

Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España (E/CNMC/002/2015)

Voto particular discrepante formulado por el Consejero Diego Rodríguez Rodríguez

Mediante el presente voto particular deseo hacer constar cuáles han sido las principales razones que me han impedido apoyar un estudio que, en mi opinión, no ha alcanzado aún el estándar de calidad deseable, a pesar de que la versión finalmente publicada contiene relevantes mejoras, que valoro positivamente, respecto a la disponible en el Pleno de la CNMC en su sesión de 24 de junio de 2015.

El estudio se centra en el mercado mayorista de distribución de carburantes, que constituye una parte de la cadena de valor que define el Precio Antes de Impuesto (PAI). Más allá de la ausencia de una descripción de la cadena de valor, que hubiese sido el primer paso para delimitar qué se desea (y no se desea) estudiar¹, la principal debilidad del estudio es que en ningún momento aporta información cuantitativa que permita valorar la relevancia real que los potenciales problemas de competencia detectados pueden tener sobre las diferencias entre los PAI en España y en algunos países de nuestro entorno. El estudio describe esas diferencias, que son bien conocidas por los propios informes mensuales que esta Comisión realiza, pero no trata de indagar en sus causas. Por información cuantitativa no me refiero a un análisis econométrico, sino a un estudio de la estructura de los márgenes brutos y, en particular, de los costes de la distribución de carburantes. La identificación de los costes (y de las barreras de entrada) hubiese permitido hacer un simple análisis de sensibilidad, valorando elementos a favor y en contra, de las recomendaciones efectuadas.

Por el contrario, la falta de análisis cuantitativo (ni siquiera una mera aproximación) a los componentes del margen bruto hace que sea muy difícil valorar la relevancia práctica de lo que constituye el principal hilo conductor del estudio, y que conduce a las primeras y más contundentes recomendaciones: el cambio en la estructura accionarial en CLH y la limitación de los derechos de voto. Por ejemplo, si los costes de distribución primaria de CLH constituyen un 5% de los costes que están incluido en los márgenes brutos (medidos como la diferencia entre el PAI y la Cotización Internacional (CI)), se habría focalizado el estudio sobre un aspecto menor. Como no se ha hecho ese análisis, es difícil entender qué aporta este estudio a unas recomendaciones que, en el mismo sentido, ya fueron realizadas en su momento por la CNC.

¹ Es necesario llegar a la página 42 (párrafo 77) para lograr una primera descripción de los dos componentes del margen bruto de distribución: i) los costes de distribución y ii) los márgenes mayoristas. Se entiende que netos, aunque en el texto no se menciona y se confunde en ocasiones márgenes brutos y netos.

En este sentido, dos son las informaciones cuantitativas que ofrece el estudio, distinta a la ya existente en otros informes de la CNMC: la información sobre almacenamientos portuarios de importación, y la información sobre precios de descarga y precios de transporte (precios de CLH). Adicionalmente, se ofrece información sobre la participación accionarial en CLH y, en una serie de gráficos finales, sobre las cuotas de mercado para gasolina y diésel en algunas provincias.

Resulta extraño cómo, a partir de esa información, se extrae la conclusión (que se reitera a lo largo de todo el informe) de que hay un problema de costes elevados en la cadena de distribución y se proponen medidas específicas que, supuestamente, contribuirían a reducirlo. No puedo afirmar que no exista un problema de costes elevados, simplemente creo que no es posible inferirlo del estudio. A este respecto, la precaución debería ser mayor cuando la reciente modificación en la Ley de Hidrocarburos ha otorgado algunas competencias adicionales a la CNMC en el ámbito de supervisión de las tarifas de CLH. El estudio no ha dado ningún paso en ese sentido y, sin embargo, recomendamos (párrafo 316) que las tarifas por el uso de la red de CLH estén sujetas a nuestra autorización previa. Pasar de la nada (no conocemos la estructura de costes sobre los que se sustentan las tarifas) al todo (las autorizamos nosotros) es un paso muy grande². Baste recordar aquí el esfuerzo que está suponiendo poner en funcionamiento el sistema de Información Regulatoria de Costes para electricidad y gas. Muy distinto es aumentar la transparencia (desglose de componentes en las facturas o actualización de la información, por ejemplo) o supervisar la metodología de tarifas.

Un ejemplo de lo anterior es el párrafo 234: se señala que “...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 recorridos” (esto se repite en múltiples ocasiones, como en párrafo 101). Tal vez se tenga la intuición de que es elevado, pero en el estudio no hay un solo indicador que permita afirmarlo. La tabla de la página 69, que es la base para todo esto, simplemente indica que los precios de transporte no son nulos y que, obviamente, hay diferencias espaciales. Además, esas diferencias espaciales podrían repercutir muy poco en el precio final. ¿Sabemos cuál es, al menos aproximadamente, esa repercusión? Adicionalmente, y en cualquier caso, los precios origen-destino se transmiten al precio final, por lo que si bien obviamente afectan al nivel del PAI, es discutible la argumentación que se hace de los mismos como barrera de entrada, al ser idénticos

² Este sería un paso muy importante, prácticamente inédito en nuestra actuación en energía y otros sectores regulados. Tan sólo nuestra actividad de fijación de precios en algunos mercados de telecomunicaciones, básicamente a Telefónica como operador con PSM, sería comparable.

para todos los operadores. A no ser que lo que se quiera decir que el coste de transporte es una barrera de entrada en un mercado, que no afronta un productor doméstico.

Resulta también especialmente llamativo que no se proporcione información sobre la evolución de las tarifas de CLH. ¿Han crecido, se han reducido, han permanecido estables? ¿Cómo lo han hecho en relación a otros transportistas regulados? De hecho, se afirma que tiene una elevada rentabilidad, pero hubiese sido oportuno aportar un mínimo análisis al respecto. Asimismo, en el informe no se dice nada sobre la creciente participación de los operadores de infraestructuras de energía, incluida CLH, en empresas transportistas de otros países y los efectos que ello podría tener sobre el aumento del nivel de deuda, las inversiones a largo plazo en la red en España y, eventualmente, las posibles tensiones en las tarifas.

En este contexto, la primera recomendación que se propone es la de modificación de la estructura accionarial de CLH y la supresión de los derechos de voto de los operadores integrados verticalmente. Se trata de una medida sugerente, e incluso tal vez necesaria, pero en ningún momento hay una valoración ponderada de sus consecuencias, a favor y en contra, sobre los cambios que ello introduciría en los incentivos en la fijación de tarifas de CLH. Se enfatizan las consecuencias a favor, pero no se mencionan los aspectos que apuntarían al resultado contrario del que se desea. La propia literatura económica no es concluyente sobre esta cuestión. Por ejemplo, Jullien, Rey y Saavedra (2014)³ discuten los pros y contras de la prohibición de estrechamiento de márgenes en industrias no reguladas con un operador integrado verticalmente. Aunque el objetivo del estudio de carburantes no es analizar estrechamientos de márgenes, el trabajo antes citado es un buen ejemplo sobre la dificultad de prever efectos en una sola dirección (caída de precios, en este caso). En ese sentido, es al menos cuestionable que los fondos de inversión presentes en el capital de CLH deseen reducir precios mayoristas y que sean los operadores integrados verticalmente quienes lo obstaculizan. Esta Comisión ha tenido experiencias recientes que no apuntan en ese sentido. En definitiva, a mi juicio, en el estudio no hay una valoración ponderada de las ventajas e inconvenientes sobre los precios mayoristas de la primera recomendación, que se plantea en el párrafo 315, y que es eje central del estudio.

Asimismo, el estudio analiza la evolución del comercio de carburantes y las instalaciones logísticas para las importaciones. El problema es que, nuevamente, se extraen conclusiones que, si bien podrían ser acertadas, no se derivan del análisis efectuado. Esto es, pueden ser una hipótesis plausible, pero no una conclusión del estudio. En particular, en Economía Industrial es ampliamente conocida la hipótesis

³ Jullien, B., Rey, P. y Saavedra, C. (2014): *The Economics of Margin Squeeze*, CEPR Discussion Paper DP9905.

IMD (Imports as Market Discipline), que sugiere que las importaciones (habitualmente medidas mediante la intensidad o propensión importadora) actúan disciplinando la fijación doméstica de márgenes. Ello es independiente del saldo comercial sectorial, que responde a una dinámica distinta y se correlaciona con la posición de ventaja comparativa. El estudio, sin embargo, infiere tras analizar el cambio en el signo del saldo comercial, que pasa de reflejar déficit a superávit, que (por ejemplo, párrafo 34) “...el análisis realizado revela que las importaciones no parecen estar generando una presión competitiva suficiente sobre el mercado nacional de carburantes de automoción”. Tal vez las importaciones no estén generando esa presión sobre los márgenes, pero no hay evidencia cuantitativa en el estudio que permita afirmarlo.

Adicionalmente, en el estudio se desliza muy claramente la idea de que el hecho de que no hayan cerrado refinerías supone un indicador de la falta de competencia. Por ejemplo, por todas, al final del párrafo 25: “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”. Es evidente que ha habido una caída muy relevante de la demanda interna por la crisis económica, así como un cambio acelerado de su composición (dieselización). Eso se explica, aunque insuficientemente, en el texto⁴. Pero precisamente la reacción ha sido ajustar el tipo de productos a las características de la demanda y buscar mercados exteriores ante un exceso de capacidad, circunstancia que ha sido muy habitual en el conjunto de la industria.

Por último, el estudio hubiese mejorado si se hubiesen cuidado algunas afirmaciones que confunden entre el nivel y el crecimiento de las variables, se hubiese aprovechado para una descripción comparativa del grado de concentración en la propiedad de las refinerías, se hubiese descrito la evolución del grado de utilización de la capacidad de las refinerías (y de sus cambios en la capacidad) o se hubiese comparado la situación de CLH con la de otros operadores con monopolio o cuasi-monopolio en la red de transporte (REE y ENAGAS). Ello tanto en referencia con los niveles de rentabilidad como en relación con los efectos de cambios en la estructura de propiedad sobre los niveles tarifarios. Además, el estudio se hubiese beneficiado mucho de una valoración sobre la efectividad de las medidas de la Ley 11/2013, recientemente ampliadas 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. Esto no se plantea, tal vez por centrarse en el ámbito mayorista, pese a que, de facto, parte del análisis se centra en el mercado minorista. Una mejora final en la redacción también hubiese sido deseable⁵. Pese a las mejoras introducidas, el texto mantiene afirmaciones innecesarias, como la presunción de que

⁴ Como muestra, una descripción básica del mercado debería comenzar por la evolución del consumo de carburantes, lo que hubiese ofrecido algunas pistas de interés. Desafortunadamente, no hay información al respecto.

⁵ Por ejemplo, afirmaciones como “Un indicador del nivel de competencia de un sector son sus precios.” (párrafo 51) o las apelaciones a márgenes ineficientes.

BP se puede “limitar a ‘seguir’ las recomendaciones e indicaciones propuestas por Repsol y Cepsa en el Consejo” (Nota a pie 82), o el apoyo que muy probablemente los tres operadores integrados verticalmente pueden prestar para que CLH preste un servicio logístico deficiente a ciertos operadores (párrafo 244).

Madrid, 8 de julio de 2015



Diego Rodríguez Rodríguez
Consejero de la CNMC

Se adhieren a este Voto Particular los consejeros Eduardo García Matilla y Fernando Torremocha García-Saénz.



Eduardo García Matilla
Consejero de la CNMC



Fernando Torremocha y García-Sáenz
Consejero de la CNMC