



**E/CNMC/002/15 ESTUDIO SOBRE EL  
MERCADO MAYORISTA DE  
CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN  
EN ESPAÑA**

**24 de junio de 2015**

**ESTUDIO SOBRE EL MERCADO MAYORISTA DE CARBURANTES DE  
AUTOMOCIÓN EN ESPAÑA**

---

**INDICE**

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | <b>3</b>  |
|             | <i>I.1. Alcance y objetivo de Informe</i> .....  | <b>3</b>  |
|             | <i>I.2. Antecedentes nacionales y europeos</i> .....   | <b>5</b>  |
|             | <i>I.3. Desarrollo regulatorio reciente en el mercado mayorista</i> .....  | <b>6</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO MAYORISTA<br/>DE CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN EN ESPAÑA</b> .....                              | <b>8</b>  |
|             | <i>II.1. Mercado de carburantes de automoción</i> .....  | <b>8</b>  |
|             | <i>II.1.1. Estructura del sector de carburantes de automoción</i> .....  | <b>9</b>  |
|             | <b>II.2. Aprovisionamiento de carburantes de automoción</b> .....  | <b>13</b> |
|             | <i>II.2.1. Producción nacional y Capacidad de Refino</i> .....   | <b>13</b> |
|             | <i>II.2.2. Importaciones de Carburantes de Automoción</i> .....  | <b>17</b> |
|             | <b>II.3. Precios de los carburantes de automoción y margen bruto de<br/>distribución</b> .....   | <b>28</b> |
|             | <i>II.3.1. Precios antes de impuestos (PAI) de gasolina y gasóleo en<br/>España</i> 29   |           |
|             | <i>II.3.2. Comparativa Europea y evolución del PAI</i> .....   | <b>35</b> |
|             | <i>II.3.3. Análisis y evolución del margen bruto del distribuidor en España</i> ....   | <b>38</b> |
|             | <b>II.4. Logística: distribución de gasolinas y gasóleos dentro del<br/>territorio español</b> .....                                   | <b>54</b> |
|             | <i>II.4.1. Condiciones de acceso a instalaciones logísticas: normativa<br/>nacional</i> 55   |           |
|             | <i>II.4.2. Capacidad de las Instalaciones de Almacenamiento</i> .....  | <b>56</b> |
|             | <i>II.4.3. Acceso y capacidad disponible de la red de oleoductos dentro del<br/>territorio español</i> .....                           | <b>73</b> |
|             | <i>II.4.4. Distribución mayorista de carburantes de automoción a las<br/>EE.SS. en España: descripción y normativa aplicable</i> ..... | <b>78</b> |
|             | <i>II.4.5. Integración vertical y poder de mercado</i> .....   | <b>85</b> |
| <b>III.</b> | <b>FACTORES QUE LIMITAN EL GRADO DE COMPETENCIA EN EL<br/>SECTOR 104</b>   |           |

|               |  |            |
|---------------|--|------------|
| <b>III.1.</b> | <b>Problemas derivados de la posición de CLH en el mercado de distribución y transporte de carburantes .....</b>           | <b>104</b> |
| III.1.1.      | Elevados costes logísticos .....   | 105        |
| III.1.2.      | Falta de alternativas de distribución en territorio español: problemas de almacenamiento y transporte por oleoductos ..... | 112        |
| III.1.3.      | Problemas derivados de la estructura de poder de CLH .....   | 114        |
| <b>III.2.</b> | <b>Factores estructurales.....</b>   | <b>118</b> |
| III.2.1.      | Concentración de la oferta de suministro.....  | 119        |
| III.2.2.      | Integración vertical y poder de mercado de los operadores con capacidad de refino .....                                    | 121        |
| III.2.3.      | Barreras a la entrada y expansión de los operadores mayoristas de carburantes en España .....                              | 130        |
| <b>III.3.</b> | <b>Problemas derivados de la obligación de mantener existencias mínimas de seguridad.....</b>                              | <b>138</b> |
| III.3.1.      | Costes asociados a las existencias mínimas de seguridad .....  | 141        |
| III.3.2.      | Problemas derivados de la aplicación de la normativa europea al territorio español.....                                    | 143        |
| III.3.3.      | Riesgo de efectos coordinados.....   | 147        |
| <b>IV.</b>    | <b>CONCLUSIONES .....</b>  | <b>154</b> |
| <b>V.</b>     | <b>RECOMENDACIONES.....</b>  | <b>157</b> |
| V.1.          | Primera: órganos de gobierno y accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) .....                          | 157        |
| V.2.          | Segunda: control sobre la actividad de almacenamiento y transporte de CLH.....   | 158        |
| V.3.          | Tercera: control sobre las existencias mínimas de seguridad.....   | 160        |
| V.4.          | Cuarta: limitar la influencia de los operadores integrados verticalmente con capacidad de refino.....                      | 163        |
| V.5.          | Quinta: competencia en la actividad de refino.....   | 164        |

## I. INTRODUCCIÓN

### *I.1. Alcance y objetivo de Informe*

1. El 29 de junio de 2012, la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) publicó el Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España (2012), así como posteriormente, el 2 de octubre de 2012, se aprobó el *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*. La extinta Comisión Nacional de la Energía ha realizado diversos seguimientos del mercado mayorista de carburantes.
2. En dichos informes se constataba la existencia de numerosas barreras a la entrada y a la expansión de nuevos operadores en el mercado de carburantes de automoción, con especial énfasis en el segmento minorista o de venta de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio (en adelante EE.SS.). Los informes planteaban una serie de recomendaciones dirigidas a las Administraciones Públicas y al poder legislativo para mejorar el funcionamiento del mercado y facilitar una dinámica competitiva más eficiente en el sector. Algunas de las recomendaciones planteadas<sup>1</sup>, en especial dirigidas al segmento minorista, fueron incluidas en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación del empleo.
3. A pesar de las medidas favorables a la competencia introducidas por la Ley 11/2013, hasta la fecha, los indicadores del mercado (y en particular los precios) no apuntan a una mejora de la competencia efectiva en el sector, dado el incremento sostenido de los márgenes de distribución

---

<sup>1</sup> Se establecieron 23 recomendaciones: 16 dirigidas al tramo mayorista y siete al tramo minorista.

mayorista (MBD) y la persistencia del diferencial de precios antes de impuestos entre España y los principales socios europeos; asimismo, las barreras de entrada y de expansión aún persisten y las importaciones de carburantes siguen sin disciplinar el mercado.

4. El presente informe profundiza en los factores apuntados en anteriores estudios de la CNMC, que contribuyen a limitar la competencia efectiva en el mercado de carburantes de automoción en España. **En particular, el informe se centra en el análisis del mercado mayorista**, mercado que recientemente no ha sido objeto de un análisis en profundidad desde el ámbito de la competencia, y donde la falta de dinamismo podría limitar tanto la competencia de los operadores minoristas aguas abajo, como el efecto de las medidas introducidas por la Ley 11/2013 en el mercado minorista. No en vano, la existencia de suficientes alternativas de suministro mayorista tiene un efecto potenciador sobre la competencia en el sector minorista de estaciones de servicio.
5. El informe se estructura en tres apartados, además de la introducción. El apartado II 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 III señala **factores que contribuyen, a juicio de la CNMC, a la escasa competencia que se observa en el sector** y que pueden contribuir a la existencia de precios y márgenes ineficientes y superiores a los observados en otros países. El apartado IV contiene las **principales conclusiones del informe, así como una serie de recomendaciones dirigidas a las Administraciones Públicas competentes** con el objeto de mejorar la competencia efectiva y la regulación económica eficiente en el mercado mayorista de carburantes de automoción en España.

*1.2. Antecedentes nacionales y europeos*

6. El sector de los carburantes de automoción en España ha sido objeto frecuente de atención desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente. En los últimos años, las extintas CNC y CNE, la propia CNMC, otras autoridades de competencia nacionales y la Comisión Europea han llevado a cabo numerosas investigaciones y estudios sobre el sector, en los que se analiza en el mercado de carburantes de automoción, con un especial énfasis en la parte minorista. En términos generales se apunta a un problema estructural de falta de competencia en el sector. En concreto, la CNC puso de manifiesto las restricciones a la competencia presentes en el mercado mayorista y minorista de carburantes de automoción a través de diferentes informes<sup>2</sup>. Del mismo modo, la CNE ha elaborado, entre otros, informes anuales de supervisión del mercado de hidrocarburos líquidos, así como informes micro en ámbitos territoriales reducidos e informes con periodicidad mensual sobre la evolución de los indicadores de precios y de los márgenes brutos de comercialización de los carburantes<sup>3</sup>. Posteriormente la CNMC ha analizado el mercado de distribución de carburantes a través de estaciones de servicio en el municipio de Leganés<sup>4</sup>, además de continuar el análisis mensual sobre la distribución de carburantes en estaciones de servicio. Asimismo, en 2013 la OCDE<sup>5</sup> publicó un informe sobre el

---

<sup>2</sup> Ejemplo de ello son el Informe sobre la Competencia en el Sector de Carburantes de Automoción (2009), Informe de seguimiento del Informe de Carburantes para Automoción de la CNC (2011), Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España (2012), e 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 (2012).

<sup>3</sup> Informes Anuales sobre “El mercado español de la distribución de gasolina y gasóleo a través del canal de estaciones de servicio”, “Informes de “Supervisión macro de estaciones de servicio: informe mensual de precios de los carburantes en España y la UE”, informes de “Supervisión micro del mercado español de estaciones de servicio”, etc.

<sup>4</sup> Informe del mercado de distribución de carburantes a través de estaciones de servicio en el municipio de Leganés y recomendaciones al municipio para aumentar la competencia y el beneficio de los consumidores (2014) y el Informe Propuesta de la CNMC en relación con la modificación del Artículo 43 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (2014).

<sup>5</sup> Competition in Road Fuel, Policy Roundtables. OECD, 2013.

mercado de combustibles de automoción, indicando que el mercado español podría presentar una falta de competencia efectiva debida a la estructura oligopolística del mercado y a las barreras, que podría incentivar la aparición de potenciales prácticas concertadas por parte de los operadores con capacidad de refino. Autoridades de Competencia Nacionales también han mostrado interés en este mercado. A modo de ejemplo, cabe citar la unidad de transparencia de precios que recientemente ha creado el Bundeskartellamt, o el estudio sobre el fenómeno de los “*cohetes y las plumas*” analizado por la extinta OFT (en la actualidad Competition & Markets Authority –CMA). Por último, la extinta CNC también ha analizado este mercado en numerosas ocasiones desde la óptica de la aplicación del derecho de defensa de la competencia<sup>6</sup>.

### *1.3. Desarrollo regulatorio reciente en el mercado mayorista*

7. Siguiendo algunas de las recomendaciones incluidas en los informes de la CNC y la CNE sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y por la Secretaría de Estado de Energía, el Gobierno adoptó el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, posteriormente tramitado y aprobado por el Parlamento como Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación del empleo, cuyas disposiciones incluían cambios en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, orientados al impulso de la competencia en el mercado de carburantes de automoción. La mayor parte de las medidas adoptadas por el Real Decreto afectaban al segmento de distribución minorista de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio. No obstante, la Ley 11/2013 también incluía algunas medidas para favorecer la competencia en el segmento mayorista del mercado. En concreto, en el ámbito

---

<sup>6</sup> Asuntos S/0474/13 y S/0484/13.

mayorista, la Ley *“considera necesario garantizar que la eficiencia de la logística de hidrocarburos permita que los costes de distribución sean lo más bajos posibles. Por este motivo, se modifican los artículos 41, 43 y 109 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, y se profundiza en el régimen de supervisión de las instalaciones logísticas y de almacenamiento que tienen obligación de acceso de terceros en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias, lo que permitirá a las administraciones públicas seguir adecuadamente la actividad desarrollada por estas compañías y su incidencia en la competencia en el mercado”*. A partir de la entrada en vigor de la Ley 11/2013, el régimen de supervisión de las instalaciones logísticas y de almacenamiento queda modificado como sigue:

1. Los titulares de instalaciones fijas de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos deberán: (i) permitir el acceso de terceros mediante un procedimiento negociado, en condiciones técnicas y económicas no discriminatorias, transparentes y objetivas, aplicando precios que deberán hacer públicos; (ii) comunicar a la CNE (actual CNMC) las peticiones de acceso, los contratos, la relación de precios de sus instalaciones y la metodología de sus tarifas. Asimismo, deberán publicar la capacidad utilizada y disponible de sus instalaciones.
  2. En su gestión, los titulares de instalaciones fijas de almacenamiento y transporte evitarán cualquier conflicto de interés entre accionistas y usuarios de los servicios.
8. A pesar de las recientes medidas introducidas, la competencia efectiva en el mercado mayorista de carburantes no parece haber mejorado sustancialmente en el último período. Estas nuevas medidas parecen no haber sido suficientes, hasta la fecha, para favorecer la entrada de nuevos operadores y dinamizar el mercado. Así, los indicadores apuntan a un posible deterioro de la competencia efectiva en el segmento. En concreto, durante los últimos periodos ha habido una disminución de las



importaciones, las cuales continúan sin disciplinar el mercado de carburantes en España, y un incremento sostenido de los márgenes brutos de distribución, encareciendo, con ello, el coste del carburante que deben soportar las estaciones de servicio en el mercado aguas abajo y, en consecuencia, los consumidores.

9. Es necesario, por tanto, realizar un análisis en profundidad de las potenciales barreras de entrada que existen en el mercado de carburantes y determinar las causas subyacentes a la falta de competencia efectiva para, finalmente, establecer una serie de recomendaciones dirigidas a fomentar una mayor competencia efectiva en el sector y una regulación económica más eficiente.

## **II. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO MAYORISTA DE CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN EN ESPAÑA**

### *II.1. Mercado de carburantes de automoción*

10. El sector de carburantes de automoción en España ha pasado, en poco menos de veinte años, de una estructura monopolística con titularidad pública a ser un mercado prácticamente liberalizado. El proceso de liberalización se inició a mediados de los años '80 con la eliminación de las barreras a la importación y exportación de los productos derivados del petróleo. En 1992 la liberalización del sector se aceleró significativamente al perder la condición de "*servicio público*" prestado en régimen de monopolio. Así, el mercado de carburantes de automoción se convierte, a partir de ese momento, en un servicio de interés general prestado por agentes libremente establecidos en régimen de competencia. Unos años más tarde, y coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley de Hidrocarburos de 1998, las actividades de refino, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos (incluidos los carburantes de automoción) podrán ser realizadas por

cualquier agente económico, previa autorización administrativa. Se mantienen, como excepción, las actividades de exploración petrolífera<sup>7</sup>.

11. Pese al esfuerzo liberalizador, el mercado de carburantes de automoción en España continúa siendo un mercado con un elevado grado de concentración en todas las fases del negocio y con sólo tres operadores con capacidad de refino aguas arriba (Repsol, Cepsa y BP). Dos de ellos, Repsol y Cepsa, son herederos directos del antiguo monopolio estatal, Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos Sociedad Anónima (Campsa). Este monopolio se extendía a los mercados conexos de la distribución mayorista y minorista a través de las EE.SS. El proceso de liberalización ha conseguido disminuir el grado de integración vertical de los mercados de carburantes de automoción en España. Sin embargo, esta disminución no ha resultado suficiente para garantizar un mercado de carburantes competitivo.
12. Para asegurar la existencia de una mayor competencia en el mercado español de carburantes de automoción es esencial que las relaciones entre las refinerías no supongan un mayor obstáculo a la competencia en el sector.

#### *II.1.1. Estructura del sector de carburantes de automoción*

13. El mercado de carburantes de automoción en España es de especial importancia dada su incidencia sobre la economía, el funcionamiento de las empresas y su impacto sobre los consumidores finales, así como por sus efectos arrastre sobre la práctica totalidad de los sectores productivos. Se trata, asimismo, de un mercado donde los productos son

---

<sup>7</sup> Según los artículos 7 y 8 de la Ley 34/1998 de Hidrocarburos, las actividades de exploración petrolífera podrán realizarse previa autorización de los siguientes permisos, autorizaciones y concesiones: (i) deberá obtenerse una autorización de exploración, que faculta a su titular para la realización de trabajos de exploración, posteriormente se deberá tramitar (ii) un permiso de investigación, que faculta a su titular para investigar, en exclusiva, en una superficie determinada y, finalmente, se deberá obtener (iii) la concesión de explotación, que faculta a su titular para realizar el aprovechamiento de los recursos descubiertos.

homogéneos e indiferenciados, y donde la competencia es básicamente en base a precios. Los consumidores, por tanto, tienen incentivos para abastecerse del operador que les ofrece un menor precio. Idealmente, podría darse el caso de un operador mayorista que cambiara el 100% de su suministro a un operador que le ofreciera condiciones económicas más beneficiosas. Sin embargo, existen costes asociados a esta conducta en el mercado de carburantes de automoción español, tales como costes de búsqueda y costes de transacción<sup>8</sup> derivados del cambio de proveedor, así como obstáculos a tales prácticas, como la dependencia de suministro derivada de un poder de mercado de una determinada compañía en un determinado territorio. Estos costes y obstáculos reducen la competencia en el mercado, pudiendo resultar en precios de mercado por encima de los precios esperados en un entorno competitivo.

14. El mercado de carburantes de automoción forma parte de un sector económico más amplio, el del petróleo, que incluye todas las actividades económicas relacionadas con los procesos y productos obtenidos a partir del petróleo. Existen diversas fases en el proceso productivo de los productos derivados del petróleo. En el caso de los carburantes de

---

<sup>8</sup> Estos costes no son específicos del caso español, aunque, tal y como mencionan estudios previos de la CNC sobre el mercado de carburantes y en concreto el *Estudio 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*, el mercado español presenta características diferenciales respecto a otros países comunitarios que agudizan, entre otros, estos costes de búsqueda. De hecho, 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. Específicamente para el mercado español se apunta en este estudio: “*En este sentido, dada la escasa presencia en el mercado español de operadores con amplia capacidad de publicitar sus precios, como es el caso de las estaciones de servicios en grandes superficies comerciales, el impulso a la nueva instalación de este tipo de operadores puede contribuir a reducir esos costes de búsqueda y consecuentemente a incrementar la competencia en el mercado minorista. De igual manera otras medidas de fomento de la transparencia de los precios de venta al público de las estaciones de servicio, como la potenciación del acceso a los precios de estaciones de servicio en tiempo real y desde dispositivos móviles, contribuirían a reducir los mencionados costes de búsqueda.*”

automoción, las principales fases de la producción y comercialización de gasolinas y gasóleos son las siguientes<sup>9</sup>:

1. Prospección y extracción de petróleo: consiste en la localización de yacimientos de crudo y en la realización de los trabajos necesarios para la extracción y almacenamiento del producto. El petróleo se transporta por oleoducto o buques desde los centros de producción a las refinerías. Se trata de un mercado global donde operan grandes grupos internacionales.
2. Refino del crudo: tratamiento industrial del crudo en refinerías a efectos de obtener gasolinas y gasóleos (en el proceso de refino se producen, a partir de las distintas fracciones del crudo, otros productos derivados del petróleo, además de los carburantes de automoción). Los operadores económicos en esta segunda fase son los propietarios de refinerías (en la mayoría de los casos, grandes compañías petroleras). Los propietarios de las 9 refinerías emplazadas en territorio español son Cepsa, Repsol y BP. El mercado de refino español es, por tanto, un mercado oligopolístico altamente concentrado.
3. Aprovisionamiento o primera venta de los productos refinados: Los operadores que actúan en esta fase son (i) los propietarios de refinerías, los cuales comercializan directamente los carburantes, o (ii) los operadores independientes que adquieren los productos de las refinerías y los comercializan en su propio nombre.
4. Logística: comprende tanto la distribución primaria como la distribución secundaria. La distribución primaria consiste en el transporte de los productos desde las refinerías (o puertos de

---

<sup>9</sup> Expediente C/0366/11 CEPESA/CHESA (CNC).

importación) hasta las instalaciones de almacenamiento. La distribución secundaria consiste en el transporte y entrega de los productos a los puntos de venta o consumo, en este caso, las EE.SS. En España la distribución secundaria se realiza fundamentalmente mediante oleoductos o camiones cisterna para distancias cortas.

5. Distribución de los productos refinados. Tradicionalmente, en la distribución de carburantes y combustibles se suele distinguir entre distribución minorista (o “en red”) y mayorista (o “fuera de red” o “extra-red”). La distribución mayorista comprende la venta directa de carburantes a clientes comerciales o industriales y a revendedores minoristas independientes (EE.SS. no integradas en una de las redes existentes). Las compañías que operan en este segmento son, o bien las compañías petroleras propietarias de refinería, o bien operadores mayoristas de carburantes que comercializan sus productos vendiéndolos a la distribución minorista. Si bien existen dos tipos de clientes en este segmento, este estudio se centra en el mercado mayorista de carburantes de automoción a EE.SS. No se incluyen, por tanto, las ventas directas a clientes industriales o comerciales puros.

La distribución minorista consiste en la venta de carburantes de automoción a los consumidores finales en EE.SS.; los operadores que realizan esta actividad son fundamentalmente las compañías petroleras que disponen de redes de EE.SS., en propiedad o vinculadas a través de contratos. Existen, también, EE.SS. independientes que no forman parte de ninguna red de EE.SS. verticalmente integradas.

15. Los operadores del mercado de carburantes de automoción en España suelen desarrollar sus actividades en diversas fases de negocio, estando normalmente presentes en más de dos fases de forma simultánea. Los

grandes grupos, tales como Cepsa, BP y, sobretudo, Repsol, se encuentran presentes en todas las fases. El mercado de carburantes de automoción en España se encuentra, en consecuencia, fuertemente integrado verticalmente.

16. En los apartados siguientes se analizarán en profundidad las principales fases de la producción y comercialización de los carburantes de automoción en España.

## *II.2. Aprovisionamiento de carburantes de automoción*

17. El aprovisionamiento de carburantes de automoción es el primer nivel nacional de distribución de carburantes. Incluye tanto el carburante refinado, que proviene de las refinerías en territorio español, destinado al mercado nacional, como las importaciones a través de los puertos españoles.

### *II.2.1. Producción nacional y Capacidad de Refino*

18. En territorio español existen 9 refinerías<sup>10</sup> que producen carburantes de automoción (8 de las cuales se encuentran en territorio peninsular, y una en el archipiélago canario). De los principales socios europeos, tan sólo Alemania e Italia superan a España en número de refinerías.<sup>11</sup> Repsol tiene cinco (Coruña, Bilbao –bajo la enseña Petronor<sup>12</sup>-, Tarragona, Puertollano y Cartagena), Cepsa tres (Huelva, Algeciras y Tenerife) y BP una (Castellón). La Tabla 1 muestra la estructura actual de la capacidad de refino en España:

---

<sup>10</sup> La refinería de ASES (50% Repsol, 50% Cepsa) no se incluye al procesar únicamente productos asfálticos.

<sup>11</sup> Alemania e Italia poseen 11 refinerías, respectivamente, frente a las 9 en España. Fuente: AOP – Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos.

<sup>12</sup> Repsol controla el 85,98% de Petronor.

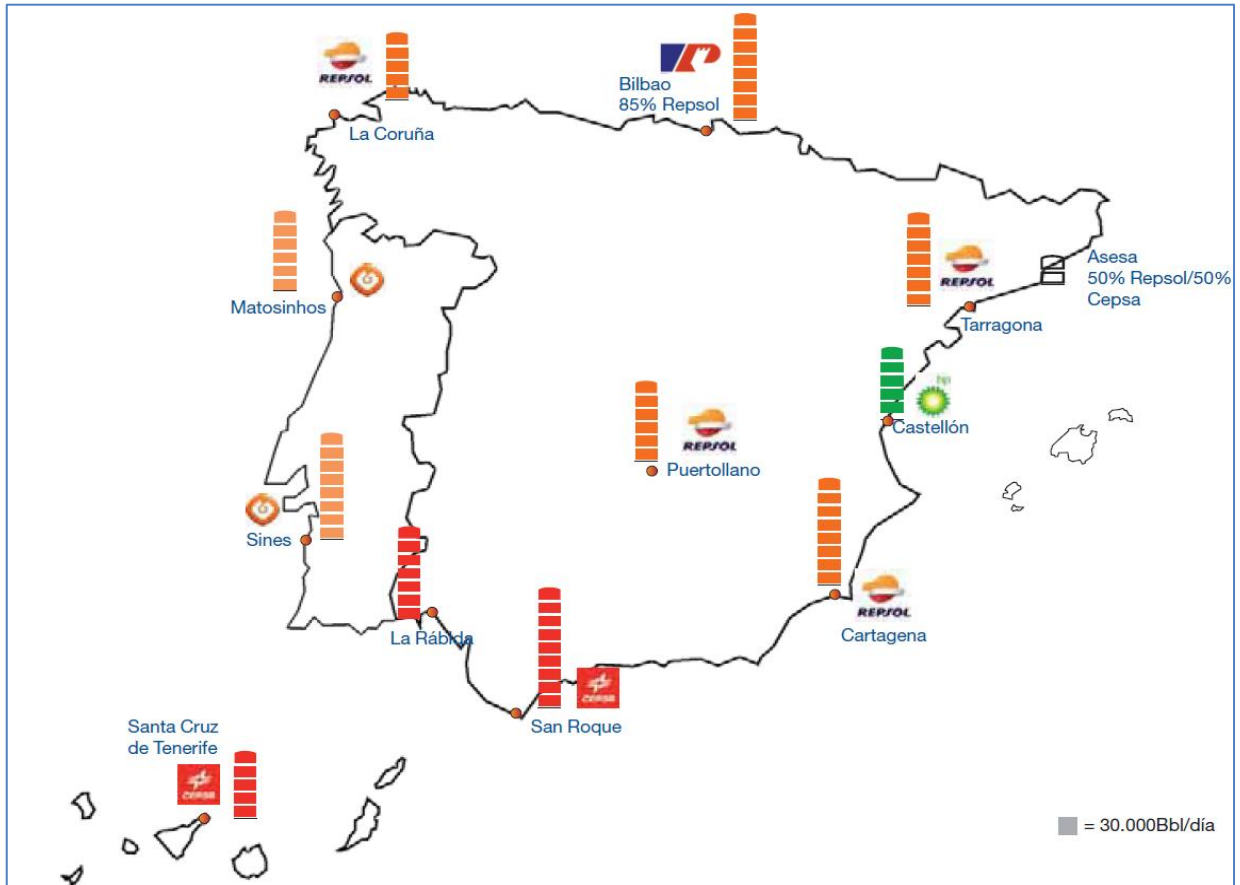
*Tabla 1. Capacidad de refino de carburantes en España (2014)*

| Operador      | Refinería   | Capacidad (MTm/año) | % sobre el total (refinerías) | % sobre el total (empresas) |
|---------------|-------------|---------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| <b>Repsol</b> | Cartagena   | 11                  | 14,53%                        | 58,78%                      |
|               | La Coruña   | 6                   | 7,93%                         |                             |
|               | Puertollano | 7,5                 | 9,91%                         |                             |
|               | Tarragona   | 9                   | 11,89%                        |                             |
|               | Bilbao      | 11                  | 14,53%                        |                             |
| <b>Cepsa</b>  | Algeciras   | 12                  | 15,85%                        | 34,08%                      |
|               | Huelva      | 9,2                 | 12,15%                        |                             |
|               | Tenerife    | 4,6                 | 6,08%                         |                             |
| <b>BP</b>     | Castellón   | 5,4                 | 7,13%                         | 7,13%                       |
| <b>TOTAL</b>  |             |                     |                               | <b>100,00%</b>              |

*Fuente: elaboración propia a partir del Informe de AOP: "El refino en España y Portugal"*

19. La localización geográfica de las refinerías españolas se muestra en el siguiente mapa:

Mapa 1: Localización geográfica de las refinerías en España y Portugal.



Fuente: AOP

20. España es uno de los países europeos con mayor grado de concentración en la Unión Europea<sup>13</sup> en la propiedad de las refinerías, donde la capacidad de refino se concentra únicamente en tres empresas: Repsol controla el 58,78% de la capacidad de refino en España, Cepsa el 34,08% y BP el 7,13%.

<sup>13</sup> De los países de la Unión Europea con más de 5 refinerías (i.e. con una estructura más cercana al mercado de refino español), sólo en el caso de Francia el mercado está tan concentrado como en España (con 3 operadores), en los demás países el mercado de refino está mucho menos concentrado: en Alemania existen 10 operadores, en Reino Unido 7, en Italia 7 y en Holanda 6.



21. Asimismo, España posee una capacidad de refino superior a la media de la Unión Europea. La capacidad de refino ibérico de 75,7 MMTm/año<sup>14</sup> se debe a las inversiones realizadas en los últimos años en muchas de las refinerías españolas. Ese esfuerzo inversor, llevado a cabo entre 2008 y 2013, superó los 6.500 millones de euros<sup>15</sup>.
22. Estas inversiones, si bien realizadas en un período de crisis económica, responden al drástico cambio del consumo interno de carburantes de automoción, que a su vez, es fruto del intenso proceso de “dieselización” que ha sufrido el parque automovilístico español durante los últimos años. Desde el año 2005 la demanda de destilados medios (entre los cuales se encuentra el gasóleo) ha pasado de representar el 38% del conjunto del mercado español al 54% en 2010. En el mismo periodo, la demanda de gasolina y otros productos ligeros se ha reducido del 18% al 14% del total. La perspectiva es que esta tendencia continúe y la demanda de destilados medios suponga un 62% del total en el año 2020.<sup>16</sup> Tras las inversiones realizadas, las refinerías españolas han perseguido adaptar su producción al mix de producto del mercado, mejorar la eficiencia energética y el impacto sobre el medioambiente<sup>17</sup>.
23. Todo ello se ha reflejado en la balanza comercial española en forma de una disminución de las importaciones de destilados medios, obteniendo, por primera vez en España, un saldo neto exportador de productos petrolíferos a partir de 2012. Así, el desarrollo de la industria de refino española depende de las exportaciones de sus productos a países terceros y de la Unión Europea, así como de un posible incremento de la demanda interna.

---

<sup>14</sup> Millones de toneladas/año.

<sup>15</sup> Informe sobre el sector del refino en España y Portugal (AOP).

<sup>16</sup> Informe sobre el sector del refino en España y Portugal (AOP).

<sup>17</sup> AOP sostiene que, gracias a las mejoras en las refinerías, “en España tenemos el refino más moderno y eficiente de la UE. Sin embargo, “la exportación seguirá siendo indispensable para mantener un alto índice de ocupación. Somos positivos, esperamos una modesta recuperación de la demanda interna.” <http://www.aop.es/pdf/Balance-Energetico-2013.pdf>

24. El plan inversor también ha tenido otro tipo de consecuencias. El grado de utilización de la capacidad de refino en España es, actualmente, sólo del 80%<sup>18</sup> de la capacidad total, lo que supone una reducción respecto a años anteriores<sup>19</sup>, consecuencia del menor consumo de productos refinados desde el comienzo de la crisis en 2008 y del aumento de capacidad de las refinerías españolas.
25. El mercado europeo, igual que el español, ha sufrido una reducción significativa de la demanda de carburantes desde el inicio de la crisis. No obstante, la industria petrolífera europea, a diferencia de la española, no ha acometido nuevos programas de inversión de sus refinerías, sino que han ajustado su exceso de producción cerrando un elevado número de refinerías (de 2008 a 2013 se cerraron 15 refinerías en la UE<sup>20</sup>). Debido a los cierres de las refinerías, en Europa se han perdido 1,8 millones de barriles/día de capacidad de destilación desde 2008, cerca de un 11% de la capacidad existente en 2008.<sup>21</sup> Sin embargo, la falta de competencia en el mercado español podría haber impedido el ajuste del sector a la caída de la demanda, frente a lo que ha ocurrido en otros países europeos.

### *II.2.2. Importaciones de Carburantes de Automoción*

26. En los últimos años España ha sido excedentaria en gasolinas y deficitaria en gasóleos, situación que se debe a la mencionada “*dieselización*” del parque automovilístico español y a la falta de adaptación de la oferta productiva española a este cambio de la demanda.

---

<sup>18</sup> Elaboración propia a partir de información de CORES y AOP.

<sup>19</sup> En 2012 y 2013 el uso de la capacidad productiva fue ligeramente superior, situándose, de media, entre el 80-85%. Fuente: Boletín estadístico CORES, 2013.

<sup>20</sup> Fuente: Energy Market Observatory – Comisión Europea.

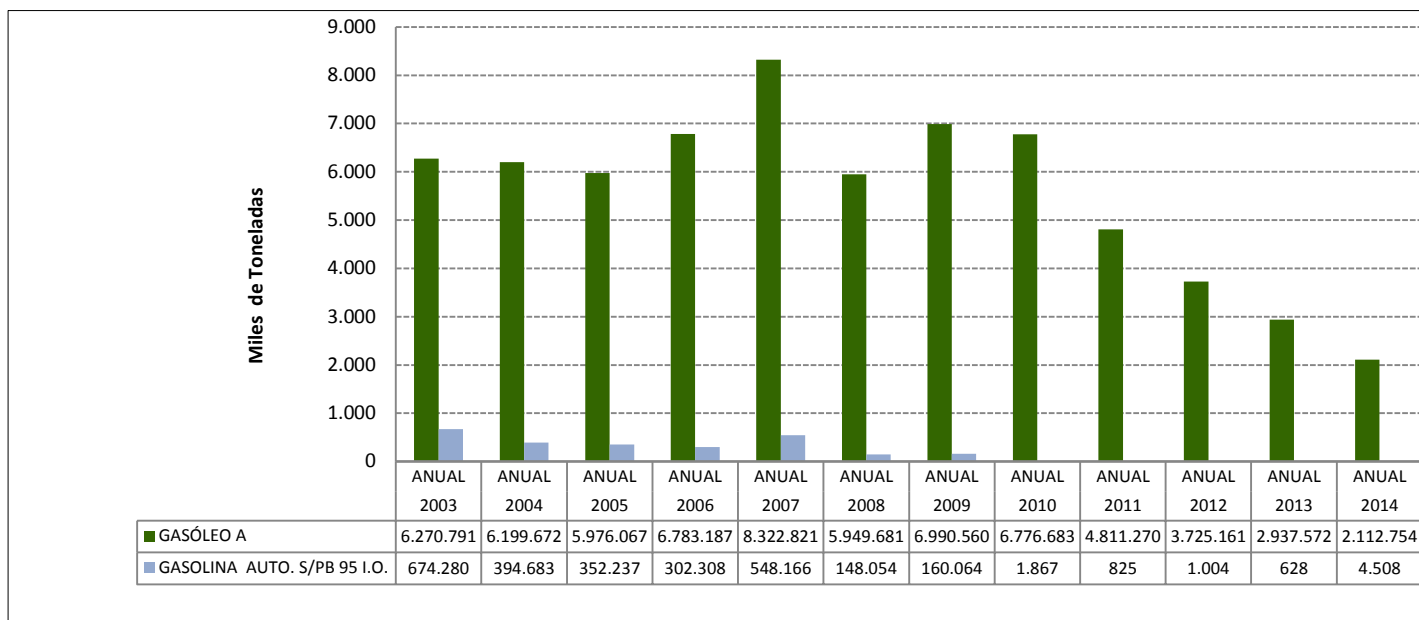
<sup>21</sup> Fuente: AIE (Agencia Internacional de la Energía). Presentación de la AIE en la reunión del EU Refining Forum organizada por la Comisión Europea en el marco del Refining Fitness Check.

27. En el año 2013 las exportaciones netas de gasolina 95 (en adelante “GNA95”) fueron de *circa* 1,8 MMTm (22% de la producción de gasolinas<sup>22</sup>) y las importaciones netas de gasóleo A (en adelante “GOA”) ascendieron a 2,9 MMTm (17% del consumo nacional de gasóleo de automoción); por otro lado, las importaciones de GNA95 en 2013 supusieron únicamente 628 Tm, es decir, menos del 0,001% del consumo nacional.
28. Por tanto, España continúa siendo excedentaria en la producción de gasolina, pese al esfuerzo realizado para equilibrar el mix de producto en las refinerías españolas.
29. Tal y como muestra el siguiente gráfico, el perfil de importaciones de carburantes de automoción en España ha cambiado sustancialmente en los últimos años. Desde 2009, las importaciones de diésel han descendido de forma continuada y significativa cada año, mientras las importaciones de gasolina prácticamente han desaparecido. Ello indica un cambio claro hacia el autoabastecimiento interno. El mercado español de carburantes de automoción se abastece fundamentalmente de la producción interna de los tres operadores de refino existentes: Repsol, BP y Cepsa. En el caso de la gasolina, el suministro nacional representa casi el 100% de la demanda interna, mientras que el gasóleo interno representaba más del 80% del consumo doméstico en 2013. Este 80%, no obstante, podría incrementarse sustancialmente si, por ejemplo, se aumentara la producción interna de carburantes (cabe recordar que las refinerías españolas presentan capacidad productiva excedentaria).

---

<sup>22</sup> Incluye la producción de todos los tipos de gasolina.

*Gráfico 1: Importaciones de carburantes de automoción en España  
(período 2003-2014, en Miles de Tn)*



Fuente: Estadísticas de Petróleo – CNMC

\*2014: datos hasta octubre 2014

30. En el año 2013, el 87% de la gasolina importada provino de Holanda, el resto de EE.UU. y Francia, mientras que para el caso del gasóleo, el 22% de las importaciones tuvo su origen en EE.UU., el 19% en Portugal, el 16% en Holanda y el 8% de Italia<sup>2324</sup>.
31. En términos absolutos, no obstante, parece que la demanda nacional de carburantes depende, cada vez más, de los productores nacionales de gasóleo y gasolina y, en menor medida, de las importaciones.
32. En relación a las exportaciones de carburantes, el gráfico inferior muestra cómo las exportaciones de carburantes de automoción, contrariamente a lo que ha ocurrido con las importaciones, han aumentado considerablemente desde 2003 hasta la actualidad. Es notorio el cambio sufrido por las exportaciones de gasóleo, las cuales se han más que triplicado en los últimos ejercicios. Las exportaciones de gasolina, aunque

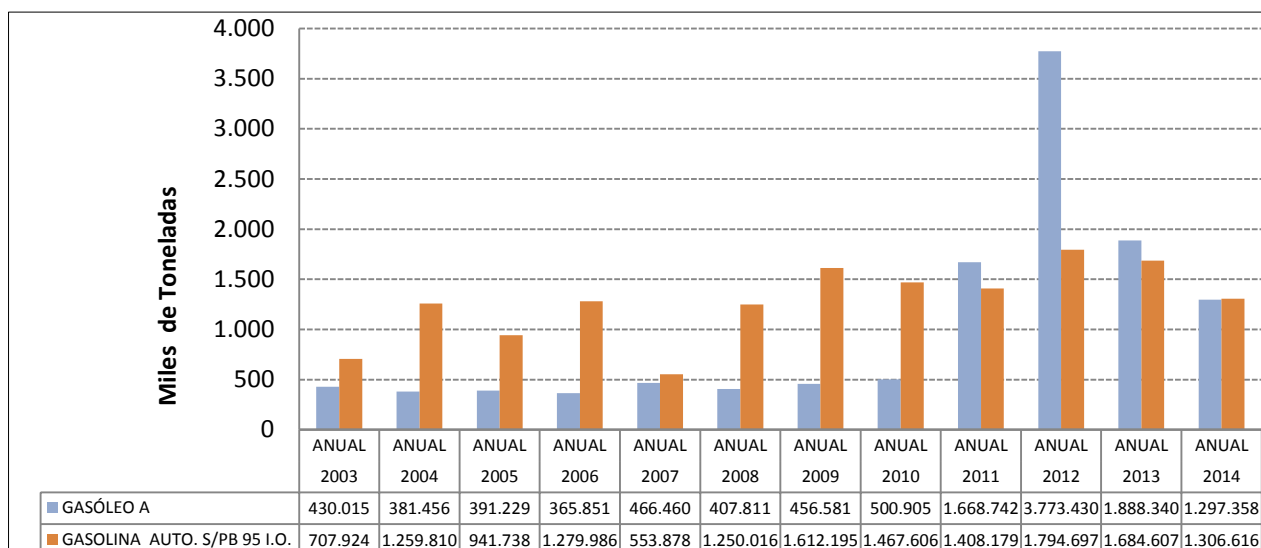
<sup>23</sup> Los datos de importaciones incluyen las importaciones de todo tipo de gasolinas y gasóleos.

<sup>24</sup> Boletín Estadístico de CORES. Datos 2013.

de forma menos evidente, también se han incrementado en la última década, especialmente desde el año 2009.

33. Así, en 2012 España pasó a ser exportadora neta, siendo los principales destinos de exportación los Estados miembros de la Unión Europea, tales como Francia, Italia, Holanda y Bélgica (que alcanzaron el 36% del total), aunque también se exportó a terceros país. En concreto, el 42% de la gasolina se exportó a EE.UU. y el 20% del gasóleo a África.<sup>25</sup>

*Gráfico 2: Exportaciones de carburantes de automoción en España  
(período 2003-2014, en Miles de Tn)*



Fuente: Estadísticas de Petróleo – CNMC

\*2014: datos hasta octubre 2014

34. En consecuencia, y pese a la teórica competencia potencial que las importaciones deben ejercer sobre la producción nacional, el análisis realizado sugiere que las importaciones no parecen estar generando una presión competitiva suficiente sobre el mercado nacional de carburantes de automoción. La demanda interna se cubre, fundamentalmente, a

<sup>25</sup> Informe sobre el sector del refino en España y Portugal (AOP).

través de la producción de los operadores con capacidad de refino en España, i.e. Repsol, Cepsa y BP, siendo el papel de las importaciones cada vez más residual en el mercado español.

35. La presión competitiva ejercida por las importaciones sobre el mercado mayorista de carburantes depende, entre otros factores, de la existencia de infraestructuras adecuadas de recepción, almacenamiento y transporte de carburantes, así como del coste de las mismas.
36. Es necesario, por tanto, analizar si existen barreras de entrada a las importaciones de carburante de automoción en España, y si estas barreras son la causa del reducido nivel de importaciones. Para ello se analizará la existencia de infraestructuras adecuadas de recepción, almacenamiento y transporte de carburantes en España, así como la viabilidad económica de las importaciones.

#### *II.2.2.1. Transporte internacional y cotizaciones internacionales*

37. Las importaciones de carburante de automoción en España se realizan mayoritariamente por barco<sup>26</sup>, dado que la red de oleoductos españoles no está conectada a ninguna red de oleoductos internacional. Para poder importar carburantes los puertos deben tener capacidad suficiente de atraque y descarga, y sus depósitos deben tener un cierto tamaño<sup>27</sup>.
38. Aunque normalmente se considera que la producción nacional y las importaciones forman parte del mismo mercado de producto, se debe

---

<sup>26</sup> De acuerdo con datos del Boletín Estadístico de CORES de 2013, el 81% de las importaciones de gasolinas y gasóleos en 2013 se hizo por barco. El 19% restante se importaron por carretera, al no estar la red de oleoductos de CLH conectada con Francia o Portugal.

<sup>27</sup> 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).

tener en cuenta que la producción nacional no soporta costes de transporte internacional, seguros, fletes, costes de descarga en terminal, etc. Además, la producción en la refinería es más flexible, puesto que se puede ajustar en el corto plazo ante cambios de las necesidades de combustible, mientras que los contratos de importación suelen conllevar una cierta rigidez en los términos de aprovisionamiento<sup>28</sup>. Por ejemplo, ante variaciones de demanda, es mucho más fácil modular el ritmo de producción de las refinerías que alterar los compromisos y plazos de importaciones o desviar petroleros hasta otros puertos.

39. Asimismo, las refinerías otorgan a sus propietarios una fuente de flexibilidad adicional, dado que tienen depósitos de almacenamiento que permiten alterar el ritmo de salida de los productos de la refinería sin modificar el ritmo de refino (aproximadamente el 60% de la capacidad de almacenamiento en España está en manos de los operadores con capacidad de refino)<sup>29</sup>. Ello les permitiría modificar, si así fuera necesario, el ritmo de salida de los productos de la refinería sin modificar el ritmo de refino. Todo ello podría dar lugar a una ventaja comparativa de los productos nacionales frente a los carburantes importados.

*Cotizaciones Internacionales: ¿es el coste de las importaciones españolas competitivo?*

40. En España, los mercados internacionales de referencia son el mercado NWE (Róterdam), atlántico, y el mercado MED (Génova), mediterráneo.

---

<sup>28</sup> 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 refino 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.

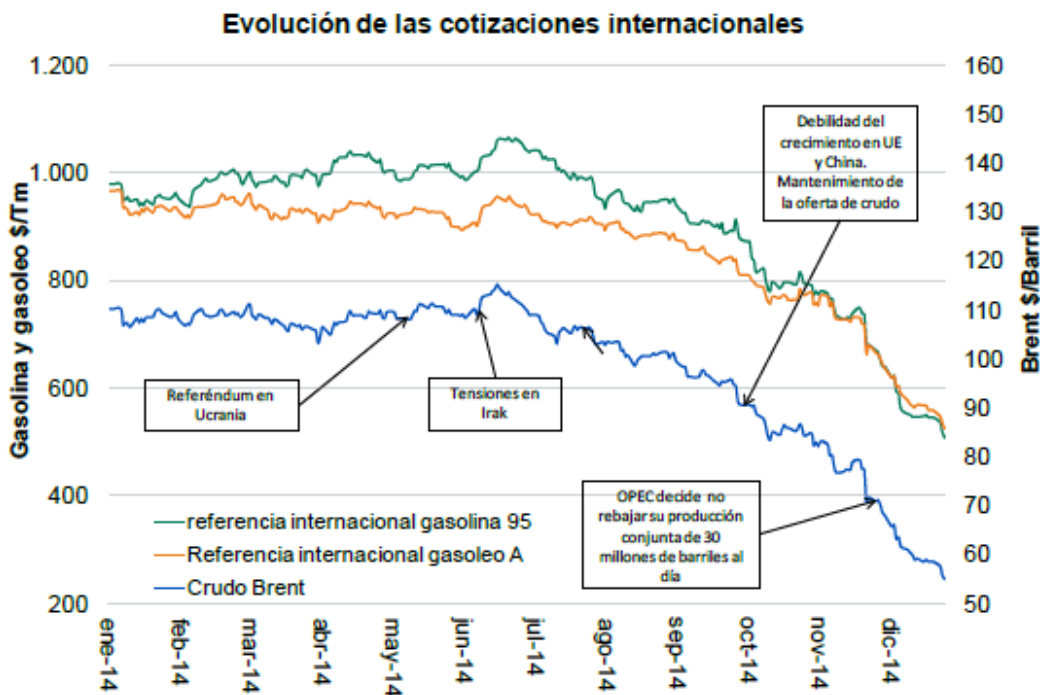
<sup>29</sup> Según datos de la CNMC.

Ambos importantes centros de negociación con gran afluencia de participantes.

41. Como se puede comprobar en el siguiente gráfico, las cotizaciones internacionales de la gasolina y el gasóleo se ven fuertemente influidas por la cotización internacional del crudo, siguiendo su tendencia al alza o a la baja. Con respecto al año 2014, es notoria la bajada tanto del crudo como de las cotizaciones de los carburantes de automoción a partir del segundo trimestre del año. Esta tendencia vino motivada, entre otros factores, por los signos de debilidad de la demanda mundial y el exceso de producción estadounidense. A finales de año, además, el mantenimiento del nivel de producción de la OPEP en un escenario de escasa demanda, como mecanismo de defensa ante las nuevas técnicas de extracción y las energías alternativas, tuvo un impacto importante en la cotización del crudo, que se trasladó a las cotizaciones de la gasolina y el gasóleo, si bien no de manera perfecta. De lo anteriormente analizado, se puede concluir que las cotizaciones internacionales del crudo tienen una fuerte influencia sobre las tendencias al alza o a la baja de los carburantes de automoción, aunque los incrementos y reducciones de precios no se trasladen de manera perfecta e inmediata a las cotizaciones internacionales de los carburantes.



Gráfico 3: Ci GNA 95 y GOA – Comparativa con la Cotización del barril Brent



Fuente: CNMC, elaboración propia

*Cotizaciones internacionales en el mercado español*

42. El mercado español se aprovisiona de los mercados mediterráneo y atlántico en un porcentaje que no coincide con el de la UE-14. Mientras para España el coste de aprovisionamiento teórico es la media de las cotizaciones del 30% NWE CIF ARA Platt’s High y 70% MED CIF Cargoes Platt’s High, para la UE-14 es del 50% NWE CIF ARA Platt’s High y 50% MED CIF Cargoes Platt’s High.
43. Los distintos porcentajes aplicados en España podrían originar un coste de aprovisionamiento diferente, en relación al coste soportado por otros países del entorno europeo con diferentes pautas de suministro. Para comprobar si las cotizaciones internacionales en el caso español difieren de sus socios europeos y en qué medida lo hacen, se puede establecer una comparativa del coste de aprovisionamiento teórico entre España y la

UE-14, considerándose para cada caso la correspondiente cotización internacional de referencia (en adelante, Ci<sup>30</sup>) de la gasolina y el gasóleo.

44. Para ello se debe establecer el grado de correlación entre la Ci española y la Ci de la UE-14. En este sentido, la extinta CNE determinó el grado de correlación de ambas variables a lo largo de un período de tiempo de cuatro años. El estudio concluyó que existe un elevado grado de coincidencia existente entre ambas Ci, con coeficientes de correlación cercanos a la unidad (0,999)<sup>31</sup>.
45. Esta elevada correlación supone que los valores de referencia internacionales de formación de precios se han comportado de igual modo en las referencias española y de la UE-14, lo cual se corresponde con el funcionamiento normal de un mercado abierto e internacional como el mercado de derivados del petróleo. La Ci de los productos importados en España no difiere significativamente de las Ci soportadas por los principales socios europeos a la hora de importar carburantes de automoción. Por otro lado, esta elevada indexación de los precios de aprovisionamiento significa que las diferencias de comportamiento de los precios de los carburantes españoles antes de impuestos frente a los precios de los países de la EU-14, en caso de existir, se deberían a componentes locales y no al comportamiento diferencial de los mercados internacionales.
46. Es preciso añadir que la cotización internacional de referencia, o Ci, incluye el coste del transporte por barco, el seguro de la mercancía y el flete o coste de la mercancía transportada, ya que se utiliza el incoterm CIF como referencia. Toda mercancía adquirida utilizando el incoterm CIF (“Cost, Insurance & Freight”) incluye en su precio el coste del producto

---

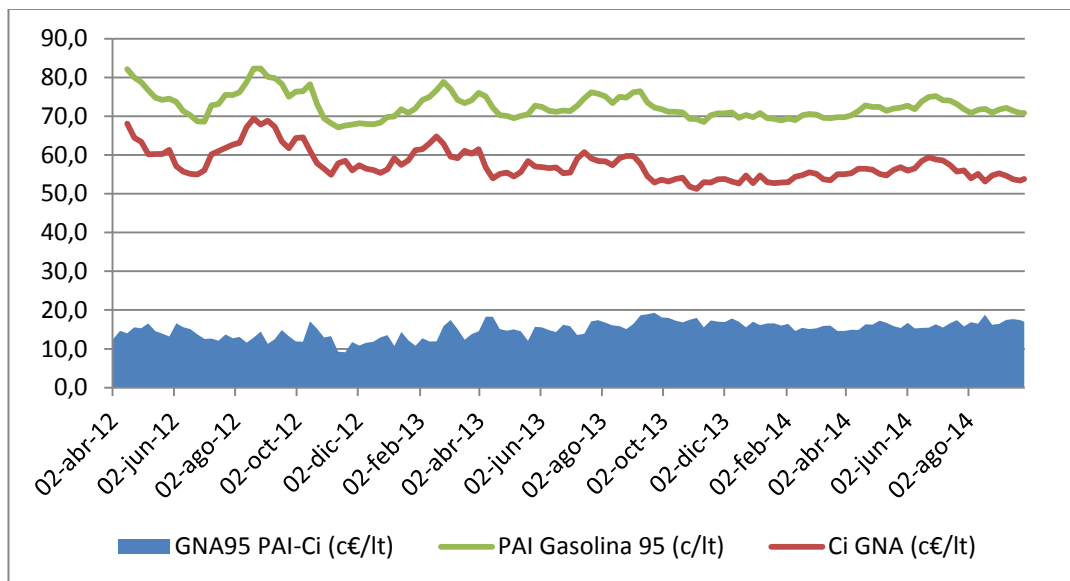
<sup>30</sup> A efectos de este informe se entiende por “Ci (\$/lt)” la media aritmética de las cotizaciones internacionales de referencia medias semanales del carburante correspondiente expresadas en dólar/litro. Dichas cotizaciones de referencia semanales son a su vez el resultado del promedio de las cotizaciones diarias publicadas por Platt’s en dólar/tonelada convertidas a dólar/litro.

<sup>31</sup> Expediente informativo sobre la evolución de los precios de los carburantes de automoción en España en relación con las medias europeas, Comisión Nacional de Energía (CNE).

transportado, su puesta en puerto de destino con flete pagado y el seguro cubierto. De este modo, si la Ci de referencia en España estuviera por debajo del precio antes de impuestos de los carburantes y, con ello, permitiera obtener un margen suficiente a los operadores mayoristas de carburantes de automoción en España para cubrir los costes “locales” de suministro y obtener un beneficio, se podría concluir que las importaciones de gasolina y gasóleo constituyen una alternativa real desde el punto de vista económico en el mercado español.

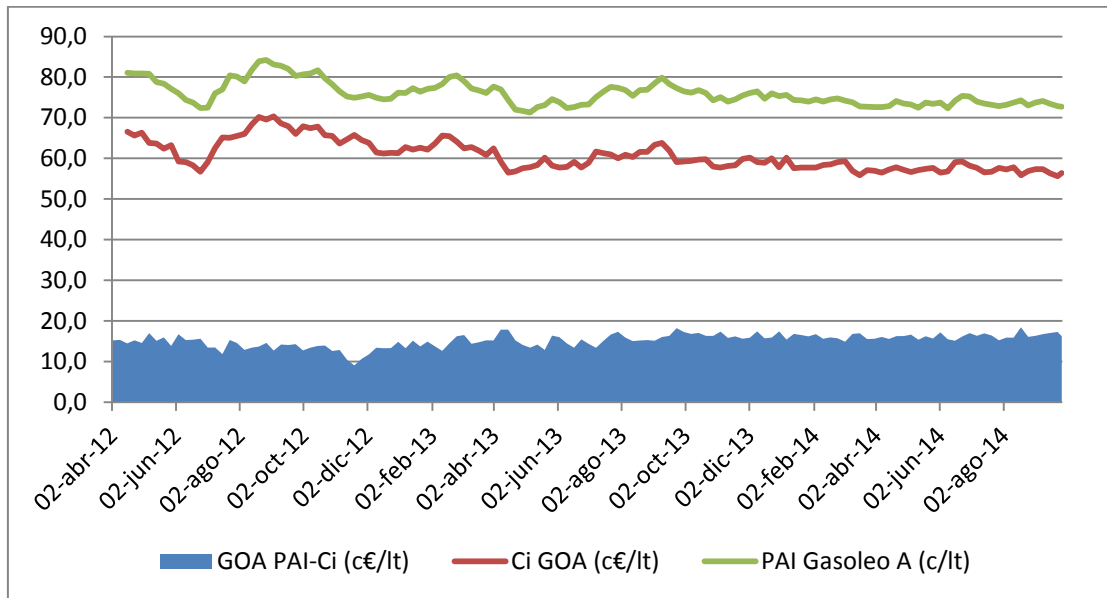
47. Los gráficos siguientes son particularmente reveladores en este sentido:

*Gráfico 4: Precios antes de impuestos (PAI) y Ci en España (GNA95) (c Euro/litro)*



Fuente: elaboración propia, CNMC

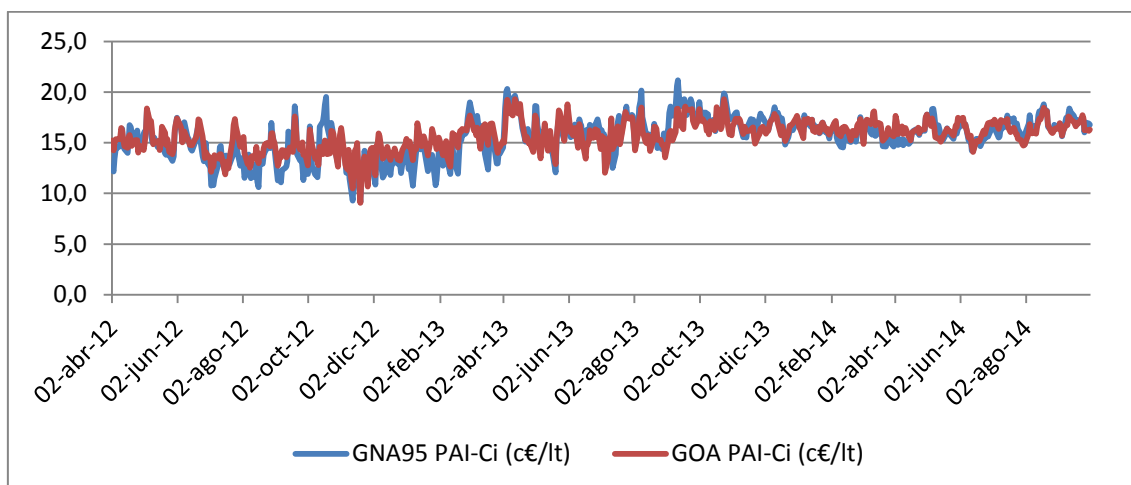
Gráfico 5: Precios antes de impuestos (PAI) y Ci en España (GOA) (c Euro/litro)



Fuente: elaboración propia, CNMC

48. En ambos gráficos, y para ambos tipos de carburantes, se constata la existencia de un margen bruto, definido como la diferencia entre el precio antes de impuestos de la gasolina y el gasóleo y su cotización internacional respectiva, estable y ligeramente creciente en los últimos años.
49. En concreto, y durante el período de tiempo analizado (desde abril de 2012 hasta agosto de 2014), el margen bruto de los potenciales importadores de carburantes de automoción se situaría en torno a 15-17 céntimos de Euro por litro, siendo menor al principio del período y mayor al final, es decir, creciente, tanto para la gasolina 95 como para el gasóleo auto.

*Gráfico 6: Evolución de los márgenes Brutos de Distribución de la GNA95 y el GOA en España*



*Fuente: Elaboración propia, CNMC.*

50. Según el análisis anterior, y dada la evolución creciente del margen bruto de los últimos años en España, se podría concluir que las importaciones de carburantes de automoción en España parecen constituir una alternativa viable desde un punto de vista económico, debido a que la evolución de los beneficios podría reflejar una falta de presión competitiva en el sector.

### *II.3. Precios de los carburantes de automoción y margen bruto de distribución*

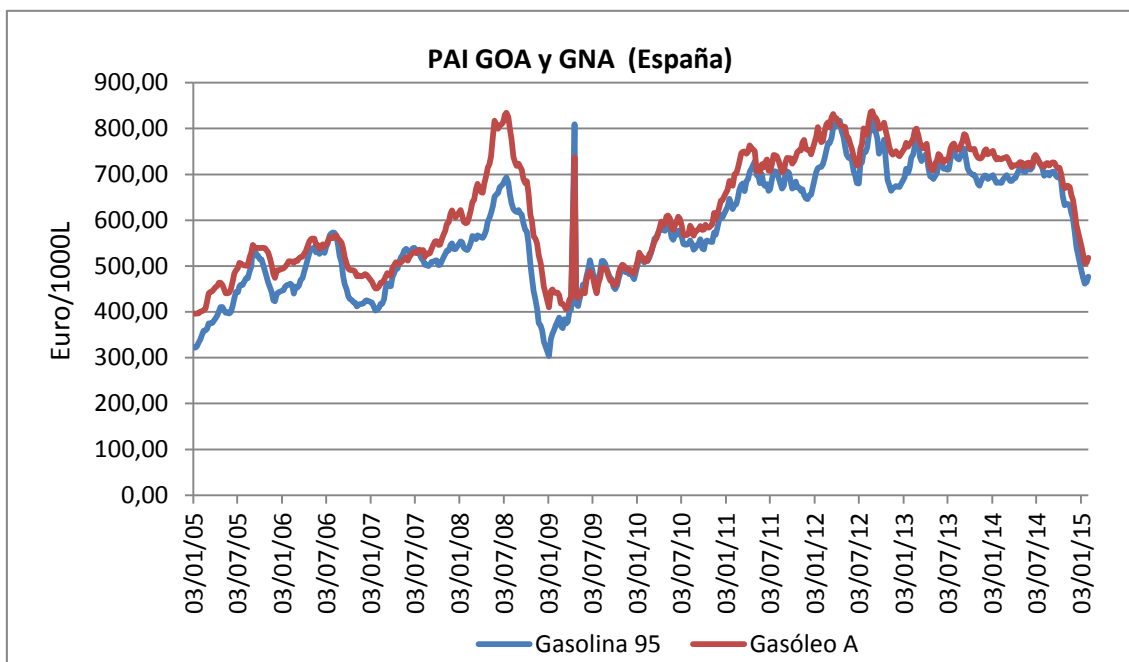
51. Un indicador del nivel de competencia de un sector son sus precios. A continuación se analizarán los precios de los carburantes de automoción en España, así como los márgenes obtenidos por los operadores, con objeto de verificar si la falta de importaciones en España resulta en mayores precios para los consumidores finales y, por tanto, en una menor competencia efectiva. Para ello se analizarán los precios antes de

impuestos ya que: (i) los impuestos no son homogéneos en las regiones españolas y (ii) los impuestos de los Estados miembros europeos tampoco son iguales entre sí. En consecuencia, el mejor método para realizar una comparativa nacional y europea es utilizando los precios antes de impuestos.

*II.3.1. Precios antes de impuestos (PAI) de gasolina y gasóleo en España*

52. En España, los precios antes de impuesto de la gasolina 95 y el gasóleo A han seguido una senda agregada, ascendente desde principios de 2009 hasta el mediados de 2014, siendo el incremento más llamativo desde el primer trimestre de 2009 hasta mediados de 2012.

*Gráfico 7: Precios antes de impuestos de la gasolina y el gasóleo de automoción en España (período 2005-2015)*

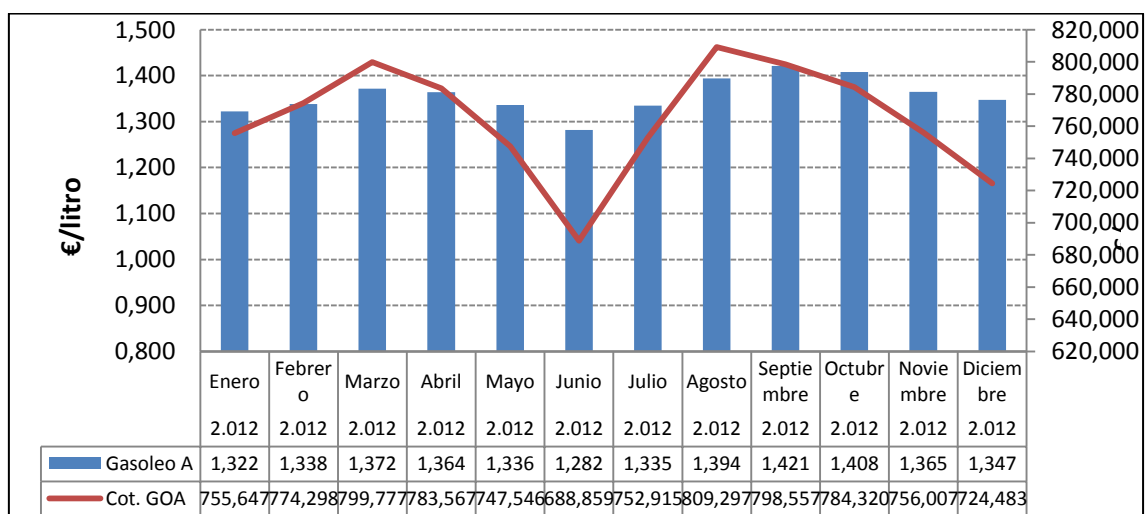


Fuente: elaboración propia a partir del Oil Bulletin de la Comisión Europea.

53. Desde 2009, además, y como se ha visto en el punto II.2.2, las importaciones de gasóleo han bajado de forma sostenida y anual, y las importaciones de gasolina prácticamente han desaparecido desde entonces.

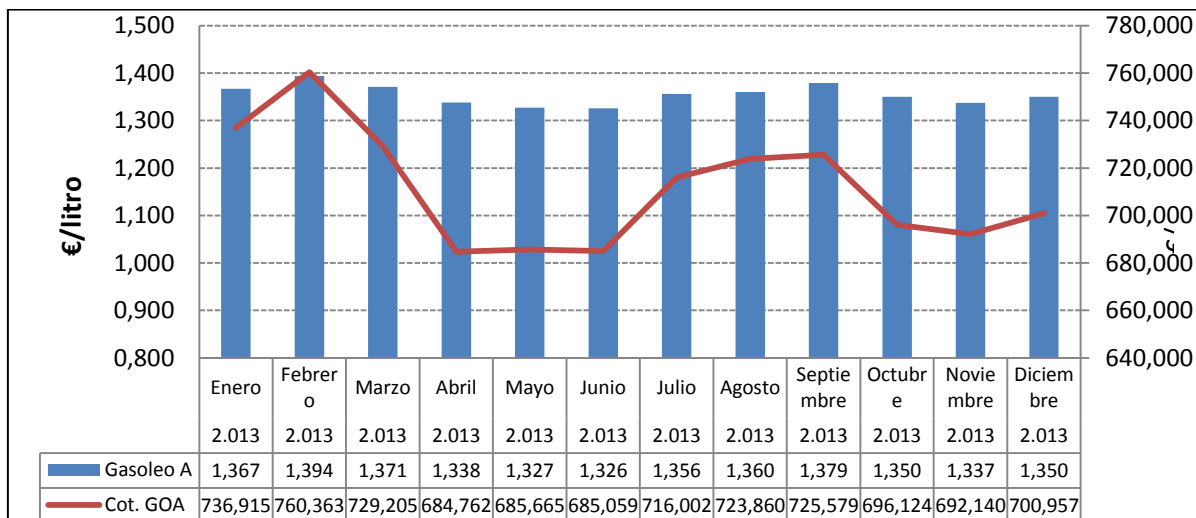
54. El incremento de los precios podría estar relacionado con la disminución de las importaciones, o bien podrían ser un reflejo de la evolución creciente de las cotizaciones internacionales. Los gráficos siguientes muestran la evolución, durante los últimos tres períodos, de los PAI del gasóleo A en España en relación con las Ci de ambos carburantes.

*Gráfico 8: Evolución del PAI de la GOA vs la Ci de la GOA 2012*



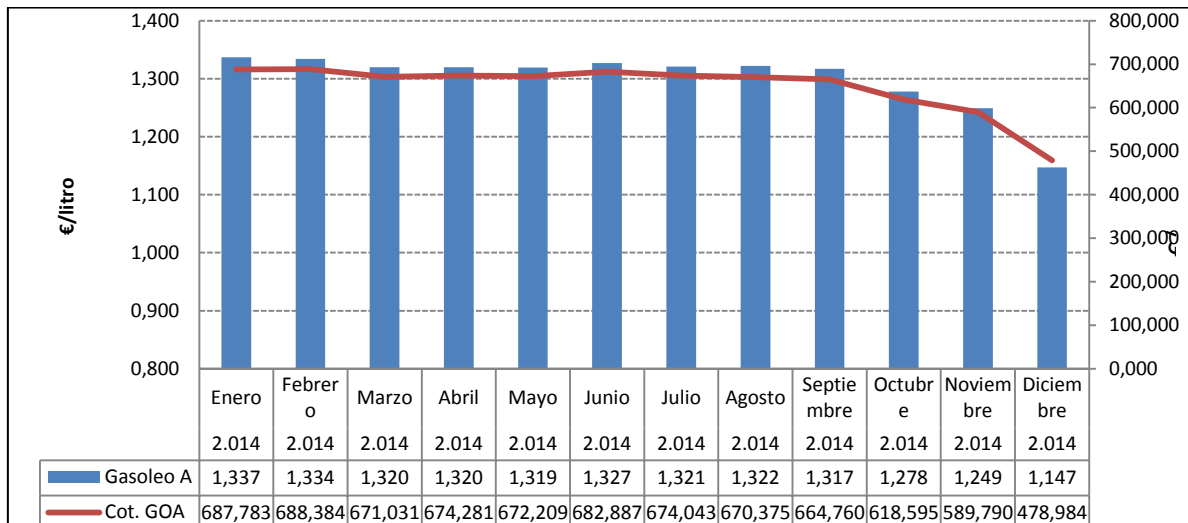
Fuente: Estadísticas del petróleo, enero 2015 (CNMC)

*Gráfico 9: Evolución del PAI de la GOA vs la Ci de la GOA 2013*



Fuente: Estadísticas del petróleo, enero 2015 (CNMC)

*Gráfico 10: Evolución del PAI de la GOA vs la Ci de la GOA 2014*



Fuente: Estadísticas del petróleo, enero 2015 (CNMC)

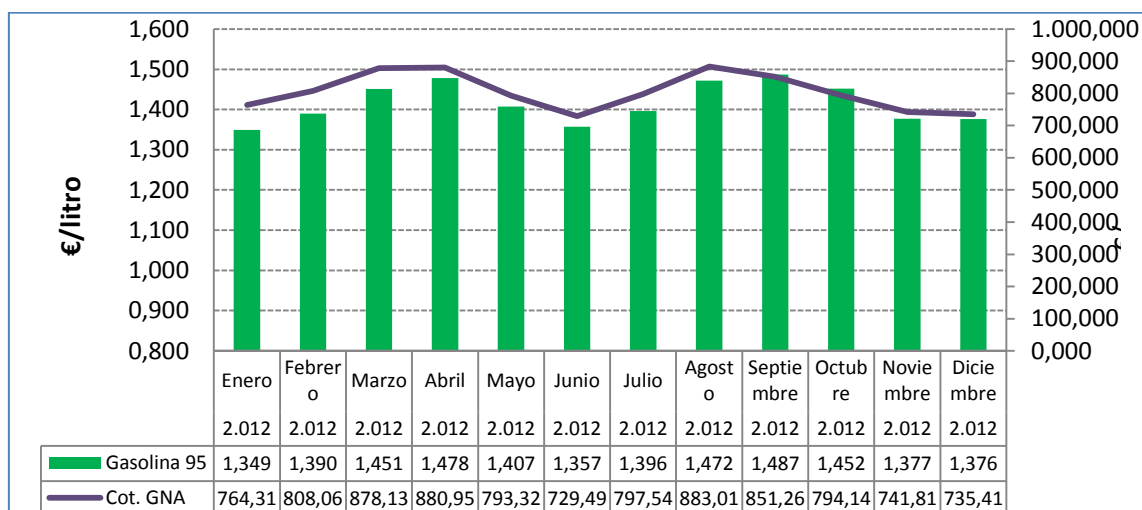
55. Del análisis de los gráficos anteriores se pueden sacar una serie de conclusiones. En primer lugar, durante los períodos alcistas de las cotizaciones internacionales del gasóleo A, los PAI parecen acomodarse rápidamente a dichas alzas en los precios, aunque no de manera



perfecta. Ese efecto, no obstante, no se observa cuando se analizan los períodos de contracción de precios de las cotizaciones internacionales de gasóleo. Durante estos períodos, los precios tienden a adaptarse con cierta lentitud a las bajadas de las cotizaciones, aunque no en todos los casos se produce dicho ajuste. En este sentido, destaca la evolución de los precios en 2014. Durante este año las cotizaciones del gasóleo tuvieron un comportamiento bastante estable hasta el mes de septiembre, comportamiento que también siguieron los precios del gasóleo. En el último trimestre las cotizaciones bajaron sustancialmente, disminuyendo en la misma proporción los precios antes de impuestos, o incluso de manera más acusada. Este comportamiento de los precios es una excepción en el caso español. Excepción que, además, no ha perdurado en el tiempo, ya que en enero de 2015 los precios antes de impuestos del gasóleo A sufrieron un repunte por encima de la evolución de sus cotizaciones.

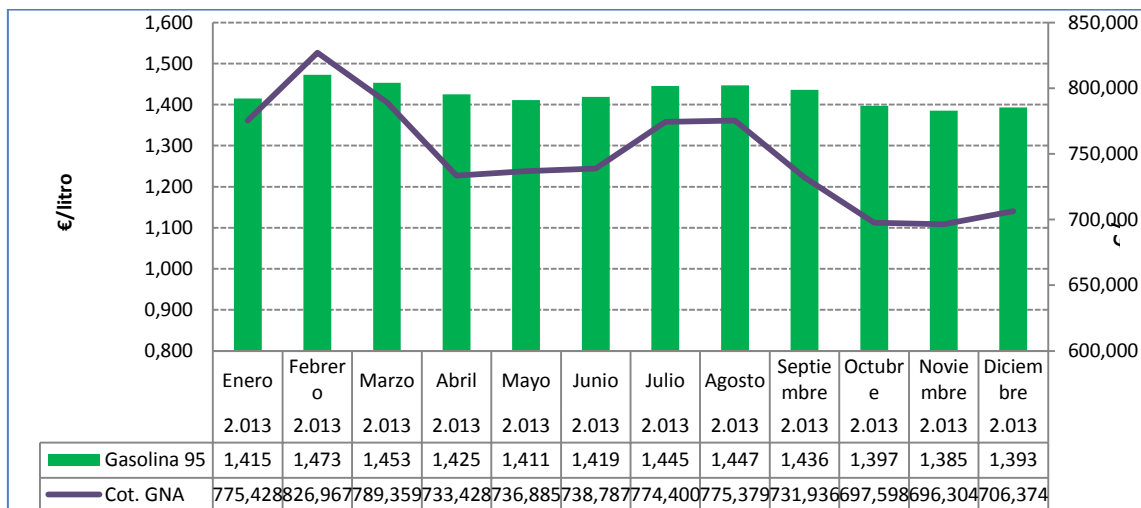
56. Si se analizara el comportamiento de ajuste de los precios de la gasolina 95 con respecto a sus cotizaciones internacionales, los resultados serían similares, aunque con repuntes menos pronunciados:

*Gráfico 11: Evolución del PAI de la GNA vs la Ci de la GNA 2012*



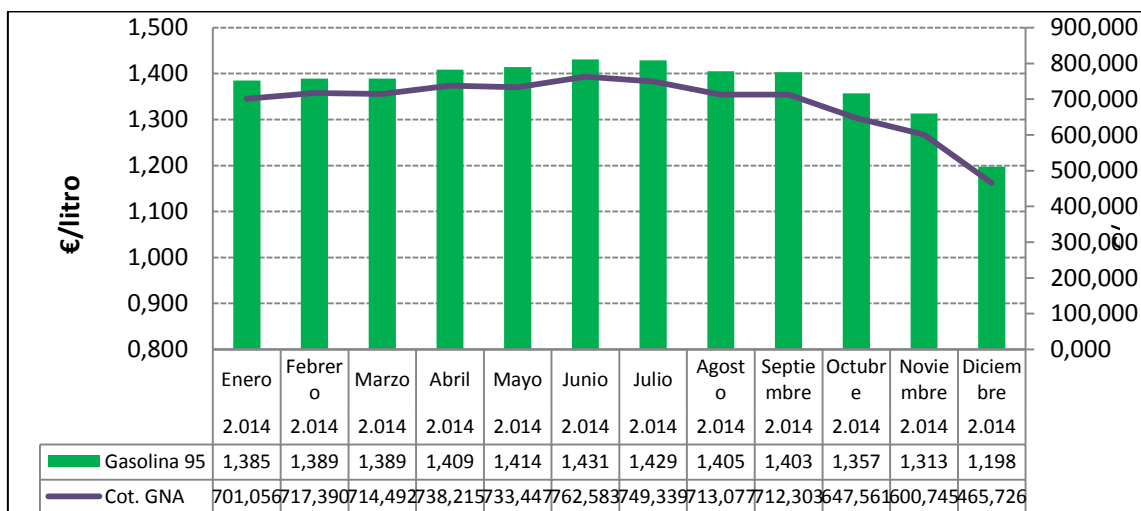
Fuente: Estadísticas del petróleo, enero 2015 (CNMC)

Gráfico 12: Evolución del PAI de la GNA vs la Ci de la GNA 2013



Fuente: Estadísticas del petróleo, enero 2015 (CNMC)

Gráfico 13: Evolución del PAI de la GNA vs la Ci de la GNA 2014



Fuente: Estadísticas del petróleo, enero 2015 (CNMC)

57. Este patrón de precios donde las bajadas de las cotizaciones sufren un retraso y no se trasladan completamente a precios es compatible con el

fenómeno denominado “*los cohetes y las plumas*” (“*feathers and rockets*”, Bacon 1991), por el cual los precios de los carburantes se ajustan más rápidamente a las subidas del precio de las cotizaciones internacionales que a sus bajadas. Este fenómeno también puede ser explicado en base a los llamados ciclos de precios de Edgeworth (“*Edgeworth price cycles*”, Maskin&Tirole, 1998). Según los ciclos de Edgeworth, los operadores llevan a cabo pequeñas reducciones de precios durante un período largo de tiempo para posteriormente subirlos de manera drástica durante un período corto de tiempo. La literatura económica<sup>32</sup> sugiere que estos comportamientos podrían deberse a una colusión, al menos temporal, tácita o explícita, entre los operadores para incrementar los precios, aunque también hay autores<sup>33</sup> que opinan que el fenómeno de los cohetes y las plumas es compatible con un mercado competitivo. Por ejemplo Noel, en 2011<sup>34</sup>, explicó que el comportamiento de los ciclos de Edgeworth era señal de un mercado competitivo.

58. Esta transmisión asimétrica del precio ya ha sido analizada anteriormente por las extintas CNC y CNE. No obstante, pese a las discrepancias existentes entre los distintos autores, parece haber consenso en relación a su posible solución en el caso de que el patrón de precios que se corresponde con el fenómeno de los cohetes y las plumas (o los ciclos de Edgeworth) esté causado por problemas de falta de competencia en el mercado. La solución radicaría en la reducción o eliminación de las barreras de entrada, tanto en el tramo mayorista como minorista, lo cual redundaría en una mejora de la competencia efectiva en el mercado.
59. En suma, los PAI de los carburantes en España han seguido una senda agregada ascendente desde principios de 2009 hasta el mediados de 2014, siendo el incremento más llamativo desde el primer trimestre de 2009 hasta mediados de 2012. Los incrementos de PAI reflejan la

---

<sup>32</sup> Competition in Road Fuel, Policy Rountables. OECD, 2013.

<sup>33</sup> Competition in Road Fuel, Policy Rountables. OECD, 2013.

<sup>34</sup> Noel, M. (2011) “Edgeworth Price Cycles, 2011”

trayectoria de las Ci de los carburantes de una forma imperfecta: ajustándose a las subidas de las cotizaciones, pero no así a sus bajadas (con excepción del último trimestre de 2014). Tal y como se ha indicado, esta evolución de los PAI españoles podría deberse a una falta de competencia efectiva en el mercado mayorista de carburantes en España, bien sea por el poder de mercado de alguno de los operadores, bien por la falta de presión competitiva por parte de las importaciones (o por ambas razones).

60. A fin de determinar si, además, los PAI españoles resultan superiores a los de los países del entorno europeo, se realizará una comparativa con los Estados miembros de la UE en el siguiente epígrafe.

### *II.3.2. Comparativa Europea y evolución del PAI*

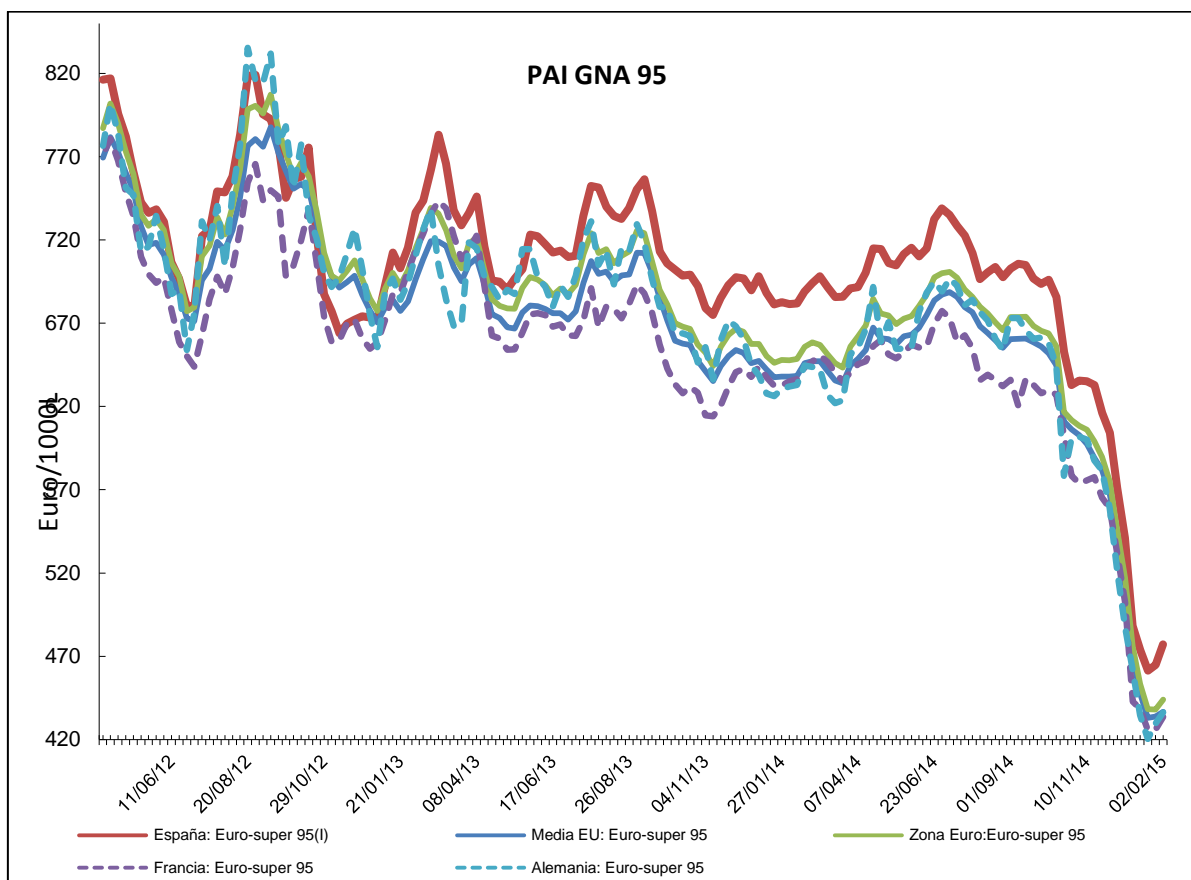
61. Para determinar si los PAI de carburantes en España son más elevados que en otros países del entorno se procederá a comparar los precios antes de impuestos en España con estos mismos precios en Europa.
62. Los gráficos siguientes muestran los precios antes de impuestos (PAIs) de la gasolina 95 de automoción<sup>35</sup> y del gasóleo A en España, y su comparación con la media de PAI de los países de la UE-28, con la media de los países de la Eurozona y con los PAI en Francia y Alemania, por presentar estos dos últimos países características similares a España, con el fin de determinar la posición relativa de España y cuantificar las diferencias con las medias europeas.
63. Los precios antes de impuestos considerados se han extraído del Oil Bulletin, publicación que realiza la Dirección General de Energía de la Comisión Europea con periodicidad semanal que recoge la información

---

<sup>35</sup> La gasolina auto 95 y la gasolina auto 98 sin plomo presentan comportamientos y coeficientes de correlación de precios casi idénticos, de modo que los resultados del análisis de precios y márgenes de distribución de la gasolina auto 95 pueden aplicarse a la gasolina auto 98 sin plomo.

sobre precios e impuestos de diversos productos petrolíferos. Esta información es remitida a la Comisión Europea por los Estados miembros. Los precios publicados son precios antes de la aplicación de posibles descuentos e impuestos.

*Gráfico 14: Precios Antes de Impuestos de la GNA– Comparativa  
 Europea*

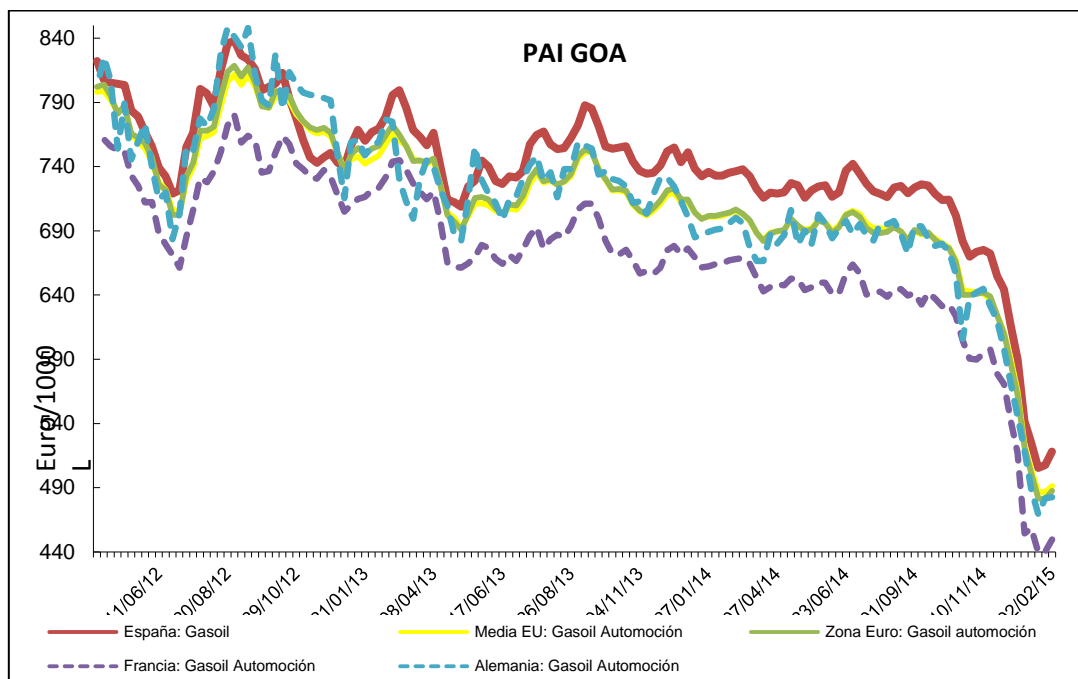


*Fuente: Elaboración propia a partir de los precios publicados en el Oil Bulletin de la Comisión Europea.*

64. Como se puede apreciar en el gráfico, desde mediados de 2012 hasta finales de 2014, el diferencial de precios con las medias europeas (EU-28 y Eurozona), así como con Francia y Alemania es significativo. Los PAI españoles han estado muy por encima de las medias europeas, en particular a partir de principios del año 2013. El diferencial con Francia es especialmente acusado. Tan sólo a partir de octubre de 2014 los PAI

españoles se han acercado a las medias europeas, aunque siguen situándose por encima de las mismas (y se observa un repunte a principios de enero de 2015). Los mayores distanciamientos con respecto a la zona euro (entre +4 c€/lt y +5 c€/lt) se registraron en junio de 2014 para la gasolina 95. Las posiciones más elevadas del ranking de precios antes de impuestos de la UE se alcanzaron para la G95 en los meses de mayo y junio, en los que España se situó en el segundo puesto, y en enero y el periodo junio-septiembre para el gasóleo A, posicionándose en el sexto puesto.

*Gráfico 15: Precios Antes de Impuestos del GOA– Comparativa Europea*



*Fuente: Elaboración propia a partir de los precios publicados en el Oil Bulletin de la Comisión Europea.*

65. El comportamiento del gasóleo es muy similar al de la gasolina, es decir, con precios por encima de la media europea, y con un diferencial con Francia especialmente revelador. De hecho, y pese a la sustancial bajada de precios durante los últimos meses de 2014, los precios antes de impuestos se situaron durante todo el año 2014 por encima de las medias europeas.

66. El hecho de que el patrón de precios español (los PAI de la gasolina y el del gasóleo en España) se mantiene superior a los precios de los países del entorno es contradictorio con la dinámica competitiva, ya que en un mercado eficiente se esperaría una importación de carburantes de automoción de otros países con precios más baratos, llevando a que el precio nacional se igualara al de estos países con precios más competitivos, descontando los costes de transporte de las importaciones.

### *II.3.3. Análisis y evolución del margen bruto del distribuidor en España*

67. El mayor PAI en el mercado español se debe a un mayor margen bruto de distribución. El margen bruto de distribución de los carburantes es una medida que incluye el coste de todas las actividades logísticas de la cadena de distribución de carburantes que se realizan en el país donde se consume el carburante, así como otros costes asociados al operador mayorista y su margen neto. Como ya se ha señalado, se obtiene restando al PAI del país el coste teórico de importación del carburante (Ci).

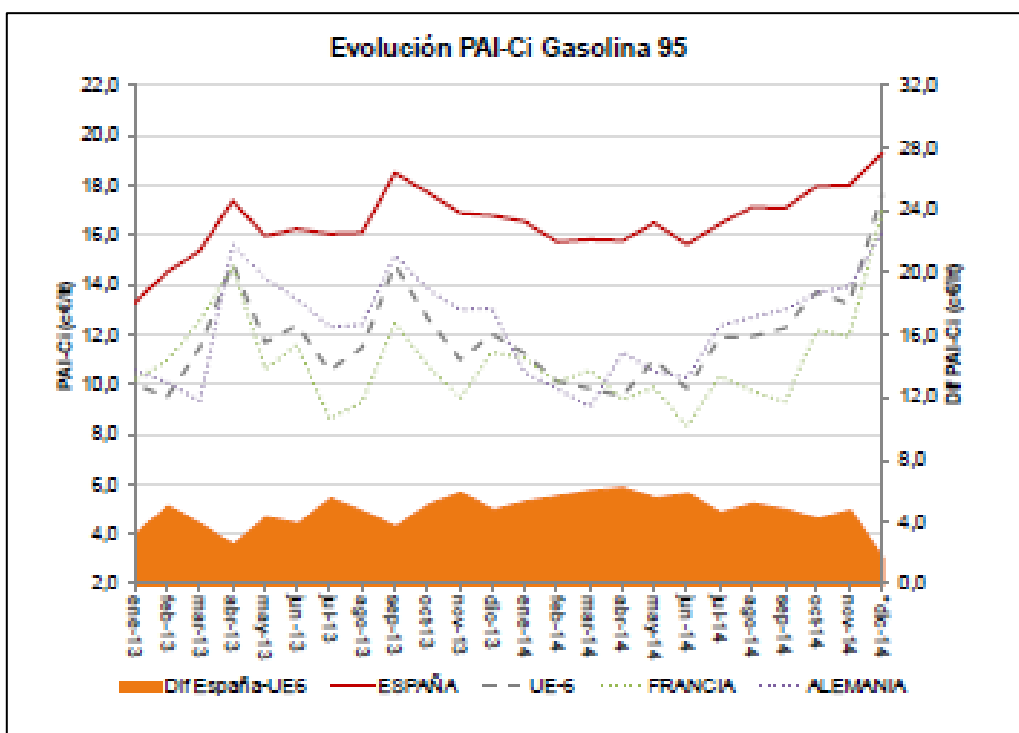
68. El PAI se compone de tres elementos básicos: (i) el coste al por mayor del carburante (se utiliza el Ci como aproximación); (ii) el coste de distribución, que engloba los costes ligados a las EE.SS. (personal, surtidores, tanques, etc.), el coste de transporte desde el punto de aprovisionamiento a las EE.SS., el coste de las reservas estratégicas, el coste adicional del biocarburante y, desde julio de 2014, el coste de aportación al fondo nacional de eficiencia energética, y (iii) el margen neto mayorista.

69. En un mercado competitivo, si el coste de aprovisionamiento interno o nacional fuera superior a la cotización internacional del carburante en cuestión, los operadores importarían dicho carburante con el fin de reducir su coste de aprovisionamiento. Las importaciones contribuirían a disciplinar el mercado, bajando el coste de aprovisionamiento nacional

hasta que se situara al nivel de su cotización internacional. Es por este motivo por el que se utiliza la Ci de la gasolina y el carburante como aproximación al coste de aprovisionamiento del carburante al por mayor.

70. El margen bruto de la gasolina y el gasóleo de automoción se obtendría de sumar el coste de distribución y el margen neto del mayorista. Un margen bruto de distribución en España que fuera superior al de sus socios europeos supondría que los costes asociados a la distribución son superiores en España, y/o que el margen neto del mayorista es más elevado.
71. Los siguientes gráficos muestran la evolución y cuantía de los márgenes brutos de distribución en España en relación a los países de la UE-6, Francia y Alemania.

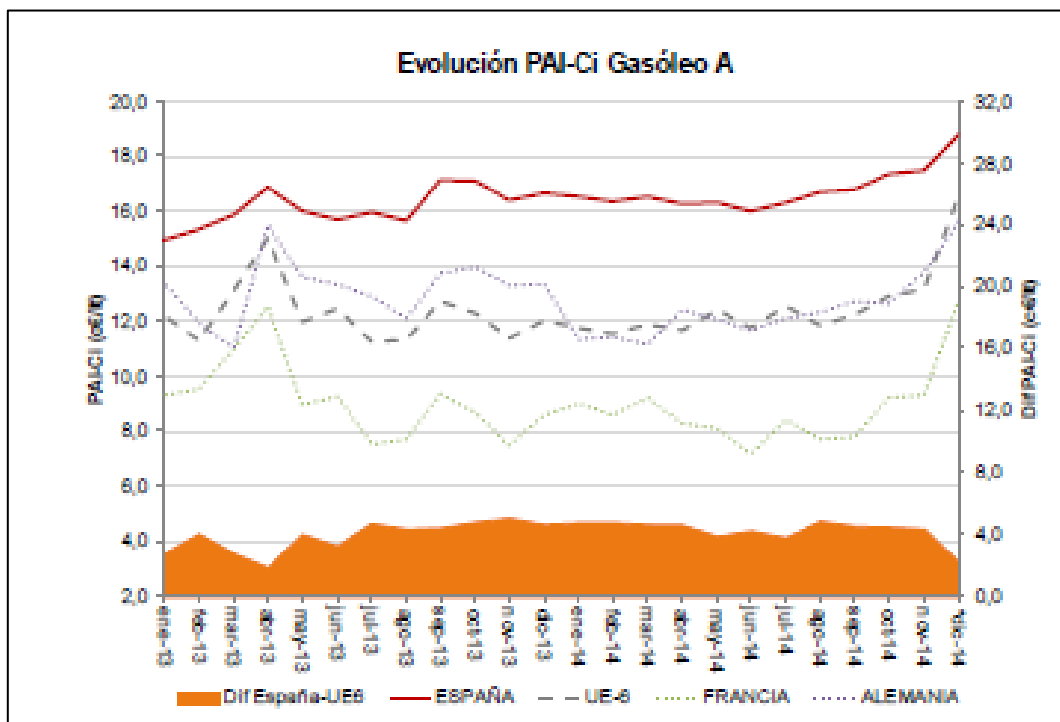
*Gráfico 16: Evolución del margen bruto de distribución de la GNA 95*



*Fuente: Informe mensual de supervisión de la distribución de carburantes en EE.SS. (diciembre de 2014). Diciembre se corresponde con el período del 1 al 15 de diciembre.*



Gráfico 17: Evolución del margen bruto de distribución del GOA



Fuente: Informe mensual de supervisión de la distribución de carburantes en EE.SS. (diciembre de 2014). Diciembre se corresponde con el período del 1 al 15 de diciembre.

72. Tal y como muestran los gráficos, los márgenes brutos de distribución de los carburantes (PAI – Ci) son significativamente superiores en España en comparación con los de la UE-6, Francia y Alemania. Desde enero de 2013, los márgenes brutos en España han aumentado en los dos tipos de carburantes, especialmente en el caso de la gasolina. Para el caso de la UE-6 la evolución de los márgenes brutos ha presentado oscilaciones importantes, con largos períodos de bajadas de márgenes y aumentos sustanciales a finales de 2014. Los márgenes de la UE-6 son más volátiles que en España, probablemente debido a una dinámica más competitiva de sus mercados, donde se observa que se trasladan a precios las subidas y bajadas de los costes de aprovisionamiento de manera más simétrica y perfecta.
73. Es preciso, también, destacar la sustancial diferencia en márgenes que existe entre Francia y España. Francia presenta una estructura del

mercado de carburantes muy diferente a la existente en España. En particular, Francia importa un porcentaje elevado de sus necesidades de carburantes<sup>36</sup>, siendo la cuota de mercado de los operadores independientes y marcas blancas muy significativa (alrededor de un [50-60%] del mercado), mientras que en España las importaciones y los operados minoristas independientes representan una menor parte del mercado.

74. El área naranja de ambos gráficos representa la diferencia de márgenes brutos de distribución existentes entre España y la UE-6 para cada uno de los carburantes de automoción. En el período que abarcan los gráficos, esta diferencia ha crecido de manera casi constante hasta finales de 2014, momento a partir del cual las diferencias de márgenes brutos de distribución se han reducido con respecto a los países de la UE-6. Ello se debe a un incremento mayor del margen bruto del distribuidor en los países de la UE durante los dos últimos meses de 2014. Esta subida ha coincidido con la drástica bajada de las cotizaciones del crudo. De hecho, se observa que los mayores márgenes brutos de distribución, tanto en España como en los países de la UE-6, Francia y Alemania, se han registrado en los dos últimos meses de 2014.
75. Con la salvedad de la coyuntura excepcional de estos dos últimos meses, el diferencial de márgenes brutos de distribución entre España y la UE-6 ha presentado, en general, una evolución creciente durante este período. Los márgenes brutos de distribución han sido, sin excepción, más elevados en España que en los países de la UE-6.
76. Este patrón de los márgenes brutos de distribución no es nuevo en España, tal y como se constató en el último informe de carburantes emitido por la CNC en 2012, que resume y actualiza todos los anteriores, y que fue solicitado a la CNC por la Secretaría de Estado de Economía y

---

<sup>36</sup> En el año 2011, Francia importó un 40% del consumo total de carburantes (*El mercado español de la distribución de gasolina y gasóleo a través del canal de estaciones de servicio*, CNE 2012).

Apoyo a la Empresa. Según este informe, en el período 2007-2010, el margen bruto de distribución en España había crecido alrededor de un 20%, tanto en gasolina como en gasóleo. Este incremento del margen bruto de distribución se registró 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 el año 2007<sup>37</sup>.

77. Los elevados niveles de márgenes brutos de distribución del mercado español sólo pueden deberse a dos causas:
  - i. Los costes asociados a la distribución de carburantes son mayores en España,
  - ii. Los márgenes mayoristas son mayores
78. En las próximas secciones se determinarán las causas de los elevados costes logísticos soportados por los operadores mayoristas de carburantes en España. En este sentido, son dos las partidas de costes más importantes: los costes relacionados con la logística (es decir, infraestructuras de importación, instalaciones de almacenamiento y transporte por oleoductos), y los costes asociados a las reservas mínimas de seguridad.
79. Asimismo, se determinará si el poder de mercado de los operadores mayoristas aguas arriba y aguas abajo, puede ser la causa de los mayores márgenes mayoristas en el mercado español de carburantes.

---

<sup>37</sup> El consumo de productos petrolíferos en España mantuvo un comportamiento de crecimiento continuo hasta alcanzar su máximo en el año 2007. Sin embargo, la crisis iniciada en 2008, que se ha visto agravada en los últimos años, ha condicionado el consumo de productos petrolíferos que, desde entonces, ha experimentado descensos continuados, con contracciones superiores al 30% en gasolinas. Los gasóleos de automoción, han presentado un mejor comportamiento, con descensos del 7,2%, respecto a 2004 (fuente: AOP)

*II.3.3.1. Logística: capacidad de importación en España y  
sustituibilidad entre puertos*

80. Para garantizar que las importaciones de carburante de automoción puedan ejercer una presión competitiva suficiente sobre los operadores nacionales, es necesario, además de que representen una verdadera alternativa económica, que exista una adecuada red de infraestructuras de importación, que haga que el precio del carburante importado sea competitivo en el mercado nacional, teniendo en cuenta todos los costes a los que tiene que hacer frente. Es por ello importante realizar un análisis exhaustivo de infraestructuras portuarias de importación y determinar, con ello, la capacidad real de atraque, descarga, almacenamiento y distribución de dichas infraestructuras de importación en territorio español, así como de la sustituibilidad entre las distintas alternativas de transporte y distribución de carburantes dentro del territorio español en términos de volúmenes y de costes.

*Puertos de importación*

81. Las importaciones de carburantes de automoción a España se realizan a través de puertos provistos de instalaciones de almacenamiento para gasolinas y gasóleos, con capacidad de atraque suficiente para recibir buques de gran calado. En este sentido, la Comisión Europea, en el asunto COMP/M.1628 TotalFina/Elf y, posteriormente, la CNC en el asunto C-0366/11 Cepsa/Chesa, definen las instalaciones de importación portuarias como aquéllas que pueden (i) recibir buques de 30.000-50.000 toneladas de capacidad, y (ii) permiten el almacenamiento de productos derivados del petróleo (en el presente estudio serán sólo relevantes los almacenamientos de gasolinas y gasóleos). Asimismo, la Comisión Europea precisa que los puertos más importantes deberían estar conectados a dos medios de transporte de gran capacidad. Se pueden considerar como medios de transporte de gran capacidad las infraestructuras ferroviarias, y los oleoductos. En España, el transporte de

carburantes de automoción a través de la red ferroviaria es poco habitual<sup>38</sup>, siendo el medio de transporte más utilizado los oleoductos. Además, en el ámbito nacional, el transporte a través de oleoductos es también el medio más eficiente, permitiendo la obtención de importantes economías de escala y de red. Cuando no existen conexiones a oleoductos o infraestructuras ferroviarias, la alternativa son las instalaciones de cargamento de camiones. Su capacidad de distribución es, sin embargo, limitada, así como su área de influencia.

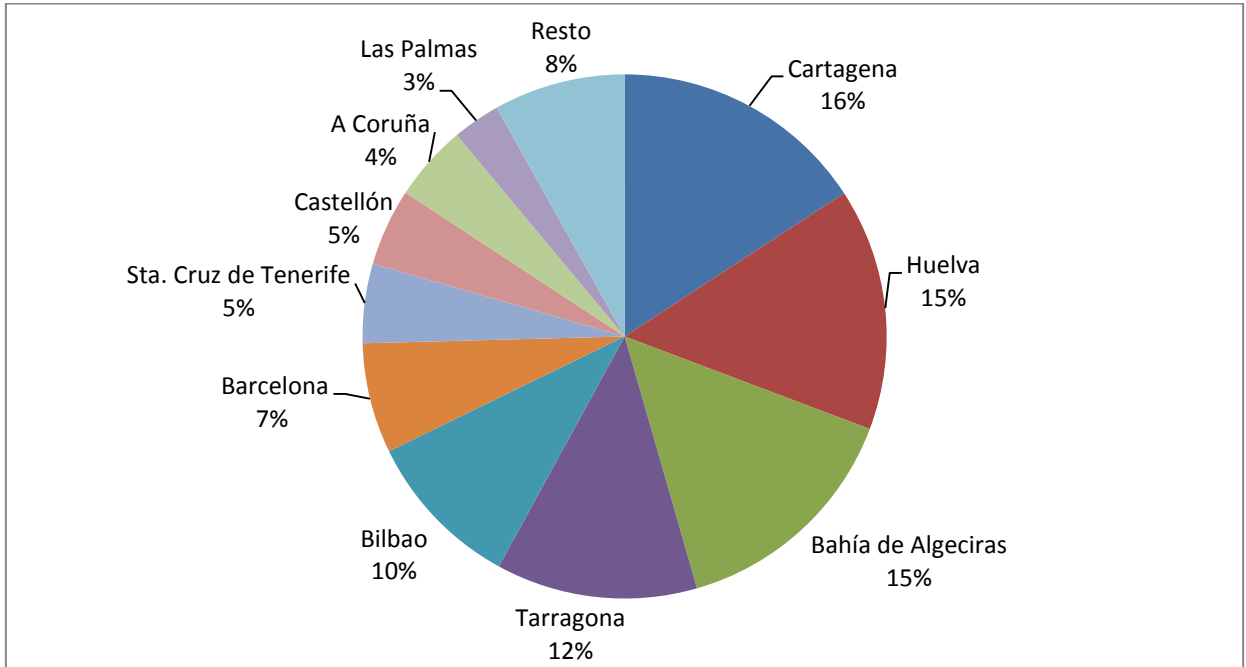
#### *Puertos con capacidad de importación en España*

82. De acuerdo con el Organismo Público de Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, 10 Autoridades Portuarias mueven el 91,9% del tráfico de graneles líquidos, comprendiendo los graneles líquidos tanto el petróleo como los productos refinados, entre otros.

---

<sup>38</sup> La CNC en el Informe sobre competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España señalaba que “el ferrocarril es el modo de transporte con menor presencia con apenas el 3% de los flujos totales (en los tráficos portuarios)”. E indicaba que “algunos puertos no tienen acceso ferroviario y que otros puertos, aunque sí lo tienen, no cuentan con vías electrificadas”. Todo ello dificulta el acceso del ferrocarril a las terminales portuarias.

*Gráfico 18: Tráfico de Graneles Líquidos en Puertos Españoles (2012)*



*Fuente: Puertos del Estado (Ministerio de Fomento), 2012*

83. Del gráfico anterior se desprende que existen 8 puertos en el territorio peninsular español, y 2 en el archipiélago canario que descargan casi la totalidad de los productos petrolíferos en España. Los 8 puertos peninsulares recibieron cerca de 129 millones de toneladas al año de graneles líquidos, recibiendo cada uno de ellos las siguientes cantidades:

*Tabla 2: Tráfico de Graneles Líquidos por Instalación Portuaria, 2012*

| Graneles Líquidos - 2012 | Volumen (miles de tn) |
|--------------------------|-----------------------|
| Cartagena                | 24.230                |
| Huelva                   | 22.921                |
| Bahía de Algeciras       | 22.700                |
| Tarragona                | 19.050                |
| Bilbao                   | 15.061                |
| Barcelona                | 10.431                |
| Castellón                | 7.313                 |
| A Coruña                 | 7.208                 |

*Fuente: Puertos del Estado (Ministerio de Fomento)*

84. En el caso del Archipiélago Canario, los puertos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria recibieron 12 millones de toneladas en 2012.
85. De acuerdo con las cifras anteriores, el tráfico portuario de productos petrolíferos se concentra en un número limitado de instalaciones portuarias españolas, pese a que existen otros puertos españoles que poseen instalaciones adecuadas para la importación.
86. Según CLH existen 11 instalaciones portuarias en territorio peninsular español con infraestructuras suficientes para desembarcar gasolinas y gasóleos en sus dársenas. Estos puertos son: Barcelona, Tarragona, Castellón, Cartagena, Motril, Algeciras, Rota, Huelva, Coruña, Gijón y Santurce (Vizcaya).
87. Según información pública de autoridades portuarias españolas y CLH, así como del flujo de mercancías embarcadas y desembarcadas por operadores mayoristas<sup>39</sup>, estos 11 puertos peninsulares pueden ser considerados, en términos de capacidad de descarga, como instalaciones portuarias de importación, al poder recibir buques de 30.000-50.000 toneladas de capacidad<sup>40</sup>. Son llamativas, no obstante, las restricciones existentes para desembarcar carburantes de automoción en 3 de los 11 puertos con instalaciones aptas para la importación. Tal y como indica CLH en su página web, no se pueden realizar descargas de buques en el puerto de Coruña<sup>41</sup>, al no estar conectada la terminal de CLH con el puerto de la Coruña, y en los puertos de Tarragona y Castellón no es posible la descarga de gasolinas. La descarga se deberá realizar en

---

<sup>39</sup> Fuente: formularios CORES

<sup>40</sup> No ha podido determinarse la capacidad de recepción del puerto de Rota. No obstante, para simplificar, se asumirá que dicho puerto posee las infraestructuras necesarias para recibir grandes buques en sus dársenas. Asimismo en el caso del puerto de Motril, sus instalaciones pueden recibir a buques cuyo desplazamiento máximo sea de 40.000 TPM. Ello supone un tonelaje de peso muerto (TPM o capacidad de carga) cercano a las 30.000 toneladas.

<sup>41</sup> CLH, no obstante, no especifica las razones ni el tiempo de duración de esta restricción.

puertos alternativos designados por CLH,<sup>42</sup> ya que los almacenamientos de CLH están conectados por una única tubería de transporte de gasóleos al puerto.

88. En relación a los puertos del Archipiélago Canario, ni el puerto de Granadilla, en Tenerife, ni el de Salinetas, en Gran Canaria, disponen de infraestructuras para permitir la descarga de grandes buques, aunque están realizando proyectos de ampliación para dar cabida a dichos buques en un futuro.
89. Por último, cabe apuntar que tanto el puerto de Porto Pi, en Mallorca, como el puerto de Ibiza no presentan restricciones en cuanto al tonelaje máximo de los buques que pueden recibir en sus dársenas. Ambos puertos se considerarán instalaciones portuarias de importación<sup>43</sup>. Con ellos, hay un total de 13 puertos en España con capacidad de importación de carburantes de automoción.

#### *Sustituibilidad entre puertos*

90. En España, los costes del transporte de carburantes intrapeninsular pueden reducir sensiblemente la sustituibilidad entre las instalaciones costeras y aquéllas que se sitúan en el interior peninsular. Así, aunque técnicamente 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 carburante descargado en el propio puerto de destino, lo que puede resultar en una configuración de mercados de infraestructuras de importación de dimensión infrapeninsular.
91. La Tabla 3 a continuación ilustra esta cuestión.

---

<sup>42</sup> Fuente: CLH

<sup>43</sup> Las instalaciones de almacenamiento de gasolinas y fuelóleos no se encuentran en el puerto de Porto Pi, sino en Son Banya. Sin embargo, al estar estas infraestructuras de almacenamiento conectadas a través de tubería con el puerto de Porto Pi, se considerará éste último como puerto de importación.



*Tabla 3: Precios de descarga de gasolinas y gasóleos y de transporte entre instalaciones de importación de CLH dentro de la Península (en €/m<sup>3</sup> y mes)*

| <b>Puerto de origen (recepción por Buque Tanque)</b> | <b>Precios de descarga y transporte a almacenamiento desde puerto de origen*</b> | <b>Puerto alternativo menos costoso</b> | <b>Puerto alternativo más costoso</b> |
|--|--|---|---------------------------------------|
| Puerto de Rota                                       | 4,64   | 11,53 (Huelva)                          | 15,07 (Bilbao)                        |
| Puerto de Huelva                                     | 4,64   | 11,53 (Rota)                            | 14,74 (Bilbao)                        |
| Puerto de Coruña                                     | 4,64   | 13,48 (Bilbao)                          | 15,73 (Barcelona)                     |
| Puerto de Gijón**                                    | 4,64   | 13,68 (Bilbao)                          | 16,84 (Barcelona)                     |
| Puerto de Bilbao                                     | 4,64   | 13,55 (Coruña)                          | 16,07 (Barcelona)                     |
| Puerto de Barcelona                                  | 3,86   | 7,52 (Tarragona)                        | 15,26 (Bilbao)                        |
| Puerto de Tarragona                                  | 4,64   | 8,29 (Barcelona)                        | 15,47 (Bilbao)                        |
| Puerto de Castellón                                  | 4,64   | 11,6 (Tarragona)                        | 15,84 (Bilbao)                        |
| Puerto de Cartagena                                  | 4,64   | 12,68 (Castellón)                       | 15,39 (Bilbao)                        |
| Puerto de Motril**                                   | 4,64   | 12,45 (Cartagena)                       | 15,21 (Bilbao)                        |

\* Todos los precios incluyen la logística básica: recepción y descarga del buque tanque, almacenamiento operativo (15 días) y puesta en camión cisterna.

\*\*Puertos Gijón y Motril: CLH dispone también de 2 buques tanque fletados en régimen de time-charter con armadores de reconocida solvencia y garantía, con una capacidad de 48.121 toneladas de peso muerto, para realizar el transporte de combustible a sus instalaciones a las dos plantas de la península que no están conectadas a la red de oleoductos (Motril y Gijón) y de las Islas Baleares, así como para cubrir las necesidades operativas de la logística de la compañía.

92. La columna “*Puerto de origen (recepción por Buque Tanque)*” contiene una lista de instalaciones portuarias con infraestructuras adecuadas para la importación de gasolinas y gasóleos en España. La lista no pretende ser exhaustiva, sino ilustrativa de los costes a los que deben enfrentarse potenciales importadores de carburantes de automoción en el mercado español en diversos puertos españoles. La columna “*Precios de descarga y transporte a almacenamiento desde puerto de origen*” se refiere a los precios aplicados por CLH por descargar en cada uno de los puertos, e incluye el transporte de los carburantes desembarcados a los almacenes de CLH contiguos al puerto de descarga y un almacenamiento operativo de 15 días. Las columnas “*Puerto alternativo menos costoso*” y “*Puerto alternativo más costoso*” contienen el precio que cobra CLH por descargar en otras terminales portuarias alternativas (la más y menos costosa) y llevar el producto desde esa terminal de descarga a la terminal del puerto de origen. Con ello se pretende ilustrar el coste de oportunidad de un operador que no pueda descargar su producto en un puerto de origen determinado (es decir, el que está más cercano a sus clientes finales) y deba descargarlo en puertos alternativos y posteriormente transportarlo hasta las instalaciones de almacenamiento más cercanas a sus clientes.
93. Como se observa, los precios de descarga y almacenamiento básico en cada uno de los puertos es idéntico, salvo en el caso de Barcelona, que es el puerto que presenta menores precios respecto al resto de puertos peninsulares. Sin embargo, la diferencia de precios entre un puerto y otro cuando se añaden los costes derivados del transporte desde un puerto alternativo al puerto de origen es muy significativa. Un operador que quisiera desembarcar en Huelva y no pudiera hacerlo, tendría como alternativa de importación más barata el puerto de Rota. Esta alternativa (desembarco en Rota y transporte del producto a las instalaciones de almacenamiento de Huelva) incrementaría su coste en más de un 200%, que el desembarco y almacenamiento en el puerto de Huelva. Este

aumento de coste no es específico del puerto de Huelva, sino que se puede extrapolar a todos los puertos analizados. De acuerdo con los datos anteriores, la alternativa menos costosa es un 170-290% más cara que la importación en el puerto de origen, siendo la opción más costosa de desembarco alternativo un 310-390% más cara que la importación en el puerto de origen. Dados los costes de transportar la gasolina y gasóleos desde una instalación portuaria a otra, se puede concluir que los puertos alternativos no son sustitutivos entre sí, es decir, no constituyen alternativas económicamente viables para los operadores. Además, ha de tenerse en cuenta que los márgenes netos manejados por esta industria suelen ser estrechos<sup>44</sup>, por lo que un incremento del coste logístico del 200% tiene una repercusión significativa sobre los márgenes netos finales, o en su defecto, sobre los precios finales al consumidor, si dicho aumento de coste finalmente se repercute a los consumidores finales.

94. De la Tabla 3 también llama la atención el coste asociado al puerto de Bilbao. Las instalaciones portuarias bilbaínas son la alternativa más costosa en 7 de los 10 puertos analizados. Esto es así incluso en el caso del puerto de Barcelona donde, pese a que las instalaciones de Bilbao están más próximas a las de Barcelona que las del puerto de Huelva (y por tanto el tramo de oleoducto es mayor), transportar el producto desde Bilbao a Barcelona es más caro que hacerlo desde Huelva.

II.3.3.2. *Efectos de la falta de sustituibilidad entre los puertos españoles: ¿Por qué en España no se importa carburante?*

95. Existe, como se ha indicado, una consecuencia directa sobre los costes logísticos y, por ende, sobre el margen o beneficio del mayorista derivado de la falta de sustituibilidad entre puertos.

---

<sup>44</sup> Fuente: AOP

96. Esta falta de sustituibilidad, además, hace más difícil la importación de carburantes a los operadores mayoristas, especialmente a aquéllos que presentan un menor tamaño. Existen, en activo, alrededor de 30 operadores mayoristas de carburantes de automoción en España, de los cuales sólo [15-20] manejan volúmenes anuales superiores a 30.000 toneladas de carburantes de automoción (es decir, gasolinas y gasóleos). De esos [15-20] operadores mayoristas, alrededor de la mitad tienen ventas anuales de carburantes de automoción superiores a las 100.000 toneladas. Entre esos operadores se encuentran tanto BP, Repsol, como Cepsa. De todo ello se desprende que existen muy pocos operadores mayoristas con capacidad de importar 30.000 toneladas de carburantes de automoción a un puerto determinado de la geografía española en un momento concreto. Sólo operadores que tuvieran comprometidos unos volúmenes mínimos de 30.000 toneladas con sus clientes aguas abajo en el corto plazo, y que además estos clientes estuvieran localizados cerca de las infraestructuras portuarias de importación, podrían importar gasolina y gasóleo en España. Para los demás operadores, el coste de (i) almacenar el exceso de producto no comprometido, y (ii) mover el producto a través de la red de oleoductos de CLH a lo largo de la geografía española, sería muy elevado y podría comprometer su cuenta de resultados. Por otro lado, esto podría implicar que su suministro por parte de operadores nacionales se reduciría drásticamente o, en su caso, totalmente, lo cual podría dar lugar a comportamientos estratégicos por parte de dichos operados, tales como una negativa, o reducción, del suministro a partir de ese momento.
97. Algunos operadores han apuntado, sin embargo, a que el coste de importar producto es variable, pudiendo ser mayor al coste del suministro nacional a través de las refinerías de Repsol, Cepsa y BP. Ello podría deberse al exceso de capacidad productiva que actualmente presentan las refinerías españolas (sobrecapacidad derivada de las inversiones realizadas y de la contracción de la demanda desde el inicio de la crisis).

Este hecho podría fomentar la venta de carburantes de automoción por parte de los productores nacionales a precios que resulten competitivos vs el coste de importación. Pese a ello, y en base a la información recabada por la CNMC durante la realización de este estudio, también existen ventanas de oportunidad para aquellos operadores con capacidad de importación para importar carburantes de automoción a un precio menor al del suministro nacional. Son pocos, sin embargo, los que deciden finalmente importar. Entre los motivos mencionados se podría encontrar el coste de transacción de las operaciones de importaciones (muchos operadores mayoristas de tamaño medio o reducido no disponen de recursos suficientes para monitorizar las oportunidades de importación de manera regular) o el temor a una posible reacción adversa por parte de los tres operadores españoles con capacidad de refino (y, especialmente, aquéllos que cuentan con una mayor implantación a nivel nacional).

98. Existe, por otro lado, la posibilidad de que un conjunto de operadores mayoristas lograra importar carburantes de manera agregada, tal que pudieran alcanzar el umbral mínimo de volumen de importación. Tal sería el caso de un petrolero que atracara, por ejemplo, en el puerto de Barcelona y distribuyera su producto entre diversas empresas mayoristas. Si bien este extremo es posible, también supone la necesidad de coordinación por parte de varios operadores. Esta coordinación tendría que darse no sólo en relación a los volúmenes, sino también en relación al “cuándo” y “dónde” se descargan los productos importados. No es fácil que operadores pequeños puedan, con cierta regularidad y sin ver comprometida su seguridad de suministro, importar volúmenes reducidos de gasolinas y gasóleos en el puerto y en la fecha que se ajuste a sus necesidades. En este sentido, varios operadores mayoristas sin capacidad de refino han apuntado a una reducción del número de traders internacionales en el mercado español. Según estos operadores, en los últimos años un número importante de traders que antes ofrecían servicios de importación de productos petrolíferos en el mercado español

han dejado de ofrecer sus servicios. Las causas de este comportamiento radica, según estos operadores, en la coyuntura económica desfavorable del mercado español, en el incremento (y exceso) de capacidad productiva de las refinerías españolas y en el menor incentivo de los operadores mayoristas a utilizar sus servicios. Como resultado de ello, el mercado español ha dejado de ser tan atractivo como antes para los traders internacionales.

99. De todo lo anterior se puede concluir que la importación de carburantes de automoción en España es posible desde un punto de vista técnico, es decir, existen infraestructuras de importación adecuadas y suficientes para ello.
100. Sin embargo, se han podido identificar barreras de entrada para las importaciones, que podrían estar impidiendo que actúen para disciplinar los precios del mercado nacional. La primera barrera es el volumen mínimo de importación, el cual resulta demasiado elevado para muchos de los operadores mayoristas independientes activos en España. Es posible importar de forma agrupada o conjunta, con otros operadores, aunque, de nuevo, podría resultar económicamente muy costoso, además de los costes derivados de la necesaria coordinación, si la masa crítica de clientes, o EE.SS., a la que el mayorista puede servir el producto importado no se encuentra localizada cerca de las instalaciones de importación.
101. La segunda barrera es el elevado coste de transportar volúmenes de carburantes por la red de distribución de CLH a puntos alejados de la geografía española. Estos elevados costes podrían estar reduciendo la capacidad de importación de los mayoristas de carburantes que, pese a tener un número suficiente de EE.SS. en territorio español, éstas no se encuentran localizadas en zonas geográficas próximas. La falta de una masa crítica suficiente de EE.SS. en un punto de la geografía concreto, podría limitar la capacidad de importar de estos operadores, dado el

volumen requerido para importar y el elevado coste de transportar los carburantes a largas distancias a través de varios tramos de oleoducto.

102. La tercera es la coyuntura actual del mercado nacional, el cual ha sufrido una contracción muy significativa del consumo, mientras sus infraestructuras productivas presentan un exceso de capacidad significativo. Ello hace que la demanda interna se pueda cubrir con la producción nacional, reduciendo sustancialmente la dependencia del mercado español del suministro exterior de carburantes de automoción. El atractivo del mercado español para los traders es, por tanto, muy limitado en la actualidad, así como los incentivos de los operadores mayoristas a monitorizar las oportunidades del mercado exterior o de importaciones, dado que no siempre las cotizaciones son menores a los precios nacionales. A largo plazo, este comportamiento podría tener consecuencias negativas para los operadores mayoristas con capacidad de importación en España, ya que cuando acudan al mercado de importación las alternativas de suministro se habrán reducido drásticamente por la salida de traders y compañías internacionales del territorio español.

#### *II.4. Logística: distribución de gasolinas y gasóleos dentro del territorio español*

103. La capacidad, acceso y precio de las instalaciones de almacenamiento determina la capacidad de competir de los operadores mayoristas en el mercado español. Es especialmente importante determinar si existen problemas de acceso a las instalaciones o al uso y contratación de su capacidad, si el coste de las instalaciones es excesivo, así como determinar si existe una falta de sustituibilidad entre los distintos almacenamientos existentes, tanto a nivel técnico como a nivel económico.

*II.4.1. Condiciones de acceso a instalaciones logísticas: normativa nacional*

104. Las condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de almacenamiento y transporte existentes en España, entre las que se incluyen las instalaciones de CLH, están fijadas en el Artículo 41.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
105. Esta Ley establece que los titulares de instalaciones fijas de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos, autorizadas conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley, deberán permitir el acceso de terceros mediante un procedimiento negociado, en condiciones técnicas y económicas no discriminatorias, transparentes y objetivas, aplicando precios que deberán hacer públicos. Así, cualquier operador del mercado mayorista de carburantes de importación puede tener acceso a estas infraestructuras, siempre y cuando exista capacidad disponible en las instalaciones.
106. En el pasado, la CNC<sup>45</sup> ha señalado que el régimen actual que regula el acceso a las instalaciones de almacenamiento y transporte 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 posible que la falta de capacidad disponible en un depósito pueda generar cuellos de botella. Aquí aparece un potencial problema desde la óptica de competencia: la falta de capacidad disponible para la contratación en un almacenamiento puede aparecer bien por la ausencia efectiva de capacidad física, bien por estar reservada dicha capacidad a los operadores, independientemente de si la misma se utiliza o no.

---

<sup>45</sup> “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 (2012)” de la extinta CNC.



107. A este problema ya hacía referencia la extinta CNC en el análisis de la operación de concentración C/0366/11 Cepsa/Chesa al identificar como una barrera de entrada la falta de capacidad disponible 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).
108. En los párrafos siguientes se determinará si el régimen actual puede plantear problemas de competencia en términos de acceso a las instalaciones en el mercado de los operadores mayoristas de carburantes de automoción en España. Para ello es preciso identificar, en primer lugar, cuáles son las instalaciones que disponen de capacidad suficiente para poder importar producto, y en segundo lugar, estimar su capacidad disponible.

#### *II.4.2. Capacidad de las Instalaciones de Almacenamiento*

109. Las instalaciones de almacenamiento se considerarán adecuadas para la importación cuando posean capacidad suficiente para almacenar productos procedentes de buques de gran calado. A estos efectos, la Comisión Europea define almacenamientos portuarios de importación a aquéllos que tengan una capacidad de almacenamiento mínima de 30.000 toneladas para gasolinas y gasóleos.
110. La Tabla 5 recoge la capacidad de almacenamiento de las terminales con capacidad de almacenamiento suficiente para poder ser consideradas de importación. 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 de apertura distintas, debiendo realizarse inversiones para reconvertir un almacenamiento de gasolina en almacenamiento de gasóleo, y viceversa<sup>46</sup>. La tabla también incluye el porcentaje sobre el total de cada uno de los almacenamientos de importación.

---

<sup>46</sup> CNC, Resolución en el expediente C-0366/11 Cepsa/Chesa, párrafo 59 del Informe de la Dirección de Investigación.

Tabla 5: Almacenamientos portuarios de importación en España (Mm3)

| <b>Operador</b>            | <b>Gasolinas<br/>(Mm3)</b> | <b>Gasóleos<br/>(Mm3)</b> | <b>% Total<br/>Gasolinas</b> | <b>% Total<br/>Gasóleos</b> |
|----------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| CLH Baleares (Son Banya)   | 29                         | 138                       | 2,5                          | 2,8                         |
| CLH Barcelona              | 60                         | 209                       | 5,3                          | 4,3                         |
| Decal Barcelona            | 32                         | 292                       | 2,8                          | 6,0                         |
| TP Barcelona               | 6                          | 174                       | 0,5                          | 3,5                         |
| Terquimsa Barcelona        | 0                          | 38                        | 0,0                          | 0,8                         |
| Tradebe Barcelona          | 50                         | 55                        | 4,4                          | 1,1                         |
| Meroil Barcelona           | 240                        | 681                       | 21,0                         | 13,9                        |
| CLH Tarragona              | 17                         | 62                        | 1,5                          | 1,3                         |
| Euroenergo Tarragona       | 77                         | 255                       | 6,7                          | 5,2                         |
| Terquimsa Tarragona        | 0                          | 101                       | 0,0                          | 2,1                         |
| CLH Cartagena              | 103                        | 409                       | 9,0                          | 8,3                         |
| Saras Cartagena            | 13                         | 98                        | 1,1                          | 2,0                         |
| Felguer-IHI Cartagena      | 0                          | 110                       | 0,0                          | 2,2                         |
| CLH Castellón              | 9                          | 85                        | 0,8                          | 1,7                         |
| Galp Valencia              | 22                         | 113                       | 1,9                          | 2,3                         |
| TP Valencia                | 0                          | 56                        | 0,0                          | 1,1                         |
| Vopak Algeciras            | 38                         | 29                        | 3,3                          | 0,6                         |
| CLH Motril                 | 21                         | 102                       | 1,8                          | 2,1                         |
| Secicar Motril             | 28                         | 38                        | 2,5                          | 0,8                         |
| CLH Huelva                 | 64                         | 444                       | 5,6                          | 9,1                         |
| Decal Huelva               | 80                         | 170                       | 7,0                          | 3,5                         |
| CLH Rota                   | 35                         | 85                        | 3,1                          | 1,7                         |
| CLH Coruña                 | 6                          | 45                        | 0,5                          | 0,9                         |
| Forestal Coruña            | 82                         | 201                       | 7,2                          | 4,1                         |
| CLH Gijón                  | 32                         | 108                       | 2,8                          | 2,2                         |
| Galp Gijón                 | 15                         | 41                        | 1,3                          | 0,8                         |
| Petroleos Asturianos Gijon | 31                         | 209                       | 2,7                          | 4,3                         |
| CLH Vizcaya                | 29                         | 136                       | 2,5                          | 2,8                         |
| Esergui Vizcaya            | 18                         | 200                       | 1,6                          | 4,1                         |
| TP Vizcaya                 | 4                          | 218                       | 0,4                          | 4,4                         |
| <b>TOTAL</b>               | <b>1141</b>                | <b>4902</b>               | <b>100,0</b>                 | <b>100,0</b>                |

*Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por los operadores según artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos y página web de CLH ([www.clh.es](http://www.clh.es)). Datos a 30/06/2014 en m<sup>3</sup> (equivalentes a 30.000 o más toneladas de almacenamiento conjunto)*

111. De acuerdo con los datos de la Tabla 5, en España existen treinta terminales con capacidad de almacenamiento mínima para poder ser considerados de importación. De estos treinta terminales, diez no deberían considerarse instalaciones de almacenamiento de importación dado que: (i) o bien no están situadas cercanas a un puerto con capacidad de importación de productos petrolíferos, (ii) o no están conectadas a más de un medio de transporte de gran capacidad. Éste es el caso de los almacenamientos que no están conectados a la red de oleoductos de CLH, lo cual dificulta la distribución de los productos importados a través de un sistema de transporte eficiente y económicamente viable. Por este motivo, éstos no se considerarán en el presente estudio como almacenamientos óptimos para la importación.<sup>47</sup>
112. Teniendo en cuenta lo anterior, los almacenamientos de importación en territorio peninsular español se reducirían a 19, con una capacidad total de almacenamiento de 802 m<sup>3</sup> en gasolinas y 3.850 m<sup>3</sup> en gasóleos. La disparidad entre las cantidades de almacenamiento de ambos productos se debe a la propia estructura del mercado español.<sup>48</sup>
113. Los almacenamientos con capacidad de importación en España se encuentran repartidos por el territorio peninsular de manera desigual, lo cual pudiera contribuir a la fragmentación del mercado. Como se aprecia en la Tabla 6 los almacenamientos de importación se concentran en seis CC.AA.: Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y País Vasco, siendo éstas todas las CCAA peninsulares con costa, con excepción de Cantabria, Asturias y Galicia, por lo que la concentración en

---

<sup>47</sup> El almacenamiento de la La Coruña no será considerado un almacenamiento de importación al no poder desembarcar producto en su puerto.

<sup>48</sup> España es excedentaria en gasolinas y deficitaria en gasóleos.

esas regiones de los almacenamientos con capacidad de importación es reflejo de una ventaja natural.

*Tabla 6: Almacenamientos de Importación por CC.AA.*

| Operador                          | Gasolinas (Mm3) | Gasóleos (Mm3) | % Total Gasolinas | % Total Gasóleos |
|-----------------------------------|-----------------|----------------|-------------------|------------------|
| CLH Barcelona                     | 60              | 209            | 7,5               | 5,4              |
| Decal Barcelona                   | 32              | 292            | 4,0               | 7,6              |
| TP Barcelona                      | 6               | 174            | 0,7               | 4,5              |
| Terquimsa Barcelona               | 0               | 38             | 0,0               | 1,0              |
| Tradebe Barcelona                 | 50              | 55             | 6,2               | 1,4              |
| Meroil Barcelona                  | 240             | 681            | 29,9              | 17,7             |
| CLH Tarragona                     | 17              | 62             | 2,1               | 1,6              |
| Euroenergo Tarragona              | 77              | 255            | 9,6               | 6,6              |
| Terquimsa Tarragona               | 0               | 101            | 0,0               | 2,6              |
| <b>Total Cataluña</b>             | <b>482</b>      | <b>1867</b>    | <b>60,1</b>       | <b>48,5</b>      |
| CLH Cartagena                     | 103             | 409            | 12,8              | 10,6             |
| Saras Cartagena                   | 13              | 98             | 1,6               | 2,5              |
| <b>Total Murcia</b>               | <b>116</b>      | <b>507</b>     | <b>14,5</b>       | <b>13,2</b>      |
| CLH Castellón                     | 9               | 85             | 1,1               | 2,2              |
| <b>Total Comunidad Valenciana</b> | <b>9</b>        | <b>85</b>      | <b>1,1</b>        | <b>2,2</b>       |
| CLH Huelva                        | 0               | 444            | 0,0               | 11,5             |
| Decal Huelva                      | 80              | 170            | 10,0              | 4,4              |
| CLH Rota                          | 35              | 85             | 4,4               | 2,2              |
| <b>Total Andalucía</b>            | <b>115</b>      | <b>699</b>     | <b>14,3</b>       | <b>18,2</b>      |
| CLH Vizcaya                       | 29              | 136            | 3,6               | 3,5              |
| Esergui Vizcaya                   | 18              | 200            | 2,2               | 5,2              |
| TP Vizcaya                        | 4               | 218            | 0,5               | 5,7              |
| <b>Total País Vasco</b>           | <b>51</b>       | <b>554</b>     | <b>6,4</b>        | <b>14,4</b>      |
| CLH Baleares (Son Banya)          | 29              | 138            | 3,6               | 3,6              |
| <b>Total Baleares</b>             | <b>29</b>       | <b>138</b>     | <b>3,6</b>        | <b>3,6</b>       |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>802</b>      | <b>3850</b>    | <b>100,0</b>      | <b>100,0</b>     |

Fuente: Elaboración Propia, CNMC.

114. Llama la atención que Cataluña ostente el 60,1% de la capacidad de almacenamiento de importación de gasolinas en el territorio peninsular español, y el 48,5% de los almacenamientos de importación de gasóleos.

Destaca también la posición de CLH en las distintas CC.AA. Mientras en Cataluña y País Vasco la cuota de mercado de CLH es moderada, tanto en gasolinas como en gasóleos, en Andalucía, Comunidad Valenciana, Baleares y Murcia, CLH es el operador con mayor poder de mercado. En estas cuatro CC.AA. los operadores mayoristas sin capacidad de refino en España dependen, en gran medida, de las instalaciones de almacenamiento de CLH.

115. A nivel agregado nacional CLH también posee una posición relevante en el mercado, con un 35,2% y 40,7% del total de almacenamientos de importación en la España peninsular e Islas Baleares, estando el segundo competidor, Meroil (con un 29,9% en gasolinas y un 17,7% en gasóleo) sólo presente en Barcelona. El tercer operador, Decal, presenta una cuota de mercado de un 14% y 12% en gasolinas y gasóleos, respectivamente.
116. CLH, además, es una de las compañías más relevantes a nivel europeo. En términos de capacidad de almacenamiento, es la segunda compañía europea<sup>49</sup>, superada solamente por [...]. Asimismo, CLH gestiona la tercera red de oleoductos de productos refinados más extensa de Europa, por detrás de Francia y Ucrania.
117. Por otro lado, es preciso señalar que las localizaciones de almacenamientos independientes no sólo compiten con las instalaciones de CLH, sino que coinciden, en su mayoría, con el emplazamiento de las refinerías de Repsol, BP y Cepsa. En Vizcaya es la empresa Petronor, controlada por Repsol, quien tiene una refinería en competencia directa con los almacenamientos de importación de gasolinas y gasóleos que se encuentran en el puerto de Bilbao. En Andalucía, las instalaciones de almacenamiento de Rota y Huelva se encuentran cercanas a las refinerías e instalaciones de almacenamiento de Cepsa en Huelva y San Roque. Esta circunstancia se repite con los almacenamientos de Castellón, Cartagena y Tarragona, situados cerca de las infraestructuras

---

<sup>49</sup> Se han considerado sólo compañías logísticas independientes.

portuarias y de almacenamiento de las refinerías de Cartagena (Repsol), Castellón (BP) y Tarragona (Repsol). La única excepción la constituyen los almacenamientos de Barcelona, donde no existe una refinería. La refinería más próxima a Barcelona se encuentra *sita* en Tarragona.

118. Por último, es preciso analizar la capacidad de almacenamiento localizada en el archipiélago canario. En Canarias la situación es muy distinta a la de la península y Baleares. En primer lugar, el incumbente en la península y Baleares, CLH, no está presente en Canarias. Existe, no obstante, otro incumbente: DISA. DISA es la cabecera de un grupo de empresas dedicadas a actividades relacionadas con la industria petrolera, cuyas principales actividades son la distribución y comercialización mayorista y minorista de combustibles, la prestación de servicios de almacenamiento y transporte de combustibles en el archipiélago canario. Se trata, pues, de una empresa verticalmente integrada, que posee poder de mercado (en este caso, derivado de un monopolio) en la distribución de combustibles entre las islas de archipiélago. La flota de buques de transporte de DISA es la única que transporta combustibles en Canarias.
119. Pese a este poder de mercado, su presencia en el mercado de instalaciones de almacenamiento de gasolinas y gasóleos se limita a la isla de Gran Canaria, donde tiene instalaciones de almacenamiento de gasolinas y gasóleos junto al puerto de Salinetas. Existen, no obstante, otras alternativas en la isla, como los terminales de Petrocan, Terminales Canarios y Petrologis para los gasóleos, y de Terminales Canarios para las gasolinas. En la isla de Tenerife, ofrecen sus servicios para el almacenamiento de ambos combustibles Terminales Canarios, y para gasóleos, Petrocan. La falta de terminales destinados a gasolinas se podría deber a la presencia de la refinería de Cepsa en Tenerife. De hecho, esta refinería es la principal suministradora de carburantes de automoción en las islas del archipiélago, siendo Cepsa, al mismo tiempo, el principal cliente de DISA.

120. La falta de capacidad de almacenamiento de importación no parece un problema, a día de hoy, en las islas de Tenerife y Gran Canaria (las únicas que podrían considerarse como potenciales puertos de importación del archipiélago). Uno de los mayores obstáculos para los operadores mayoristas radica en el poder de mercado de Cepsa, como principal productor y suministrador de productos petrolíferos, y el monopolio ostentado por DISA en el transporte de productos entre islas.
121. En este sentido, el Expediente DISA/Shell de la extinta CNC, subrayó los problemas logísticos a los que se enfrentaba el archipiélago debido a su insularidad, imponiendo a DISA compromisos tendentes a garantizar el acceso a los servicios marítimos interinsulares en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias a sus competidores en el mercado de suministro de carburantes de aviación. Con ello se pretendía reducir las barreras de entrada al mercado canario, permitiendo también la expansión de los operadores más pequeños. Los compromisos, no obstante, tenían una duración de tres años y se limitaban a los carburantes de aviación.

#### *II.4.2.1. Capacidad disponible en los almacenamientos de importación*

122. Conforme a la información suministrada por CLH, la compañía dispone de una capacidad de almacenamiento de gasolinas de 1,1 millones de m<sup>3</sup> y de 5,4 millones de m<sup>3</sup> en el caso de los gasóleos.
123. Actualmente, en todas las instalaciones de almacenamiento de CLH existe capacidad disponible, salvo en Algeciras<sup>50</sup>. El porcentaje de utilización de sus almacenamientos es, en la actualidad, en torno a un [60-70%,]<sup>51</sup> luego existe capacidad disponible suficiente en el mercado para nuevos entrantes. Parece, en consecuencia, que a nivel agregado

<sup>50</sup> Publicación de la capacidad de almacenamiento de CLH.

<sup>51</sup> Según datos de la CNMC.



nacional no existe un problema de capacidad en las instalaciones de almacenamientos de importación.

124. A nivel local, no obstante, podrían existir algunas dificultades, aunque de manera muy excepcional. Tal es el caso de la terminal de Algeciras, la cual no dispone de capacidad libre en la actualidad, aunque podría aumentarse según demanda<sup>52</sup>. Si un operador necesitara almacenar producto en Algeciras, deberá contratar dicha capacidad con Vopak al estar las terminales de CLH sin capacidad disponible. Bajo ciertas circunstancias y en ciertos momentos, podría haber una falta de almacenamiento en Algeciras, aunque la CNMC no ha sido informada de que esa situación haya ocurrido en el pasado. Terquimsa también informa, a través de su página web, del estado de sus instalaciones de almacenamientos, señalando que en sus terminales de Tarragona y Barcelona no hay capacidad disponible, aunque no es posible determinar si esta información está actualizada. Este extremo es un problema habitual en relación a la información publicada por los operadores logísticos. Pese a que la Ley 11/2013 exige la publicación de la capacidad utilizada y disponible en sus instalaciones, no todos los operadores cumplen con esta obligación, o la información publicada es vaga y desactualizada, lo que podría incrementar los costes de información por parte de los operadores mayoristas. En Cataluña existen múltiples alternativas a los almacenamientos de Terquimsa, luego no parece que la falta de almacenamiento de Terquimsa pueda tener un efecto negativo sobre el mercado de importación.

125. Del análisis anterior, se puede concluir que la capacidad disponible en las instalaciones de almacenamiento no supone, en principio, un impedimento para la entrada o la expansión en el mercado español de carburantes de automoción de los operadores mayoristas del mercado. Salvo excepciones muy puntuales y aisladas, existe suficiente capacidad

---

<sup>52</sup> Publicación de la capacidad de almacenamiento de CLH.

de almacenamiento disponible para las importaciones de carburante en España.

*II.4.2.2. Exceso de Capacidad Contratada por parte de Operadores*

126. Pese a que el Artículo 41.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos garantiza unas condiciones de acceso a las instalaciones de almacenamiento y transporte existentes en España en condiciones técnicas y económicas no discriminatorias, transparentes y objetivas, la Ley sólo garantiza dicho acceso en el caso que las instalaciones de almacenamiento y transporte posean capacidades disponibles. Es decir, la Ley no puede forzar a un operador que no posea capacidad disponible a ofrecer el acceso a sus instalaciones.
127. Por ende, uno o varios operadores podrían tener incentivos a adoptar comportamientos estratégicos consistentes en bloquear el acceso a las infraestructuras de almacenamiento si contrataran la totalidad de la capacidad disponible en una o varias instalaciones, aun cuando no llegaran a utilizar más que una parte de esa capacidad contratada.
128. Si bien este riesgo pudiera existir en algunas instalaciones de almacenamiento de importación, en el caso de las instalaciones de CLH esta estrategia no parece probable. Los operadores mayoristas contratan, generalmente, un servicio de entrega y retirada de producto en un punto de origen y destino del sistema CLH. Aunque es cierto que un operador mayorista podría bloquear el acceso a ciertas instalaciones de CLH a través de una reserva de capacidad excesiva en dichos emplazamientos, esa reserva no es más que un mero apunte contable. En caso de que falte capacidad en una instalación (por estar ésta reservada) CLH puede o bien utilizar la instalación más cercana como almacenamiento, o apuntar '*contablemente*' esa reserva de capacidad a la instalación más cercana. CLH podría detectarlo fácilmente mediante los planes mensuales de

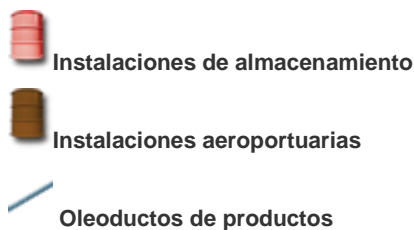
transporte y suministro de la compañía, pudiendo solventar el problema antes de que surgiera.

129. Hasta la fecha, según información facilitada por CLH, no ha existido ningún problema de acceso por parte de ningún operador a las infraestructuras de CLH, lo cual no significa que no pudiera llegar a existir o que algunos operadores carezcan de incentivos a denunciarlo.

#### *II.4.2.3. Sustitución entre los distintos almacenamientos*

130. La existencia de almacenamientos de importación con capacidad disponible es condición necesaria, pero no suficiente, para determinar la viabilidad de las importaciones de carburantes en el mercado español. En otras palabras, aunque físicamente sea posible almacenar carburantes importados en instalaciones de almacenamiento, los costes logísticos asociados determinarán si las instalaciones de importación pueden considerarse como sustitutos cercanos y, por tanto, si los operadores pueden competir a nivel nacional desde cualquier instalación de almacenamiento.
131. El mapa que se muestra a continuación sitúa, geográficamente, las instalaciones de almacenamiento para hidrocarburos localizadas en territorio español. La mayor parte de ellas están conectadas a la red de oleoductos de CLH y se encuentran cerca de instalaciones portuarias de importación y/o de las refinerías de Cepsa, Repsol o BP. Si bien no todos los almacenamientos situados en el mapa pueden almacenar gasolinas y gasóleos, la mayor parte de los almacenamientos no aeroportuarios sí pueden hacerlo.

*Mapa 2: Instalaciones de Almacenamiento de hidrocarburos en España*



*Fuente: CNMC*

132. Al igual que en el caso de los puertos de importación, para que los almacenamientos de importación puedan considerarse como sustitutos cercanos, deben ofrecer servicios y condiciones similares. En relación a los servicios, se puede concluir que los servicios ofrecidos por CLH y por instalaciones de terceros reúnen las condiciones técnicas necesarias y ofrecen servicios de almacenamiento y de distribución parejos.

133. Las condiciones económicas de las instalaciones de almacenamiento, sin embargo, son muy heterogéneas. En la siguiente tabla se muestra el precio que CLH aplica a cada una de sus instalaciones de almacenamiento desde un punto de origen hasta un punto de destino al

recibir la mercancía por buque tanque. La tabla incluye todas las terminales, incluidas las terminales con capacidad de importación.

PRECIOS AÑO 2014 "CLH" ORIGEN DESTINO PARA GASOLINAS Y GASÓLEOS (1)

Euros/litro<sup>2</sup>

| INSTALACIONES DE DESTINO          | RECEPCIÓN EN CLH POR BUQUE TANQUE |               |           |        |               |        |           |          |       |        |       |       |       |  |
|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------|-----------|--------|---------------|--------|-----------|----------|-------|--------|-------|-------|-------|--|
|                                   | CORUÑA (2)                        | TARRAGONA (3) | CARTAGENA | BILBAO | CASTELLÓN (3) | HUELVA | BARCELONA | ROTÁ (4) | GIJÓN | MOTRIL | IBIZA | MAHÓN | PALMA |  |
| Alava (Iturballosa)               | 17,20                             | 15,51         | 19,10     | 8,25   | 19,53         | 18,41  | 17,38     | 18,77    |       |        |       |       |       |  |
| Alicante                          | 19,11                             | 16,90         | 8,75      | 19,57  | 13,05         | 17,59  | 16,93     | 17,41    |       |        |       |       |       |  |
| Asturias (Gijón)                  | 13,71                             | 16,77         | 16,23     | 13,68  | 16,75         | 15,45  | 16,84     | 15,65    | 4,64  |        |       |       |       |  |
| Badajoz (Mérida)                  | 26,99                             | 24,28         | 25,85     | 25,85  | 26,34         | 13,94  | 26,19     | 14,78    |       |        |       |       |       |  |
| Baleares (Ibiza)                  | 29,34                             | 21,77         | 21,56     | 31,43  | 21,59         | 24,92  | 21,39     | 24,71    |       |        | 13,83 |       |       |  |
| Baleares (Mahón)                  | 37,42                             | 23,83         | 24,93     | 36,43  | 24,38         | 30,43  | 22,55     | 29,94    |       |        |       | 13,83 |       |  |
| Baleares (Palma)                  | 24,20                             | 20,77         | 21,18     | 24,47  | 20,86         | 22,29  | 20,52     | 22,27    |       |        |       |       | 13,83 |  |
| Barcelona                         | 14,94                             | 7,82          | 12,02     | 15,26  | 11,58         | 13,15  | 3,86      | 13,05    |       |        |       |       |       |  |
| Burgos                            | 19,50                             | 17,14         | 21,40     | 10,58  | 21,85         | 20,72  | 18,99     | 21,09    |       |        |       |       |       |  |
| Cádiz (Rota)                      | 14,39                             | 13,78         | 13,28     | 15,07  | 13,78         | 11,53  | 13,84     | 4,64     |       |        |       |       |       |  |
| Cádiz (San Roque)                 | 18,51                             | 17,92         | 17,39     | 19,21  | 17,92         | 13,49  | 17,97     | 8,73     |       |        |       |       |       |  |
| Castellón                         | 15,38                             | 11,60         | 12,68     | 15,84  | 4,64          | 13,84  | 12,36     | 13,78    |       |        |       |       |       |  |
| Córdoba                           | 20,58                             | 19,93         | 19,44     | 21,25  | 19,93         | 11,53  | 20,02     | 10,77    |       |        |       |       |       |  |
| Coruña                            | 4,64                              | 15,41         | 14,93     | 13,48  | 15,38         | 14,29  | 15,73     | 14,39    |       |        |       |       |       |  |
| Ciudad Real (Alcázar de San Juan) | 26,20                             | 19,37         | 16,11     | 20,91  | 17,74         | 17,18  | 21,24     | 16,40    |       |        |       |       |       |  |
| Gerona                            | 20,24                             | 10,72         | 17,30     | 20,57  | 16,86         | 18,43  | 8,36      | 18,37    |       |        |       |       |       |  |
| Granada (Motril)                  | 14,64                             | 12,98         | 12,45     | 15,21  | 12,92         | 12,85  | 13,02     | 12,60    |       |        |       |       |       |  |
| Huelva                            | 14,29                             | 13,86         | 13,41     | 14,74  | 13,84         | 4,64   | 13,93     | 11,53    | 4,64  |        |       |       |       |  |
| León                              | 16,27                             | 20,81         | 25,09     | 14,27  | 25,53         | 24,43  | 22,69     | 24,77    |       |        |       |       |       |  |
| Lérida                            | 18,27                             | 7,83          | 15,58     | 15,77  | 13,98         | 16,73  | 10,55     | 16,62    |       |        |       |       |       |  |
| Madrid (Torrejón de Ardoz)        | 24,47                             | 15,96         | 18,93     | 17,53  | 18,27         | 17,26  | 17,88     | 16,49    |       |        |       |       |       |  |
| Madrid (Villaverde)               | 24,98                             | 16,48         | 19,45     | 16,02  | 18,76         | 17,78  | 18,37     | 17,00    |       |        |       |       |       |  |
| Málaga                            | 21,24                             | 20,63         | 20,14     | 21,96  | 20,63         | 12,20  | 20,69     | 11,47    |       |        |       |       |       |  |
| Murcia (Cartagena)                | 14,93                             | 12,72         | 4,64      | 15,39  | 12,68         | 13,41  | 12,78     | 13,28    |       |        |       |       |       |  |
| Navarra                           | 20,92                             | 14,53         | 22,29     | 11,65  | 20,05         | 22,13  | 16,40     | 22,50    |       |        |       |       |       |  |
| Pontevedra (Puxeiros)             | 10,18                             | 20,99         | 20,52     | 19,07  | 20,94         | 19,83  | 21,28     | 19,94    |       |        |       |       |       |  |
| Salamanca                         | 20,69                             | 21,57         | 25,85     | 15,01  | 25,57         | 22,57  | 23,45     | 24,82    |       |        |       |       |       |  |
| Sevilla                           | 18,01                             | 17,62         | 17,17     | 18,45  | 17,58         | 8,33   | 17,66     | 9,30     |       |        |       |       |       |  |
| Tarragona                         | 15,02                             | 4,64          | 12,36     | 15,47  | 11,60         | 13,47  | 8,29      | 13,38    |       |        |       |       |       |  |
| Valencia (Albuixech)              | 17,24                             | 12,85         | 14,25     | 17,69  | 6,04          | 15,71  | 14,22     | 15,65    |       |        |       |       |       |  |
| Valladolid                        | 20,44                             | 19,41         | 23,70     | 12,87  | 23,70         | 23,02  | 21,29     | 23,38    |       |        |       |       |       |  |
| Vizcaya (El Callero)              | 13,55                             | 15,90         | 15,43     | 4,64   | 15,88         | 14,77  | 16,07     | 15,11    |       |        |       |       |       |  |
| Zaragoza                          | 21,90                             | 11,47         | 19,21     | 13,00  | 14,95         | 20,31  | 13,34     | 20,24    |       |        |       |       |       |  |

(1) La recepción en CLH de gasóleo A con biodiésel en su composición tendrá un suplemento de 0,1334 Euros/litro<sup>3</sup>.

A toda la gasolina 95 recibida en CLH se le aplicará un componente fijo adicional por la disponibilidad del servicio de mezcla con bioetanol de 0,3894 Euros/litro<sup>3</sup>.

(2) La descarga de buques se tendrá que realizar en puertos alternativos que designa CLH.

(3) No es posible la descarga de gasolinas.

(4) Requiere la utilización de instalaciones ajenas a CLH.

134. Del análisis de los distintos precios se pueden alcanzar dos conclusiones:

- i. En primer lugar, se observa que los precios difieren mucho dependiendo del origen y destino de la mercancía. Si una mercancía descargada en una determinada instalación de importación debe transportarse a un punto de destino utilizando la red de oleoductos de CLH, el precio se incrementa significativamente. Cuantos más tramos de oleoductos se utilicen para transportar la mercancía, más se eleva el coste total.

Este análisis es idéntico al realizado en relación a los puertos de importación, aunque en esta ocasión incluye todos los terminales de CLH en territorio nacional. La conclusión sigue siendo la misma: transportar un producto desde un almacenamiento de origen a un almacenamiento de destino que no se encuentre en la proximidad del almacenamiento de origen, puede aumentar el coste de distribución en más de un 200%.

Se deriva de lo anterior que existe una patente falta de sustituibilidad entre las instalaciones de almacenamiento en España, así como una fragmentación del mercado. Esta fragmentación del mercado tiene como consecuencia una heterogeneidad de las condiciones de competencia dentro del mercado mayorista de carburantes en España, creando mercados geográficos locales dentro de los cuales los operadores pueden competir en igualdad de condiciones. Este hecho ha sido ratificado por la Comisión Europea, quien ha considerado en múltiples ocasiones mercados geográficos locales para el segmento mayorista de hidrocarburos. Según la Comisión, dependiendo de las infraestructuras y funcionamiento de cada mercado, el mercado mayorista puede ser considerado como local (un radio de 100-150 km), nacional o supra-nacional en el caso de países con un elevado flujo de importaciones/exportaciones de

carburante.<sup>53</sup> En el caso español, derivado de la falta de importaciones y de la falta de sustituibilidad entre infraestructuras de almacenamiento y distribución, el mercado mayorista parece tener claros componentes locales. Con ello se pone de manifiesto la importancia de la regionalidad en este mercado. Se analizará (y considerará) el mercado mayorista de carburantes como un mercado de dimensión nacional, regional y local.

- ii. La segunda conclusión que puede obtenerse del análisis de la tabla anterior es el sustancial incremento en costes de distribución que las provincias no costeras deben soportar al importar carburante frente a las provincias situadas en la costa. Este hecho, de nuevo, refuerza la fragmentación del mercado.

#### *II.4.2.4. Capacidad de almacenamiento en refinerías*

135. Gran parte de la capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos en España se encuentra en manos de los operadores con capacidad de refino. La Tabla 7 muestra la capacidad de almacenamiento de cada refinería por tipo de combustible.

---

<sup>53</sup> Casos: M. 3543 PKN Orlen/Unipetrol, párrafos 18-19; M.1383 Exxon/Mobil, párrafos: 443, 445; M.4002 OMV/Aral, párrafos 19-22; M.3516 Repsol YPF/Shell Portugal, párrafo 12; M.4348 -PKN / MAZEIKIU, párrafos 25-28; C-0550-14 Repsol/Petrocat, C-0366/11 Cepsa/Chesa, S/0288/10 AOP, C-0005/7 Disa/Total, N-04073 Disa/Shell Peninsular/Shell Atlántica.



*Tabla 7: Capacidad de almacenamiento de gasolinas y gasóleos en las refinerías españolas*

| Refinería    | Propietario | Gasolinas |             | Gasóleos |             |
|--------------|-------------|-----------|-------------|----------|-------------|
|              |             | Mm3       | %           | Mm3      | %           |
| La Coruña    | Repsol      | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [5-10%]     |
| Bilbao       | Repsol      | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [10-20%]    |
| Tarragona    | Repsol      | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [10-20%]    |
| Puertollano  | Repsol      | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [10-20%]    |
| Cartagena    | Repsol      | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [10-20%]    |
| Huelva       | Cepsa       | [...]     | [5-10%]     | [...]    | [10-20%]    |
| Algeciras    | Cepsa       | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [5-10%]     |
| Castellón    | BP          | [...]     | [10-20%]    | [...]    | [5-10%]     |
| <b>TOTAL</b> |             | [...]     | <b>100%</b> | [...]    | <b>100%</b> |

Fuente: CNMC

136. Como puede apreciarse, los tres operadores con capacidad de refino en España, Cepsa, Repsol y BP, tienen el [50-60%] de la capacidad de almacenamiento de gasolinas en la península, mientras que en gasóleos ostentan el [40-50%] de las instalaciones de almacenamiento. Estas instalaciones de almacenamiento, además, no están sujetas al régimen de acceso de terceros a la red (ATR), de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos (LSH). De este modo, cerca de la mitad de la capacidad teórica<sup>54</sup> de importación está a disposición exclusiva de las empresas con capacidad de refino en España. Si bien las refinerías deben disponer de capacidad de almacenamiento suficiente para garantizar una correcta operación de sus instalaciones, dada la capacidad de almacenamiento en manos de los tres operadores de refino, ni Cepsa, ni Repsol, ni BP parecen depender de las infraestructuras de terceros, y en particular de CLH, para almacenar sus carburantes de automoción. Ello supone una posible ventaja de costes comparativa con

<sup>54</sup> 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.

los operadores mayoristas no integrados que no poseen almacenamientos propios y tienen menos alternativas, al no poder acceder a los almacenamientos de las tres empresas con capacidad de refino.

*Conclusión sobre las instalaciones de almacenamiento en España*

137. A la luz de lo anterior, se puede concluir que, en la actualidad, no parecen existir problemas de disponibilidad de capacidad de almacenamiento en España. Asimismo, y dada la capacidad no utilizada en los terminales de almacenamiento, no se espera que un futuro aumento de la demanda interna pueda originar problemas de disponibilidad de instalaciones de almacenamiento en España.
138. No obstante, el problema principal de los almacenamientos en el mercado mayorista de carburantes, tanto para instalaciones de importación como para el conjunto de las instalaciones, es el elevado coste que supone “mover” el producto dentro de España. Como resultado, las condiciones de competencia son similares en mercados muy reducidos (mercados locales), que se definen por un radio de 100-150 km de diámetro alrededor de las instalaciones de almacenamiento.
139. Finalmente, las refinerías poseen sus propios terminales de almacenamiento y, algunas de ellas, tuberías que las conectan con infraestructuras portuarias o con otras refinerías, sin posibilidad de acceso para terceros. El coste asociado a esas infraestructuras es menor que el coste de los servicios de distribución de CLH o a los servicios prestados por operadores independientes, dificultando la competencia en el mercado mayorista de carburantes por parte de operadores mayoristas sin capacidad de refino.

*II.4.3. Acceso y capacidad disponible de la red de oleoductos dentro del territorio español*

140. La distribución de los productos refinados dentro del territorio español se organiza desde las refinerías y las instalaciones portuarias de importación hasta el punto de venta final de los productos petrolíferos. Se conoce como distribución primaria al transporte de los productos desde las refinerías, o puertos de importación, a las terminales de almacenamiento más cercanas a los puntos de consumo, y se realiza utilizando medios de transporte de gran escala. En España la distribución se realiza, fundamentalmente, a través de oleoductos. La distribución secundaria consiste en el transporte y entrega de los productos a los puntos de venta o EE.SS. Principalmente se lleva a cabo mediante camiones cisterna y en distancias cortas de unos 100-150 km de radio.
141. En la península y Baleares, CLH es propietaria y opera las principales redes nacionales de transporte de carburantes y combustibles por oleoducto, que conectan, de forma fragmentada y sin conexiones internacionales, casi todas sus instalaciones de almacenamiento de gran parte del territorio nacional<sup>55</sup>.
142. CLH, además, gestiona de una manera integrada sus servicios logísticos de transporte por oleoducto y almacenamiento, permitiendo a los clientes no precisar de activos logísticos en propiedad. CLH puede encargarse de toda la logística necesaria desde: (i) la recepción de estos productos en sus instalaciones, (ii) al transporte, a través de su red de oleoductos, y almacenamiento, y (iii) a la entrega final a sus clientes a través de instalaciones de carga de camiones cisterna.<sup>56</sup>
143. En la actualidad, CLH dispone de las siguientes infraestructuras logísticas conectadas a sus oleoductos:

---

<sup>55</sup> El sistema de transporte de CLH no cubre las Islas Canarias, Ceuta ni Melilla.

<sup>56</sup> En el caso de Canarias, la logística viene determinada por la insularidad, por lo que la distribución primaria se efectúa mediante transporte marítimo entre islas. DISA es la única empresa que presta este servicio, llevando el producto desde la refinería de Cepsa en Tenerife, o las instalaciones portuarias de importación, hasta los terminales de almacenamiento secundario de las restantes islas del archipiélago.

*Mapa 3: Infraestructuras de CLH*



*Fuente: CLH*

- Cerca de 8 millones de m<sup>3</sup> de capacidad de almacenamiento
- 4.019 Km. de oleoductos
- La red de oleoductos conectan las 8 refinерías que existen en la península, las terminales portuarias, y la mayoría de las 39 instalaciones de almacenamiento.

144. La única refinería que no está conectada a la red de oleoductos de CLH es la refinería de Cepsa en Tenerife. CLH es, por tanto, un operador clave en la cadena de suministro de carburantes de automoción.
145. La red integrada de oleoductos de CLH transporta más de 35 millones de m<sup>3</sup> de combustible al año. A través de la central de Dispatching, CLH controla y gestiona toda la red de oleoductos de la compañía con el fin de asegurar su correcto funcionamiento y supervisar el transporte de combustibles<sup>57</sup>.
146. El Dispatching central también se encarga de calcular la presión y el caudal máximo que pueden soportar las tuberías. Para fijar esos parámetros deben realizarse cálculos hidráulicos que permiten conocer con exactitud el límite de seguridad de las tuberías que forman la red de oleoductos.<sup>58</sup>
147. El acceso a la red de oleoductos de CLH, al igual que las instalaciones de almacenamiento, está sujeta al régimen de acceso de terceros a la red (ATR), de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 34/1998 de Hidrocarburos. Según CLH, además, existe capacidad disponible suficiente en su red de oleoductos para todos los operadores que precisen sus servicios.
148. Así, no existe falta de capacidad disponible en los oleoductos<sup>59</sup>. En base a la información que posee la CNMC, así como a la información aportada por CLH, no se han producido problemas de acceso a la red de infraestructuras de CLH hasta la fecha. La red de oleoductos de CLH ofrece un servicio diferente respecto a otros países de la UE, abarcando gran parte del territorio español, y tratándose de la única red logística abierta de la Unión Europea. Los países de la Unión Europea no poseen

---

<sup>57</sup> El control de la red conlleva un flujo de datos de más de 70.000 señales que proporciona información sobre presiones, caudales, temperaturas, densidades, niveles de tanques, estado de válvulas, equipos, controles, etc.

<sup>58</sup> En determinadas circunstancias se puede aumentar la capacidad de transporte de una tubería mediante la utilización de aditivos mejoradores de caudal, aunque a veces es necesario instalar una estación de bombeo adicional o incluso elevar la presión máxima de operación (fuente: Revista Electrónica CLH).

<sup>59</sup> Publicación de CLH de la capacidad de transporte por la red de oleoductos.

un sistema integrado de oleoductos, sino varias redes independientes y no interconectadas que no abarcan todo el territorio nacional. Éste es el caso, entre otros, de Francia, Alemania e Italia. Asimismo, ninguna de las redes europeas están obligadas a publicar los precios de sus servicios, como es el caso español. Gran parte de las redes son propiedad de operadores del sector del petróleo, ya sea de forma individual o formando consorcios de empresas o empresas en participación. Sus precios se negocian bilateralmente, así como sus condiciones del servicio. Tan sólo están sometidas a las limitaciones impuestas por las normas de competencia nacionales y europeas.

149. El mayor obstáculo, como ya se ha analizado anteriormente, es el coste asociado al transporte del producto para largas distancias, a través de la red de oleoductos de CLH. Cabe recordar que los costes asociados a las instalaciones de almacenamiento de CLH incluyen el desplazamiento o transporte de las mercancías a través de su red de oleoductos. Luego el análisis de costes de los terminales de almacenamiento se puede aplicar a los oleoductos de CLH. Es decir, el coste del uso de la red de oleoductos/almacenamientos para largas distancias es tan elevado, que fragmenta el mercado mayorista, haciendo que las condiciones de competencia sean similares en mercados muy reducidos o locales.
150. De hecho, CLH indica que la distancia media que recorre la mercancía desde el punto de origen y destino es de tan sólo [...] km. A modo de ejemplo, la compañía afirma que ningún cliente transporta carburantes desde el puerto de Barcelona al puerto de Algeciras. Es decir, los clientes no utilizan los oleoductos de CLH para largas distancias.

*II.4.4. Distribución mayorista de carburantes de automoción a las EE.SS.  
en España: descripción y normativa aplicable*

151. Diversos precedentes nacionales y comunitarios<sup>60</sup> han definido el mercado de distribución mayorista como el mercado extra red o de ventas directas de productos petrolíferos. Distinguiendo entre los distintos mercados de producto, como la gasolina, el gasóleo, los fuelóleos, productos asfálticos, etc.
152. La oferta de este mercado la conforman los operadores mayoristas con disponibilidad de grandes volúmenes de producto y operadores con capacidad de refinado o con acceso a instalaciones de almacenamiento de productos.
153. La demanda está constituida por las siguientes categorías de clientes:
1. Minoristas o EE.SS.
  2. Otros revendedores independientes o empresas distribuidoras.
  3. Grandes clientes industriales<sup>61</sup>
  4. Otros operadores al por mayor.
154. Las EE.SS. son los principales clientes. El volumen de carburantes de automoción comercializado a través del resto de clientes es casi residual en comparación con el volumen suministrado directamente por los operadores a través del canal de estaciones de servicio o canal minorista.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Caso M.1383 Exxon/Mobil. Expedientes del SDC N-03002 Agip/Saras (Activos) y N-06035 Saras Energía/Estaciones Servicio Caprabo y Resolución C-0005/07 DISA/TOTAL, Expediente C/0366/11 CEPSA/CHESA.

<sup>61</sup> Comerciales y domésticos: hospitales, empresas de transporte urbano o por carretera con grandes flotas de vehículos, industrias de generación eléctrica, comunidades de propietarios, etc.

<sup>62</sup> Expediente C/0366/11 CEPSA/CHESA

155. Como se ha comentado anteriormente, el presente estudio se centrará en la parte principal de la distribución mayorista de carburantes de automoción en España. El motivo subyacente es la especial falta de competencia efectiva en el canal de EE.SS. Muchos operadores, tanto mayoristas como minoristas, han detectado una dinámica de mercado poco competitiva, aludiendo, en la mayoría de casos, al poder de mercado que ostentan algunos de los operadores en todas las fases de la cadena de valor del sector. Ello hace especialmente complicada la competencia en el segmento mayorista de distribución de carburantes a través de EE.SS. en España.

*Normativa aplicable al segmento mayorista*

156. La Ley 34/1998 de Hidrocarburos regula el segmento mayorista en su artículo 42, modificado posteriormente por 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.

157. Según el artículo 42 de la Ley:

- i. Serán operadores al por mayor aquellos sujetos que comercialicen productos petrolíferos para su posterior distribución al por menor.
- ii. Podrán actuar como operadores al por mayor exclusivamente aquellas sociedades mercantiles que cumplan las condiciones para la realización de la actividad que se establezcan reglamentariamente, entre las que se incluirá la suficiente capacidad técnica del solicitante.
- iii. En todo caso, dichas sociedades deberán comunicar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo que lo comunicará a



su vez a la CNMC y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), el inicio o cese de la actividad, acompañando la comunicación de una declaración responsable sobre el cumplimiento de las condiciones a que se refiere el párrafo anterior.

158. Los requisitos exigidos para que una empresa pueda realizar la actividad de operador al por mayor de productos petrolíferos vienen recogidos, principalmente, en el Real Decreto 2487/1994, de 23 de diciembre (BOE 21-01-1995), por el que se aprueba el Estatuto regulador de las actividades de distribución al por mayor y de distribución al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas, de carburantes y combustibles petrolíferos (modificado por el Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero, BOE 18-03-2010). En los artículos 10 al 13 se especifican las condiciones necesarias para poder desarrollar esta actividad:

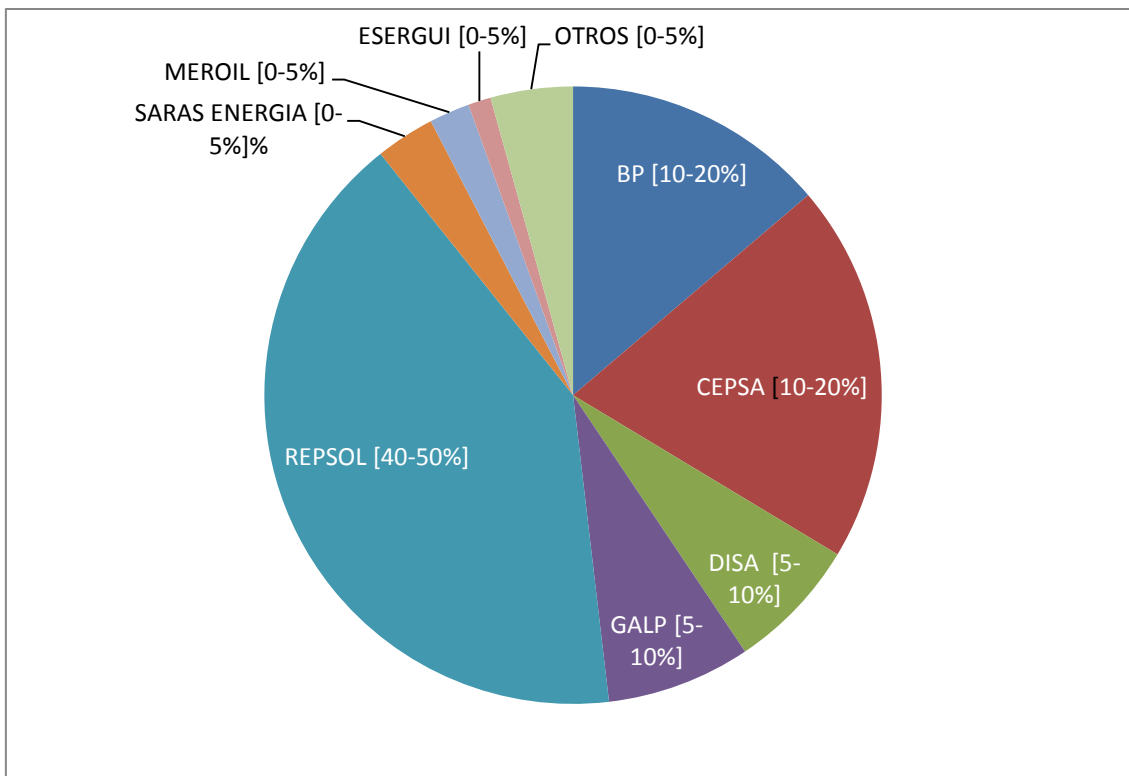
- i. Capacidad legal, técnica y financiera suficientes: Las entidades que realicen actividades de distribución al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos deberán revestir la forma de sociedades mercantiles de nacionalidad española, o, en su caso, de otro Estado miembro de la Unión Europea. Para acreditar su capacidad legal deberán hallarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y, en su caso, de Seguridad Social. Asimismo, se considerará suficientemente acreditada la capacidad financiera cuando el operador disponga de unos recursos propios afectos a la actividad de distribución mayorista de, al menos, tres millones de euros.
- ii. Seguridad de los suministros: Los operadores al por mayor deberán establecer un plan anual de abastecimientos, que deberá incluir las previsiones de compras y ventas del primer año de actividad.

- iii. Medios de recepción, almacenamiento y transporte: Los operadores deberán tener a su disposición instalaciones y medios de recepción, almacenamiento y transporte adecuados a sus suministros.
- iv. Existencias mínimas de seguridad: Los operadores deberán mantener existencias mínimas de seguridad para los productos y en la cantidad, forma y localización geográfica que establece el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos.

#### *Cuotas de Mercado*

159. Las cuotas de mercado de los principales operadores mayoristas en el mercado de distribución mayoristas de GNA 95 y GOA a través de EE.SS. en España se muestran a continuación:

*Gráfico 19: Ventas de Gasolina 95 al canal de EE.SS. en España (en TN)  
 (2013)*



*Fuente: Elaboración propia, CNMC.*

160. El gráfico anterior muestra la elevada concentración existente en las ventas de gasolina 95 en el canal de EE.SS. Los tres operadores con capacidad de refinación en España, ostentan el [70-80%] de la cuota de mercado, representando Repsol el [40-50%] del total de las ventas. Las ventas de las compañías petroleras incluirían tanto las ventas directas a sus propias EE.SS. como a otras EE.SS. independientes. Más del [90-100%] del mercado se reparte entre 8 compañías solamente: Repsol, Cepsa, BP, Galp, Disa, Saras Energía, Meroil y Esergui.

161. Estas ocho compañías están integradas verticalmente en una o en más fases de negocio del mercado de carburantes. En concreto, realizan las siguientes actividades:

- i. Galp es el incumbente portugués y única compañía con capacidad de refino en Portugal. Galp dispone de una extensa red de EE.SS. en su país, así como en la península ibérica.
- ii. Disa es una compañía dedicada, principalmente, a la distribución y comercialización mayorista y minorista de combustibles y gases licuados del petróleo. Presta también servicios de transporte y almacenamiento, estando estas actividades centradas en el archipiélago canario. Disa también dispone de una red de EE.SS. en la península.
- iii. Saras Energía: forma parte del grupo italiano Saras, con refinería en Cerdeña. En España, Saras posee instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos, es un operador mayorista y tiene una red integrada de EE.SS.
- iv. Meroil: es un operador petrolífero sin capacidad de refino, aunque posee “*vínculos estrechos con una importante sociedad refinera en el área Mediterránea, así como una Joint Venture con la empresa rusa LUKOIL*”<sup>63</sup>. Meroil también posee instalaciones de almacenamiento de carburantes, terminales de recepción y distribución de carburantes en puerto y una red de EE.SS. en territorio español.
- v. Esergui: pertenece al grupo Avia Energía. Avia posee una red de distribución de carburantes, terminales de almacenamiento y una red de EE.SS. propias.
- vi. Por último, tanto Cepsa, como Repsol y BP son las principales operadoras del mercado petrolífero en España. Están presentes en casi todas las fases de negocio del mercado: refino, aprovisionamiento, distribución mayorista y minorista de carburantes y, de manera indirecta, en actividades de distribución logística.

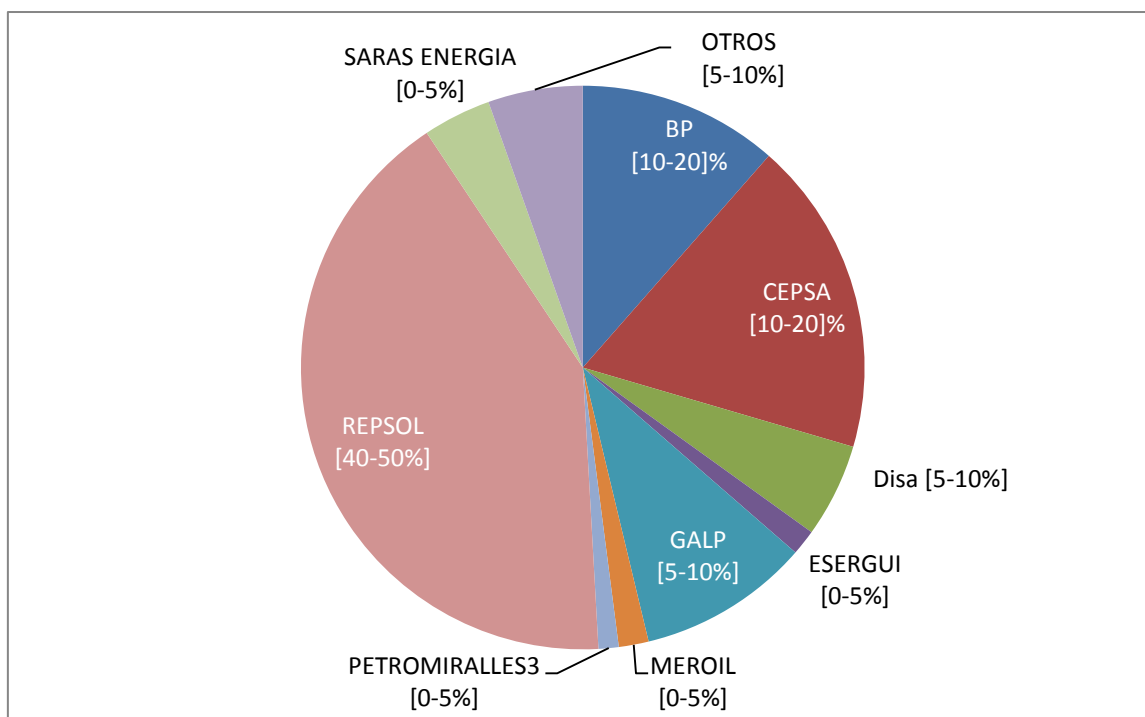
---

<sup>63</sup> [www.meroil.es](http://www.meroil.es)

162. En el mercado de distribución mayorista de carburantes de automoción a través de EE.SS. en España existe una elevada presencia de los grandes operadores con capacidad de refino (en especial por Repsol) y, en menor medida, de otras cinco empresas, estando todas ellas integradas aguas abajo con redes de EE.SS. propias. El [0-5%] restante del mercado está compuesto por operadores mayoristas de menor tamaño, incluyendo algunos que presentan lazos en el segmento minorista (integrados con redes de EE.SS. de menor tamaño). Es decir, el porcentaje de ventas de carburantes a EE.SS. independientes realizado por operadores mayoristas no integrados (o comercializadores puros) es una parte muy poco significativa del mercado de ventas mayorista. Estos operadores mayoristas independientes no poseen capacidad de influir en el mercado, a diferencia, de los grandes operadores del sector.

163. En relación al GOA de automoción, las cuotas de mercado de los operadores mayoristas son muy similares a las de la gasolina 95:

*Gráfico 20: Ventas de Gasóleo A canal de EE.SS. en España (en TN 2013)*



*Fuente: Elaboración propia, CNMC.*

164. La única excepción en relación a la distribución mayorista de gasóleo A es la empresa Petromiralles, que además de sus actividades como operador mayorista, también está integrado aguas abajo, siendo propietaria de su propia red de EE.SS. El porcentaje de mercado en manos de operadores mayoristas no integrados, sigue siendo residual (menos de un [5-10%] de la ventas totales gasóleo a EE.SS. en España).

#### *II.4.5. Integración vertical y poder de mercado*

##### *II.4.5.1. Integración aguas arriba: operadores de refino*

165. La integración vertical entre los operadores mayoristas y los operadores con capacidad de refino tiene efectos ambiguos sobre el bienestar social. Tradicionalmente, este efecto se ha medido a través del bienestar del consumidor en términos de precio, calidad y capacidad de elección del consumidor final.

166. Toda integración vertical, incluida la integración vertical de los operadores de refino con el mercado mayorista de carburantes, puede conllevar beneficios y costes<sup>64</sup>. Por una parte, puede generar efectos positivos sobre el mercado en la medida que dicha integración mejore la eficiencia productiva y reduzca los costes de aprovisionamiento y producción, aprovechando las posibles sinergias y economías de escala que se derivan de las distintas actividades. La integración vertical puede también eliminar la doble marginalización y reducir la incertidumbre sobre el suministro.

---

<sup>64</sup> “The costs and benefits of ownership: A theory of vertical integration” Grossman, Sanford J., and Oliver D. Hart. (1986) *Journal of Political Economy* 691.

167. Sin embargo, en determinadas ocasiones, la integración vertical puede tener efectos perniciosos sobre el mercado. Tal será el caso si los operadores con capacidad de refino, ejerciendo su poder de mercado, pueden tener incentivos para restringir (ya sea vía negativa de suministro o aplicando precios superiores a los del mercado) el suministro de carburantes de automoción a sus competidores del segmento mayorista. En este caso, los operadores mayoristas no integrados con actividades de refino podrían (i) no tener acceso al suministro de gasolinas o gasóleos, (ii) tener un acceso supeditado a determinadas condiciones impuestas por los operadores con poder de mercado e integrados verticalmente, o (iii) podrían tener acceso al suministro de carburantes, pero a un precio no eficiente. Esta última estrategia consistiría en un aumento unilateral de los precios de las gasolinas y gasóleos (los cuales constituyen un *input esencial* para los operadores mayoristas de carburantes) por parte de los operadores de refino. Este aumento de precios probablemente se repercutiría, en la medida de lo posible, sobre sus clientes, o EE.SS, y finalmente sobre el consumidor final. Para las EE.SS. independientes este aumento de precios supone un coste añadido sin que se incrementen sus márgenes de productos. Para las EE.SS. integradas verticalmente con actividades de refino, el aumento de precios supondría una transferencia de ingresos desde el segmento minorista y mayorista hacia el segmento aguas arriba, o actividad de refino.

168. En consecuencia, el efecto de la integración vertical sobre los mercados dependerá de la existencia de poder de mercado en uno o en varios niveles de la integración vertical, de la capacidad de reacción de los operadores independientes y de las condiciones del mercado, tales como la elasticidad de la demanda o las barreras de entrada al mercado.

*Poder de mercado de los operadores verticalmente integrados aguas arriba*

169. En términos de capacidad de refino, España es el quinto Estado miembro de la UE con mayor capacidad de refino, superado tan sólo por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Desde la década de 1970, existen 9 refinerías operativas que producen carburantes de automoción: cinco pertenecen a Repsol, tres a Cepsa y una a BP, siendo sus cuotas de producción [50-60%], [30-40%] y [5-10%], respectivamente<sup>65</sup>. Estas cuotas de mercado se han mantenido, además, estables en el tiempo.
170. Tal y como se ha analizado, entre los tres operadores suministraron casi el 100% de la demanda interna de gasolina, mientras que el gasóleo interno representó más del 80% del consumo nacional en 2013. Esta elevada concentración del mercado no parece que vaya a experimentar cambios importantes en el medio/largo plazo.
171. Si bien la última refinería construida en España data del año 1970, las inversiones que se deben llevar a cabo para la instalación de una refinería son muy elevadas, lo que constituye una fuerte barrera de entrada al mercado. Por otro lado, la puesta en funcionamiento de una refinería en España requiere de la realización de numerosos trámites administrativos, incluyendo licencias de obra y autorizaciones medioambientales, que pueden demorar su construcción y puesta en funcionamiento durante varios años. Sin embargo, la barrera de entrada más importante en la actualidad parece ser el exceso de capacidad existente en la industria del refino española. No sólo España ha reconvertido su parque de refinerías durante los últimos años, sino que ha recorrido un camino inverso al de la industria refinera europea, donde se han cerrado un elevado número de refinerías durante el mismo período, coincidiendo con la bajada de la demanda interna europea. España se encuentra, de este modo, con un problema de exceso de capacidad disponible en sus refinerías y los mayores costes fijos que este exceso de capacidad conlleva. Pese a que las expectativas a largo plazo de la demanda de derivados del petróleo

---

<sup>65</sup> El mercado español de la distribución de gasolina y gasóleo a través del canal de estaciones de servicio, CNE, 2012 y [...]



(entre ellos los carburantes de automoción) son positivas, el futuro de la industria refinera española pasaría, en parte, por la exportación de sus productos al exterior. Por ello, parece ciertamente difícil la entrada en el corto o medio plazo de un nuevo operador en España para construir un complejo petroquímico o una refinería.

172. Igualmente, y como se ha explicado en el punto II.2.2, las importaciones no parecen estar generando una presión competitiva efectiva sobre el mercado nacional de carburantes de automoción, ni parece que esta tendencia vaya a revertir en el corto y medio plazo. Muy al contrario, el papel de las importaciones en el mercado ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos ejercicios. Dado el exceso de capacidad de las operadoras de refino en España y la limitada capacidad de importación de los operadores mayoristas independientes, se presume que esta tendencia probablemente continuará los próximos años.
173. De lo anterior se deduce que la estructura del mercado de refino probablemente no vaya a experimentar cambios en el medio o largo plazo.

*Repercusiones de la concentración del mercado del refino en el mercado mayorista*

174. El mercado de refino en España no sólo se encuentra muy concentrado en un número muy limitado de agentes, sino que se encuentra verticalmente integrado con el mercado aguas abajo, es decir, con el mercado mayorista de carburantes de automoción. Cabe recordar que Repsol, BP y Cepsa suministran, en calidad de operadores mayoristas, el 70-75% de la gasolina 95 y el gasóleo A en las EE.SS. del territorio nacional. Existe, así, una fuerte relación vertical que podría tener consecuencias a través del desincentivo a la entrada de nuevos competidores al mercado que resulte en una disminución de la competencia efectiva.

175. Los operadores con capacidad de refino podrían optar por restringir parcialmente o bloquear el acceso a carburantes a los operadores mayoristas, siempre y cuando concurrieran los siguientes elementos: (i) tengan capacidad para cerrar el mercado y (ii) tengan incentivos económicos para ello.
176. Los tres operadores, o alguno de ellos de forma individual, mediante su presencia en toda la cadena de valor podrían llegar a tener la capacidad de limitar el acceso a las fuentes de suministro de gasolinas y gasóleos a otros operadores mayoristas independientes, dado que las importaciones de carburantes no pueden sustituir de forma inmediata el suministro nacional de gasolina a EE.SS.
177. En cuanto a los incentivos económicos de los operadores cabe hacer dos consideraciones que, si bien no corroboran la existencia de estas prácticas, dado que no se ha podido realizar un cálculo certero de los beneficios económicos derivados de una hipotética limitación del suministro (o incremento de su precio), sí deben tenerse en cuenta a la hora de analizar los potenciales incentivos que poseen los operadores con capacidad de refino en los mercados verticalmente relacionados. Por un lado, los operadores de refino españoles, al estar también integrados verticalmente con el segmento mayorista y minorista, tienen garantizado cierto volumen de sus ventas de gasolinas y gasóleos. Estas ventas se canalizan, directamente, a través de sus propias EE.SS. Por otro lado, sólo existen cinco operadores mayoristas en el caso de la gasolina, y seis en el caso del gasóleo, con cuotas de mercado superiores al [0-5%] de las ventas totales de ambos carburantes en el tramo minorista. Luego la mayoría de los operadores mayoristas podrían no tener suficiente capacidad de negociación frente a los productores de carburantes.
178. Por otro lado, y como consecuencia de la fragmentación del mercado derivada de los elevados costes de distribución de carburantes para grandes distancias, se deberían analizar no sólo los elementos nacionales sino también los componentes locales de los mercados. Teniendo en

cuenta estos componentes locales del mercado, cada una de las refinerías ostentaría poder de mercado en su mercado de influencia, de forma que aquellos operadores mayoristas y minoristas situados en dicha zona de influencia dependerían del suministro de la refinería. Cabe destacar en este sentido el impresionante posicionamiento geográfico de Repsol, cuya cobertura geográfica derivada del emplazamiento de sus refinerías a lo largo del territorio peninsular es muy superior a la de sus dos competidores en el mercado de refino: Cepsa posee refinerías en el suroeste peninsular (Huelva y Algeciras) y Tenerife, mientras BP sólo tiene una refinería en Castellón. Repsol, sin embargo, posee cinco refinerías distribuidas por toda la península ibérica: Tarragona, Bilbao, Cartagena, Madrid y Coruña. Su poder de mercado es, por tanto, muy superior al poder de mercado de Cepsa y, sobretodo, de BP. Pese a ello, estos dos últimos operadores se encuentran en posición de negociar acuerdos de suministro con Repsol tipo *swap*, pudiendo con ello garantizarse el suministro desde la refinería de Repsol más cercana a sus clientes finales en aquellos territorios alejados de sus refinerías. Del mismo modo, a Repsol le resulta ventajoso llevar a cabo acuerdos de suministro o *swap agreements* en aquellos mercados cercanos a las áreas de influencia de las refinerías de Cepsa y BP. De hecho, y tal y como ha corroborado la investigación realizada durante la elaboración de este informe, este tipo de acuerdos *swap* de suministro son habituales en esta industria.

179. Los únicos operadores que no pueden beneficiarse con regularidad de este tipo de acuerdos, y con ello disminuir sus costes de distribución, son los operadores mayoristas no integrados con actividades de refino. Si bien estos operadores podrían beneficiarse de acuerdos tipo *swap* de productos importados, donde, por ejemplo, un mayorista importara cierta cantidad en un puerto específico y desde allí abasteciera a unos de sus competidores, y a cambio recibiera una determinada cantidad de producto en otro puerto de importación, en la práctica este tipo de acuerdos es

difícil de llevar a cabo. En primer lugar, las oportunidades de importación en territorio español no son abundantes. En segundo lugar, los acuerdos de swap podrían no ser posibles entre operadores más pequeños al no disponer de un volumen de venta individual o conjunta suficiente como para importar producto.

180. Por otro lado, y pese a que los operadores mayoristas no integrados realizan acuerdos de transferencia dentro del territorio español (o contratos de compra-venta) mediante los cuales un operador puede poner a disposición de otro operador una cierta cantidad de producto que tiene ubicada en una instalación de almacenamiento determinada, estos acuerdos sólo se realizan cuando un operador quiere vender una cantidad de producto (ya sea por obtener precios atractivos o porque no vaya a utilizar ese producto) y para una instalación en concreto. Luego las posibilidades de intercambio o transferencia de volúmenes contratados entre los operadores son limitadas tanto en el tiempo, como en el volumen puesto a disposición a otro operador. Es cierto, no obstante, que el sistema CLH facilita este tipo de acuerdos de compra venta puntuales, pero las ventajas derivadas de estos acuerdos no son tan significativas como la flexibilidad que ofrece los contratos de swap para los operadores con capacidad de refino.

181. De este modo, mientras las importaciones no ejerzan suficiente presión competitiva sobre las refinerías (cabe recordar que ocho de las nueve refinerías españolas se encuentran cercanas a instalaciones portuarias de importación), los operadores no integrados aguas arriba no podrán competir en igualdad de condiciones, dependiendo, en gran medida, del suministro de los operadores de refino, y de las condiciones impuestas por éstos.

#### II.4.5.2. *Integración con operadores logísticos.*

182. Los operadores de refino también se encuentran integrados, aunque indirectamente, con el mercado de infraestructuras logísticas a través de sus participaciones en CLH. CLH es propietario y opera las redes nacionales de transporte de carburantes y combustibles por oleoducto en España. Para limitar la capacidad de CLH de ejercer su poder de mercado, dado su carácter de monopolista de un servicio esencial, el regulador ha sometido a CLH a una regulación ex-ante de sus actividades, recogida en el artículo 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, por la que, *inter alia*: 1) existen límites a la presencia de operadores petrolíferos en su capital (ningún accionista podrá tener más del 25% y la suma de las participaciones de los accionistas con capacidad de refino en España no podrá superar el 45%); y 2) CLH tiene la obligación de proporcionar acceso a terceros a su red en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias.
183. La extinta CNC señaló<sup>66</sup> que estos elementos podrían ser insuficientes para asegurar un funcionamiento competitivo del sistema de transporte de CLH. No se debe olvidar que tanto en su accionariado, como en su Consejo de Administración, los tres operadores con capacidad de refino, que a la postre son sus clientes más importantes, tienen una presencia relevante, y por tanto, una fuerte capacidad de influencia. Es por ello necesario hacer un análisis más exhaustivo de la capacidad de influencia que estos operadores tienen o pueden tener sobre CLH, con el fin de determinar la posibilidad real de los tres operadores de refino de influir sobre las actividades logísticas de CLH en detrimento de otros operadores del mercado de carburantes (o en su propio interés).

---

<sup>66</sup> En el 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 (2012) señaló: *“Esta 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”*.

184. Antes de continuar con este análisis es necesario precisar que la extinta CNE, y actualmente la CNMC, tiene la obligación, por distintos imperativos legales, de realizar un seguimiento de la política de inversiones así como del funcionamiento de alguno de los órganos de gobierno de CLH. Este seguimiento tiene como finalidad comprobar que la acción de CLH cumple con los requisitos legales, sin prejuzgar la idoneidad de la misma o sus efectos sobre la competencia en el mercado.
185. Para determinar la capacidad de influencia de Repsol, Cepsa y BP sobre CLH, es necesario examinar su estructura accionarial y sus órganos de poder. Cabe recordar que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Concentraciones de la Comisión Europea, explica que los accionistas de una empresa participada tienen control sobre la misma si ejercen una influencia decisiva sobre la empresa participada. Se entiende como influencia decisiva la capacidad de bloquear acciones que determinan la estrategia competitiva de una empresa, tales como el nombramiento de altos directivos, la elaboración del presupuesto anual o el plan de negocios, así como la determinación de la política de inversiones. La Comunicación Consolidada de la Comisión Europea también indica que los accionistas minoritarios pueden ejercer el control sobre una sociedad *de facto*, aunque de manera excepcional. Tal es el caso si los accionistas minoritarios con importantes intereses comunes realizan acciones concertadas con el fin de beneficiarse de su capacidad de influencia sobre la empresa participada.
186. Este podría ser el caso de CLH, donde tres de los accionistas tienen una fuerte comunidad de intereses al estar verticalmente integradas en el sector de hidrocarburos y ser las únicas con capacidad de refino en España. Es necesario, por tanto, realizar un estudio más en profundidad de la capacidad de influencia de Repsol, Cepsa y BP sobre CLH y de sus posibles acciones concertadas en los órganos de poder de la distribuidora. En suma, la presencia en su Junta de Accionistas y Consejo de Administración de los operadores de refino podría llegar a distorsionar

la toma de decisiones de CLH, adoptando una serie de medidas comerciales o relacionadas con la planificación de infraestructuras que, en lugar de buscar la eficiencia en el funcionamiento de la red, persiguieran obstaculizar el acceso de nuevos operadores al mercado. Además, estos tres operadores podrían tener acceso a información sensible del mercado que les otorgaría una ventaja competitiva respecto al resto de operadores.

187. En este sentido, cabe recordar que Repsol, Cepsa y BP conjuntamente ostentan el 24,15%<sup>67</sup> de las participaciones de CLH, y que de los 21 miembros actuales que componen el Consejo de Administración, cinco dependen, directamente, de las tres operadoras de refino.
188. De acuerdo con lo anterior, se analizará el funcionamiento de los órganos de poder de CLH y, en concreto, la composición, organización y funciones del Consejo de Administración, es decir, número y composición de los miembros del consejo, dependencia directa e indirecta de accionistas, patrones de voto, formas de votación – bien presencial o remota -, etc.
189. El accionariado de CLH está compuesto, principalmente, por 12 compañías, de las cuales 3 son operadores de la industria española (Repsol, Cepsa y BP), y el resto son, o bien inversores financieros sin activos relacionados con el sector de hidrocarburos, o bien compañías con activos relacionados con la industria, pero en terceros países (como es el caso de Oman Oil). El resto de las participaciones (0,85%) se encuentra repartido entre diversos accionistas.
190. El porcentaje de participación de cada uno de los principales accionistas de CLH se recoge en la siguiente tabla:

---

<sup>67</sup> Informe Anual Grupo CLH

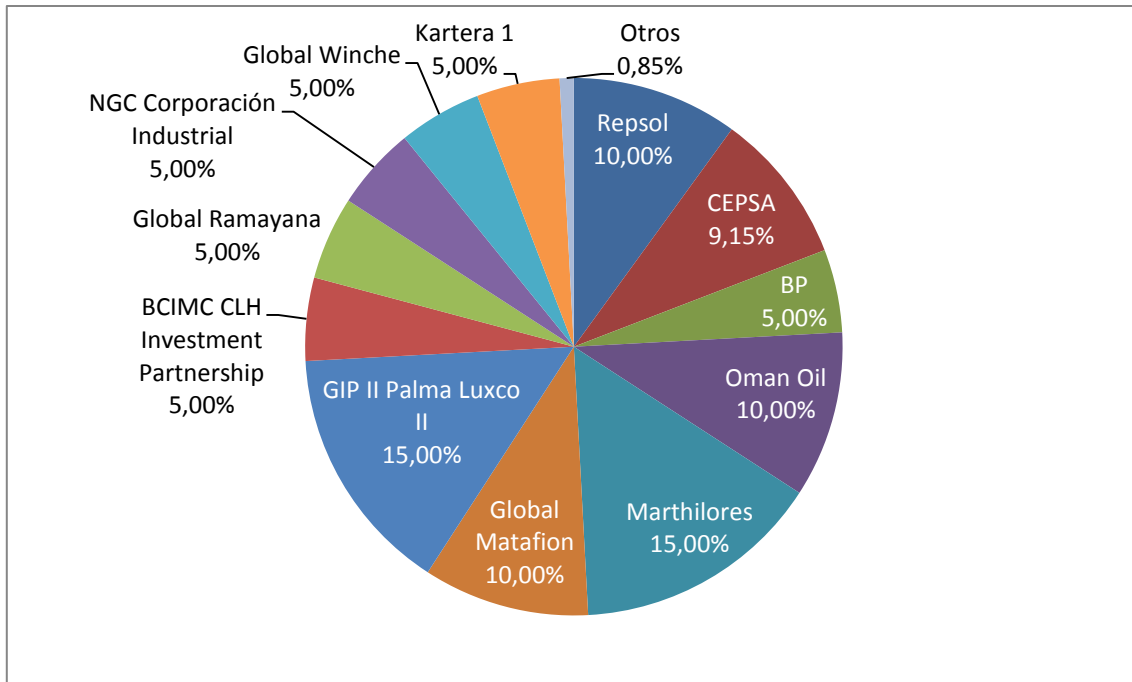
*Tabla 8: Accionariado de CLH*

| <b>Accionistas</b>               | <b>2014</b> |
|----------------------------------|-------------|
| <b>Repsol</b>                    | 10          |
| <b>CEPSA</b>                     | 9,15        |
| <b>BP</b>                        | 5           |
| Oman Oil                         | 10          |
| Marthiiores                      | 15          |
| Global Matafion                  | 10          |
| GIP II Palma Luxco II            | 15          |
| BCIMC CLH Investment Partnership | 5           |
| Global Ramayana                  | 5           |
| NGC Corporación Industrial       | 5           |
| Global Winche                    | 5           |
| Kartera 1                        | 5           |
| Otros                            | 0,85        |
| <b>Total</b>                     | <b>100%</b> |

*Fuente: CLH*

*Gráfico 21: Accionariado de CLH*





Fuente: CLH

191. De conformidad con lo establecido en los artículos 172 y 519 de la Ley de Sociedades de Capital, los accionistas que representen, al menos, un 5% del capital social podrán solicitar que se incluyan uno o más puntos en el orden del día de la Junta General (siempre que los mismos se justifiquen). Se infiere, de ello, que cada uno de los 12 accionistas mencionados *ut supra* podría ejercer este derecho. No obstante, para poder votar en la Junta de Accionistas de CLH en relación a los puntos incluidos en el orden del día, el accionista debe estar presente, dado que en CLH no existe posibilidad de ejercer voto remoto. El voto o bien se ejerce directamente o se delega.

*La composición, organización y funciones del Consejo de Administración*

192. El Consejo de Administración está constituido por 21 miembros, siendo su estructura la siguiente:

- Un consejero ejecutivo, que es el Presidente del Consejo.
- 19 consejeros dominicales, de los cuales: tres son miembros de CEPSA, uno de Repsol y otro de BP.
- Un consejero independiente: que no parece mantener vínculos con las empresas con capacidad de refino o con la industria.

193. En total, cinco de los 21 consejeros están ligados a las operadoras con capacidad de refino en España. Por otro lado, el Consejo de Administración es el principal órgano de poder de CLH, en el seno del cual se aprueban las políticas y estrategias que guían las actuaciones de la compañía.

194. En concreto, se aprueban en el Consejo de Administración las siguientes políticas:

- I. Política de inversiones y financiación
- II. Política del gobierno corporativo
- III. Plan estratégico de negocio.
- IV. Gastos y presupuestos anuales
- V. Política de retribuciones y evolución de desempeño de altos directivos
- VI. Política de control y gestión de riesgos (incluido el seguimiento de los sistemas de información)
- VII. Política de dividendos

195. Los accionistas que controlen el Consejo de Administración, controlarán las decisiones fundamentales de la empresa, entendido el control como la capacidad de influir sobre las decisiones de la compañía. Si bien no se puede determinar ningún tipo de control *de iure* o *de facto* por parte de las empresas con capacidad de refino, no se puede descartar cierta capacidad de influencia sobre los demás accionistas (al fin y al cabo son los accionistas con más información sobre el mercado español de hidrocarburos, al tratarse de los únicos con capacidad de refino e

integrados verticalmente). Además, el hecho de participar en los órganos de gobierno de la compañía les podría permitir acceder a información relevante sobre el mercado y sobre sus competidores, lo cual les otorgaría una ventaja competitiva fundamental frente al resto de operadores del mercado. Asimismo, los consejeros que presentan vínculos con las tres empresas con capacidad de refino podrían tener incentivos para proponer y, en su caso, intentar influir en los demás accionistas, con el objetivo de adoptar decisiones tendentes a reforzar su posición en el mercado, en detrimento del acceso de nuevos operadores al mismo, y en contra del objetivo fundamental de la compañía, que debería dirigirse a facilitar el acceso de terceros a las infraestructuras de CLH y el funcionamiento eficiente del sistema.

196. Por otra parte, la mera participación de los tres operadores con capacidad de refino en el accionariado y en la toma de decisiones de CLH podría desincentivar la mayor participación de operadores en el mercado mayorista, al percibir éstos últimos una posible falta de imparcialidad en sus órganos de gobierno, independientemente de si existe o no un control *de iure* o *de facto* sobre CLH por parte de estos accionistas.

#### *II.4.5.3. Integración aguas abajo: distribución minorista a través de EE.SS.*

197. Como ya se ha comentado en el apartado **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, tanto Cepsa como BP y Repsol están integradas verticalmente con el segmento mayorista y minorista (o de distribución de carburantes de automoción a través de EE.SS.). Asimismo, existen operadores mayoristas en el mercado, tales como Esergui, Meroil, Saras o Disa, que también están integrados con el segmento minorista, aunque carezcan de capacidad de refino en España.

198. Esta integración vertical se materializa a través de los siguientes vínculos contractuales entre los operadores al por mayor y los distribuidores minoristas:

- i. COCO (Company Owned-Company Operated): sistema en el que la estación de servicio es propiedad del operador o bien éste ostenta sobre la misma un derecho real de larga duración. La gestión del punto de venta la realiza también el operador, bien directamente o bien a través de una sociedad filial especializada. El grado de control del operador sobre la instalación es completo.
- ii. CODO (Company Owned-Dealer Operated): instalaciones en las que el operador al por mayor conserva la propiedad (o la titularidad de un derecho real) del punto de venta pero tiene cedida la gestión a favor de un tercero en virtud de un contrato de arrendamiento de suministro de los productos del operador. El grado de control del operador sobre el punto de venta es inferior al de las estaciones de tipo COCO, dado que la gestión se ejerce por un tercero. No obstante, garantiza una exclusividad de suministro durante el plazo de tiempo en el que el gestor del punto de venta opere la estación de servicio. El poder de negociación para la determinación de la política comercial del punto de venta es elevado, especialmente en los casos de suministro en régimen de comisión.
- iii. DODO (Dealer Owned-Dealer Operated): instalaciones de suministro titularidad de una persona física o jurídica vinculada al operador al por mayor mediante un contrato de suministro en exclusiva que suele incluir el abanderamiento de la instalación con los signos distintivos de la imagen de marca del

suministrador. El grado de control del operador es el más débil de los analizados, puesto que se limita a la exclusividad del suministro de sus productos por el tiempo de duración del contrato, limitado hasta ahora a 5 años máximo (y a 3 años para los nuevos contratos suscritos tras la entrada en vigor de la Ley 11/2013).

- iv. DOCOC (Dealer Owned-Company Operated): instalaciones propiedad de un particular que cede a un operador al por mayor exclusivamente la gestión del punto de venta para explotarlo por sí o a través de una sociedad filial especializada. En cuanto al grado de control, equivale a una COCO, dado que en ambos casos, es el propio operador quien gestiona la instalación, si bien el vínculo está limitado temporalmente por la duración del contrato de arrendamiento directo.
- v. Independientes: estaciones de servicio sin acuerdo de suministro en exclusiva con un operador al por mayor. El titular de la instalación puede suministrarse libremente del operador de su elección (generalmente en base a ofertas puntuales de carácter semanal). No ostentan la imagen de marca de ningún operador al por mayor. Suelen incluir elementos de imagen propios.

199. Se considera que forman parte de la red de distribución de un operador, y por tanto, están relacionadas verticalmente, las instalaciones vinculadas a él mediante un contrato de exclusiva de suministro, con independencia de que se trate de un vínculo "fuerte" (COCO, CODO y DOCOC) o de un vínculo "débil" (DODO), dado que la existencia de este acuerdo contractual permite al operador suministrar sus productos a la estación de servicio, con exclusión de cualquier otro.

200. La extinta CNE estimó que el 83% de las EE.SS. forman parte de las redes de distribución de los operadores mayoristas, mientras que sólo el 17% son independientes<sup>68</sup>. Dentro de las redes de EE.SS. de los operadores mayoristas, un 20% presenta vínculos COCO, un 38% vínculos CODO y el 34% presenta vínculos DODO.<sup>69</sup>
201. Según datos de la AOP, las posiciones relativas de los tres operadores principales (Repsol, Cepsa y BP) por número de EE.SS. han permanecido aproximadamente estables a lo largo del tiempo, mientras que los cambios más significativos se han producido a tenor de las operaciones de concentración. Por otro lado, estos niveles de concentración de la oferta se replican a nivel de las provincias, donde Repsol, Cepsa y BP de manera conjunta poseen una cuota de mercado superior al 60% por ventas en casi todas las provincias, y en varios casos supera también el 80%<sup>70</sup>. En casi todas las provincias se repiten las posiciones relativas de fuerza entre los tres operadores: primero, Repsol, segundo, Cepsa y tercero, BP. Resulta asimismo llamativo que Repsol y Cepsa tienen su red repartida por todo el territorio nacional, mientras que BP está relativamente más localizada en la zona costera mediterránea, donde se encuentra su única refinería en territorio español.
202. Asimismo, y sobre los vínculos contractuales, el 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 (2012) de la extinta CNC estableció que:

*“Estas relaciones contractuales (de largo plazo en exclusiva) con EESS pueden tener un efecto de cierre de mercado, dificultando a los operadores el establecimiento o ampliación de su base de EESS abanderadas (RCNC expediente 2697/06 Cepsa). Cuando una parte*

---

<sup>68</sup> Expediente C-0550/14 REPSOL/PETROCAT

<sup>69</sup> Expediente C-0550/14 REPSOL/PETROCAT

<sup>70</sup> Expediente C-0550/14 REPSOL/PETROCAT

*importante del mercado está cubierta por esta clase de acuerdos de exclusividad, las posibilidades de expansión de la red de EESS abandonadas 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”.*

203. Existen, además, otras barreras de entrada al segmento minorista del mercado que ya fueron enumeradas en este mismo informe por la extinta CNC<sup>71</sup>, y de las cuales se hizo posteriormente eco el legislador, incluyendo algunas de estas recomendaciones en la Ley 11/2013 con objeto de simplificar los procedimientos administrativos para la apertura de nuevas EESS, estableciendo un procedimiento único de autorización y un plazo máximo de resolución del procedimiento (ocho meses). Se introdujeron, también, plazos máximos para determinados contratos de suministro, reduciéndolos de 5 a 3 años. Adicionalmente, conforme al nuevo artículo 43 bis LSH aprobado por la Ley 11/2013 los vínculos contractuales de suministro en exclusiva no podrán contener cláusulas que fijen, recomienden o incidan, directa o indirectamente, en el precio de venta al público del combustible, excepto cuando los bienes o servicios contractuales sean vendidos por el comprador desde locales y terrenos que sean plena propiedad del proveedor. Con ello se espera reducir las barreras de entrada en el segmento minorista.
204. Sin embargo, las barreras derivadas de la integración vertical de los principales operadores minoristas con mercados aguas arriba persisten. Repsol, y en menor medida Cepsa, son los líderes en la distribución minorista de carburantes en España, a gran distancia del resto de operadores en el caso de Repsol. La estructura de la oferta de EESS está, además, mucho más concentrada en España que en otros países de la UE de tamaño comparable, lo cual limita el número de alternativas

---

<sup>71</sup> Entre ellas, (i) existen dificultades administrativas para la apertura de nuevas Estaciones de Servicio, (ii) la existencia de vínculos entre operadores disminuye la competencia, (iii) asimetría de información.

de suministro a las EE.SS. independientes el aprovisionamiento de carburantes de automoción. Los operadores de refino (Repsol, Cepsa y BP) disfrutaban de ventajas respecto al resto de operadores, derivado de su integración vertical, sus vínculos estructurales con el monopolista de la red de transporte (CLH) y por la capilaridad y estabilidad de sus redes minoristas de EESS<sup>72</sup>. Los contratos *swap* de suministro aportan una ventaja adicional a los operadores, gozando de suministros cruzados regulares y menores costes de distribución. Este tipo de contratos no sólo beneficia a los tres operadores españoles, sino que también compañías como Galp o Saras pueden beneficiarse de este tipo de acuerdos. Ambas compañías poseen refinerías fuera del territorio español (Galp en Portugal y Saras en Italia). Es por este motivo por el que a los operadores de refino españoles con activos en estos dos países les podría interesar suscribir contratos de suministro *swap* con Galp y Saras para disminuir los costes de distribución (e importación) del carburante. Todo ello podría facilitar a los operadores con capacidad de refino, y sobretudo a Repsol por su posición geográfica privilegiada y su elevada cuota de mercado tanto en el tramo mayorista como minorista, mantener un comportamiento independiente a las fuerzas competitivas del mercado.

205. En este sentido, y concretamente en relación a Repsol (líder indiscutible en toda la cadena de valor del mercado de carburantes de automoción), uno de sus competidores opinaba, en el marco del expediente C-0550/14 REPSOL/PETROCAT, lo siguiente:

*“(el operador) concluye que las altas cuotas de Repsol, la estructura de red de EESS descrita, y su capacidad de refino, le configuran como un operador que puede permanecer ajeno (o mitigar en gran medida) a las inercias competitivas del mercado, al mismo tiempo que puede incluso llegar a modular las*

---

<sup>72</sup> Ver “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 (2012)” de la extinta CNC.



*tendencias de precios (en todas los niveles de la cadena productiva) a nivel nacional.”*

### III. FACTORES QUE LIMITAN EL GRADO DE COMPETENCIA EN EL SECTOR

#### *III.1. Problemas derivados de la posición de CLH en el mercado de distribución y transporte de carburantes*

206. La infraestructura de CLH es una *essential facility*<sup>73</sup> del mercado de carburantes de automoción español.
207. Se definen como “*essential facilities*” a las infraestructuras o instalaciones imprescindibles para que las empresas puedan llevar a cabo sus actividades y tengan acceso a sus clientes<sup>74</sup>.
208. La doctrina de la infraestructura esencial afirma que el propietario de una infraestructura básica puede tener incentivos a restringir el acceso a ella para monopolizar el mercado de productos minoristas cuyo proceso de producción precisa de dicha infraestructura. Por este motivo se explica la regulación del artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, donde se recoge el acceso a las infraestructuras de CLH en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.
209. Tanto la red de oleoductos de CLH, como gran parte de sus instalaciones de almacenamiento (en particular aquellas ubicadas en emplazamientos donde no existen almacenamientos alternativos), se pueden considerar infraestructuras esenciales. Es decir, no existen alternativas viables, técnica y económicamente, a los servicios logísticos ofrecidos por CLH.

---

<sup>73</sup> Lafont y Tirole (1996),

<sup>74</sup> El concepto de “*essential facility*” está muy ligado al desarrollo de la “*Essential Facility Doctrine*”, cuyo origen se encuentra en el juicio que tuvo lugar en Estados Unidos en 1912 “*United States v. Terminal Railroad Association of St. Louis*”.

210. La red de oleoductos de CLH se puede considerar, además, como un monopolio natural. Existe un monopolio natural en aquellos mercados donde una única empresa puede producir toda la producción que necesita el mercado a un coste menor que si hubiera varias empresas compitiendo<sup>75</sup>.
211. Esta situación se observa en algunos mercados donde las compañías tienen que realizar una elevada inversión inicial para obtener economías de escala (como es el caso de los oleoductos). Los incentivos para que otras compañías entren en el mercado son nulos y, por otro lado, resulta más eficiente que sólo haya una empresa en el sector, puesto que los costes medios se reducen según aumenta la cantidad producida.
212. Como consecuencia de ello, los consumidores de la red de oleoductos de CLH se encuentran cautivos, CLH podría incrementar el precio de sus servicios sin perder dichos clientes cautivos.
213. Asimismo, CLH podría tener ciertos incentivos a beneficiar a aquellos operadores con los que presenta ciertos vínculos (cabe recordar que los principales clientes de CLH son Repsol, BP y Cepsa y, además, participan también en su accionariado). Según Adams y Brock (1983)<sup>76</sup> y Coburn (1982) las empresas podrían utilizar ciertas estrategias para restringir el acceso a sus oleoductos, tales como: (i) imponer cantidades mínimas, (ii) exigir ciertos estándares innecesarios, (iii) programar irregularmente el transporte de mercancías, etc.

### *III.1.1. Elevados costes logísticos*

---

<sup>75</sup> La subaditividad de costes es una condición suficiente para la existencia de monopolio natural.

<sup>76</sup> Adams, W. y Brock, J. (1993): "Deregulation or divestiture: the case of petroleum pipelines" (Wake Forest Law Review) y Coburn, L. (1982): "Petroleum pipeline regulation: a competitive analysis" (U.S: Department of Energy).

214. En España, la regulación de las tarifas se incluyó en el Artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos 34/1998, que fue modificado posteriormente por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación del empleo, y por la Ley 8/2015 de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. Según este artículo:

- i. El Gobierno podrá establecer peajes y condiciones 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. A efectos prácticos, y para el territorio peninsular, esto supone que el gobierno podrá establecer peajes y condiciones en contadas ocasiones, dado que normalmente existe un transporte alternativo mediante camiones cisterna, y un almacenamiento alternativo, aunque esté ubicado lejos del almacenamiento preferido y su precio sea muy elevado.
- ii. Los titulares de instalaciones fijas de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos deberán:
  - a) Comunicar a la Comisión Nacional de Energía (actual CNMC) las peticiones y 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 un mes.
  - b) Presentar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la metodología de tarifas aplicada incluyendo los distintos tipos de descuentos aplicables, el sistema de acceso de terceros a sus instalaciones y el Plan anual de inversiones, que será publicada en la forma que determine por circular la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá hacer

recomendaciones a dicha metodología de tarifas. Además, la CNMC emitirá un informe anual al Ministerio de Industria, Energía y Turismo con sus observaciones y recomendaciones sobre estas metodologías así como el grado de cumplimiento de sus recomendaciones de ejercicios anteriores.

215. Pese a que el artículo 41 de la Ley 34/1998 menciona la obligación de aplicar (y publicar) tarifas no discriminatorias, la comprobación ex post de una inadecuada relación entre los precios aplicados y los costes de operación no impediría, sin embargo, la presencia de distorsiones temporales en el mercado. Se debe analizar, pues, cómo calcula CLH sus tarifas y en qué condiciones los aplica.

216. Según información aportada por CLH, los precios que aplica por sus servicios de logística básica o servicios regulados, son objetivos, transparentes y no discriminatorios. Así:

- Los precios, para el mismo servicio, son iguales para todos los operadores.
- Existe un único precio que incluye el conjunto de servicios prestados desde la entrega del producto a CLH hasta la expedición de éste. Las tarifas de CLH son anuales, no pudiendo ser objeto de renegociación o modificación.
- Los contratos son comunicados a la CNMC y se publican sus precios.
- Sólo existen descuentos por municipios, los cuales se modulan anualmente. Estos descuentos son iguales para todos los operadores del mercado.
- Los precios se establecen en función de referencias internacionales y los costes del servicio.<sup>77</sup> Desde la escisión de los servicios logísticos de CAMPSA, las tarifas de CLH han bajado de forma significativa hasta estabilizarse en el año 2000. A partir de ese año las tarifas de

---

<sup>77</sup> Presentación Corporativa de CLH, agosto 2014.

CLH se han actualizado anualmente, a través de un sistema IPC-X, (correspondiente al 80% del IPC del mes de octubre del año anterior).<sup>78</sup>

217. En cuanto a las tarifas de los servicios no regulados por el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, tales como la aditivación o el bombeo de mercancía, también se deberían calcular orientadas a costes.
218. A priori las condiciones mencionadas *ut supra* deberían ser suficientes para garantizar la competencia en el segmento mayorista de carburantes de automoción, ya que CLH aplica precios iguales a todos los operadores para un mismo servicio y este precio está calculado en base a costes. Es cierto, no obstante, que las tarifas aplicadas por CLH carecen de transparencia en relación a los costes asociados a los diferentes servicios (transporte y almacenamiento). CLH debería aumentar su transparencia vis à vis sus clientes finales y desglosar el coste de cada uno de los servicios logísticos en sus facturas. De este modo, los operadores tendrán mayor información sobre los costes en los que deben incurrir y, por ende, en el modo de recortar dichos costes.
219. Además, los precios y contratos aplicados por CLH no están exentos de problemas, los cuales podrían constituir un obstáculo para la competencia en el segmento mayorista. Estos potenciales problemas se analizarán a continuación.

*Falta de incentivos para establecer tarifas eficientes de los servicios  
prestados por CLH*

220. Como monopolista del mercado de distribución logística, CLH tiene incentivos a elevar sus tarifas con el fin de extraer las rentas de monopolio. Si la tarifa de CLH resultara ser demasiado elevada, esto constituiría una barrera a la entrada para todos los operadores y un

---

<sup>78</sup> Fuente: CLH.

sobrecoste difícilmente superable para algunos operadores no integrados con menor capacidad de reducir costes logísticos.

221. En este sentido, es ilustrativo observar cómo los beneficios de CLH han crecido casi ininterrumpidamente durante los últimos 5 años, mostrando incrementos, de nuevo, en el año 2014<sup>79</sup>, mientras que los volúmenes que ha transportado la compañía durante estos últimos años han sido menores debido, entre otros factores, a la crisis económica y al consiguiente descenso de la actividad. Una posible explicación a este fenómeno podría deberse a una disminución de sus costes de operación, sin repercutir esta bajada en los precios (o no en la misma cuantía). Por tanto, la bajada de los costes operativos habría contribuido a engrosar los márgenes de la compañía. De lo anterior se podría deducir que CLH no tiene suficientes incentivos para fijar unas tarifas en base a costes, donde una disminución de los mismos se ve reflejada en unos menores precios de sus servicios. Esta conducta resulta compatible con su condición de monopolista del mercado.
222. Dada esta posible falta de incentivos, sería conveniente que la CNMC realizara un análisis en profundidad de las tarifas de CLH, especialmente de aquéllas relacionadas con el transporte por oleoductos en largas distancias, las cuales podrían estar actuando como una barrera de entrada para operadores mayoristas no integrados y/o de menor tamaño, y de su estructura de costes, con el fin de determinar si estas tarifas son ineficientes y limitan la competencia en el mercado.
223. Otro elemento importante que se debe analizar es la capacidad que podría tener CLH, como único propietario de la red de oleoductos y terminales de almacenamiento, de cobrar por un servicio que no ha llegado a prestar. Por ejemplo, si un operador mayorista quiere

---

<sup>79</sup> Informes anuales Grupo CLH y notas de prensa. En particular, el beneficio neto del primer semestre de 2014 de CLH fue un 15,2% superior al de 2013. Asimismo, el beneficio neto de 2013 fue un 11% superior al de 2012. En 2012 disminuyó un 4%, con respecto al año anterior. En 2011 CLH obtuvo un beneficio neto un 7,7% superior al año 2010 y, finalmente, en 2010 el beneficio neto fue un 9,9% superior a los beneficios de 2009.

transportar desde Barcelona hasta Bilbao una cantidad de gasolina (X) utilizando los servicios de CLH, y otro mayorista quiere transportar esa misma cantidad de gasolina (X) de Bilbao a Barcelona, es decir, el recorrido inverso, CLH cobrará a ambos operadores el servicio de almacenaje y transporte por oleoducto de la gasolina por el tramo Barcelona-Bilbao y Bilbao-Barcelona, respectivamente. Sin embargo, la gasolina no se habrá movido físicamente por la red de oleoductos de CLH. Sino que habrá sido suministrada directamente a los dos operadores desde las terminales de almacenamiento de CLH en Bilbao y Barcelona, aplicando CLH exclusivamente un asiento contable que reflejara la operación. No sería racional para CLH que transportara un producto de Barcelona a Bilbao si lo tiene disponible en sus instalaciones en Bilbao, y viceversa. Sin embargo, ambos operadores mayoristas pagarán el transporte completo entre ambos puntos, entre otros motivos porque podrían no tener información sobre el producto que CLH tiene disponible en cada una de sus instalaciones, dado que la única información pública al respecto es la capacidad disponible en sus terminales de almacenamiento.

224. La CNMC debería, también, analizar este extremo y determinar si es conveniente, o no, modificar el régimen de tarifas en base a los servicios realmente prestados.

*Posibles condiciones discriminatorias*

225. CLH aplica una serie de bonificaciones y penalizaciones ligadas a los volúmenes almacenados o transportados contratados en sus contratos de suministro a largo plazo.
226. Se aplican bonificaciones de 0,0564 € por m<sup>3</sup> (o 1,1283 €/1000 m<sup>3</sup> x km) si se alcanza un volumen equivalente al 100% de las cantidades garantizadas, y una bonificación de 0,4513 € por m<sup>3</sup> (o 2,8208 €/1000 m<sup>3</sup>

x km) sobre el exceso de cantidad garantizada hasta un máximo del 120%.<sup>80</sup>

227. En relación a las penalizaciones, si los volúmenes realizados por la contratante, en m<sup>3</sup> y/o m<sup>3</sup> x km, son inferiores al 95% de las cantidades garantizadas se ha de abonar a CLH las compensaciones siguientes: 1,6249 € por cada m<sup>3</sup> garantizado y no retirado y 0,0113 € por cada m<sup>3</sup> x km garantizado y no realizado.

228. A priori, estas bonificaciones y compensaciones a CLH no parecen discriminatorias, ya que se aplican a todos los operados por igual. Sin embargo, si se analizan las repercusiones que estas bonificaciones/penalizaciones tienen sobre los distintos operadores mayoristas se observa que:

- i. Los operadores que muestran un mayor riesgo de no alcanzar el volumen de cantidades garantizadas son los operadores mayoristas no integrados. Los operadores con capacidad de refino, ante un posible incumplimiento del contrato, pueden decidir inyectar (de su propia producción) la cantidad necesaria para no caer en tal incumplimiento. Al estar integrados verticalmente con una masa crítica de EE.SS. suficiente, previsiblemente no tendrán problemas para colocar rápidamente este “exceso” de producto.
- ii. Del mismo modo, los operadores no integrados y de menor tamaño tienen menos posibilidades de beneficiarse de las bonificaciones de los contratos a largo plazo. Primero porque se mostrarán más cautos a la hora de comprometer volúmenes de producto ya que tienen una menor capacidad de ‘colocar’ el producto excedentario al no tener una red de EE.SS. tan amplia

---

<sup>80</sup> Según datos de la CNMC.



como otros operadores. Segundo, porque los operadores no integrados y de menor tamaño tenderán a suscribir contratos de corto plazo (renovables anualmente) con CLH. Dichos contratos carecen de bonificaciones por volúmenes.

229. Por último, y en relación a los contratos a corto plazo suscritos entre los operadores mayoristas y CLH, estos contratos incluyen una cláusula de terminación que se puede considerar excesiva. Para poder terminar un contrato cuya duración sea de un año, existe la obligación de preaviso de [...] meses a CLH, es decir, la mitad del plazo total del contrato. Los operadores mayoristas deberían poder rescindir el contrato con CLH dando un menor período de preaviso o, al menos, deberían tener la capacidad de renegociar aspectos clave del contrato sin que éstos se renueven de una manera tácita al pasar [...] meses de la firma del contrato. De ello se desprende la falta de flexibilidad de los contratos suscritos por CLH con los operadores del mercado mayorista.

*III.1.2. Falta de alternativas de distribución en territorio español:  
 problemas de almacenamiento y transporte por oleoductos*

230. No existen alternativas económicamente viables a los servicios ofrecidos por CLH en muchas regiones españolas. En la tabla siguiente se muestran los almacenamientos de importación alternativos a CLH. Como se puede comprobar, sólo existen alternativas en Cataluña, Murcia, Andalucía (sólo en Huelva) y en el País Vasco.

*Tabla 9: Almacenamientos de Importación en manos de terceros*

| <b>Operador</b>     | <b>Gasolinas<br/>(Mm3)</b> | <b>Gasóleos<br/>(Mm3)</b> |
|---------------------|----------------------------|---------------------------|
| Decal Barcelona     | 32                         | 292                       |
| TP Barcelona        | 6                          | 174                       |
| Terquimsa Barcelona | 0                          | 38                        |

|                      |            |             |
|----------------------|------------|-------------|
| Tradebe Barcelona    | 50         | 55          |
| Meroil Barcelona     | 240        | 681         |
| Euroenergo Tarragona | 77         | 255         |
| Terquimsa Tarragona  | 0          | 101         |
| Saras Cartagena      | 13         | 98          |
| Decal Huelva         | 80         | 170         |
| Esergui Vizcaya      | 18         | 200         |
| TP Vizcaya           | 4          | 218         |
| <b>TOTAL ESPAÑA</b>  | <b>802</b> | <b>3850</b> |

Fuente: elaboración propia, CNMC.

231. Si se analizan los almacenes para carburantes situados en Comunidades Autónomas de interior, persiste la falta de alternativas a CLH. En las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla la Mancha, Castilla León y Extremadura sólo existen terminales propiedad de CLH, no existiendo terminales en manos de terceras empresas independientes. En la Comunidad de Madrid, CLH también parece ser la única alternativa disponible, ya que los dos operadores independientes establecidos en Madrid no ofrecen sus servicios a operadores mayoristas.

232. Con respecto a la red de oleoductos de CLH, en España no existe ninguna alternativa económicamente viable. Existen tres medios de transporte de larga distancia para transportar productos petrolíferos: los oleoductos, las redes fluviales y la red ferroviaria. En España no existen redes fluviales con capacidad para transportar productos derivados del petróleo. Igualmente, el transporte de mercancías por tren es prácticamente inexistente para este tipo de productos. *De facto*, ninguno de los operadores mayoristas consultados durante la elaboración de este estudio han utilizado la red ferroviaria para el transporte de carburantes de automoción. Por su parte, la propia CLH ha utilizado el transporte ferroviario sólo en una ocasión y debido a causa mayor. En 2003 se declaró un incendio en la refinería de Puertollano, motivo por el cual CLH tuvo que suministrar los productos utilizando alternativas más costosas para la compañía, como era el transporte ferroviario. La compañía ha

manifestado que ésta fue la única vez que se utilizó este tipo de transporte de mercancías, dado que es un medio de transporte muy caro en España. Por otro lado, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) ha alertado de los riesgos inherentes al transporte de productos petrolíferos a través de la red de ferrocarril. Según la AIE, el transporte en ferrocarril de estos productos conlleva un mayor riesgo de explosiones y de fugas (un riesgo seis veces mayor al del transporte por oleoducto). En este sentido, sólo en 2013 se vertieron en Estados Unidos 4,3 millones de litros de crudo por accidentes en las vías ferroviarias<sup>81</sup>. Por otro lado, los oleoductos presentan unos costes operativos menores (sólo 1/3 de los costes asociados al ferrocarril), son más eficientes desde un punto de vista energético y emiten menos emisiones nocivas a la atmósfera.

233. La única alternativa real es la red de oleoductos de CLH. También existen oleoductos que conectan las refinerías con infraestructuras portuarias de importación, o bien conectan dos refinerías entre sí. Estos oleoductos son propiedad de Repsol, Cepsa o BP y no pueden ser utilizados por otros operadores del mercado.
234. En resumen, no existen alternativas a la red y a los servicios logísticos de CLH en el mercado español, siendo el problema más importante el elevado coste de su transporte en largas distancias. Tal y como se ha analizado en el epígrafe anterior los precios de los servicios de CLH (almacenamiento y transporte por tubería incluidos) difieren mucho dependiendo del origen y destino de la mercancía, y en concreto del número de tramos de oleoductos utilizados o distancia recorrida.

### *III.1.3. Problemas derivados de la estructura de poder de CLH*

---

<sup>81</sup> Estados Unidos es uno de los países con mayor tráfico de productos petrolíferos mediante su red de ferrocarril. En 2014, el 38% del transporte de estos productos se realizó a través del ferrocarril.

*III.1.3.1. Estructura accionarial y Gobierno Corporativo: toma de decisiones*

235. Dos son los órganos de poder más importantes de la empresa logística: la Junta de Accionistas, donde Repsol, Cepsa y BP, conjuntamente, ostentan el 24,15% de las acciones, y el Consejo de Administración, donde cinco de los de 21 miembros presentan vínculos con alguna de las empresas con capacidad de refino en España.
236. Tras el análisis de los órganos de poder de CLH y de las decisiones tomadas en dichas reuniones, se puede concluir que el verdadero poder, en términos de toma de decisiones de la actividad comercial de CLH, se encuentra en el Consejo de Administración de la compañía. Ello no significa que la Junta de Accionistas no tome decisiones importantes, sino más bien que ha delegado las funciones comerciales y estratégicas en el Consejo de Administración.
237. En cualquier caso, el Consejo de Administración de CLH, constituido por 21 miembros, representa de manera fiel la composición de la Junta de Accionistas en relación a los socios con derecho a voto (o con 5% o más del capital social de CLH). Este no es siempre el caso en todas las empresas, donde, por ejemplo, la junta de accionistas puede estar constituida por una gran cantidad de accionistas minoritarios, mientras el consejo de administración está formado sólo por un número muy limitado de miembros que representan a un número reducido de accionistas, y no necesariamente los accionistas que ostentan más capital social. Es decir, el control o influencia ejercido por los accionistas no se limita a la composición del accionariado, o a su representación en la junta de accionistas. La capacidad de influencia de los accionistas se desarrolla, muy frecuentemente, en otros órganos de poder de las empresas, y en particular en el Consejo de Administración.
238. A la hora de regular el accionariado de CLH, dado su carácter de monopolista, el regulador impuso unos límites a la presencia de

operadores petrolíferos en su capital (ningún accionista podrá tener más del 25% y la suma de las participaciones de los accionistas con capacidad de refino en España no podrá superar el 45%). No obstante, la mera limitación de acciones no garantiza que dichos accionistas no puedan tener una influencia significativa sobre las actividades comerciales de la empresa.

239. Asimismo, tal y como se ha mencionado, la participación de estos tres operadores con capacidad de refino en el accionariado de CLH podría generar una menor confianza en la neutralidad de la actividad de CLH, sin ser necesario que esta participación se materialice en ningún tipo de control por parte de los operadores con capacidad de refino sobre CLH. La mera participación de éstos en su accionariado podría desincentivar la entrada en el mercado por parte de algunos operadores o a ejercer una menor presión competitiva.
240. De este modo, si el regulador quiere asegurarse de que ningún operador tiene control o influencia significativa sobre una empresa que presta un servicio esencial (como es CLH) es necesario eliminar (o limitar considerablemente) cualquier influencia actual o potencial sobre la toma de decisiones dentro de la empresa. Para ello, se debe establecer la capacidad potencial, y el riesgo ligado a la presencia de ciertos accionistas en el seno de CLH.
241. En el caso de CLH, se ha observado que los tres operadores con capacidad de refino presentan comunidad de intereses (estratégicos en este caso), y, por tanto, existirían incentivos a la posible formación de coaliciones entre estos operadores, alineando sus propuestas y votos en el seno del Consejo de Administración.
242. Los representantes de los accionistas sin capacidad de refino en el seno del consejo, sin embargo, presentan perfiles muy heterogéneos. Este hecho podría dificultar la existencia de coaliciones estables entre ellos a la hora de proponer nuevas medidas o alinear sus votaciones en torno a un

tema concreto, dado que no existe comunidad de intereses que fomente esas coaliciones. La capacidad de influencia de los accionistas no refineros es, así, muy limitada en los asuntos industriales, no pudiéndose suponer que estos accionistas tengan capacidad de influencia suficiente sobre las decisiones estratégicas de CLH. Sin embargo, el mayor conocimiento del mercado por parte de los operadores con capacidad de refino y sus intereses comunes como refineros, operadores mayoristas y minoristas del mercado, podría facilitar la alineación de estos accionistas en la toma de decisiones de la compañía. Si bien su capacidad de influencia no les confiere control sobre CLH, es probable que su conocimiento sobre el mercado español les pudiera aportar cierta influencia sobre los demás accionistas en la toma de determinadas decisiones.<sup>82</sup>

243. De acuerdo con el análisis anterior, los tres operadores con capacidad de refino en España son los únicos accionistas que operan en el mercado y que presentan perfiles e intereses similares y, por tanto, los únicos que podrían tener incentivos para apoyar ciertas decisiones industriales en el seno del Consejo de Administración de CLH de una forma colegiada.
244. En este contexto, es muy probable que los tres operadores intentaran apoyar, conjuntamente, decisiones que favorecieran sus intereses comunes, tales como políticas que puedan discriminar a los demás operadores del mercado. Por ejemplo, a través de bonificaciones unidas a ciertos volúmenes de negocio y contratos, dando acceso a información

---

<sup>82</sup> En este sentido, cabe destacar la asimetría en relación a la presencia en el mercado de BP con respecto a Cepsa y, especialmente, Repsol. Cabe plantearse si esta asimetría elimina el poder de influencia de BP en relación a su potencial alineación de intereses con Repsol y Cepsa en el seno de CLH, o incluso, si BP podría verse obligado a una coalición con Cepsa y Repsol con el fin de no perder toda influencia sobre las políticas de la compañía de distribución de hidrocarburos, CLH. Se podría incluso concluir que, pese a los intereses comunes entre los tres operadores con capacidad de refino españoles como únicas compañías integradas en todas las fases del negocio en España, BP se encuentra en una posición más débil, con menor poder de mercado y con una sola refinería en territorio español. Su poder de influencia dentro del Consejo de Administración de CLH es, así, muy limitado, pudiéndose limitar a 'seguir' las recomendaciones e indicaciones propuestas por Repsol y Cepsa en el Consejo.

confidencial sobre sus competidores (qué volúmenes y de qué producto se transportan desde un punto a otro, etc.), incrementando el coste de ciertas instalaciones de almacenamiento (dado que los operadores de refino, normalmente, poseen sus propias instalaciones y no dependen totalmente de las instalaciones de CLH), o bien prestando un servicio logístico deficiente a ciertos operadores (como una falta de flexibilidad al prestar sus servicios a ciertos operadores).

245. Por último, CLH, como monopolista del transporte de productos petrolíferos en el mercado español, tiene incentivos a que Repsol permanezca en el accionariado de la compañía. Repsol cuenta con oleoductos de crudo y productos petrolíferos de su propiedad entre las refinerías de Cartagena y Puertollano. El mantenimiento de Repsol en los órganos de poder de CLH elimina los incentivos a que Repsol pudiera desarrollar, ante cambios en el mercado, una red alternativa de transporte, si bien no replicando la red de CLH por el elevado coste que esto supondría, que pudiera competir localmente con el servicio concedido por CLH.
246. Por tanto, se observa que existen riesgos derivados de la existencia de BP, Cepsa y Repsol en el accionariado de CLH. Para evitar que estos riesgos se materialicen, es preciso eliminar toda capacidad de influencia de los operadores con capacidad de refino en el accionariado de la compañía.

### *III.2. Factores estructurales*

247. La posición de una o varias empresas en un mercado es un indicador relevante sobre la posibilidad de que las empresas con poder de mercado puedan abusar de su posición y limitar la competencia efectiva en el mismo.

248. A la hora de determinar la posición de una o varias empresas en un mercado, se analizan una serie de factores estructurales con el fin de evaluar el poder de mercado que ostenta/n. Entre ellos destacan:

- i. Las cuotas de mercado y el grado de concentración del mercado.
- ii. La probabilidad de que el poder de la demanda actúe como contrapeso del poder de mercado.
- iii. La probabilidad de que la entrada en el mercado de nuevos competidores preserve la competencia efectiva en el mercado.
- iv. La probabilidad de que las eficiencias actúen como factor que contrarreste los efectos perjudiciales derivados del poder de mercado.

### III.2.1. Concentración de la oferta de suministro

249. En la actualidad, las cuotas de mercado de Repsol, Cepsa y BP en cada uno de los mercados de carburantes de automoción son las siguientes:

*Tabla 10: Cuotas de Mercado de los operadores con capacidad de refino en España en los mercados de combustibles de automoción.*

| <b>Operador</b> | <b>Mercado Refino<br/>(% sobre total)</b> | <b>Mercado Mayorista<br/>(% sobre total)</b> | <b>Mercado Minorista<br/>(% sobre total)</b> |
|-----------------|---|--|--|
| <b>Repsol</b>   | [50-60%]                                  | [40-50%]                                     | 34%  |
| <b>Cepsa</b>    | [30-40%]                                  | [10-20%]                                     | 15%  |
| <b>BP</b>       | [5-10%]                                   | [10-20%]                                     | 4%   |

*Fuente: Elaboración Propia (CNMC)*

250. El mercado de refino de carburantes es un mercado muy concentrado, donde sólo existen tres operadores de refino. Sus cuotas de mercado son,



sin embargo, claramente asimétricas. Mientras Repsol es el líder indiscutible, dominando el mercado con un [50-60%] de la cuota, BP sólo representa el [5-10%].

251. En el tramo mayorista se repite la misma estructura: Repsol sigue siendo la empresa con un mayor poder de mercado con un [40-50%] de la cuota, ostentando una cuota más de dos veces mayor a la del segundo operador, Cepsa, seguido por BP con una cuota del [10-20%] ([...] veces inferior a la cuota de mercado de Repsol). Pese a la diferencia entre el segundo y tercer operador en relación a Repsol, tanto Cepsa como BP tienen mayor facilidad para suscribir contratos de suministro tipo swap con Repsol, o entre ellos, y con ello reducir el coste de transporte del carburante. Como ya se ha explicado anteriormente, los operadores mayoristas no integrados tienen una mayor dificultad para suscribir este tipo de contratos. Tienen, así, los operadores con capacidad de refino una ventaja competitiva con respecto a otros operadores mayoristas del mercado no integrados aguas arriba.

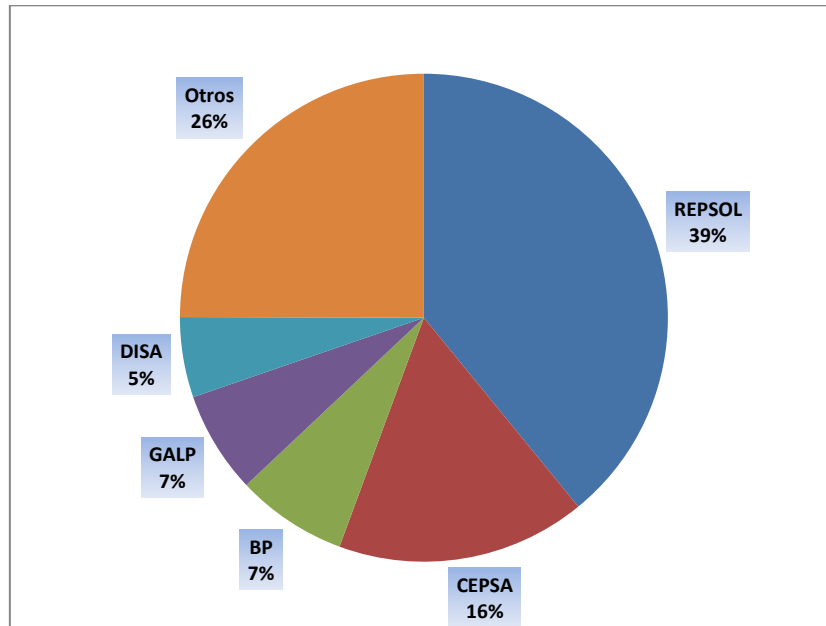
252. Finalmente, y en relación al tramo minorista del mercado de carburantes, la oferta se caracteriza, de nuevo, por la presencia de los tres operadores de refino y, en concreto, por la presencia de Repsol, que controla un tercio del mercado. Resalta, otra vez, e incluso en mayor medida, la modesta cuota de mercado de BP (4%). La oferta de estos tres operadores aglutina el 53% del mercado. Es, así, el segmento menos concentrado, pero también, el segmento donde menos capacidad de influencia tiene la demanda. La demanda del cliente final de EE.SS. es atomizada y elástica, es decir, el cliente no se caracteriza por fidelidad a una determinada marca. La competencia se produce primordialmente en el precio de venta del carburante, sin perjuicio de los servicios que se ofrecen en la instalación de suministro. De este modo, y pese a tener información de los precios en cada EE.SS. del territorio nacional a través del portal de precios del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, los clientes finales tienen una influencia muy reducida sobre el precio de los

carburantes. Por otro lado, los carburantes de automoción son bienes esenciales para muchos clientes. En consecuencia, la demanda final de carburantes no parece ejercer un poder compensatorio del poder de mercado de la oferta, y en concreto, de Repsol y, en menor medida, Cepsa.

*III.2.2. Integración vertical y poder de mercado de los operadores con capacidad de refino*

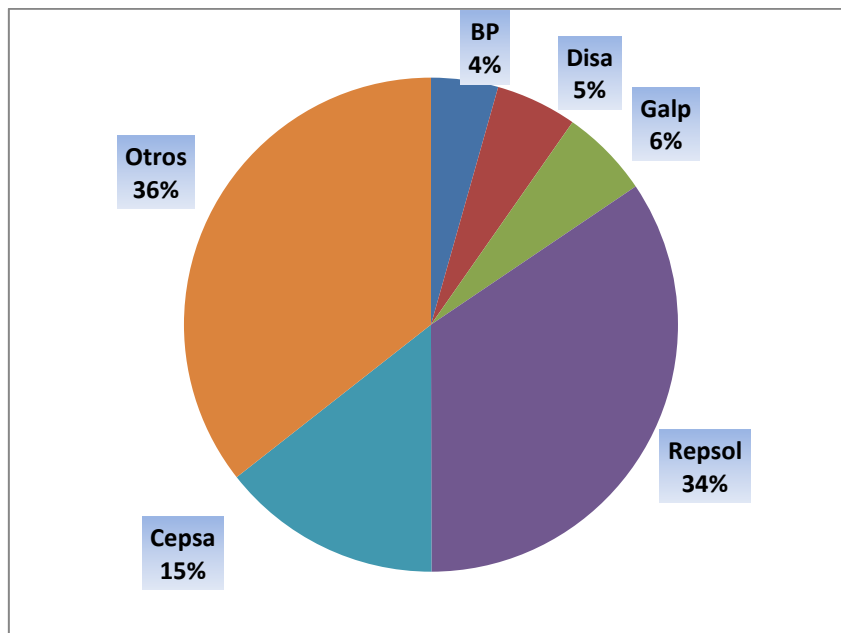
253. La conducción hacia un mercado de carburantes de automoción que funcione en beneficio de los consumidores requiere prestar una atención especial a las relaciones verticales entre las refinerías, los operadores mayoristas y las estaciones de servicio.
254. De cara a analizar la estructura actual del mercado minorista y, con ello determinar si las medidas introducidas por el Real Decreto Ley 4/2013 han tenido algún efecto sobre la verticalidad y concentración del mercado, se analizará la evolución de las cuotas de mercado de los principales operadores minoristas en el mercado español de carburante, durante el período 2010-2015.

*Gráfico 22: Cuotas de Mercado por número de EE.SS. en 2010*



Fuente: Elaboración propia, CNMC

Gráfico 23: Cuotas de Mercado por número de EE.SS. en enero 2015



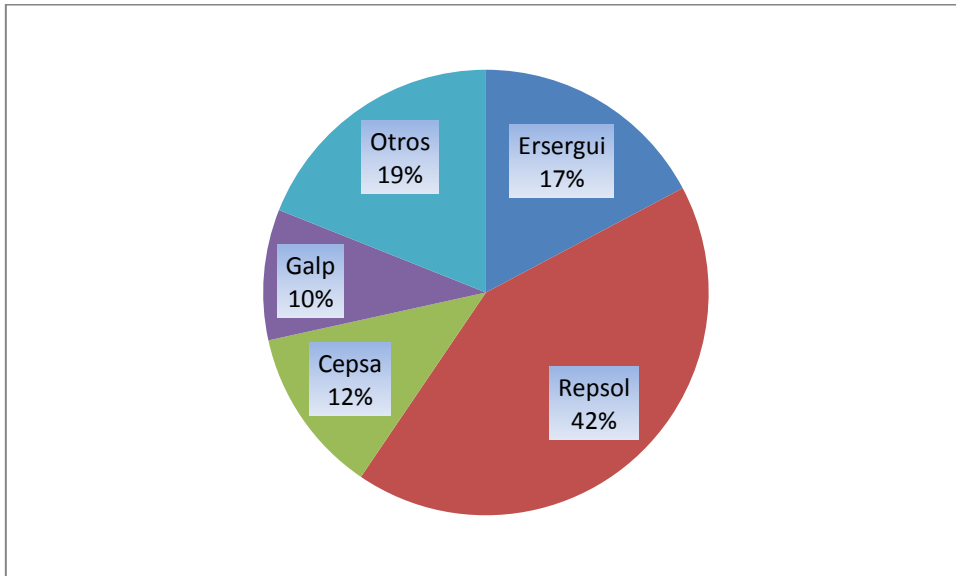
Fuente: Portal de Precios de Carburantes, Ministerio de Industria

255. Desde el año 2010 al año 2015, la estructura del mercado minorista ha experimentado ciertas variaciones. Los tres operadores de refino han perdido cuota de mercado, especialmente BP que casi ha perdido un 50%. Cepsa se ha mantenido a niveles similares, perdiendo un 1% y

Repsol ha reducido su cuota en un 5%. Se mantiene, pese a ello, como líder del canal minorista.

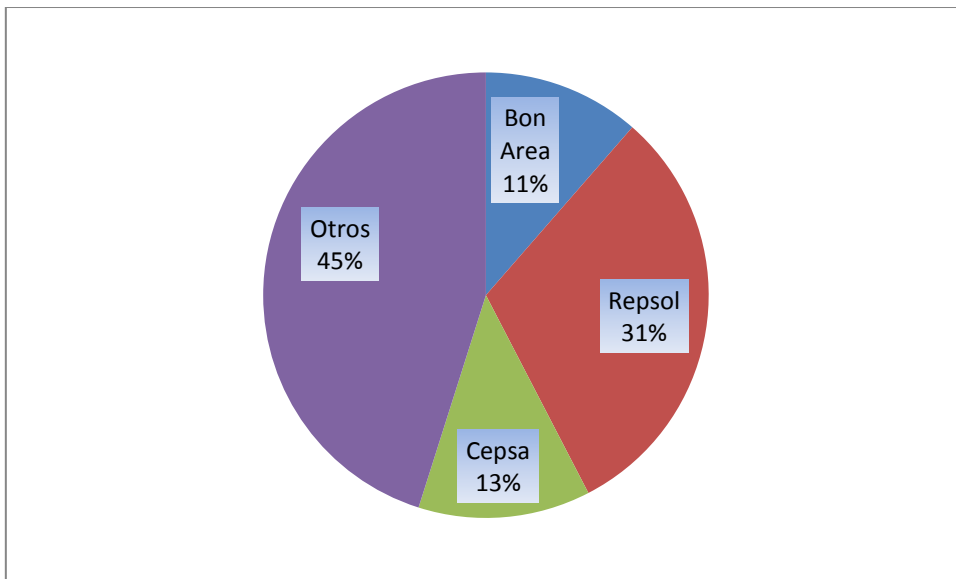
256. En el extremo contrario se encuentra la cuota de mercado asociada de operadores independientes, la cual ha crecido en los últimos 5 años, pasando del 26% al 36% de la cuota del mercado minorista. Este incremento de cuota, derivado de la apertura de nuevas EE.SS. en territorio español por parte de operadores no integrados con las actividades de refino en España, podría deberse parcialmente a las recientes medidas introducidas por la Ley 11/2013.
257. No obstante, este incremento de cuota, no ha tenido el efecto esperado sobre el precio (PAI) de los carburantes en España. Los PAI han seguido una senda creciente más o menos constante durante los últimos ejercicios. Tan sólo han bajado los precios de la gasolina y el gasóleo en los últimos meses de 2014, fundamentalmente fruto de una caída drástica de sus cotizaciones internacionales, y no de un aumento de la competencia efectiva en el sector.
258. Cabe plantearse por qué, pese a haber crecido el número de EE.SS. independientes, incluyendo un nuevo modelo de negocio *low cost*, los PAI en España siguen siendo más elevados que en los países del entorno. La respuesta podría residir en el poder de mercado que siguen ejerciendo los operadores de refino, y especialmente, Repsol.
259. Como indicador que permita establecer si la posición de los operadores integrados aguas arriba determina los precios aplicados en las EE.SS., se analiza a continuación la estructura del mercado en la provincia que presenta los PAI más elevados a lo largo de 2014, y se compara con la provincia con los PAI más bajos.
260. Lleida fue en el año 2014 la provincia con precios antes de impuestos más bajos para ambos carburantes, mientras que Guipúzcoa fue la que presentó en más ocasiones los PAI más elevados del territorio peninsular español.

Gráfico 24: Cuotas de mercado en la provincia de Guipúzcoa (2014)



Fuente: Elaboración propia, CNMC

Gráfico 25: Cuotas de mercado en la provincia de Lleida (2014)



Fuente: Elaboración propia, CNMC

261. En la provincia de Guipúzcoa, Repsol es el operador con mayor poder de mercado, con un 42% de la cuota, seguido por Cepsa, con un 12%. Entre los dos operadores tienen más de la mitad del mercado. Teniendo en cuenta que la refinería de Cepsa más cercana se encuentra en el sur de

la península (Huelva o Algeciras), existe la posibilidad de que Cepsa haya establecido un contrato de suministro (o swap) con Repsol, por el cual Repsol le suministra desde su refinería en Bilbao, y a cambio Cepsa suministra a Repsol otros productos en un punto cercano a las refinerías de Cepsa. El problema, en este caso, podría ser la dependencia excesiva que Cepsa podría generar respecto a Repsol para abastecer sus EE.SS. en el País Vasco. Esto podría afectar a sus incentivos para competir con Repsol, ya que Cepsa podría tener incentivos a reducir la intensidad competitiva con el objetivo de que Repsol le garantizara un suministro en condiciones adecuadas o, incluso, favorables. Esta coyuntura no es específica del País Vasco, sino que se puede extrapolar a otros puntos de la geografía española.

262. Por otro lado, en Guipúzcoa la presencia de operadores independientes a nivel minorista es escasa, reduciéndose a un 19% del mercado, muy por debajo de la media nacional. Estos operadores independientes, de acuerdo con criterios de eficiencia, podrían recibir sus suministros, si no totalmente, sí de manera parcial, de la refinería de Petronor (Repsol). No se descarta la posibilidad de abastecerse a través del puerto de Bilbao, que se encuentra muy próximo, aunque debido al volumen requerido, Esergui y Galp estarían en mejor posición para ejercer esa posibilidad.
263. Del análisis anterior, se puede concluir que Repsol no sólo domina el mercado minorista en Guipúzcoa, sino que también tiene poder de mercado en el mercado mayorista (como suministrador principal). Asimismo, cabe recordar, que las infraestructuras de importación y logísticas del puerto de Bilbao presentan un coste muy elevado en relación al resto de infraestructuras analizadas, luego la capacidad de ejercer presión competitiva sobre Repsol vía importaciones en el País Vasco, parece aún más reducida que en otros puntos del territorio nacional. Todo ello podría explicar los elevados precios del carburante en Guipúzcoa, los más elevados de España en 2014.

264. Si se analiza la estructura de mercado de la provincia de Lleida, se situaría en el extremo opuesto. En esta provincia, Repsol presenta una cuota de mercado significativamente menor, del 31% y Cepsa del 13%. El resto del mercado está compuesto por “otros” operadores, de los cuales todos son operadores independientes no integrados menos 2 estaciones de servicio de Shell y 3 de Galp, ambas integradas verticalmente fuera de España. Es decir, de las 83 EE.SS. que representan el 56% del mercado, sólo cinco están en manos de empresas integradas. Las demás, forman parte de cooperativas pequeñas de redes minoristas, EE.SS. ligadas a hipermercados y estaciones no abanderadas. Además, el 11% de la cuota del mercado en Lleida corresponde al grupo catalán BonÀrea. Esta empresa ha logrado aumentar su cuota de mercado ofreciendo precios menores y estableciéndose como operador mayorista. No se encuentra integrada aguas arriba.
265. El mercado de Lleida es, de este modo, un mercado minorista formado por operadores independientes no integrados en actividades de refino que ofrecen los precios más competitivos del mercado español. Su mercado mayorista goza, además, de ventajas con respecto a otras regiones españolas. No en vano, en Cataluña es en la Comunidad donde se concentra la mayor parte de la oferta de operadores logísticos independientes (es decir, no pertenecientes a la red de CLH o a los operadores de refino). Como se ha observado, las infraestructuras portuarias de importación son también de las más competitivas del mercado español<sup>83</sup>. Todo ello hace posible que Lleida, y las provincias catalanas en general, puedan ofrecer PAI menores a los consumidores finales de carburantes.
266. Este mismo análisis se puede extrapolar a otras provincias, tales como Barcelona y Girona, las cuales han registrado, después de Lleida, los

---

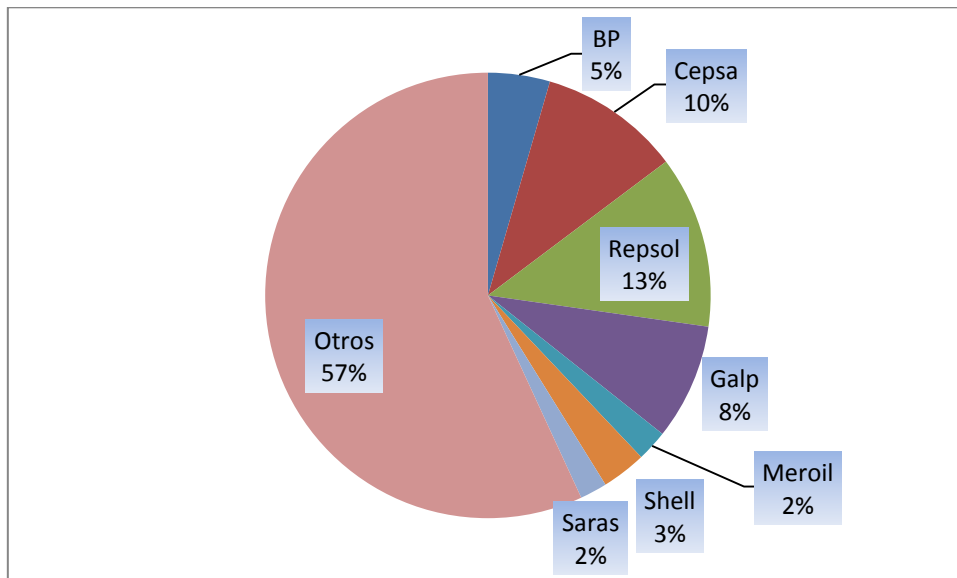
<sup>83</sup> Pese a que la logística puede ser más cara en algunas provincias por estar más aisladas, este elemento por sí solo no puede explicar completamente las diferencias en precios.

precios antes de impuestos más bajos en carburantes de automoción durante 2014, y Orense y Pontevedra, que representan las comunidades con PAI más elevados después de Guipúzcoa en 2014.

267. De las cuotas de mercado de estas cuatro provincias que se observan a continuación, se derivan las mismas conclusiones: en las provincias con menores precios la presencia de operadores no integrados aguas arriba es muy significativa (el 57% y el 45%, respectivamente), mientras que la cuota de mercado de Repsol es modesta en el caso de Barcelona (13%) y moderada en el caso de Girona (29%). En el otro extremo encontramos aquellas provincias con PAI más elevados, donde Repsol controla más de la mitad del mercado en Pontevedra y el 47% en Orense, mientras que los operadores independientes no integrados representan el 23% y el 27%, respectivamente. Cabe resaltar, asimismo, que las infraestructuras portuarias gallegas no están conectadas con la red de infraestructuras de CLH, luego la importación resulta muy difícil en esta comunidad, reforzando, con ello, el poder de mercado de Repsol en estas provincias.

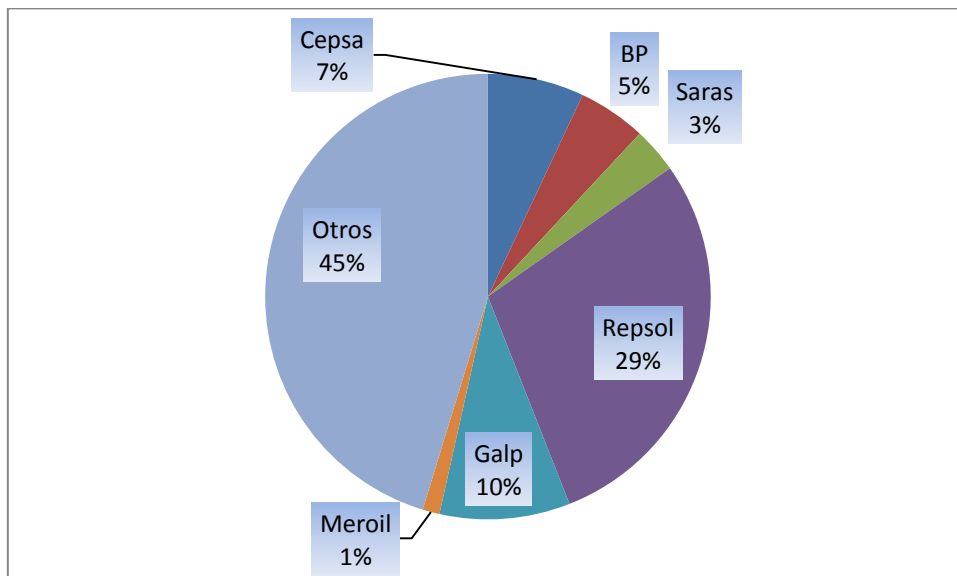
*Gráfico 26: Cuotas de mercado en la provincia de Barcelona (2014)*





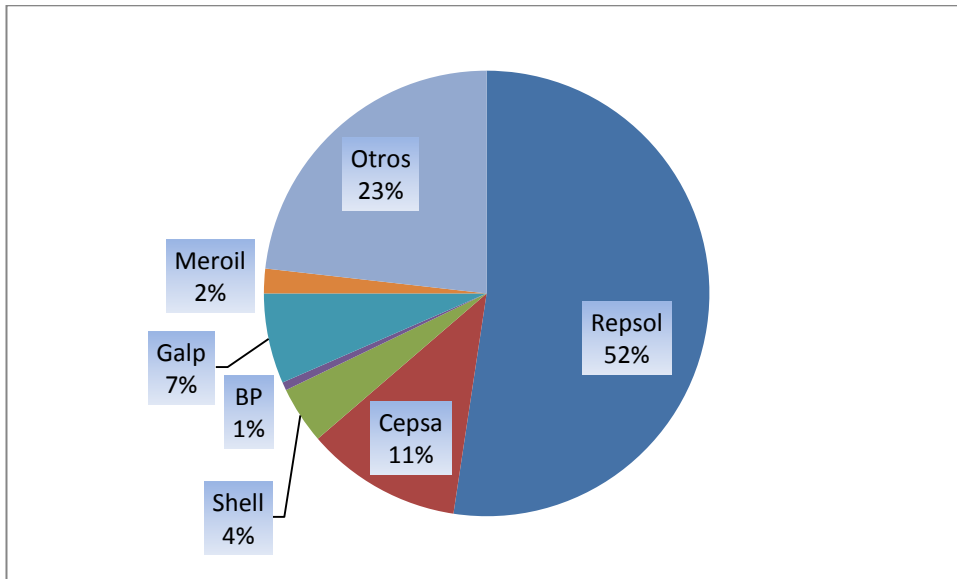
Fuente: Elaboración propia, CNMC

Gráfico 27: Cuotas de mercado en la provincia de Girona (2014)



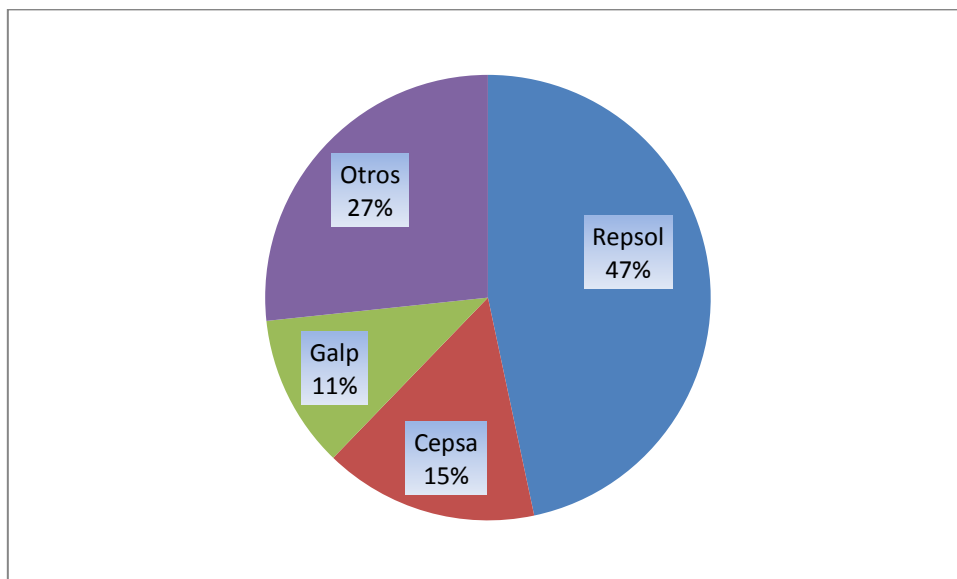
Fuente: Elaboración propia, CNMC

Gráfico 28: Cuotas de mercado en la provincia de Pontevedra (2014)



Fuente: Elaboración propia, CNMC

Gráfico 29: Cuotas de mercado en la provincia de Orense (2014)



Fuente: Elaboración propia, CNMC

268. De lo anterior se desprende que no sólo es importante reducir o eliminar las barreras de entrada en el mercado minorista de carburantes de automoción, sino que es necesario reducir o eliminar barreras de entrada en el mercado mayorista de carburantes, con objeto de dinamizar el

mercado, y lograr un mercado minorista más competitivo. Dicho de otro modo, si sólo se resuelven los problemas de competencia del sector minorista sin abordar los problemas derivados de la verticalidad del mercado refino-mayorista-minorista, no se alcanzará el objetivo principal de introducir mayor competencia en el mercado, en beneficio de los consumidores finales.

### *III.2.3. Barreras a la entrada y expansión de los operadores mayoristas de carburantes en España*

269. De acuerdo con el análisis realizado de la estructura del mercado de carburantes de automoción, existen cuatro barreras de entrada principales en el segmento mayorista del mercado:

#### *1. Falta de competitividad de las importaciones de carburantes de automoción*

Como se ha analizado en el epígrafe II.2.2, las importaciones de carburantes de automoción en España son inexistentes en el caso de la gasolina, y reducidas en el caso del gasóleo. Este volumen reducido podría no estar ejerciendo presión competitiva suficiente en el mercado y, por ello, en los precios del producto. En un mercado competitivo, las importaciones disciplinarían el mercado y disminuirían el diferencial de precios que existe con algunos de los países europeos del entorno.

Una de las razones de la escasa importación en España parece residir en el hecho de que los operadores con mayor capacidad de importación, es decir, con mayor cuota de mercado en el sector minorista, son los operadores con capacidad de refino. Además, estos operadores han realizado

elevadas inversiones en los últimos años, presentando actualmente exceso de capacidad de refino en la industria, incrementando, con ello, los incentivos a aumentar el suministro nacional y ofrecer, en algunos casos, precios competitivos en relación a las cotizaciones internacionales.

Por otra parte, cabría plantearse las razones por las que los operadores mayoristas independientes casi no importan carburantes, pese a que existen ventanas de oportunidad donde los precios de las cotizaciones son inferiores a los nacionales. Muchos de ellos, no pueden plantearse la opción de importar por falta de volumen, ya que deben importarse volúmenes elevados de producto. Otros, aunque tengan un volumen suficiente de clientes aguas abajo, no se encuentran geográficamente próximos a los almacenamientos de importación, por lo que el coste final del producto se encarecería, teniendo en cuenta su elevado coste de transporte. Como se ha analizado anteriormente, el mercado mayorista de carburantes de automoción es un mercado con ciertos componentes locales relevantes que fomentan la fragmentación del mismo. Dadas las tarifas actuales, el transporte del producto dentro del territorio encarecería de manera considerable los costes logísticos, de forma que sus precios finales podrían no ser suficientemente competitivos. Además, existen costes asociados a la búsqueda de oportunidades de importación, así como una dificultad creciente para encontrar traders que ofrezcan servicios de importación de forma regular en el territorio español. Debido a lo anterior, sólo existe un número limitado de operadores mayoristas con capacidad real de importar producto de forma habitual. En general, son aquéllos que poseen una masa crítica de clientes en el tramo minorista suficiente, concentrada

en un área geográfica determinada y con recursos e incentivos para monitorizar las oportunidades de importación.

2. *Dependencia del suministro de los operadores con capacidad de refino en España*

La segunda barrera de entrada al segmento mayorista se deriva, directamente, de la anterior. Los operadores mayoristas no integrados dependen, casi por completo, del suministro de Repsol, y en menor medida de Cepsa y BP. Además, según el área geográfica donde se encuentren, dependerán del suministro de una de estas tres empresas. Mientras Cepsa centra su área de influencia en Canarias y el suroeste de la península ibérica (Cepsa tiene sus refinerías en Huelva y Cádiz), BP posee su área de influencia alrededor de su refinería en Castellón. El resto de la península tiene como suministrador más cercano a una de las 5 refinerías propiedad de Repsol, quien posee una cobertura geográfica privilegiada. Por ello, muchos operadores mayoristas dependen del suministro de Repsol como única fuente de abastecimiento local. En estas circunstancias podría no resultar extraño que algunos operadores mayoristas con capacidad de importación decidan no importar para evitar potenciales represalias por parte de alguno de los operadores de refino.

3. *Integración vertical de los tres operadores con capacidad de refino en España*

Esta barrera de entrada deriva de las dos anteriores. La elevada integración vertical del mercado español de carburantes hace que este mercado no sea permeable. Esta

impermeabilidad del mercado ante potenciales nuevos entrantes o ante el potencial efecto disciplinante de las importaciones puede dar lugar a: (i) estructuras de precios elevadas y poco competitivas en el tramo minorista, (ii) restricción a la libre competencia, y (iii) debilitamiento de los competidores, obstaculizando la entrada y desarrollo de operadores.

Se deben atajar los problemas que se derivan de esta verticalidad creando suficientes alternativas de suministro competitivas en el mercado mayorista, de modo que puedan ofrecer mejores condiciones y precios más eficientes a sus clientes del canal minorista. Asimismo, sería también necesario dinamizar el segmento de EE.SS. independientes en el tramo minorista, para que los operadores mayoristas no integrados pudieran tener suficientes clientes aguas abajo para crecer, y cohesionar el mercado español de manera que el suministro de carburantes sea competitivo en mercados más amplios (y no sólo en mercados de carácter local).

#### 4. *Requisitos para convertirse en mayorista de carburantes de automoción*

Por último, existen barreras de entrada de tipo regulatorio. Para establecerse como mayorista de productos petrolíferos es necesario poseer la capacidad legal, técnica y financiera suficientes, lo cual se limita a constituirse como sociedad mercantil y disponer de 3 millones de euros de recursos propios<sup>84</sup>. Tendrán que poseer medios e instalaciones

---

<sup>84</sup> Real Decreto 2487/1994, de 23 de diciembre (BOE 21-01-1995), por el que se aprueba el Estatuto regulador de las actividades de distribución al por mayor y de distribución al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas, de carburantes y combustibles petrolíferos (modificado por el Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero, BOE 18-03-2010), artículos del 10 al 13.

adecuados a sus suministros y mantener existencias mínimas de seguridad. Estas barreras no son, sin embargo, significativas en la mayoría de casos. Los 3 millones de euros de recursos propios y la necesidad de poseer instalaciones adecuadas pretenden asegurar que las empresas que se establezcan en el mercado sean capaces de llevar a cabo la actividad de manera continuada y garanticen el suministro. La obligación de mantener existencias mínimas de seguridad se convierte en un coste añadido y continuado en el tiempo que puede constituir una barrera de entrada adicional para nuevos entrantes en el mercado español. En España, los operadores mayoristas no integrados tienen dificultades para competir con operadores mayoristas integrados en igualdad de condiciones. Si se eliminara o redujera el coste unido a las existencias mínimas de seguridad, se reducirían parte de las barreras de entrada al segmento mayorista.

Asimismo, y al igual que en otros mercados con cierta complejidad técnica y dimensión internacional, el *know how* o conocimiento constituye una barrera de entrada importante para los nuevos operadores. No sólo es necesario conocer en profundidad cómo funcionan los mercados de *trading* y las cotizaciones internacionales, sino que también se requiere un conocimiento técnico profundo sobre la regulación nacional e internacional de los productos, su logística y los operadores del mercado.

##### 5. *Barreras administrativas*

Existen barreras administrativas para constituirse como operador mayorista, entrar y operar en el mercado español de carburantes de automoción. La barrera fundamental para constituirse como operador mayorista en el mercado es la falta

de información (y formación) a operadores minoristas y/o nuevos operadores del mercado que deseen convertirse en operadores mayoristas. Los trámites a seguir no son transparentes, ni fácilmente accesibles para los nuevos entrantes, lo cual dificulta que las empresas se establezcan en el mercado y, con ello, dinamicen el mercado<sup>85</sup>. La falta de agilidad de la Administración para atender las dudas y consultas, así como la complejidad y heterogeneidad de la normativa, podría ser una de las principales barreras de entrada.

Otra barrera de entrada es el coste derivado del fomento del uso de los biocarburantes. La Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece que cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10% de su consumo final de energía en el transporte. Dicha Directiva establece el contenido energético de los combustibles de transporte a estos efectos. La Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, establece el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte, regulando el contenido energético por unidad de volumen de biocarburantes que puede certificarse para cada tipo de biocarburante. Se consideran biocarburantes aquellos carburantes combustibles de origen vegetal que se pueden emplear solos o mezclados con productos petrolíferos en los motores de combustión interna de los vehículos. Aunque hay otros tipos de biocarburantes, los principales son el bioetanol y

---

<sup>85</sup> En relación a este punto, cabe señalar la experiencia de la CNMC atendiendo consultas telefónicas o presenciales de empresas que quieren entrar en el mercado mayorista de carburantes o que desean desvincularse de la red de un operador.



sus derivados y el biodiesel<sup>86</sup>. Tanto el coste de producción del biodiesel, como el del bioetanol, es más elevado que el de los carburantes convencionales, incrementando con ello el coste de producción de los mismos. Las operaciones de mezcla de biocarburantes con carburantes convencionales se realizan, bien en las propias refinerías, bien en los centros logísticos o parques de almacenamiento. Estos centros logísticos disponen de los medios técnicos para realizar mezclas, controlar la calidad de los componentes y las especificaciones del producto final. En la actualidad existen suficientes operadores que ofrecen este servicio de mezcla en la península, siendo el más importante CLH. La obligación del uso de biocarburantes en los carburantes de automoción recae sobre los sujetos obligados, siendo éstos: (i) Los operadores al por mayor de productos petrolíferos, regulados en el artículo 42 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, por sus ventas anuales en el mercado nacional, excluidas las ventas a otros operadores al por mayor, (ii) las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos, regulada en el artículo 43 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrado por los operadores al por mayor. Y por último, (iii) los consumidores de productos petrolíferos, en la parte de su consumo anual no suministrado por operadores al por mayor o por las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos. En suma, el coste ligado al uso de los biocarburantes recae, en gran medida, sobre los operadores al por mayor del mercado, suponiendo un incremento no despreciable en el coste total de sus actividades. Este coste

---

<sup>86</sup> [...].

adicional supone una barrera de entrada que debe ser tenida en cuenta por potenciales entrantes.<sup>87</sup>

Por último, y desde 2014, existe una barrera adicional en el mercado de carburantes de automoción: la aportación al Fondo Nacional de Eficiencia. Esta aportación constituye un coste adicional para todos los operadores, y un importe que deben tener en cuenta los nuevos entrantes a la hora de decidir instalarse en el mercado. El marco común para fomentar la eficiencia energética dentro de la UE se establece en la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, la cual incluye acciones concretas a fin de alcanzar el considerable potencial de ahorro de energía no realizado. En su artículo 7, la Directiva establece la obligación de justificar una cantidad de ahorro de energía para 2020 y determina que cada Estado miembro establezca un sistema de obligaciones de eficiencia energética mediante el cual los sujetos obligados deberán alcanzar el objetivo de ahorro indicado de un ahorro equivalente al 1,5 % de sus ventas anuales de energía. El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y eficiencia, tramitado como Proyecto de Ley y aprobado como Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y eficiencia, establece el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética en virtud del cual se asignará a los operadores de productos petrolíferos al

---

<sup>87</sup> En el Archipiélago Canario la producción de ETBE no es actualmente posible debido al cierre de la única refinería existente en el archipiélago. Así, los sujetos obligados se ven obligados a importar bioetanol para mezclarlo con gasolina convencional. El acceso a las infraestructuras de mezclado o *blending* está también limitado en el archipiélago, dado que CLH no está presente en las Canarias y DISA, principal operador logístico, no posee infraestructuras adecuadas para el mezclado o *blending* de biocarburantes.

por mayor una cuota anual de ahorro energético de ámbito nacional.

Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético, los sujetos obligados deberán realizar una contribución financiera anual al Fondo Nacional de Eficiencia Energética. El objetivo de este Fondo es la puesta en marcha de mecanismos de apoyo económico y financiero, asistencia técnica, formación e información u otras medidas que permitan aumentar la eficiencia energética en los diferentes sectores y ayudar a conseguir el objetivo de ahorro establecido. Teniendo en cuenta que alrededor de la mitad de la energía final corresponde al petróleo, los operadores mayoristas de productos petrolíferos soportan gran parte de la obligación, y del coste derivado de la eficiencia energética impuesta por la Directiva Europea. Esta aportación constituye, por tanto, otra barrera de entrada a tener en cuenta por potenciales nuevos entrantes en el mercado de carburantes de automoción en España.

### *III.3. Problemas derivados de la obligación de mantener existencias mínimas de seguridad*

270. El petróleo crudo y los productos petrolíferos importados ocupan un lugar importante en el abastecimiento de productos energéticos de la UE. Cualquier dificultad, incluso de carácter momentáneo, que tenga por efecto la reducción del suministro de dichos productos procedentes de terceros países, o el aumento significativo del precio de los mismos en los mercados internacionales, podría causar graves perturbaciones en la actividad económica de la Unión Europea y, en consecuencia, es necesario estar en condiciones de compensar o al menos atenuar los efectos perjudiciales de tal eventualidad.

271. Por este motivo es necesario reforzar la seguridad de los abastecimientos de petróleo crudo y productos petrolíferos de los Estados miembros mediante la creación y el mantenimiento de un nivel mínimo de almacenamiento de los productos petrolíferos más importantes, entre los que se encuentran los carburantes de automoción (gasolina y diésel).
272. El Acuerdo IEP ("*Internacional Energy Program Agreement*") y la Directiva 2006/67/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, actualizada posteriormente por la Directiva 2009/119 CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, regulan las reservas mínimas, obligando a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.
273. Para cumplir los requisitos de esta Directiva, los Estados miembros podrán optar por recurrir a un organismo o entidad de mantenimiento de reservas que será responsable del mantenimiento de la totalidad o parte de las mismas. La Directiva, no obstante, se limita a dar una serie de directrices a los Estados miembros, pero deja libertad en relación al sistema que cada Estado quiere instaurar en su territorio para cumplir con la obligación de mantener reservas mínimas de seguridad. Existe, por ejemplo, un máximo de días (120) y un mínimo (90 días) estipulado por la normativa europea. Cada Estado, dentro de estos límites, decide cuántos días mantiene. En el caso español, se decidió mantener 92 días y se añadió la especificidad de reservas de verano y de invierno en relación a los productos que se mantienen. Este incremento de dos días respecto al mínimo exigido por la Directiva supone un coste añadido sobre los operadores de mercado.
274. Del mismo modo, la Directiva plantea la posibilidad, aunque no la obligación, de crear un organismo dedicado a la gestión de las reservas. Cada Estado miembro ha optado por un modelo diferente. En un extremo se encuentra el Reino Unido, que ha optado por no crear ningún organismo responsable, siendo los propios operadores de la industria (en este caso los operadores con capacidad de refino y los importadores de

productos petrolíferos) los que asumen el mantenimiento de las reservas. En el otro extremo se encuentra la alemana EBV, entidad pública que no mantiene sus propias reservas, sino que en caso de crisis de suministro acude al mercado para abastecerse. Un punto intermedio se encuentra en Irlanda, donde el operador que gestiona las reservas mínimas de seguridad, NORA, es un operador privado, no público. Por último, y aunque no se encuentre en la Unión Europea, en EE.UU. existe una entidad pública, SPR, dedicada al mantenimiento de las reservas de seguridad, cuyos gastos se financian a través de presupuestos del Estado.

275. La obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos en España asciende actualmente a 92 días equivalentes de las ventas o consumos computables, que deben mantenerse en todo momento. De estos 92 días de obligación total, la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) mantiene 42 días (existencias estratégicas) mientras que la industria mantiene los 50 días restantes (reservas de la industria).
276. Asimismo, el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. CORES es la corporación de derecho público encargada de garantizar la seguridad de suministro de hidrocarburos en España mediante el mantenimiento de reservas de productos petrolíferos y el control de las existencias.
277. Este Real Decreto tiene por objeto desarrollar lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en relación con la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de hidrocarburos, por parte de los distintos sujetos que intervienen en los sectores del petróleo, entre otros.

278. De conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, están obligados a mantener, en todo momento, existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos:

- i. Los operadores autorizados para distribuir al por mayor productos petrolíferos, regulados en el artículo 42 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, por sus ventas anuales en el mercado nacional, excluidas las ventas a otros operadores al por mayor.
- ii. Las empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos, regulada en el artículo 43 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrada por los operadores al por mayor, regulados en el artículo 42 de la citada ley.
- iii. Los consumidores de carburantes y combustibles petrolíferos, en la parte de su consumo anual no suministrada por operadores al por mayor regulados en el artículo 42 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, o por las empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos, regulada en el artículo 43 de la citada ley.

### *III.3.1. Costes asociados a las existencias mínimas de seguridad*

279. Los costes de mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad son soportados, fundamentalmente, por los operadores mayoristas, reduciendo así sus márgenes y pudiendo constituir una barrera de entrada adicional al mercado español. El coste asociado a la obligación de mantener existencias mínimas de seguridad podría afectar en mayor medida a los operadores mayoristas, dados los estrechos márgenes de beneficio que obtienen de su actividad.

280. De la obligación global de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en España, CORES mantiene 42 días. Algunos sujetos obligados pueden solicitar a CORES el mantenimiento de días adicionales según un procedimiento establecido:

- i. Los sujetos obligados no operadores con cuota de mercado inferior al 0,5% pueden solicitar que CORES mantenga el 100% de su obligación
- ii. Otros sujetos pueden solicitar que CORES les mantenga, bajo contratos (fijos) a tres años, 35 días adicionales a los 42 que ya mantienen, de acuerdo con el procedimiento de asignación de días. Estos 35 días adicionales a los operadores están regulados en 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.

281. El coste de las reservas mantenidas, según la normativa, por CORES es igual para todos los operadores. CORES, para mantener dichas reservas, tiene suscritos acuerdos con operadores con instalaciones de almacenamiento.

282. Los operadores con capacidad de refino mantienen sus reservas en instalaciones propias o bien en instalaciones de compañías logísticas localizadas a lo largo de la geografía española. Los operadores mayoristas no integrados verticalmente, o bien suscriben contratos de almacenamiento con CORES por los 35 días adicionales a los que tienen derecho según la normativa, manteniendo el resto en terminales de terceras compañías, o bien optan por mantener sus reservas en terminales de almacenamiento de CLH u otras compañías que presten dichos servicios. Por lo que previsiblemente el coste será mayor para aquellos operadores mayoristas que no se encuentran integrados

verticalmente, por no tener la opción de almacenamiento en sus propias instalaciones.

*III.3.2. Problemas derivados de la aplicación de la normativa europea al territorio español*

283. La normativa comunitaria obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a mantener unas reservas mínimas de seguridad de petróleo y ciertos derivados del petróleo. La Directiva europea, no obstante, no da indicación a los Estados miembros sobre el modelo que cada estado debe implantar, dejando a los estados decidir sobre el sistema. Por ello, no todos los países presentan modelos iguales o, incluso, similares. En el Reino Unido, la diferenciación de los sujetos obligados (entre refineros y no refineros importadores), puede ser valorada positivamente dado que permitiría lograr un mayor equilibrio en el reparto de las cargas económicas asociadas al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad. En este Estado miembro, los operadores mayoristas no soportan el coste de mantenimiento de las reservas mínimas de seguridad, sino que son los productores, quienes a su vez tienen acceso a almacenamientos propios con menores costes operativos, los que mantienen dichas reservas dentro del territorio. Con ello, liberan a los operadores mayoristas de los costes de las reservas, y de la gestión de las mismas.
284. Otros Estados miembros, como Francia, contemplan un importante grado de flexibilidad en cuanto a los días a mantener por los sujetos obligados, respetando en todo caso los volúmenes exigibles a nivel nacional; mientras en España el Real Decreto 1716/2004 limita la flexibilidad de CORES al no poder ofrecer menos de 35 días adicionales, ni contratos de duración menor a tres años. El sistema español es, por tanto, menos flexible que el de otros socios europeos, lo que puede derivar en un mayor coste para los sujetos obligados al mantenimiento de las reservas.



285. Por otro lado, en algunos de estos Estados miembros, tales como Francia o Alemania, se han puesto de manifiesto posibles efectos restrictivos de la competencia derivados de los criterios de reparto de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas entre los distintos grupos o categorías de sujetos obligados, en atención a los diferentes volúmenes de existencias operativas de los sujetos con capacidad de refino y de los operadores mayoristas independientes sin capacidad refino<sup>88</sup>.
286. Es por ello necesario plantearse si el sistema actual de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad pudiera estar impidiendo alcanzar un nivel óptimo de competencia en el mercado español de carburantes de automoción. Si este fuera el caso, sería necesario modificar el modelo para atender las peculiaridades de los sujetos obligados que operan en el mercado. En particular, sería posible contemplar las diferencias operativas entre operadores refineros y no refineros, y determinar si un cambio de la obligación de mantenimiento de las reservas mínimas podría resultar en un incremento de la competencia efectiva en el segmento mayorista del mercado de carburantes de automoción.
287. Atendiendo a las diferencias entre refineros y no refineros en materia de existencias operativas, se podría proponer un nuevo sistema alternativo más conveniente al mercado español.
288. En el caso español, concurren las siguientes circunstancias:
- i. El mercado de carburantes presenta un elevado nivel de concentración y se encuentra verticalmente integrado. Luego el control de las reservas podría resultar más fácil al reducirse el número de compañías.
  - ii. Los costes logísticos son elevados y limitan la capacidad de competir de todos los operadores, pero

---

<sup>88</sup> Informe sobre la consulta de la Unión de Petroleros Independientes sobre los posibles efectos restrictivos para la competencia del sistema español de existencias mínimas de seguridad de hidrocarburos líquidos (CNE, 2005)

en particular de aquellos operadores mayoristas más pequeños y no integrados verticalmente. Se podría liberar a los operadores mayoristas de esta obligación con el fin de reducir los obstáculos a la competencia a los que se enfrentan.

- iii. La Directiva Europea está totalmente traspuesta en España. Sin embargo, la regulación vigente española no se ha adaptado completamente a la Directiva Europea. Dicha regulación, entre otros aspectos, exige un tratado o acuerdo bilateral entre los Estados para poder mantener reservas de otros Estados en territorio nacional (estos tratados no son exigidos por la Directiva Europea). Tanto CORES como otros operadores logísticos españoles tienen esta dificultad adicional de suscribir acuerdos bilaterales para mantener reservas de otros países en España (o viceversa, si este fuera el caso).

En relación a los costes de las reservas mínimas de seguridad:

- i. Los costes son mayores para los operadores mayoristas independientes no integrados con actividades de refino, dado que no poseen terminales de almacenamiento propias.
- ii. Los márgenes son estrechos en el segmento mayorista y los costes de las reservas suponen una barrera de entrada y expansión importante. Existen, además, costes administrativos y de tiempo asociados a la gestión de las reservas mínimas de seguridad.
- iii. Los contratos de CORES no son lo suficientemente flexibles. En primer lugar, el período mínimo para un

contrato es por un período de tres años. En segundo lugar, en la actualidad los precios de almacenamiento ofrecidos por CORES son los más elevados de toda la industria, pero como los operadores tienen firmados contratos a largo plazo (por un mínimo de tres años) no pueden terminar el contrato con CORES y suscribir uno nuevo con un operador que ofrezca un precio menor. En tercer lugar, no existe la posibilidad de contratar menos de 35 días adicionales de reservas, lo cual resulta inflexible e injustificado desde todo punto de vista.

289. De todo lo anterior se deduce que, para el caso español, y con el fin de incrementar la competencia efectiva en el mercado mayorista de carburantes de automoción y lograr un reparto eficiente de las cargas económicas en el mercado de carburantes, se debería modificar la obligación de mantenimiento de las existencias de seguridad. Si dicha obligación recayeran sobre los operadores de la industria con capacidad de refino (así como en los importadores), los costes agregados asociados a las reservas mínimas de seguridad podrían reducirse al utilizar estos operadores sus propias terminales de almacenamiento. Así, incluso en el caso de que el coste de dichas reservas se repercutiera, íntegro, en el precio del carburante al segmento mayorista, ese coste sería menor a nivel agregado.
290. Asimismo, se deberían modificar las condiciones incluidas en el Real Decreto 1716/2004, las cuales limitan la flexibilidad de CORES a la hora de ofrecer sus servicios. Sería también conveniente revisar y actualizar con una frecuencia mayor a la anual las tarifas que aplica CORES por la provisión de sus servicios de almacenamiento de reservas mínimas de seguridad, con el fin de asegurarse que sus servicios no se encuentran por encima del precio de mercado, perjudicando con ello a operadores

mayoristas que no disponen de infraestructuras de almacenamiento propias.

291. Por último, se debe realizar un esfuerzo para adecuar la normativa española a la Directiva Europea y facilitar el mantenimiento de reservas extranjeras en nuestro país (o viceversa), dado que ello podría redundar en un beneficio para CORES y un menor precio de sus servicios de mantenimiento de reservas estratégicas.

### *III.3.3. Riesgo de efectos coordinados*

292. CORES (Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos), es la entidad que recibe información confidencial sobre la evolución del mercado mayorista de carburantes de automoción en España de los propios operadores del mercado. Los miembros de CORES que participan en los órganos de poder de la entidad, y entre los que se encuentran Repsol, Cepsa y BP, podrían tener acceso a esta información, altamente sensible, teniendo incentivos a facilitar un comportamiento coordinado tácito en el mercado.
293. Una de las funciones más relevantes de CORES, desde su creación en 1995, es la elaboración de informes estadísticos relativos al sector de hidrocarburos a partir de datos facilitados por los operadores del mercado. CORES, en calidad de Organismo Estadístico, es corresponsable con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, de las estadísticas energéticas contenidas en el Plan Estadístico Nacional, colaborando además con éste en la elaboración de estadísticas de hidrocarburos que se remiten a distintos organismos internacionales (AIE, EUROSTAT, etc.).
294. Esta función estadística (o de información) no tendría que plantear problemas de competencia si CORES fuera una entidad independiente en el mercado. Sin embargo, en los órganos de gobierno de CORES se encuentran representados todos los operadores del mercado mayorista

de carburantes de automoción, incluyendo los operadores verticalmente integrados en actividades de refino.

295. Los principales órganos de poder de CORES, y los miembros que los componen, son los siguientes<sup>89</sup>:

i. La **Junta Directiva** de CORES, principal órgano de poder, está formada por el Presidente, nombrado por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, y once vocales. Corresponde al Ministro de Industria, Energía y Turismo el nombramiento de cuatro vocales, mientras que los siete restantes son representantes de la industria de acuerdo con la siguiente composición:

- Operadores con capacidad de refino y mayoristas: dos vocales nombrados por Repsol, un vocal de BP y un vocal de Cepsa.
- Operadores mayoristas de hidrocarburos sin capacidad de refino: dos vacantes (actualmente sin nombrar).
- Comercializador de gas: un vocal de Gas Natural

Las funciones que tiene encomendadas la Junta Directiva se desarrollan en el Artículo 12 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. Según este artículo, corresponde a la Junta Directiva:

- a) Determinar la política general de actuación de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos y deliberar sobre las cuestiones que sean de importancia para esta.
- b) Aprobar las normas y procedimientos de organización y funcionamiento internos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, ajustándose a los principios reguladores de su régimen jurídico.

---

<sup>89</sup> Fuente: CORES

- c) Controlar la actividad de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, salvo en aquellos aspectos relativos a tareas inspectoras concretas o que tengan relación con la información individualizada de los sujetos obligados.
- d) Aprobar las propuestas de fijación de cuotas para su remisión al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- e) Formular las cuentas anuales de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.
- f) Ejercer las demás funciones que le asignen las disposiciones legales o estos estatutos.
- g) Aprobar un manual de inspección, comprensivo de los principios básicos a que deberá ajustarse la actividad inspectora, así como los procedimientos para llevarla a cabo.
- h) Establecer el domicilio de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, así como las delegaciones o representaciones que se estimen necesarias al cumplimiento de sus fines.
- i) Las demás competencias no atribuidas a la Asamblea General o al Presidente de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.

Es decir, las funciones de la Junta Directiva consisten principalmente en el control de las actividades de CORES, así como la definición de su política general y la elaboración de presupuestos y planes de actuación.

La Junta Directiva adopta sus acuerdos por mayoría aunque el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por medio del Presidente de CORES, puede ejercer derecho de veto sobre cualquier decisión contraria a los intereses públicos.

- ii. La **Asamblea General** está constituida por los representantes de todos los miembros de CORES, que son las empresas que operan en el

mercado mayorista de hidrocarburos en España. Las funciones de la Asamblea General consisten, principalmente, en la aprobación de las cuentas anuales y la propuesta de cuotas. Se reúne generalmente dos veces al año. Los acuerdos de la Asamblea General se adoptan por mayoría de las tres cuartas partes de los votos presentes, pudiendo el Ministerio de Industria, Energía y Turismo imponer su veto en aquellos casos en los que pudiera actuarse en contra del interés general. La asignación de votos a cada miembro se realiza según su aportación económica a CORES. Es decir, Repsol, Cepsa y BP, como principales clientes de CORES, tienen más derechos de voto que los operadores mayoristas más pequeños. En términos prácticos, esto significa que sólo resultarán aprobadas con las tres cuartas partes de los votos de la asamblea las propuestas o medidas que propongan (o sean votadas por) los tres operadores, salvo que el Ministerio ejerza su derecho de veto.

296. Dada la implicación de los operadores mayoristas en la organización y gobierno de CORES, no es posible descartar completamente el acceso de estos operadores a la información de mercado de la que dispone este organismo. El riesgo de acceso a la información es aún mayor en el caso de los miembros de CORES que no sólo participan en la Asamblea General, sino que son miembros de la Junta Directiva. Tal es el caso de Repsol, BP y Cepsa.

*Información remitida por los operadores del mercado a CORES*

297. Los sujetos obligados a mantener existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos, según lo establecido en el artículo 50 de la *Ley 34/1998, de 7 de octubre*, deberán remitir con carácter mensual o trimestral, y conforme a la *Resolución de 29 de mayo de 2007 de la Dirección General de Política Energética y Minas*, la siguiente información a CORES:

- Balance exacto sobre los movimientos de los productos de cada sujeto por tipo de producto.
- Entradas y salidas de productos petrolíferos por importación/exportación e intercambio intracomunitario.
- Compras mensuales por materias primas y productos.
- Cantidades y destinos de las ventas al mercado interior por canales de distribución y sectores de consumo
- Niveles y variación de existencias por materias primas y productos.

298. Los sujetos obligados incluyen a todos los operadores mayoristas de productos petrolíferos en territorio nacional, a los titulares de refinerías y a empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos no adquiridos a los operadores regulados por la Ley de Hidrocarburos. CORES, por tanto, recibe información comercial sensible y confidencial de la mayoría de los operadores del mercado mayorista de carburantes de automoción en España. En sus estadísticas, CORES sólo presenta datos agregados de algunas de las variables del mercado, tales como producción, importaciones y exportaciones. Los datos que recibe de los distintos operadores, no obstante, son detallados, están desagregados, y se remiten con una frecuencia mensual o trimestral. Es decir, son altamente confidenciales y permiten una reconstrucción casi perfecta del mercado y del comportamiento individual de cada uno de sus operadores.

299. Debido a la estructura organizativa de CORES, sus miembros o los de su Junta Directiva, entre los que se encuentran Repsol, Cepsa y BP, pueden tener incentivos a acceder a esta información confidencial de sus competidores.



300. Con el objeto de apreciar el nivel de desagregación de la información que recibe CORES de la industria, se adjunta un anexo con algunos de los cuestionarios tipo remitidos por los operadores del mercado a CORES.

*Oligopolio y riesgo de coordinación tácita*

301. La probabilidad de que se produzca coordinación en las actuaciones de los agentes es mayor en aquellos mercados en los que resulta relativamente fácil alcanzar un acuerdo sobre las condiciones de dicha coordinación. Para ello, se deben cumplir tres condiciones:

1. Las empresas que se coordinan deben poder ejercer un control suficiente sobre el cumplimiento de las condiciones de la coordinación.
2. Deben existir mecanismos de disuasión creíble que pueda activarse en caso de detectarse una desviación de lo acordado.
3. Los resultados esperados de la coordinación deben estar al abrigo de las reacciones tanto de los competidores actuales, como de potenciales entrantes.

302. En el mercado mayorista de carburantes de automoción en España concurren estas condiciones.

303. En primer lugar, el mercado de carburantes de automoción español está caracterizado por una elevada concentración y por la existencia de tres operadores con capacidad de refino con poder de mercado en el territorio español en el mercado de refino. Estos operadores, además, están integrados verticalmente aguas abajo con los mercados mayorista y minorista, donde también poseen poder de mercado. Los tres operadores con capacidad de refino, además, son miembros de la Junta Directiva de Cores.

304. Este tipo de mercados oligopolísticos se caracterizan por (i) un número limitado de productores y (ii) la interdependencia de sus comportamientos. Estos dos elementos facilitan la coordinación de precios (y/o de cualquier otra variable) por parte de los oligopolistas, para poder alcanzar conjuntamente beneficios supra-competitivos sin necesidad de concluir un acuerdo o de recurrir a una práctica concertada incluida en el artículo 101 del Tratado de la UE. En términos de efectos, esta coordinación tácita en el mercado funcionaría como si existiera colusión.
305. En segundo lugar, además de una estructura oligopolística, el mercado mayorista de carburantes de automoción en España podría tener un nivel de transparencia interna tal, gracias a CORES, que podría crear incentivos a los operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) a controlar el cumplimiento de las condiciones de la coordinación y poder determinar cuándo y cómo han de tomar represalias. En este sentido, (i) se publican los precios finales de la gasolina y el gasóleo en las EE.SS. españolas, lo cual incrementa la transparencia también para los consumidores finales, quienes se benefician de la comparativa de precios entre las distintas EE.SS, y (ii) a través de CORES los operadores coordinados podrían tener acceso a una información completa y puntual de todos los flujos de compra/venta, importación/exportación, movimientos de mercancías, etc. realizados por los distintos operadores mayoristas en el mercado español. Ello hace que se pueda reconstruir casi la totalidad de las distintas variables del mercado, monitorizar su evolución, así como identificar las posibles desviaciones de un equilibrio oligopolístico coordinado. Esta monitorización y reconstrucción del mercado se puede realizar con un elevado nivel de detalle, dada la desagregación de los datos que recibe CORES, lo cual permite conocer, con precisión, el comportamiento individual de cada uno de los competidores en el mercado.
306. En tercer lugar, el mercado mayorista de carburantes presenta elevadas barreras de entrada para potenciales entrantes, tal y como ilustra el

declive de las importaciones de carburantes de automoción en España durante los últimos años, y el diferencial de precios y márgenes brutos de distribución existente entre España y los países de la UE-6. La existencia de estas barreras podría hacer que los resultados esperados de la coordinación tácita no se vieran amenazados por las reacciones de potenciales competidores.

307. De todo lo anterior se deriva que en el mercado mayorista de carburantes de automoción en España presenta características estructurales que facilitarían la coordinación tácita, siendo la información remitida a CORES por los operadores del sector un elemento facilitador de un posible comportamiento coordinado por parte de algunos miembros de CORES con poder de mercado. Todo ello genera, de nuevo, un resultado ineficiente desde el punto de vista de la competencia efectiva del mercado, con las consiguientes implicaciones negativas en términos del funcionamiento del mercado y, en último término, del bienestar general.

#### **IV. CONCLUSIONES**

308. A lo largo del presente informe se han identificado una serie de factores que limitan el correcto funcionamiento del mercado de carburantes de automoción en España y, por tanto, restringen, la competencia efectiva. Esta situación se podría explicar por la escasa presión competitiva ejercida por las importaciones de carburantes de automoción, el elevado nivel de precios antes de impuestos y de márgenes brutos de distribución existente en España, así como su diferencial de precios y márgenes con respecto a otros países de la UE.

309. La propia estructura del mercado español de carburantes de automoción da lugar a un mercado altamente concentrado donde la integración vertical y el poder de mercado de los tres operadores con capacidad de refino, y en particular de Repsol y, en menor medida, de Cepsa, facilitan la extracción de rentas de los consumidores finales. La concentración

empresarial e integración vertical del mercado español es mayor que en otros países de la UE de tamaño comparable. En España, además, existe un operador, Repsol, con un claro poder de mercado en el mercado de refino, y con posición de liderazgo tanto en el segmento mayorista de mercado, como en el tramo minorista. Las barreras de entrada a las que se enfrentan nuevos operadores son, por tanto, más elevadas en el mercado español que en otros mercado europeos.

310. Asimismo, los operadores con capacidad de refino en España podrían poseer cierta capacidad de influencia sobre CLH al ser sus principales clientes y poseer participaciones de la compañía. Ello podría introducir incentivos a una gestión de las infraestructuras de CLH que beneficiara a los operadores de refino en detrimento de otros operadores mayoristas más pequeños, creando así, barreras a la entrada a las infraestructuras de importación y condiciones asimétricas entre los operadores. Por otro lado, los precios de los servicios de almacenamiento y transporte de larga distancia por los oleoductos de CLH fragmentan el mercado y dificultan la competencia de aquellos operadores con menor presencia en el mercado.
311. Para resolver el problema de los elevados precios antes de impuestos y márgenes brutos de distribución en el mercado español de carburantes de automoción es requisito indispensable la introducción de mayor competencia efectiva en todos los tramos del mercado. El 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 incluía recomendaciones dirigidas, fundamentalmente, a introducir competencia en el tramo minorista del mercado de carburantes de automoción. Estas medidas estaban encaminadas a facilitar el establecimiento de EE.SS. y a fortalecer y favorecer la presencia de operadores alternativos a los anteriores.

312. Para que las medidas introducidas en el segmento minorista por la Ley 11/2013 y, posteriormente por la Ley 8/2015, de 21 de mayo<sup>90</sup>, tengan el efecto esperado sobre la competencia efectiva del mercado es necesario aumentar la competencia en el tramo mayorista, de modo que los operadores de refino integrados con el segmento mayorista y minorista vean limitados los beneficios derivados de su verticalidad. Es por ello requisito indispensable reducir las barreras de entrada en el mercado mayorista de carburantes de automoción con el fin de incentivar la entrada de nuevo operadores y facilitar la expansión de los operadores mayoristas independientes que ya operan en el mercado español.
313. Las recomendaciones que se incluyen a continuación tienen un carácter asimétrico en la medida que tratan de favorecer la entrada de nuevos operadores y mitigar, con ello, el poder significativo de mercado que ostentan los operadores con refino en España a lo largo de la cadena de valor del mercado de carburantes. Es fundamental favorecer la existencia de alternativas efectivas a los competidores incumbentes para dinamizar verdaderamente el mercado. Para ello es preciso garantizar que los operadores mayoristas no integrados verticalmente dispongan de suministro de carburante en condiciones competitivas, así como una red de distribución de carburantes técnica y económicamente eficiente.

---

<sup>90</sup> El artículo 2 de la Ley 8/2015 modifica el apartado 1 del artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos y se añade un nuevo apartado 5 que quedan redactado en los siguientes términos: “los titulares de las instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos que no pertenezcan a la red de distribución de un operador mayorista podrán informar del origen del combustible que comercializan publicitando el operador mayorista al que adquieren el combustible”.

## V. RECOMENDACIONES

### Recomendaciones relativas al segmento mayorista del mercado

314. Las presentes recomendaciones se dirigen a las Administraciones Públicas, como titulares 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.

#### *V.1. Primera: órganos de gobierno y accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH)*

315. CLH es titular y opera la red de oleoductos en la España peninsular y es propietario de una mayoría de las instalaciones de almacenamiento. Ambos activos son esenciales para la comercialización de carburantes de automoción en España, no existiendo una alternativa a los servicios ofrecidos por esta compañía. Las recomendaciones que se establecen a continuación tienen como objetivo eliminar el control o la influencia de empresas que operan en el segmento de refino y comercialización de carburantes en España sobre CLH.

- i. Limitar al 4,99% del capital social la participación directa o indirecta en el accionariado de CLH de cualquier persona física o jurídica que realice actividades en el mercado de refino en España. En ningún caso los accionistas con un capital social menor al 5% podrán proponer puntos a tratar en la agenda del día de las Juntas de Accionistas, ni tendrán derecho a voto sobre las cuestiones planteadas.
- ii. Prohibir la presencia de operadores con capacidad de refino en España en el Consejo de Administración de CLH. Ni Repsol, ni Cepsa, ni BP, ni ningún operador futuro en el mercado de refino

español podrá tener representación alguna en el Consejo de Administración, ni en ningún otro órgano de poder, o Comité, dependiente del Consejo de Administración..

*V.2. Segunda: control sobre la actividad de almacenamiento y transporte de CLH*

316. La distribución de carburantes a través de la red de instalaciones de almacenamiento y oleoductos de CLH constituye una infraestructura esencial para los operadores al por mayor del mercado español. Las recomendaciones que se realizan a continuación tienen como objetivo desarrollar y completar los principios recogidos en el art. 41 de la LSH, para asegurar un buen funcionamiento de la red de oleoductos CLH, y reducir los costes asociados al transporte de carburantes a través de tubería. Asimismo, se propondrán una serie de recomendaciones dirigidas a asegurar que el acceso a las instalaciones de CLH se produzca en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

- i. Las tarifas por el uso de la red de transporte de CLH:
  - a. Deben estar sujetas a autorización previa por parte de la CNMC, autorización que debe comprender tanto su fijación como actualizaciones ulteriores de las tarifas;
  - b. Deben estar fijadas en base a costes de prestación del servicio y a la mejora de la eficiencia en el servicio de transporte;
  - c. Deben incluir el cálculo (y aplicación) de bonificaciones por volúmenes garantizados en los contratos entre los operadores al por mayor y CLH, incluyendo tanto los contratos a corto plazo, como los

- contratos a largo plazo (aquéllos que presentan más de un año de duración).
- d. Deben comprender, como mínimo, los servicios logísticos básicos de recepción, almacenamiento, transporte y expedición;
  - e. Debe establecerse y publicar, previo análisis en profundidad de la misma por parte de la CNMC, una metodología objetiva, transparente y no discriminatoria que guíe el establecimiento de las tarifas;
  - f. Deben desglosarse en base a los costes de los servicios realizados (almacenamiento, transporte por oleoductos, así como otras actividades necesarias para realizar el servicio). Este desglose debe incluirse en las facturas expedidas por CLH a sus clientes finales.
- ii. El acceso a servicios, tales como los servicios logísticos de bombeo, retirada de producto, aditivación, y de cuantos servicios logísticos sean necesarios para garantizar la provisión de su servicio básico de recepción, almacenamiento, transporte y expedición de producto, también deberán regirse por tarifas orientadas a costes que deberán ser remitidas a la CNMC con carácter anual para su supervisión. Asimismo, CLH deberá justificar los cambios, retrasos o cancelaciones en la provisión de estos servicios logísticos y, en su caso, asumir el coste de dicha cancelación o retraso.
  - iii. CLH debe tener la obligación, no sólo de publicar y mantener actualizada en todo momento la información sobre la capacidad de transporte disponible en sus instalaciones de almacenamiento y tramos de oleoducto, sino que deberá proponer alternativas a las



- congestiones puntuales (si ello fuera posible) y detallar bajo qué circunstancias la capacidad de almacenamiento de sus terminales puede ampliarse de acuerdo con la demanda.
- iv. La autoridad competente debe facilitar, ante la posible existencia de congestiones en terminales de almacenamientos o en emplazamientos donde no existen alternativas a las terminales de CLH, que la iniciativa privada pueda instalar nuevos depósitos de almacenamiento, previendo la existencia de suelo disponible sobre el que sea posible la construcción de depósitos de almacenamiento.
  - v. CLH debe tener la obligación de justificar la imposibilidad de descargar carburantes de automoción en sus infraestructuras portuarias, así como ofrecer servicios alternativos (si existieran) y determinar el período durante el cual la descarga de carburante no es posible en cada una de las infraestructuras portuarias que presenten limitaciones de descarga.
  - vi. CLH debe promover la conexión física de las redes de oleoductos en España con otros países.

### *V.3.Tercera: control sobre las existencias mínimas de seguridad*

317. El Acuerdo IEP (*“Internacional Energy Program Agreement”*) y la Directiva 2006/67/CE del Consejo, actualizada posteriormente por la Directiva 2009/119 CE del Consejo, regulan las reservas mínimas de seguridad de productos petrolíferos en la Unión Europea. Pese a que la Directiva Europea deja libertad a los EE.MM. para establecer los sujetos pasivos sobre los que recae la obligación, en España esta obligación de mantener existencias mínimas recae, fundamentalmente, sobre los operadores mayoristas de carburantes. Tal y como se ha analizado en este informe, los costes de mantener las existencias mínimas de seguridad son asimétricos, perjudicando en mayor medida a los operadores mayoristas en España con menor presencia en el mercado y constituyendo una

barrera de entrada y expansión para los operadores. Por este motivo, un cambio de modelo en España podría resultar en un incremento de la competencia efectiva en el mercado mayorista de carburantes.

318. Asimismo, CORES recibe de los operadores mayoristas información altamente confidencial que permite la reconstrucción total del mercado y aumenta el riesgo de coordinación entre los operadores con capacidad de refino. Las siguientes recomendaciones plantean soluciones a los problemas mencionados y ligados a la gestión de las existencias mínimas de seguridad y a su entidad gestora, CORES.

- i. Constituir una nueva entidad de gestión de las existencias mínimas de seguridad totalmente independiente de los operadores de la industria petrolífera. En los órganos de poder de esta entidad no podrían estar representados miembros relacionados, directa o indirectamente, con la industria del petróleo, ya sea mediante posesión de acciones, representación de compañías del sector en sus órganos de poder, o desempeño de puestos de responsabilidad directiva en una empresa relacionada con el mercado petrolífero o de productos derivados.
- ii. En caso de no constituir una nueva entidad independiente, es necesario limitar la capacidad de influencia de los operadores con capacidad de refino en España en los órganos de poder de CORES. Para ello:
  - a. Se debe cambiar el sistema de votación en la Asamblea General de CORES. Los derechos de voto no deben calcularse en base a la cuota de reservas mínimas de seguridad que mantiene cada uno de los operadores mayoristas, favoreciendo con ello a Repsol, Cepsa y BP. Cada uno de los miembros de CORES deberá tener un único voto, de modo que todos los operadores mayoristas

tengan la misma capacidad de influencia sobre CORES.

- b. Se debe introducir un sistema rotatorio entre los miembros de CORES para nombrar a los miembros de su Junta Directiva. Se asegura así que ningún operador mayorista posea un control sobre la Junta Directiva de forma permanente.
- iii. Se debe mejorar decididamente el modelo español de reservas mínimas de seguridad. La obligación de mantener las reservas mínimas de seguridad deberá recaer sobre los operadores con capacidad de refino y los importadores de carburantes de automoción. Se libera, con ello, de dicha obligación a los operadores mayoristas del mercado de carburantes de automoción en España.
- iv. Flexibilizar los contratos de CORES en términos de duración del contrato y terminación anticipada. CORES deberá ofrecer la posibilidad de suscribir contratos a corto y largo plazo (es decir, 1 año de duración) con los sujetos obligados a mantener reservas mínimas de seguridad, ofreciendo la posibilidad de almacenar menos de 35 días de reservas adicionales. Para ello se deberán modificar las condiciones incluidas en el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, 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. Los contratos de CORES con los operadores mayoristas deberán incluir una cláusula de terminación anticipada voluntaria en el caso de que dichos contratos tengan una duración superior a un año. La cláusula de terminación incluirá un período de preaviso no superior a los tres meses.

- v. CORES deberá revisar las tarifas que aplica por la provisión de sus servicios de almacenamientos de reservas mínimas de seguridad. Las tarifas CORES:
  - a. deberán ser remitidas a la CNMC, para su información, así como las actualizaciones posteriores;
  - b. deberán revisarse las tarifas de la actividad logística de CORES, y establecerlas de acuerdo a precios de mercado;
  - c. Se deberá desarrollar una metodología para la fijación de tarifas de manera objetiva, transparente y no discriminatoria. Esta metodología deberá publicarse;
- vi. Se deberá limitar la información recibida por CORES por parte de los operadores mayoristas a la estrictamente necesaria para el cálculo y supervisión de las reservas mínimas de seguridad. La información de carácter estadístico que sea necesaria deberá desarrollarse por una autoridad independiente con capacidad de supervisión y regulación.

*V.4.Cuarta: limitar la influencia de los operadores integrados verticalmente con capacidad de refino*

319. Los operadores con capacidad de refino en España son, además, los operadores con poder de mercado en el tramo mayorista y minorista del mercado. Para limitar, en la medida de lo posible, la influencia de las actividades de refino sobre las actividades realizadas en el tramo mayorista y minorista, se recomienda separar la gestión de las operaciones mayoristas del resto de las actividades. Para ello se propone las siguientes medidas:
- i. Promover la independencia de la actividad mayorista mediante una separación en materia de gestión, control administrativo y económico, cuentas, patrimonio y presupuesto de la matriz.

- ii. Desarrollar un régimen de incompatibilidades para el personal empleado por operadores con capacidad de refino en España que desarrolle su actividad en puestos directivos relacionados con la actividad mayorista de carburantes de automoción. Este personal directivo a cargo de la actividad mayorista no podrá ostentar puestos de responsabilidad en otras áreas de la compañía no relacionadas directamente con las actividad mayorista.
- iii. Se promoverá la separación jurídica organizativa de la matriz. La actividad mayorista podrá deslindarse de la matriz y constituirse como una filial independiente, con sus propios recursos, gestión independiente, cuentas separadas y personal directivo propio.

*V.5. Quinta: competencia en la actividad de refino*

320. Como se ha señalado, la última refinería instalada en España data de los años 1970. La construcción de una refinería es una actividad que, además de tener costes fijos elevados, puede encontrar dificultades significativas por razones de emplazamientos y permisos.
- i. 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.
  - ii. Deben establecerse opciones de utilización alternativa de refinerías que no estén en uso o tengan capacidad excedentaria, por ejemplo para almacenamiento, regulando con cláusulas FRAND el acceso a terceros.

## BIBLIOGRAFÍA

Adams, W., Brock, J. (1993): *Deregulation or divestiture: the case of petroleum pipelines*, Wake Forest L.

Agencia Internacional de la Energía (AIE), *Refining Fitness Check* (2014).

Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), *Cuadernos de Energía: La Industria del refino en España y Portugal* (2013)

Aviv Nevo (2010) *Empirical Models of Consumer Behavior*, Working Paper 16511, National Bureau of Economic Research.

Comisión Europea, *Energy Market Observatory* (2015).

Bacon, R. W. (2001), *Rockets and feathers: the asymmetric speed of adjustment of UK retail gasoline prices to cost changes*, *Energy economics* 13, 211-218.

Borenstein, S., Cameron, C. A. y R. Gilbert (1997), *Do Gasoline Prices Respond Asymmetrically to Crude Oil Price Changes?*, *Quarterly Journal of Economics*, 112(1): 305-339.

Borenstein, S. y Shephard, A. (2002), *Sticky prices, inventories, and market power in wholesale gasoline markets*, *The RAND Journal of Economics*, 33 (1), 116-139.

Coburn, L. (1982): *Petroleum pipeline regulation: a competitive analysis*, U.S. Department of Energy.

Comisión Europea Casos: COMP/M.1628 – TotalFina/Elf, párrafo 103; COMP/M. 3543 PKN Orlen/Unipetrol, párrafos 18-19; COMP/M.1383 Exxon/Mobil, párrafos: 443, 445; COMP/M.4002 OMV/Aral, párrafos 19-22; COMP/M.3516 Repsol YPF/Shell Portugal, párrafo 12; COMP/M.4348 -PKN / MAZEIKIU, párrafos 25-28.

Comisión Nacional de la Energía (CNE), *Informe sobre la consulta de la Unión de Petroleros Independientes sobre los posibles efectos restrictivos para la competencia del sistema español de existencias mínimas de seguridad de hidrocarburos líquidos* (2005)

Comisión Nacional de la Energía (CNE), *Expediente informativo sobre la evolución de los precios de los carburantes de automoción en España en relación con las medias europeas* (2008)

Comisión Nacional de la Competencia (2009), *Informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción.*

Comisión Nacional de la Energía (CNE), *El mercado español de la distribución de gasolina y gasóleo a través del canal de estaciones de servicio* (2012)

Comisión Nacional de la Competencia (2011), *Informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción.*

Comisión Nacional de la Competencia (2012), *Informe de seguimiento del informe de carburantes para automoción de la CNC.*

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.*

Comisión Nacional de la Competencia Expedientes: C/0366/11 Cepsa/Chesa, C-0550-14 Repsol/Petrocat, S/0288/10 AOP, C-0005/7 Disa/Total, N-04073 Disa/Shell Peninsular/Shell Atlántica, C-0583/14 CEPSA/SIS, C-0550/14 REPSOL/PETROCAT

Contín-Pilart, I., Correljé, A. y Palacios, M. B. (2009), *Competition, regulation and pricing behaviour in the Spanish retail gasoline market*, Energy Policy 37, 219-228.

Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico* (2014).

Chesnes, M. (2012) *Asymmetric Pass-through in U.S. Gasoline Prices*, Federal Trade Commission, Bureau of Economics.

Damien Geradin, Dr Anne Layne-Farrar, y Nicolas Petit (2012) *EU Competition Law and Economics*, Oxford University Press

Deloitte, *Study of the UK petroleum retail market*, Report for DECC ( 2012)

Geweke, J. (2004) Issues in the “Rockets and Feathers” Gasoline Price Literature, Report to Federal Trade Commission, University of Iowa.

Grossman, Sanford J., and Oliver D. Hart. (1986), *The costs and benefits of ownership: A theory of vertical integration*, Journal of Political Economy 691,

Justine S. Hastings (2000), *Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets: An Empirical Evidence from Contract Changes in Southern California*, UC Berkeley Competition Policy Center Working Paper No. CPC00-10 Revision.

Justine S. Hastings, Rirchard J. Gilbert (2005), *Market power, vertical integration and the wholesale price of gasoline*, The Journal of Industrial Economics.

Lafont y Tirole (1996), *Creating competition through interconnection: Theory and practice*, Journal of Regulatory Economics, Kluwer Academics.

Maskin E. Tirole J., (1988), *A Theory of Dynamic Oligopoly, II: Price Competition, Kinked Demand Curves, and Edgeworth Cycles*, Econometrica: Journal of the Econometric Society

Noel, M. (2009), *Do retail gasoline prices respond asymmetrically to cost shocks? The influence of Edgeworth Cycles*, RAND Journal of Economics, Vol. 40(3), Autumn, pp. 582-595.

Noel, M., Lewis M., (2011), *The Speed of Gasoline Price Response in Markets with and without Edgeworth Cycles*, MIT Press Journals.

Noel, M., (2011), *Edgeworth Price Cycles*, University of California at San Diego.

OECD Policy Rountables, Competition in Road Fuel, 2013.

Office of Fair Trading (OFT), UK petrol and diesel sector (2013)



Perdiguero, J. (2006), *Dinámica de precios en el mercado español de gasolina: un equilibrio de colusión tácita*, Documento de Trabajo, nº 256. Fundación de las Cajas de Ahorros.

Peter Davis and Eliana Garcés (2010), *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*, Princeton University Press.

Puertos del Estado, Anuario Estadístico (2012)

Servicio de Defensa de la Competencia (SDC), Expedientes: N-03002 Agip/Saras (Activos) y N-06035 Saras Energía/Estaciones Servicio Caprabo.

Tappata, M. (2009), *Rockets and feathers: Understanding asymmetric pricing*, RAND Journal of Economics, 40(4), Winter, pp.679-687.

Turner, A., J. Farrimond and J. Hill (2011), *The oil trading markets, 2003 – 2010: analysis of market behaviour and possible policy responses*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 27(1), pp. 33-67.

Villas-Boas, S. (2007), *Vertical Relationships Between Manufacturers and Retailers: Inference With Limited Data*, The Review of Economic Studies, Vol. 74, 2, pp. 625-652

