

# Introducción

## ***¿QUÉ ENTENDEMOS NOSOTROS POR LIBERALIZAR?***

Es obvio que la liberalización consiste en una extensión cualitativa y cuantitativa del mercado como institución más eficiente y democrática para la producción y distribución de bienes económicos. Dicha extensión implica la remoción de obstáculos administrativos o socioculturales, pero ésto solo no basta. **El carácter positivo de la liberalización se aprecia en la expansión de la capacidad creativa y productiva: en dejar que cada persona y cada Empresa ponga en operación todas sus virtualidades productivas.**

Para nosotros los procesos de liberalización son esencialmente positivos. No son procesos ciegos, como los que suceden en el mundo natural, tampoco catástrofes que arrasan a los menos prevenidos. Son cambios sociales promovidos por personas, que afectan a personas. En relación con ellos, la tarea política fundamental consiste en prepararlos concienzudamente, escuchando a todos los interesados para elegir la fórmula idónea, comunicarla de una manera eficaz y transparente y ponerla en acción procurando minimizar sus efectos sociales negativos.

En el terreno económico la liberalización alcanza su valor último en la persona. Se trata de dar a los clientes y usuarios el mejor servicio al mejor precio, a lo largo del tiempo. Esta dimensión temporal de medio y largo plazo nos servirá para discriminar las acciones de acuerdo con sus garantías de futuro.

## ***LIBERALIZACIÓN EN LA INDUSTRIA DE LA ENERGÍA.-***

Aplicadas las ideas anteriores a la Industria energética, la liberalización consiste en que los agentes económicos puedan ofrecer la plenitud de sus servicios y capacidades en régimen de competencia, con garantía del suministro.

El carácter de “input” esencial que tiene la energía para casi todas las actividades económicas pone el énfasis en este último aspecto de la garantía del suministro y ha justificado históricamente las intervenciones del Estado en el dominio energético. La vida cotidiana está demostrando que el mercado satisface la función de suministro energético de una manera eficiente y continuada, sin perjuicio de que el Estado y las Instituciones políticas internacionales sigan siendo la garantía última para los ciudadanos. Como dicen los juristas, se está produciendo una “despublicatio” del Sector Energético.

A los requisitos de buen servicio al mejor precio, en condiciones de continuidad, la sensibilidad de nuestros días requiere la minimización del impacto medio-ambiental y la exigencia de seguridad en los productos, instalaciones y procesos. Las Compañías petroleras con su elevada tecnificación y su capacidad financiera garantizan que, por sí mismas o mediante contratos de colaboración, estas capacidades se extiendan a lo largo de toda la cadena petrolera, prestándole su asistencia técnica. El beneficiario no solo es el cliente final.

## **LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN EL MUNDO: SUS APORTACIONES.**

Desde la perspectiva energética, el siglo XX pasará a la Historia como el siglo del petróleo. Pero petróleo y gas natural garantizarán asimismo la transición energética entre el siglo XX y el XXI, entre la producción de energía, tal y como hoy día la conocemos, y las nuevas estructuras energéticas que un día las sustituirán. En el año 2005 el petróleo y el gas natural cubrirán el 66 por ciento de las necesidades energéticas de la Unión Europea-12<sup>1</sup>.

En la cadena petrolera las Compañías integradas juegan un papel financiero esencial: poner en contacto a millones de ahorradores, grandes y pequeños, con organizaciones que se ocupan de la exploración, producción, refinado y comercialización. Como ya hemos dicho antes, **a través de sus servicios comerciales la Compañía petrolera garantiza su asistencia técnica a los diferentes escalones del negocio. A los minoristas les facilita asistencia en asuntos relacionados con la calidad y seguridad de los productos y financiación para sus instalaciones y a los clientes finales la garantía de productos de calidad y análoga asistencia técnica.**

## **EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO PETROLERO EN ESPAÑA.-**

La reciente historia económica española registra pocos procesos tan brillantes como la liberalización del mercado petrolero español. El cuadro 1 registra el cambio operado.

---

<sup>1</sup> Europa and E&P Forum: "Oil and Gas in Europe". Bruselas. Julio 1993.

En este proceso se producen tres hitos fundamentales:

- La **desmonopolización**, que culmina con la Ley 34/92 de Ordenación del Sector petrolero. Dos son sus principales rasgos: la consolidación de dos grandes empresas petroleras españolas y el asentamiento en España de las principales petroleras internacionales.
- La **liberalización**, operada por la Ley 34/98 del Sector de Hidrocarburos que consagra la libertad de empresa en la fase minorista del mercado petrolero y la libertad de precios (con la excepción de los GLP).
- Varios **Reales Decretos y Decretos - Leyes**, como el R.D. - L 6/2000 de 23 de junio, que combinan la vocación coyuntural con la introducción de medidas de carácter estructural para **acelerar el proceso de liberalización** que abre la Ley 34/98, en cuanto a los hidrocarburos líquidos se refiere.

Como los dos primeros pasos han sido suficientemente estudiados vamos a centrarnos en el tercero, fundamentalmente el R.D.- L. 6/2000 pero no lo vamos a hacer de una manera jurídica o doctrinal, primero porque no somos juristas, segundo porque los aspectos propiamente jurídicos de la disposición citada son lo más discutido de dicha medida.

Será mejor y más práctico analizar el mercado español de productos petrolíferos en términos de sus efectos potenciales sobre los principales indicadores estructurales y funcionales que lo definen y ver como incide el R.D. - L en ellos.

## ***FORMACIÓN DE PRECIOS. TRASPARENCIA DEL MERCADO.-***

La Ley del Sector de Hidrocarburos liberalizó los precios. Veamos cómo los Operadores españoles han hecho uso de esa libertad, a través de las comparaciones con otros socios de la Unión. En los Gráficos 2 y 3 se comparan los precios antes de impuestos (PAI) y en los Gráficos 4 y 5 los precios de venta al público (PVP).

En cuanto a transparencia de precios se refiere, la sociedad española cuenta ya con un sistema de información de precios - en fase de rodaje - que sin duda alguna es el más moderno y completo de Europa. El artículo 5 del R.D. - L, desarrollado por la O.M. de 3 de agosto de 2000, le da la cobertura jurídica, no sin ciertos problemas que deberán ser revisados.

Hay que resaltar en este sentido que esta información se venía produciendo con carácter voluntario y con plena colaboración de las compañías petroleras y que desde mediados de 1996 de AOP puso en marcha un sistema de información de precios al servicio de la Administración española y del Tribunal de Defensa de la Competencia, hasta que ha sido sustituida por la que elabora el Ministerio de Economía.

## ***ESTRUCTURA DEL MERCADO.-***

Se habla con insistencia de un "oligopolio español" que ha sustituido al monopolio. Es obvio que una mayor concentración del mercado se aprecia en países europeos en donde el sector público ha tenido especial protagonismo: Italia, Portugal, España, Grecia etc.

Pero desde el punto de vista rigurosamente empírico el mercado español, si se tienen en cuenta las cuatro primeras empresas que en él operan, en modo alguno constituye una isla, ni una peculiaridad. (Vd. Gráfico 6 y Cuadro 7). En doce años los Operadores que no cuentan con refino en España han ganado 25 puntos porcentuales de cuota de mercado.

El R.D. - L 6/2000 actúa sobre la concentración del mercado, congelando el número de EESS abanderadas por Repsol durante cinco años y por Cepsa durante tres. Como comprenderán, desde AOP no se puede hacer la valoración de una medida de esta naturaleza ya que ambas empresas tienen sus portavoces legítimos.

### **LOGÍSTICA Y ALMACENAMIENTO.-**

El R.D.- L 7/1996, de 7 de junio, y posteriormente la Ley 34 /98 de Hidrocarburos consagraron el acceso de terceros a la logística y almacenamientos españoles en condiciones de no-discriminación. El R.D. -L 6/2000 no ha hecho sino adecuar la propiedad a esta realidad preexistente y lo ha hecho de una manera consensuada con los actuales accionistas de CLH, que como se sabe es el principal Operador de Red en hidrocarburos líquidos, con lo cual se han obviado problemas jurídicos importantes.

Como muestra de la vitalidad del mercado en este segmento de la actividad petrolera, hay que señalar que se ha pasado de una situación de absoluto monopolio de la antigua CAMPSA a otra donde las logísticas alternativas controlan ya una cuota de mercado del 15 por ciento.

## **ESTACIONES DE SERVICIO.-**

Las estaciones de servicio son una parte fundamental de la cadena petrolera. Solo las EESS vinculadas a compañías de AOP distribuyen en España 10,5 millones de metros cúbicos de gasolinas y 12,1 millones de metros cúbicos de gasóleo diesel, lo que viene a suponer unos porcentajes respectivos del 91 y 89 del mercado de dichos productos. En España existen unas 7800 EESS y se han venido construyendo unas trescientas EESS anuales en los últimos ejercicios.

La situación europea es exactamente la contraria, con alguna excepción como Portugal. En los grandes países europeos se han ido cerrando EESS, reestructurándose dicho sector. Especialmente dramáticos son los casos de Italia y de Francia. En este último país se han estado cerrando cuatro estaciones al día en los últimos años.

Si se considera el indicador nº de vehículos/EESS, que es a nuestro juicio el más pertinente, dicho indicador tenderá a equilibrarse hacia el 2005 con Francia, año en que dicho indicador español habrá superado al del Reino Unido. (Vd. Gráfico 8).

AOP es partidaria de que en materia de desarrollo de la red española de EESS jueguen también los principios de la economía de mercado, con las mínimas correcciones imprescindibles en casos de comunidades aisladas o faltas de iniciativa privada. La eficacia de la economía de mercado se demuestra en los quinientos mil millones de PTA de inversión en estas infraestructuras, acometidos en doce años por las compañías asociadas a AOP.

En una reciente encuesta a cien líderes de opinión entre los que se encontraban funcionarios directivos, responsables sindicales, periodistas expertos, dirigentes ecologistas, profesores universitarios etc., al preguntarles sobre "**si el número de estaciones de servicio en las ciudades y carreteras españolas es el adecuado, más bien suficiente o más bien excesivo**" el resultado obtenido era el siguiente (Vd. Gráfico 9). Se observa pues que para los líderes de opinión el número de EESS es el adecuado. En una encuesta

similar, realizada a finales del pasado año a la población general, los resultados son muy parecidos, lo que demuestra que para ésta también el número de EESS es adecuado (Vd. Gráfico 10).

Lo que gobernará en última instancia la apertura de nuevas EESS serán las expectativas de rentabilidad de los empresarios y aquí entraríamos en una casuística que solo el propio mercado habrá de resolver.

Un experto en el negocio de EESS, D. Salvador Font, distinguía recientemente tres supuestos en función del "valor añadido bruto de comercialización" - es decir, del margen bruto de distribución - en pesetas corrientes: una zona de construcción (nueva inversión en EESS), una zona de explotación y una zona de cierre. (Vd. Gráfico 11). El valor varía naturalmente en función del número de litros vendidos.

AOP ha venido prestando su asesoramiento al Gobierno en esta materia y continuará haciéndolo todas las veces que se le solicite.

### ***CONTRATOS DE COMPRA EN EXCLUSIVA.-***

Algunos representantes de empresarios de EESS se han referido a los contratos de compra en exclusiva entre Operadores españoles y dichos empresarios como una peculiaridad negativa del mercado español. Se refieren a condiciones "leoninas" impuestas por los Operadores dominantes en España y a contratos al margen de la legislación europea. Asimismo exponen que si se les libera de estos vínculos harían unas políticas de precios mucho más agresivas, ya que al ser meros comisionistas el precio lo fijan las petroleras.

Estas afirmaciones deben ser puntualizadas.

Los contratos existentes en el mercado español no son una peculiaridad local. Están sometidos a los mismos Reglamentos comunitarios que las EESS del resto de la Unión Europea. En Europa de unas 115.000 EESS, 85.000, es decir

un 74 por ciento, estaban ligadas a compañías petroleras por contratos de exclusiva a comienzos de 1999. Las proporciones según tipos de contrato eran similares en España y en el conjunto de la Unión Europea según reflejan los siguientes cuadros: 12 y 13.

En cuanto a unas presuntas "condiciones leoninas" se refiere, la percepción internacional difiere mucho de ellas. El mercado español se caracteriza por la existencia de empresarios de EESS con gran personalidad, elevada capacidad de negociación y comisiones más altas que en la mayoría de los países europeos en donde la profesión es más dependiente. El cuadro 14 reproducido del "Daily Mail" del 5 de julio del 2000 refleja la verdadera posición española y la penuria de márgenes que para los Operadores internacionales ofrece en determinados momentos el mercado español.

Primero la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 1998 y después la Ley de Hidrocarburos, ofrecieron a los propietarios de EESS la facultad de pasar de un régimen de comisionista a otro de compra en firme de los carburantes. En el primer caso son las compañías petroleras las que fijan el precio del carburante, toda vez que son las propietarias del producto, si bien el empresario gasolinero, con cargo a su comisión, puede hacer descuentos adicionales a los practicados por la compañía petrolera.

En el segundo caso, esto es, la venta en firme, el empresario gasolinero es el que fija el precio. Pese a estas previsiones legales, son muy pocos los gasolineros que han hecho uso de esta facultad por lo que fehacientemente se demuestra que la condición de comisionista de una compañía petrolera combina la seguridad que proporciona el carecer del riesgo financiero con unos ingresos que se juzgan atractivos. Sobre todo, la marca ofrece una garantía y apoyo técnico, unos intangibles de gran valor comercial.

## Conclusiones.-

El proceso de liberalización del mercado español ha sido un éxito internacionalmente reconocido. En el Informe sobre política de la competencia de la Unión Europea hace años que no se registran críticas u observaciones al funcionamiento del mercado español de productos petrolíferos a diferencia de muchos otros sectores económicos a los que no deseo referirme aquí. Numerosas delegaciones oficiales han venido a nuestro país en demanda de las claves de ese éxito. Algunas de ellas han visitado AOP, tres veces los japoneses, una vez los chilenos, varios países del Este europeo, etc. En el Congreso Mundial del Petróleo de Pekín el interés de varias delegaciones por el modelo de transición a la economía de mercado desde el monopolio español de petróleos resultó evidente.

En ese proceso tres hitos legislativos aparecen como los pasos más importantes. Nuestro análisis concierne al último de ellos, el R.D.-L 6/2000.

- El R.D.-L citado posee dos notas: es **un acelerador de procesos** que se estaban produciendo o que podrían producirse espontáneamente en el mercado: CLH, EESS, Grandes Superficies, etc. La orientación última de esta vocación de la norma es la dinamización del proceso de convergencia de la economía española con respecto a los países más prósperos de la U.E. En síntesis, que el PNB español crezca más que el de otros países.
- La segunda nota es la de acentuación de la competencia a través de políticas de intervención: la mencionada intervención en la estructura de capital de los Operadores de red, la autorización previa de operaciones de concentración y la limitación de la expansión en el mercado español de determinados Operadores predominantes.

- EL R.D. -L 6/2000 es, en alguna medida, un "do de pecho" de un Gobierno salido de las urnas con un gran respaldo mayoritario y tiene sus luces y sus sombras, derivadas unas y otras de su ambición por dar un golpe de aceleración a los procesos sociales de cambio económico y al afectar a los intereses de personas jurídicas y colectivos profesionales, en aras de lo que entiende el legislador como **bien común** por el legislador, apuesta fuertemente por su aceptación pacífica y su no contestación jurídica por parte de los afectados. Es a ellos a los que corresponde la última palabra. La institución más representativa de la industria del petróleo, cual es el caso de AOP, se orienta, como es su vocación natural, al diálogo y la cooperación con los legítimos representantes del pueblo español.

Madrid enero de 2001.

# **CUADROS Y GRÁFICOS**