

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Poder de mercado en el sector de hidrocarburos

(Notas de la reunión DES de 29 de noviembre de 2013).

1. Visión general y presentación inicial

Antes de iniciar el debate sobre el poder de mercado en el sector de hidrocarburos se realizan tres intervenciones para enmarcar el tema bajo distintos puntos de vista.

En la primera intervención se ofrece una visión general de la nueva regulación adoptada, el Real Decreto-ley 4/2013, convalidada por la Ley 11/2013, que tiene como objetivo básico la reducción del precio de venta de los combustibles y la consolidación de la liberalización.

Más allá de la regulación *ex ante*, éste es un sector donde la supervisión es fundamental. En este sentido, una aproximación interesante para ver el grado de competencia en este mercado es preguntarse la sustituibilidad por el lado de la oferta y por el lado de la demanda. En el primer caso, es necesario hacer un análisis de carácter muy local. En el segundo caso, siempre se ha considerado que el comportamiento de la demanda era muy rígido respecto a las variaciones del precio y menos respecto a las variaciones de la renta. Sin embargo, puede que la crisis esté modificando las pautas de comportamiento y, en un futuro, será difícil alcanzar los niveles de consumo de 2008. .

En concreto, las modificaciones en la Ley de Hidrocarburos (Ley 34/1998) introducidas por este RD-ley prevén reducir el precio final en el medio-largo plazo a través de un incremento de la competencia (con medidas, principalmente enfocadas en el lado minorista). Una de las decisiones más importantes adoptadas es el modelo de distribución minorista que se quiere tener. Con las medidas introducidas, se busca un mayor acercamiento al modelo Francés, con mayor presencia de surtidores pequeños desatendidos, estaciones de servicio asociadas a centros comerciales. o gasolineras independientes no asociadas a una imagen de marca con integración vertical.

Desde el punto de vista de la mejora de la competencia a nivel local, el RD-ley contiene dos medidas muy importantes:

- Con objeto de incrementar la competencia entre las diferentes marcas, se facilita la apertura de nuevas estaciones de servicio, simplificando los trámites administrativos a nivel local así como en centros o zonas comerciales y polígonos industriales. Se discrimina de forma positiva a los operadores con menor cuota de mercado, de manera que todos

aquellos operadores que tengan más de un 30 % de cuota en una provincia no podrán abrir más estaciones de servicio en ella.

- Con objeto de incrementar la competencia intramarca, se prohíben los precios recomendados y se obliga a vincular los contratos de suministro de producto a una cotización internacional.

En general y, a pesar de todo, se puede decir que en España hay cierto grado de competencia, quizá no en el precio estrictamente, sino en el precio incluyendo descuentos y campañas. Los expertos en marketing señalan que esto encaja con el perfil del consumidor español, que valora mucho este tipo de instrumentos.

En la segunda intervención, tras describir los instrumentos de defensa de la competencia (control *ex post* de conductas,; y control *ex ante* con el control de concentraciones y la promoción de la competencia) se exponen las principales conclusiones extraídas para el sector hidrocarburos por la autoridad de competencia en el marco de su actividad de promoción, dado que en los últimos años la autoridad de competencia ha realizado una intensa actividad en el ámbito de los estudios sectoriales, en el convencimiento de que hay fallos de mercado y problemas regulatorios que se deben solucionar. Más allá de los informes sectoriales con recomendaciones concretas, también se han producido resoluciones sancionadoras por fijación de precios verticales, del operador petrolífero al distribuidor minorista y duraciones contractuales excesivas (ej. 2001, 2009).

El hecho de que los precios de finales antes de impuestos hayan ido incrementándose hasta situarse por encima de la media de la UE (en 2003 estaban al nivel de la UE), y de que haya una dispersión provincial de los mismos prácticamente nula, ha sido un importante catalizador para la búsqueda por la autoridad de competencia de las causas de esta evolución, cuyo diagnóstico general se resume en base a los siguientes elementos generales:

- Estructura del sector: existe una elevada concentración en la fase de refino. Esa concentración, aunque con menor intensidad, se mantiene en todas las fases del negocio. Además de una elevada concentración también se constata la existencia de potenciales barreras a la entrada. En este sentido se señalan como una potencial barrera la información sobre la disponibilidad de las infraestructuras de CLH por parte de terceros operadores, la falta de transparencia en su metodología de fijación de precios, o la presencia en su Consejo de Administración de representantes de los operadores presentes en la actividad de refino, que pueden distorsionar la toma de decisiones que debería basarse exclusivamente en gestionar sus activos como un mero transportista que maximiza el uso de su infraestructura, favoreciendo la competencia en el sector de carburantes. Se produce una transmisión del efecto de la elevada concentración en la fase de refino aguas abajo.
- Los costes de aprovisionamiento son superiores a la UE.
- Tanto en la estructura minorista, como en el negocio de refino, estos mercados en España muestran un C3 y un HHI superior a países como Francia, Alemania, Reino Unido, e Italia.

El último informe emitido por la CNC, que resume y actualiza todos los anteriores, fue solicitado a la CNC en 2012 por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. En éste se constata que se mantiene la tendencia de los años más recientes, de elevados precios finales antes de impuestos y superiores a los de países del entorno comparable, así como que hay un traslado más rápido de las subidas de precios de la gasolina, que de las bajadas. Algunas de las principales recomendaciones de dicho informe se resumen a continuación:

- Evitar que los operadores con capacidad de refino tengan capacidad de ejercer influencia en CLH.

- Desarrollar la regulación precisa sobre el operador logístico con el objeto de garantizar un acceso al mismo en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.
- Desarrollar una regulación sobre almacenamiento que garantice un acceso al mismo en condiciones objetivas, transparentes, y no discriminatorias.
- Agilizar los trámites administrativos, eliminando trabas para la instalación de nueva capacidad de refino.
- Facilitar la apertura de nuevas estaciones de servicio.
- Reducir la duración de los contratos de suministro en exclusiva.

El tercer punto de vista se ofrece desde una perspectiva eminentemente empresarial. Así, una conclusión de partida consiste en destacar el carácter abierto, transparente y competitivo del mercado español, con un elevado grado de competencia en costes y con una estructura que garantiza la diversificación de la oferta y la calidad y la seguridad en el suministro. Antes y después del RD-ley 4/2013.

A su juicio, las barreras iniciales que existían (integración vertical...) fueron compensadas con las medidas de liberalización, el seguimiento exhaustivo desde la Comisión Nacional de la Energía y el Ministerio. Se desarrollaron nuevos productos, nuevas formulas contractuales, se aumentó el número de establecimientos, se produjeron cambios en los abanderamientos. En definitiva, se produjeron profundos cambios en la oferta y la demanda. Sin embargo, y a pesar del incremento de la competencia, y de que se trata de un sector formalmente liberalizado, existe un elevado grado de concentración, que no se da en ningún país de nuestro entorno, y en el que sólo dos operadores poseen más del 50% del mercado.

Las refinerías en España aumentaron la capacidad en el periodo de 2008 a 2011 para adecuarla a la demanda. Actualmente la industria refinera española es la más eficiente de Europa, y eso se ha traducido en una menor necesidad de importaciones y en la consolidación de un sector que exporta ayudando a compensar nuestra balanza de pagos.

El nuevo contexto de mercado (cada vez más agentes “low cost”) y la crisis económica han reducido las ventas de las estaciones de servicio, lo que inicialmente provocó una subida de márgenes y esto a su vez un efecto llamada para nuevos entrantes. Esto finalmente ha obligado a reducir costes y a que el mercado se reestructure eliminando aquellos puntos de venta menos rentables.

En general, la estructura está fomentando la eficiencia en costes.

2. El papel de la fase de aprovisionamiento (almacenamientos)

Hay cierto debate en el grupo sobre el papel del acceso al almacenamiento y su impacto sobre la competitividad del precio final. Un grupo de participantes consideran que el hecho de que haya un reducido acceso de terceros al almacenamiento de las refinerías y la falta de transparencia entre la capacidad disponible es muy negativo para la competitividad de la fase de aprovisionamiento. Por otra parte, otros asistentes señalan que el tema de los almacenamientos se ha tratado de legislar de una forma que no respondía a una situación real de mercado, ya que en 2011, 2012, y 2013 hay exceso de oferta y de capacidad. La legislación al respecto incluida en la Ley 11/2013, persigue incrementar el nivel de transparencia, aumentado las obligaciones de remisión de información por parte de los almacenistas al supervisor.

En torno a la competitividad del aprovisionamiento se producen las siguientes intervenciones individuales:

- La capacidad de refino está concentrada y para los pequeños es difícil importar gasolina (el flete es muy caro) en condiciones competitivas.
- El diesel español es competitivo en Europa; España exporta diesel a Francia y Marruecos porque se ha invertido mucho en eficiencia.
- El mercado global de refino es muy competitivo y las refinerías tienen que optimizar sus márgenes de refino.
- El hecho de que el refino en España sea precisamente tanto o más eficiente que en el resto de países europeos dificulta aún más la explicación de que el nivel de costes de aprovisionamiento sea superior al de la Unión Europea. Dicha mayor eficiencia tampoco resulta compatible con que tanto el margen bruto de distribución como los precios finales antes de impuestos también son superiores a la media de la UE, pues en un mercado competitivo las eficiencias deberían trasladarse a precios, a no ser que exista poder de mercado.

Los costes de aprovisionamiento no está claro que sean más altos. Estos costes son el coste de oportunidad que se obtiene de los mercados internacionales. Lo que podría ser más elevado es el margen bruto de distribución y, por tanto, ante unos costes de aprovisionamiento similares, el PAI.

3. Los precios finales: nivel y variación

Uno de los grandes temas sobre los que se debate en este ámbito, es el “efecto lunes”, según el cual el nivel de precios finales de los carburantes era más reducido en lunes, cuando supuestamente se llevaban a cabo las mediciones de precios para los organismos estadísticos. En torno a este fenómeno se manifiestan dos opiniones principalmente:

- La bajada de precios de los lunes se produce como consecuencia de las presiones del MINETUR para reducir el nivel de precios finales. Esta bajada ha generado además problemas logísticos, de crédito...
- El efecto lunes podría poner de manifiesto que hay poder de mercado. El líder marca el precio y el resto les sigue.

En torno al nivel de precios finales en España y su competitividad respecto a la UE se realizan las siguientes reflexiones por los distintos asistentes:

- El consumidor eléctrico es sensible, pero el consumidor de petróleo es menos sensible a variaciones de precio.
- A pesar de contar con un mercado liberalizado, el principal operador sigue manteniendo una cuota del 40% muchos años. Es cuando menos llamativo que tras el intento de implantación de numerosos operadores importantes en otras economías, pocos años después la mayoría han abandonado el mercado y éste continúa con esa estructura tan concentrada.
- En el caso Francés, no aparecen cifras de concentración tan distintas respecto a España. ¿Por qué todo el mundo lo pone como referencia si tiene cifras de concentración muy parecidas?
- En cuanto a la rigidez del nivel de consumo a la variación del precio, se observa que los consumidores son muy rígidos al precio de la gasolina, pero son muy sensibles a la renta disponible. Cuando se han visto caídas en la demanda es cuando la renta se ha reducido.

- Si se tienen en cuenta los descuentos que ofrecen las marcas, el precio final sería más reducido de lo que refleja en las estadísticas.
- En otros países hay más margen para precios finales menores, porque se producen subsidios cruzados procedentes de la tienda de conveniencia instalada en la estación de servicio. En España las tiendas tienen mucho menos ingresos.
- Los precios antes de impuestos recopilados por la Comisión europea a no son comparables entre sí. La metodología de reporte de precios a la Comisión Europea por parte de los Estados Miembros, se basa en comunicaciones voluntarias por parte de los operadores, existiendo una gran disparidad entre las metodologías empleadas por cada país. Algunos países incorporan descuentos y otros no, algunos la media de todas las estaciones de servicios y otros solo las de algunas, algunos incorporan el coste de las obligaciones de reservas de emergencia y otros no, etc.
- Gran parte de las estaciones de servicio se abrieron en España en un contexto de burbuja inmobiliaria, pagándose por el suelo un precio muy elevado, lo que también acaba reflejado en los precios finales.

Un asistente plantea la pregunta de por qué a pesar que la demanda se ha situado en el nivel de hace 10 años, los precios han subido. ¿La caída de la demanda no tiene efecto en los precios?

4. Contexto, marco regulatorio y el RD-ley 4/2013 convalidado por la Ley 11/2013.

Un asistente se plantea por qué no puede haber en España un mercado de hidrocarburos igual que en la electricidad. Es decir, un mercado diario de productos petrolíferos. Sorprende que no exista un mercado diario de este tema. Probablemente, la posición de dominio de los operadores integrados verticalmente no ha permitido crear este mercado. En el sector de hidrocarburos no ha habido una política con la determinación de profundizar en la separación de actividades.

En relación al RD-ley 4/2013, un asistente señala que no supone una regulación intervencionista. Este RD-ley lo que permite es liberalizar, que se compita. El objetivo es liberalizar con una discriminación positiva para el pequeño.

Otro miembro del grupo profundiza en el entramado institucional de la regulación del sector. Se pregunta por qué en este sector se han separado las funciones de seguimiento de la autoridad reguladora, actualmente la CNMC, y se ha llevado al Ministerio ¿Por qué se ha debilitado el seguimiento del mercado mayorista y minorista, trasladando estas competencias al Ministerio? En su opinión, con ello se va en contra de lo que se ha hecho en otros sectores.

Un asistente se pone en el papel del regulador para articular su reflexión. Como regulador el problema es conseguir que haya eficiencia y tener precios lo más competitivos posibles. Esto no es necesariamente así cuando existen también objetivos de política industrial, consideraciones geopolíticas... Los reguladores han hecho trabajos de supervisión muy relevantes que han permitido elaborar un diagnóstico riguroso de la situación. Además, el regulador tiene una misión de monitorizar e imponer propuestas regulatorias. En este último punto, las medidas regulatorias que vayan a promoción de competencia son un tema casi político. Ahí está el problema de este sector, las voluntades políticas van cambiando. En su opinión, sería de gran utilidad que este sector entrara de lleno también dentro de los objetivos que se marcan las directivas europeas.