de la eurozona. Respecto a los países comparables por tamaño (Francia, Alemania, Reino Unido e Italia), solamente Italia registra sistemáticamente precios más elevados, y las diferencias con respecto a los otros tres países son grandes y han crecido desde el año 2005, con la excepción de 2011, año en el que se mantuvieron o se redujeron ligeramente.

Como muestra la Tabla 1, en 2011 los precios antes de impuestos (PAI) medios de los carburantes fueron entre 3 y 5 céntimos de euro más caros en España que en Francia y en Alemania, en torno a 2 céntimos de euro superiores a la media de la eurozona y entre 2,5 y 3 céntimos de euro más altos que la media de la UE-27. Estas cifras tienen enorme importancia. Si se tiene en cuenta que, según el Boletín Petrolero, en España se consumieron en 2011 algo más de 3.500 millones de litros de gasolina 95 y unos 17.000 millones de litros de gasóleo A, cada céntimo de euro de diferencial supone a la economía española, a sus empresas y a los consumidores y usuarios, un sobrecoste anual que puede estimarse cercano a los 200 millones de euros respecto a nuestros principales competidores⁵. ▷

da a nuevos entrantes y repercutiendo positivamente en el bienestar de los ciudadanos [...]».

⁴ Los impuestos son un componente importante de los PVP, pero son muy heterogéneos en la UE y no aportan tanta información como los PAI sobre el funcionamiento competitivo del sector. La CNC estima que los impuestos en España (el IVA, el impuesto especial sobre hidrocarburos y el impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos, que tiene un tramo estatal y otro autonómico) suponen entre el 40 y el 50 por 100 del PVP (de media, 42 por 100 del PVP de la gasolina, 47 po 100 del PVP del gasóleo de automoción). España es, históricamente y en estos momentos, uno de los países de la UE con menores impuestos sobre los carburantes de automoción.

⁵ Los datos sobre consumo proceden de la Estadística de Productos Petrolíferos de la CNE de fecha 19 de octubre de 2012, y se han convertido en litros utilizando los factores de conversión explicitados en la Memoria Anual 2011 de AOP.

TABLA 1
DIFERENCIAS DEL PRECIO ANTES DE IMPUESTOS DE ESPAÑA RESPECTO A ALEMANIA, FRANCIA, EUROZONA Y UE-27

	Alemania	Francia	Eurozona	UE-27
Diferencial PAI gasolina 95 (c€/litro)				
2005	+2,87	+4,44	+0,38	+1,07
2011	+4,53	+3,23	+2,01	+3,11
Crecimiento 2005-2011 (%)	+58%	-27%	+429%	+191%
Diferencial PAI gasóleo A (c€/litro)				
2005	+2,58	+3,52	+0,63	+0,99
2011	+3,61	+5,08	+1,91	+2,57
Crecimiento 2005-2011 (%)	40%	+44%	+203%	+160%

Fuente: CNC (Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España, junio de 2012) y elaboración propia.

La Tabla 1 muestra, además, no sólo que el diferencial de precios de España con respecto a Francia, Alemania, la Eurozona y la UE es importante, sino que, en términos generales, el precio antes de impuestos ha crecido mucho más entre 2005 y 2011 en España que en los países y zonas citadas: respecto a la eurozona, un 429 por 100 más en gasolina y un 203 por 100 más en gasóleo, y frente a la media de la UE-27, un 191 por 100 más en gasolina y un 160 por 100 más en gasóleo.

Además, el crecimiento de los PAI en España superior al de otros países se ha producido en un periodo de recesión económica generalizada, pero marcadamente más aguda en España, de modo que el consumo de carburantes de automoción se habría contraído significativamente más en España que en otros países comparables de la UE (Francia, Alemania, Italia y Reino Unido).

2.2. Los márgenes brutos de distribución (MBD)

Junto a los indicadores de precios, resulta de gran relevancia el análisis de los márgenes brutos de distribución (MBD). Estos márgenes se obtienen restando de los precios antes de impuestos el coste teórico, *spot*, de importar carburante a España (Ci), y por tanto son un indicador de la parte del PAI que no depende de la evolución del precio del carburante en los mercados mundiales y que se debe a factores nacionales: diferencias de costes y márgenes en España en el refino, en la logística o en la distribución mayorista o minorista⁶.

En su informe de junio de 2012, la CNC estimaba que los MBD en España en 2010 eran superiores a los de la UE en unos 2 céntimos de euro en gasolina, y alrededor de 1,5 céntimos de euro en gasóleo. Pero más problemático que las diferencias en valores absolutos es que desde 2007, pese a que ya partían de niveles superiores, han crecido en España más que en otros países, lo que para la CNC refleja «una menor intensidad de la competencia en el sector de carburantes en España».

2.3. El fenómeno de «los cohetes y las plumas»

También en el corto plazo la dinámica de los precios y los márgenes en España es impropia de un mercado competitivo. El informe de la CNC de junio de 2012 muestra, de forma estadísticamente robusta⁷, que los precios domésticos reaccionan a ▷

⁶ La logística comprende la recepción del carburante importado, el transporte primario (en grandes volúmenes, desde los centros de recepción del carburante importado o desde las refinerías hasta los almacenes secundarios), el transporte secundario (en camiones cisterna, hasta los centros de consumo o venta al público) y el almacenamiento de carburantes. En cuanto al canal minorista, se compone principalmente de las estaciones de servicio.

⁷ El análisis de la CNC muestra, con un intervalo de confianza superior al 95 por 100, que la gasolina reacciona asimétricamente a las variaciones de los precios internacionales de referencia, trasladando a los precios domésticos más rápidamente los incrementos de costes que las reducciones. Respecto al gasóleo, los precios domésticos siguen, con una significatividad superior al 80 por 100, un comportamiento asimétrico respecto a las cotizaciones internacionales, como en la gasolina. No obstante, la CNC considera que, aunque pueden existir factores de mayor elasticidad precio, por una mayor profesionalización de parte de los agentes económicos que componen la demanda de gasóleo, los resultados no son lo suficientemente robustos para afirmarlo dentro de los intervalos de confianza del 95 por 100 exigidos.

las variaciones de los precios internacionales de forma diferente cuando se trata de aumentos, que se repercuten más rápidamente al precio doméstico (aumentan «como cohetes»), que cuando se registran reducciones, cuya repercusión al precio doméstico es más lenta (descienden «como plumas»).

El hecho de que los precios se comporten así-métricamente respecto a los costes no es deseable desde el punto de vista del bienestar de los consumidores y de la economía en su conjunto, pues supone que los consumidores domésticos y profesionales de combustible en España no se benefician de las disminuciones de los precios internacionales de los carburantes tan rápidamente como se ven perjudicados por las subidas. Esto ocasiona que, temporal pero sistemáticamente, los consumidores españoles paguen proporcionalmente más por los carburantes que en otros países donde sí se trasladan simétricamente los cambios en los costes a los precios de venta al público. Además, el comportamiento asimétrico de los precios puede llevar a que en periodos de fluctuación de precios, los márgenes medios aumenten, con el consecuente perjuicio relativo para los demandantes. Finalmente, el mero hecho de que los precios domésticos no se ajusten inmediatamente a las variaciones en los costes de importación del carburante revela una rigidez compatible con la falta de tensión competitiva y que puede restar eficiencia a estos mercados estratégicos.

2.4. Los precios y la concentración regional de la oferta

Finalmente, la CNC constata que dentro de España se registran precios más elevados allí donde la concentración entre operadores, al nivel de estaciones de servicio, es mayor. En ámbitos inferiores al nacional y al autonómico, como las provincias, donde la concentración de la oferta de estaciones de servicio es más fuerte, los precios medios son más elevados y la dispersión de precios es inferior. Esto sería indicativo de menor competencia. En el

ranking provincial de la CNC destacan Baleares, Málaga, Granada, Cáceres, Pontevedra, Castellón y Madrid entre las provincias más caras de España en 2011, provincias en las que existen escasas diferencias entre los precios de las estaciones de servicio y donde la concentración empresarial es superior. Así, por ejemplo, en Baleares, la provincia con el precio medio antes de impuestos más elevado de España tanto en gasolina como en gasóleo, la cuota de mercado por volumen de ventas de las estaciones de servicio de las tres primeras empresas (Repsol, Cepsa y BP) es superior al 90 por 100. Algo parecido ocurre en Madrid, donde estas tres empresas venden cerca del 80 por 100 del total, o en Cáceres, donde su cuota de mercado supera el 70 por 100 de las ventas de gasolina y el 80 por 100 de las ventas de gasóleo.

En suma, todos los análisis sobre el funcionamiento de estos mercados apuntan en la misma dirección: el funcionamiento del sector de los carburantes de automoción en España no es tan eficiente como sería exigible. Los precios (antes de impuestos) y los márgenes (brutos de distribución) son superiores a los de otros países comunitarios comparables y, lo que es aún más preocupante, a pesar de la crisis económica, las diferencias han crecido en los últimos años. Además, en el corto plazo los cambios en los costes de importación del carburante a España no se trasladan correctamente a los precios minoristas, manteniéndose los márgenes brutos de distribución medios constantes cuando suben los costes de importación y aumentando cuando éstos bajan. Finalmente, se aprecian diferencias importantes en los precios antes de impuestos a niveles geográficos más reducidos, como por ejemplo entre las provincias españolas, y estas diferencias parecen estar relacionadas con la concentración de la oferta de estaciones de servicio al nivel analizado, en este caso, provincial. En la sección siguiente se ahonda en la estructura de la cadena de comercialización de los carburantes y en las razones que, según la CNC, explicarían los resultados comentados hasta ahora. ▷

3. El diagnóstico de la CNC: los operadores con capacidad de refino en España tienen un poder de mercado significativo

El informe de la CNC de octubre de 2012 considera que el principal factor que resta eficiencia al sector de los carburantes de automoción es la insuficiente competencia efectiva en el mismo, resultado de la posición inexpugnable que ostentan los operadores incumbentes con capacidad de refino en el territorio. De acuerdo con la CNC, estos operadores tienen un poder significativo de mercado gracias a que disponen de productos refinados en territorio español a mejores precios que sus competidores efectivos o potenciales y con mayor flexibilidad en el suministro para ajustarse a cualquier variación de la demanda, y son los principales suministradores mayoristas de carburantes de automoción de sus competidores, tienen acceso y capacidad de influencia sobre la empresa privada titular de los activos de transporte y de la mayor parte de los almacenamientos de la Península y Baleares (Corporación Logística de Hidrocarburos, CLH), y tienen la mayor parte de la red minorista de estaciones de servicio, a lo que hay que sumar la existencia de fuertes barreras a la implantación de nuevas estaciones de servicio y al cambio de bandera de las existentes. A continuación se examinan con detalle estos factores en el tramo mayorista (apartado 3.1) y en el tramo minorista del mercado (apartado 3.2).

3.1. El segmento mayorista del mercado

Las 9 refinerías que existen en España para combustibles de automoción⁸ tienen una capacidad total de producción de casi 76 millones de toneladas/año de productos petrolíferos. Esta cifra cubre excedentemente las necesidades de consumo

nacional de gasolinas, de modo que alrededor del 20 por 100 de la producción de gasolina se exporta fuera de España y no existen prácticamente importaciones. En cuanto al gasóleo, las importaciones netas suponían cerca del 15 por 100 del consumo nacional en 2011, aunque desde mediados de 2012 lo cubren excedentemente⁹.

De las 9 refinerías en territorio español, cinco pertenecen a la empresa Repsol¹⁰, con una capacidad total de producción de 44,5 millones de toneladas/año de productos petrolíferos (el 58,8 por 100 del total). Otras tres pertenecen a Cepsa¹¹, con una capacidad total de 25,8 millones de toneladas/año (el 34,1 por 100 del total). Y una a BP¹², que tiene una capacidad de 5,4 millones de toneladas/año (el 7,1 por 100 del total).

Las cifras anteriores suponen que la industria de refino española está muy concentrada, y, de hecho, el nivel de concentración es superior al de otros países europeos. Según datos de la CNC, mientras que en 2011 en España había 9 refinerías propiedad de 3 operadores, en Francia operaban 13 refinerías controladas por 5 operadores, en Alemania 13 refinerías propiedad de 9 operadores, en Reino Unido 10 refinerías en manos de 9 operadores y en Italia 17 refinerías de 10 operadores distintos. El mayor operador en España es titular de casi el 60 por 100 de la capacidad de refino, muy por encima de la cuota que tiene el primer operador en el resto de países.

Para una empresa que opere o se plantee operar en el tramo minorista del mercado, comprar carburante refinado en España supone adquirírselo a sus competidores (Repsol, Cepsa y BP), lo que puede no ser una opción deseable, puesto que puede ▷

⁸ Hay una décima refinería, Asesa, en Tarragona, propiedad al 50 por 100 de Repsol y Cepsa, pero se dedica principalmente al tratamiento de crudos pesados.

⁹ España era hasta julio de 2012 excedentaria en gasolinas, pero deficitaria en gasóleo, por lo que se exportan gasolinas y se importan gasóleos. A partir de esta fecha, y entre otros motivos, gracias a los incrementos de la capacidad de las refinerías de Cartagena (Repsol) y Algeciras (Cepsa), España es exportadora neta de ambos productos. Esta situación reduce aún más las tensiones competitivas en los mercados nacionales de carburantes de automoción.

¹⁰ La Coruña, Bilbao, Tarragona, Puertollano (Ciudad Real, la única refinería de interior) y Cartagena.

¹¹ Huelva, San Roque (Cádiz) y Tenerife.

¹² Castellón.

TABLA 2
CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA DE REFINO ESPAÑOLA Y DE OTROS PAÍSES

País	Número refinерías	Número operadores	Cuota primer operador	C3*	HHI*
España	9	3	58%	100%	4.531
Francia	13	5	55%	85%	3.661
Italia	17	10	34%	70%	1.749
Alemania	13	9	29%	62%	1.702
Reino Unido	10	9	19%	47%	1.313

* El índice C3 suma las cuotas de mercado de los tres primeros operadores. El índice Herfindahl-Hirschmann (HHI) suma los cuadrados de las cuotas de mercado de todos los operadores. El índice puede adoptar valores desde 0 hasta 10.000. En el análisis de concentraciones, la Comisión Europea y el Departamento de Justicia de los EEUU presumen que a partir de un nivel de 1.800-2.000 puntos, los mercados están altamente concentrados.

Fuente: CNC (2009 y 2011).

temer que éstos se apliquen mejores condiciones de precio o flexibilidad a sus propias estaciones, o penalicen estrategias comerciales que les perjudiquen empeorando las condiciones de suministro. Y el hecho de que la competencia en refino sea reducida puede acentuar estos riesgos.

La alternativa económica a adquirir carburantes producidos en España es importarlos, pero el operador que importe se encontrará con que sus costes de suministro son superiores a los de los operadores con capacidad de refino en España.

Primero, porque debido a la ausencia de conexiones por oleoducto entre España y cualquier país extranjero y al coste del transporte por ferrocarril o por camión cisterna, las importaciones se realizan normalmente por barco, de modo que el carburante importado soporta costes de seguros y fletes, de descarga en las terminales portuarias, de almacenamiento y de transporte hasta el lugar de consumo, costes que el producto refinado en España no soporta (o no en la misma cuantía). Además de las ventajas de costes, disponer de capacidad de refino en la proximidad de los puntos de venta minorista origina otra ventaja económica y técnica importante en términos de flexibilidad. Ante variaciones de demanda, es mucho más fácil modular el ritmo de producción de las refinерías que alterar los compromisos de importación o desviar a corto plazo petroleros hacia otros puertos. Además, las refinерías otorgan a sus propietarios una fuente de flexibilidad adicional, dado que tienen amplios depósitos de almacenamiento (aproximadamente el 60 por 100 de la capacidad de almacenamiento en España) que les permi-

ten alterar el ritmo de salida de los productos de la refinерía sin modificar el ritmo de refino.

Segundo, para importar carburantes es preciso contratar capacidad en una de las terminales de descarga ubicadas en los puertos españoles. La CNC estima que la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) tiene entre el 40 y el 50 por 100 de la capacidad potencial de almacenamiento de importación. Además, CLH es la única empresa, aparte de Repsol, que dispone de una red de depósitos de almacenamiento en el interior de la España peninsular. Estos depósitos no se utilizan para la importación pero sí para la distribución secundaria de carburantes, y muchos de sus almacenamientos están conectados por oleoducto a otros almacenamientos, pues CLH es el propietario y opera las redes de transporte por oleoducto de carburantes en España¹³. De esta manera, en muchas ocasiones, contratar con CLH puede ser la única alternativa económicamente viable para disponer de carburantes importados en diversas regiones del territorio peninsular¹⁴.

Pues bien, pese a la importancia estratégica de las redes de CLH para que los operadores alter- ▷

¹³ Con excepción del oleoducto que conecta las refinерías de Repsol ubicadas en Cartagena y Puertollano, propiedad de esta empresa.

¹⁴ A esto se suma el hecho de que geográficamente, parece existir una sustituibilidad limitada desde el punto de vista de la demanda entre depósitos de importación. De este modo, habida cuenta de la ventaja en términos de precios y de flexibilidad de que disponen las refinерías en territorio español en comparación con las importaciones de carburante, en el área geográfica cercana a cada refinерía ésta dispone de una posición competitiva privilegiada y no replicable. La adquisición de carburante directamente en otra refinерía o importarlo sería una opción económicamente poco o nada viable respecto al abastecimiento en dicha refinерía.

nativos puedan abastecerse al margen de los operadores con capacidad de refino en España, CLH no sólo no está sujeto a una regulación suficiente para facilitar que su funcionamiento sea eficiente y neutral, sino que los operadores con capacidad de refino en España tienen una presencia significativa en su accionariado y participan en su Consejo de Administración. Las participaciones de Repsol, Cepsa y BP suman algo menos del 30 por 100 del capital de CLH, y 5 de las 19 vocalías en el Consejo de Administración de CLH, más el presidente de CLH que, según indica la propia CLH en nota de prensa¹⁵, ha sido nombrado por unanimidad y a propuesta de Repsol. Así, existe el riesgo de que los operadores con capacidad de refino en España puedan acceder a información sensible sobre sus rivales e influir en la toma de decisiones estratégicas y comerciales de CLH. Decisiones que, por racionalidad económica, no es probable que favorezcan los intereses de sus competidores: desde restricciones en el acceso a las redes o depósitos, que pueden ser muy difícilmente detectables, con la regulación actual, por los supervisores del mercado, hasta orientar la política de inversiones de CLH hacia intereses contrarios al funcionamiento competitivo del mercado, como limitar la interconexión de redes o las mejoras en las instalaciones de transporte y almacenamiento.

Así, para los operadores sin capacidad de refino en España, las posibilidades económicamente viables de abastecerse de carburantes al margen de Repsol, Cepsa y BP (incluyendo las infraestructuras de transporte y almacenamiento controladas por ellos) son prácticamente inexistentes, lo que debilita notablemente la competencia potencial en el mercado minorista.

3.2. El segmento minorista del mercado

La ventaja de que disponen los operadores con capacidad de refino en España en el segmento ma-

yorista del mercado tiene su reflejo en el ámbito minorista. Repsol, Cepsa y BP son, respectivamente, el primero, segundo y tercer operadores en España en términos de número de estaciones de servicio abanderadas y ventas minoristas a través de estaciones de servicio. De las cerca de 9.000 estaciones de servicio que habría en España, la CNC estima que alrededor del 38 por 100 pertenecen a Repsol, el 16 por 100 a Cepsa y el 7 por 100 a BP; en total, cerca del 60 por 100 están abanderadas por estos tres operadores. GALP y DISA son, respectivamente, el cuarto y quinto operadores minoristas en España, con el 7 y el 5 por 100 de estaciones de servicio.

Además, los tres operadores con capacidad de refino disponen de las estaciones de servicio mayores por volumen de ventas. Así, por volumen de ventas Repsol, Cepsa y BP tienen, conjuntamente, una cuota de mercado del 73 por 100 en gasolinas y del 70 por 100 en gasóleos, porcentajes que resultan, respectivamente, un 13 por 100 y un 10 por 100 superiores a la cuota conjunta de estos tres operadores por número de estaciones de servicio.

La CNC también evidencia que, en prácticamente todas las provincias españolas, los tres operadores con capacidad de refino en España siguen el mismo orden relativo en términos de cuota de mercado, siendo Repsol el primer operador, seguido de Cepsa y luego por BP. No obstante, sin cambiar el *ranking*, cada operador es relativamente más fuerte allí donde están ubicadas sus refinerías y donde existen menos almacenamientos alternativos al sistema de CLH. Así, en la zona norte de España y en el centro peninsular, donde tiene sus refinerías de La Coruña, Bilbao y Puertollano, su cuota de mercado por ventas en estaciones de servicio es claramente superior a su media nacional. En Cataluña y en Murcia, donde Repsol tiene sus refinerías de Tarragona y Cartagena, esta relación, aunque se mantiene, sería menos intensa. Precisamente en estas zonas existen relativamente más almacenamientos privados de operadores ajenos a CLH que podrían, al menos parcialmente, incrementar la competencia relativa. BP es sen- ▷

¹⁵ Vid: www.clh.es/GrupoCLHCastellano/SalaPrensa/Noticias/ComunicadoPrensaLopezDeSilanes.htm

siblemente más fuerte en la Comunidad Valenciana, cerca de su refinería de Castellón, y Cepsa tiene mucha más presencia relativa, de nuevo, sin cambiar el *ranking*, en el sur de la España peninsular y en Canarias que en el resto de España, cerca de sus refinerías de Huelva, Algeciras y la única no peninsular, en Tenerife.

Por último, la ventaja de que disponen los operadores con capacidad de refino en España por sus refinerías y por su acceso y capacidad de influencia sobre CLH se ven reforzadas y retroalimentadas por las dificultades en el tramo minorista para abrir nuevas estaciones de servicio en España y para que las estaciones de servicio cambien ágilmente de suministrador.

En primer lugar, de acuerdo con datos de la CNE (Comisión Nacional de Energía), casi la mitad de las estaciones de servicio españolas son propiedad de operadores mayoristas¹⁶, y otro porcentaje importante de estaciones son gestionadas directamente por estos operadores, aunque no sean de su propiedad. Del resto de estaciones de servicio, un porcentaje muy importante están vinculadas a operadores mayoristas mediante contratos de suministro de carburantes en exclusiva, relaciones que normalmente comprenden también el abanderamiento de la estación (es decir, el derecho y la obligación de utilizar la marca comercial del suministrador mayorista y seguir ciertos aspectos de su política comercial). Y en muchas ocasiones, estas relaciones de abanderamiento y suministro en exclusiva son a muy largo plazo. En concreto, de acuerdo con estimaciones de la CNC, en la España peninsular tan sólo el 20 por 100 de las estaciones de servicio no son propiedad de los operadores mayoristas, ni gestionadas por éstos, ni están vinculadas a éstos por contratos de abanderamiento y suministro en exclusiva a largo plazo (periodos superiores a 5 años). Es decir, que cualquier ope-

rador que desee ampliar su red de estaciones de servicio en España (peninsular) se encuentra con que, a corto y medio plazo, el 80 por 100 restante de las estaciones de servicio son «inatacables» porque están vinculadas a largo y muy largo plazo con los operadores mayoristas instalados. Si a esta situación se añade el elevado grado de seguimiento, por las estaciones de servicio abanderadas, de los precios de venta máximos y recomendados comunicados por sus suministradores mayoristas¹⁷, el riesgo de que los operadores mayoristas coordinen, directa o indirectamente, los precios minoristas de su red se convierte en un verdadero problema de competencia¹⁸.

En segundo lugar, a lo anterior se unen las dificultades que encuentran los operadores para abrir nuevas estaciones de servicio. Por un lado, los instrumentos de planificación urbana habilitan muy pocos espacios potenciales para la instalación de estaciones de servicio en las zonas delimitadas por el planeamiento, y las autoridades municipales suelen ser muy reticentes a permitir la instalación de estaciones de servicio en suelo rural. Por otro lado, la obtención de las preceptivas licencias de instalación y operación suele ser una tarea extremadamente costosa y de resultado poco predecible para los operadores, que en muchas ocasiones se encuentran ante resistencias injustificadas y desproporcionadas, y en ocasiones incluso cómicas¹⁹, a la apertura de esta- ▷

¹⁷ Según datos de la CNC y la CNE, los precios que diariamente recomiendan Repsol, Cepsa y BP a sus respectivas redes se siguen por más del 90 por 100 de las estaciones de servicio.

¹⁸ De hecho, en su Resolución de 30.07.2009, la CNC sancionó a Repsol, Cepsa y BP por una infracción de las normas de competencia por fijar indirectamente el precio de venta al público en determinadas estaciones de servicio de sus respectivas redes. El Consejo de la CNC entendió que el efecto de estas conductas es que cada operador petrolífero controla los precios de venta al público de la práctica totalidad de las estaciones de servicio bajo su bandera, y de esta forma evita la competencia en precios entre las estaciones de su red y también entre estaciones de servicio de redes distintas, resultando en una ausencia de competencia entre las estaciones de servicio de las tres operadoras sancionadas.

¹⁹ Un operador minorista comentaba a los autores que en algún ayuntamiento los funcionarios municipales se asomaban con precaución y curiosidad a la puerta de sus despachos, entre sorprendidos y maravillados, cuando el representante de la empresa se atrevía a solicitar información sobre el procedimiento de apertura de una estación de servicio en la localidad.

¹⁶ El término operador mayorista se utiliza para designar a la empresa que formalmente introduce el carburante en el sistema logístico español. De esta forma, se denomina mayoristas tanto a los operadores que refinan en España (Repsol, Cepsa y BP) como a otros operadores que importan carburantes (como los ya citados GALP y DISA, entre muchos otros).

ciones de servicio. Por otra parte, la instalación de estaciones de servicio en las carreteras no ha tenido en cuenta suficientemente los criterios de competencia, y a menudo se observan tramos excesivamente prolongados de carreteras con estaciones de servicio del mismo operador.

Las dificultades para crecer y expandir las redes de estaciones de servicio captando nuevos puntos de suministro o abriendo nuevas estaciones de servicio provocan que las posiciones en el mercado de los operadores sean cada vez más inatacables en el tiempo, y que los nuevos entrantes o los operadores sin refinería en territorio español encuentren fuertes dificultades para iniciar o expandir sus redes. Así, en los últimos 10 años, las redes de estaciones de servicio de los diferentes operadores han permanecido relativamente constantes, y todos los crecimientos de cuota experimentados por operadores presentes han sido, casi exclusivamente, resultado de operaciones de fusión y adquisición empresarial. Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre en otros países comparables, y en particular en Francia, los hipermercados y supermercados, que son empíricamente los agentes más dinamizadores del mercado, representan en España una porción escasa del total de estaciones de servicio, en torno al 3 por 100, cuando en Francia suponen el 60-70 por 100 de las estaciones.

4. Mejorar la situación de competencia: las recomendaciones de la CNC

Tanto la CNC como la CNE, en sus respectivos informes de octubre de 2012, consideran que los problemas de competencia en el mercado español de carburantes de automoción se originan o refuerzan por factores estructurales que favorecen la posición de las principales empresas instaladas frente a los nuevos entrantes y frente a las empresas de menor tamaño que operan en el mercado. Ambas instituciones postulan la introducción de medidas regulatorias con el objetivo de incrementar la competencia efectiva en el mercado. La CNE analiza únicamente el segmento minorista del mer-

cado y, por tanto, no realiza recomendaciones sobre el refino, la logística o la distribución mayorista de carburantes. La CNC realiza un análisis de toda la cadena de valor y proporciona recomendaciones simultáneas sobre el segmento mayorista y sobre el segmento minorista del mercado.

La CNC realiza un total de 23 recomendaciones, de las cuales 16 están dirigidas al segmento mayorista del mercado y 7 al segmento minorista. No se pretende aquí, por razones de extensión, exponer una por una estas recomendaciones, pero sí discutir su esencia y los dos principios sobre los que están formuladas: el carácter asimétrico de las obligaciones y la actuación simultánea sobre las barreras en la parte mayorista y en la parte minorista del mercado.

En primer lugar, las recomendaciones de la CNC parten de la situación descrita en el apartado anterior. Los operadores con capacidad de refino en España están en una posición muy privilegiada respecto al resto de operadores, que la CNC califica de «*poder de mercado significativo*», razón por la cual considera necesario introducir asimetría en la regulación que, al ser relativamente favorable a los operadores sin capacidad de refino en España, pueda mitigar el poder de mercado significativo de los propietarios de las refinerías en España.

Si un economista de otro planeta aterrizase mañana en cualquier punto de España, diagnosticaría sin polémica que el aprovisionamiento y venta mayorista de carburantes en el país está controlado por los tres operadores incumbentes con capacidad de refino en España (Repsol, Cepsa y BP), que disponen en exclusiva de las únicas instalaciones de refino que existen desde 1970, con las que suministran a sus estaciones y a las de sus rivales; también tienen una capacidad singular e irreplicable de acceder a información e influir en la toma de decisiones de CLH, titular único, privado e insuficientemente regulado de todas las redes de transportes por oleoducto que, sin conexión con el extranjero, existen en España y, adicionalmente, propietario de la mayor parte de las instalaciones en el mercado conexo de almacenamientos fuera de refinería. Este control de los aprovisionamientos es un factor adicional que ▷

dificulta que puedan aparecer otros operadores con capacidad para competir eficazmente con los incumbentes. A todo lo anterior se suman fuertes barreras a la expansión de los operadores en el segmento minorista del mercado, de forma que tampoco aparecen operadores minoristas con una base suficiente de estaciones de servicio para poder competir en España. Esta estructura sectorial, que ofrece notables ventajas competitivas a los operadores petrolíferos con capacidad de refino en España, explica suficientemente que los operadores internacionales que accedieron al mercado español tras la liberalización de los noventa no fueran capaces de permanecer pese a los elevados precios y márgenes existentes en el mercado y cómo, desde entonces, no han existido alternativas reales. Por ello, la introducción de competencia requiere medidas diferentes sobre los operadores más grandes, que tienen capacidad de refino, y los que no.

Y en segundo lugar, la CNC insiste en que el poder de mercado de los operadores con capacidad de refino en España se explica también por su posición hegemónica en el segmento mayorista del mercado (el aprovisionamiento y venta mayorista de carburantes de automoción en España), de forma que no es previsible que la competencia pueda incrementarse rebajando únicamente las barreras de entrada en el segmento minorista del mercado. Para la CNC, las medidas favorecedoras de la competencia en el segmento minorista del mercado son necesarias, imprescindibles, pero deben ser simultáneas a la aplicación de medidas favorecedoras de la competencia en el segmento mayorista. Aplicadas únicamente en uno de los segmentos, especialmente si fuese el minorista, las medidas aisladas, desgajadas del paquete propuesto por la CNC, pueden ser contraproducentes en algunos aspectos para la competencia. Las empresas que están ahora mismo en mejor disposición relativa para aprovechar una reducción de las barreras en el segmento minorista son, precisamente, los operadores que tienen capacidad de refino en España y poder de mercado significativo también en el tramo mayorista. Es preciso, por

tanto, para la CNC, favorecer que todos los operadores, efectivos y potenciales, puedan abastecerse sin depender necesariamente de los operadores con capacidad de refino en España para asegurar que habrá una competencia más fuerte en el segmento minorista del mercado.

5. Conclusiones

En octubre de 2012, la CNC publicó el cuarto de una serie de informes en los que lleva a cabo un análisis integral sobre la competencia efectiva en el sector de carburantes de automoción en España. La CNC mantiene desde hace cinco años un diagnóstico constante y muy negativo de la situación de la competencia en los mercados españoles de carburantes de automoción, de manera que las conclusiones de este informe refuerzan aún más las de los anteriores: el origen de esta situación es la posición en toda la cadena de valor, desde el aprovisionamiento a la distribución minorista, de los escasos operadores con capacidad de refino en España. Posición que la CNC califica de *«poder de mercado significativo»*.

Para paliar la situación constatada de déficit de competencia efectiva, la CNC propone veintitrés recomendaciones que van dirigidas paralelamente al segmento mayorista y al segmento minorista del mercado, con el objetivo de remover las barreras a la entrada y expansión de los operadores. La CNC advierte que para la eficacia de este paquete de medidas es necesario que se adopten simultáneamente sobre la parte mayorista y la parte minorista del mercado.

En opinión de los autores, es relevante y diferenciador este informe, respecto a los tres anteriores, que ha sido elaborado por la CNC a petición del Gobierno. De hecho, pocos meses después de la publicación de los informes de la CNC y de la CNE, el Gobierno ha aprobado una serie de medidas dirigidas a fomentar la competencia efectiva en los mercados mediante el Real Decreto-ley 4/2013, cuya exposición de motivos indica haberse inspirado en ▷

los informes de la CNC y la CNE. Esto supone un salto cualitativo que merece destacarse y que revelaría la voluntad del Gobierno de tratar una situación preocupante desde el punto de vista de la competencia, de los consumidores finales y de la eficiencia y la competitividad de la economía española en su conjunto.

Dicho lo anterior, los autores no pueden dejar de constatar que no se han introducido, a abril del 2013, diversas recomendaciones de los informes de la CNC, especialmente las referidas al segmento mayorista del mercado. Como sostiene la CNC, es esencial que las reformas en los mercados de carburantes reduzcan las barreras que confieren a las compañías con instalaciones de refino en territorio español un poder de mercado significativo, barreras que se observan simultáneamente en el segmento mayorista y en el segmento minorista del mercado. La reforma iniciada se centra singularmente en la parte minorista del mercado, en la que se echan en falta algunas recomendaciones efectuadas por la CNC de importancia para un funcionamiento más competitivo del sector como, por ejemplo, el fomento de la competencia en las carreteras. Con carácter aún más fundamental, quedan pendientes las medidas más relevantes del informe de la CNC dirigidas al segmento mayorista, como son, por ejemplo, los límites a la presencia de los operadores en el accionariado de CLH, el control de las tarifas por el uso de las infraestructuras de esta empresa, el mayor seguimiento del desarrollo de las inversiones por parte del

Gobierno o el acceso de terceros a los almacenamientos ubicados en las refinerías, que representan más de la mitad de la capacidad en España y actualmente son de uso exclusivo de sus propietarios. Es recomendable que la acción del Gobierno se dirija a paliar estas carencias pues, de lo contrario, se reduciría la efectividad de las reformas iniciadas y el impulso a la competencia en un sector trascendental para la competitividad de la economía española y el interés de sus consumidores y usuarios.

Bibliografía

- [1] COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (2012): Informe en relación al análisis del mercado español de la distribución de gasolina y gasóleo a través del canal de estaciones de servicio.
- [2] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2009): Informe sobre la Competencia en el Sector de Carburantes de Automoción.
- [3] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2011): Informe de seguimiento del Informe de Carburantes para Automoción de la CNC.
- [4] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2012): Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España.
- [5] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2012): 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.

