



INFORME FIDE

Marzo 2022

El mercado de los carburantes

Sitio web: fide.es



ÍNDICE

EL MERCADO	3
Introducción	3
Datos relevantes	3
La Ley 34/98, del Sector de Hidrocarburos	4
LOS PRECIOS	6
El precio en el mercado mayorista.	6
El coste de adquisición y venta del «operador productor»	6
El coste de adquisición del «operador no productor». Platts	8
La tipología de las ventas de los operadores	9
La estratificación de la demanda	11
La peculiaridad del mercado mayorista en España	11
Las empresas que gozan de una marca relevante en el mercado	12
Una regulación que permite la discriminación	13
Los minoristas: estaciones de servicio y distribuidores.	14
Los otros costes operativos relevantes	15
LA REBAJA DE IMPUESTOS	20
El impuesto sobre hidrocarburos	20
Las Comunidades Autónomas y la imposición sobre los combustibles y carburantes	22
El impuesto en el Convenio con Navarra y el Concierto con el País Vasco	23
Los niveles mínimos de imposición de la Directiva 2003/96	23
Devolución parcial por el gasóleo de uso profesional en el transporte	24
La minoración de la cuota del impuesto especial de hidrocarburos	26
Qué cantidad puede minorarse en el IVA	27
La bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos y la prestación patrimonial de los operadores	27

EL MERCADO

Introducción

La principal fuente de ingresos del impuesto sobre hidrocarburos procede del consumo de gasolinas, gasóleos, biocarburantes, fuelóleos y gas natural, para los demás productos energéticos, la recaudación es significativamente menor, pues se trata de hidrocarburos empleados en procesos industriales en uso distintos a combustible y carburante, y por tanto en la mayoría de los casos en régimen de exención. De ahí, que la aplicación, control y comprobación del tributo exige observar la trazabilidad de gasolinas, gasóleos, biocarburantes, fuelóleos y gas natural, desde la producción hasta el consumo y, sobre todo, requiere conocer el contexto en el que los sujetos obligados se trasladan unos a otros la responsabilidad tributaria, en definitiva, conocer las reglas que gobiernan el mercado y la formación del precio de tales productos.

Datos relevantes

Como primer dato relevante hay que advertir que es un mercado que comercializa un producto idéntico. Las Directivas Europeas fijan los estándares técnicos obligatorios para el gasóleo, la gasolina, el queroseno o el fuel, —traspuestos por Real Decreto 61/2006, de 31 de enero—, marcando los valores de sus especificaciones como la viscosidad, el contenido de azufre, el índice de cetano, la densidad, el POFF, etcétera. La observancia de estas especificaciones técnicas lleva a que, tal como sucede en el mercado eléctrico en el que intervienen numerosas productoras y comercializadoras, el producto siempre es el mismo. En un mercado en que concurren agentes que ofrecen el mismo producto, resulta extremadamente difícil instrumentalizar políticas competitivas, con excepción del precio, la calidad del servicio y alguna que otra campaña promocional.

En segundo término, los elementos que actúan sobre el precio de los combustibles y carburantes son fundamentales, en especial el impuesto sobre hidrocarburos, pero también el impuesto que no se ingresa, pues es un mercado con una enorme predisposición a la elusión fiscal. Las tramas defraudadoras del IVA y del impuesto especial sobre hidrocarburos, se valen de un mercado caracterizado por multitud de transacciones que provocan disparidades en los precios dificultando la utilización de precios de contraste. La práctica defraudadora más frecuente consiste en la utilización de empresas interpuestas que se intercalan en el recorrido comercial de la mercancía, de tal forma que una de ellas no ingresa la totalidad o parte del IVA devengado o incumple las obligaciones que impone la ley reguladora del mercado, consiguiendo abaratar el

*«Como primer dato relevante
advertir que es un mercado que
comercializa un producto
idéntico»*

precio de los productos. En un sector extremadamente sensible donde la elección del proveedor depende principalmente del precio, el defraudador se apresura a ofrecer precios anómalamente bajos, ya que sabe que con seguridad venderá todos sus productos en un periodo de tiempo muy reducido. Los comportamientos defraudatorios suponen una merma para los

ingresos públicos, pero también distorsionan la actividad de los distintos agentes que intervienen. Si importante es el perjuicio que ocasiona al erario, no es menor el daño que causa a la concurrencia del mercado. En la medida que se incumplen las obligaciones reguladoras o no se ingresa el IVA y el impuesto sobre hidrocarburos, el defraudador aumenta su margen comercial, lo que le permite rebajar el precio y de esta forma introducir fácilmente sus productos en la cadena de distribución. El comerciante de buena fe se encuentra ante la disyuntiva de asumir el riesgo de ser expulsado, ya que no puede ofertar los mismos precios anormalmente bajos que sus competidores, o adoptar la «decisión racional» de adquirir los bienes a un precio menor y permanecer en el mercado. Si las autoridades no actúan destinando medios y políticas que protejan

al buen comerciante, las decisiones racionales de los empresarios conducirán inevitablemente a la expansión del fraude.

Por último, un estudio de un mercado concierne fundamentalmente a dos cuestiones básicas: de una parte, como se forman los precios; y de otra, como el precio produce determinados efectos. La primera incumbe a como se manifiestan y actúan circunstancias de naturaleza muy diversa, en el sentido que no permite hablar de una fórmula homogénea para la formación de precio; y la segunda, la importancia de la magnitud, que según sea, tendrá consecuencias sobre el mercado, en definitiva, sobre la economía.

La Ley 34/98, del Sector de Hidrocarburos

La comercialización de combustibles y carburantes en España está regulada por la Ley 34/98, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos. Se trata de una norma liberalizadora de marco amplio y que legaliza una extensa actividad que abarca desde la extracción de un hidrocarburo en un yacimiento subterráneo hasta su consumo en el motor de un vehículo, en la calefacción o en un proceso industrial. En su título III, regula la actividad, calificada de interés económico general bajo los principios de objetividad, transparencia y competencia, impulsando la iniciativa empresarial y limitando la intervención directa de los poderes públicos.

Gradualmente el mercado en España está constituido por mayoristas y en segundo nivel por minoristas. El mercado mayorista es el formado por los operadores que son sociedades mercantiles que comercializan productos petrolíferos para su posterior distribución al por menor. De entre ellos, se distinguen los operadores que disponen capacidad de refino —operadores productores— de aquellos que no la disponen —operadores no productores— que importan y/o adquieren los productos a otros operadores. Unos y otros, destinan sus ventas al mercado minorista.

El mercado minorista está integrado por «detallistas» que realizan la distribución al por menor y que actúan por dos vías distintas: 1) el suministro a vehículos en «estaciones de servicio» —gasolineras—, y 2) el suministros de los «distribuidores» que comprende, los realizados a las instalaciones fijas del cliente para su consumo en la propia instalación, los de queroseno con destino a la aviación, los de combustibles a embarcaciones y cualquier otro que tenga por finalidad el consumo de estos productos (artículos 42 y 43 de la Ley 34/98). Además, siempre y cuando realicen alguna de las actividades anteriores los distribuidores pueden suministrar a otros distribuidores al por menor. Desde las estaciones de servicio únicamente se suministra a vehículos mediante las instalaciones habilitadas al efecto.

Resumiendo, en el mercado de combustibles y carburantes concurren los operadores con capacidad de refino («operador productor»), los operadores que solo comercializan («operador no productor»), los distribuidores y las estaciones de servicio. Frente a los consumidores todos compiten entre sí, al punto que con frecuencia se dan situaciones perturbadoras, en especial cuando el operador expulsa del mercado a otros agentes —sobre todo distribuidores— al ofrecer idéntico precio al consumidor, al distribuidor y a la estación de servicio.

OPERADOR PRODUCTOR VENDE A	OPERADOR NO PRODUCTOR VENDE A	DISTRIBUIDOR VENDE A	ESTACIÓN DE SERVICIO VENDE A	CONSUMIDOR VENDE A
Operador productor Operador no productor Distribuidor Estación de servicio Consumidor	Operador no productor Distribuidor Estación de servicio Consumidor	Distribuidor Estación de servicio Consumidor	Consumidor	

Cuadro 1: Funcionamiento del mercado según Ley 34/98, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos.

El cuadro anterior se muestra la concurrencia de los agentes que intervienen en el mercado. Se advierte como el «operador no productor» y el «distribuidor» compiten con el «operador productor», unos y otros ofrecen sus productos a los consumidores finales y estaciones de servicio e intercambian entre sí para posteriormente competir entre ellos. ¿Cómo es posible que en un mercado cuyo único instrumento para rivalizar en principio es el precio, alguien logre ofrecer en un momento dado un precio inferior al que le ofrece su propio proveedor? Las razones son varias, entre otras la presencia de un grupo reducido de grandes empresas que mantienen posiciones de poder en el mercado mayorista y minorista, la extremada volatilidad de precios, la seguridad en el suministro, la calidad del servicio y la acción de ciertos instrumentos financieros.



LOS PRECIOS

El precio en el mercado mayorista.

El artículo 42 de la Ley 34/98, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos define a los operadores al por mayor, como sociedades mercantiles que comercializan productos petrolíferos para su posterior distribución al por menor. En este grupo se incluyen en primer lugar los operadores con capacidad de refino, los operadores productores, que destinan sus ventas al mercado minorista –gasolineras, distribuidores y consumidores finales–, pero también a otros operadores, a países de la UE y a la exportación. En segundo término, se encuentran los operadores sin capacidad de refino - operadores no productores– que importan o adquieren de otros operadores y que realizan una actividad meramente comercial que descansa sobre la regla de comprar un precio y vender a otro. En tercer lugar, los grandes consumidores que importan el producto y no se dedican a la venta. Y por último los productores de biocarburante, que venden sus productos a los operadores al por mayor y que no tienen prácticamente presencia en el mercado al por menor.

El precio que el operador ofrece a sus clientes –distribuidores, estaciones de servicio y consumidores– es el resultado de sumar distintos factores, siendo el coste de adquisición el más significativo, pues en la medida que un operador obtenga el producto a un coste menor que otros, siempre disfrutará de una ventaja competitiva.

El coste de adquisición y venta del «operador productor»

Para los operadores con capacidad de refino, el coste de aprovisionamiento de productos será el que corresponde con sus costes de producción que lógicamente estará en función del precio del crudo en el mercado internacional y de los costes de los procesos de los que se sirven para fabricarlos. Las refinerías, como cualquier empresa productora, persiguen optimizar sus costos, es decir, fabricar al menor coste posible, que solo será factible si se fabrica a gran escala.

Como sucede en cualquier empresa, en una refinería la producción irá aumentando al mismo tiempo que bajan los costes hasta alcanzar una dimensión adecuada. Una vez alcanzado el volumen óptimo, cualquiera que sea la producción que sobrepasa ese nivel, comportará siempre un aumento del coste medio lo que significará que no le va a interesar seguir produciendo. Precisamente esta es la causa que el número de operadores productores sea muy reducido, si hubiera muchos, ninguno de ellos podría fabricar una cantidad lo bastante grande como para reducir al mínimo su coste medio de producción, lo que significaría que trabajarían en pérdidas. Por consiguiente, resulta inevitable que la oferta del mercado quede limitada a unos pocos operadores productores, cada uno de ellos fabricará una parte sustancial de la producción total y en consecuencia, cada uno de ellos podrá influir en el mercado logrando vender a un precio superior a su costo de producción. Por este motivo, ningún nuevo operador productor deseará entrar en la industria, a pesar de que las ganancias sean anormalmente altas, ya que será esencial producir a costes bajos y esto solo se puede conseguir produciendo cantidades a gran escala.

En el marco definido en la Ley 34/98, en España el sector mayorista está formado por un número muy reducido de operadores con capacidad de refino, lo que en principio les permitirá no solo influir en el precio, sino maximizar su beneficio pues sus precios de venta se mantendrán en línea con los que ofrece el «operador no productor». Así lo confirma, la CNMC en su informe de fecha 10 de octubre de 2012, cuando señala que los precios de adquisición del operador productor siguen la tendencia de la cotización internacional de los

productos derivados —gasóleo, gasolina, etcétera— pero no así con respecto a la cotización del crudo —materia prima— que sería la variable que verdaderamente se debe considerar cuando nos referimos a los procesos productivos.

Un sencillo ejemplo ilustrará lo que estamos diciendo: imaginemos un panadero que fabrica barras de pan a un coste medio de 0,9 euros la barra. El coste incluye la materia prima —la harina— y los de elaboración, como la mano de obra, instalaciones, agua, gas levadura, impuestos, mantenimiento, seguros, etcétera, de tal forma que el panadero venderá a un precio equivalente a los costes incurridos más su margen de beneficio, por ejemplo, un euro por barra de pan, lo que representa un beneficio de 0,10 € por barra. Si el precio de la harina subiera, el panadero con toda seguridad venderá más caro de tal forma que conseguiría mantener su margen de beneficio. Pero supongamos ahora que una comerciante compra al panadero cien barras y las vende por 105 euros a los consumidores. Un segundo comerciante compra también cien para venderlas a 104 euros ya que está dispuesto a renunciar a un euro de beneficio para conseguir vender más. Un tercer comerciante compra igualmente y consigue vender por 102 euros a quién más tarde vende a los consumidores por 104 euros, y así sucesivamente sucederá con otros nuevos comerciantes. Rápidamente el panadero se dará cuenta que su beneficio será mayor si vende directamente al consumidor obteniendo unos beneficios superiores a los que obtiene vendiendo a un euro por barra, por lo que, al panadero, además de fabricar, le va a interesar participar en el comercio del pan ya que podrá vender a un precio superior por encima de su coste de producción más su margen de beneficio.



De la misma forma se comporta el «operador productor». Supongamos que los costes medios de producir combustible y carburante en una refinería son los óptimos para un cierto volumen de producción de tal forma que únicamente las oscilaciones de los precios de la materia prima —crudo de petróleo— provocarán las variaciones del precio ofrecido por el operador productor que lógicamente será el que corresponde al importe de sus costes de producción más su margen de beneficio. Sin embargo, la intervención del «trader» —comerciante— logra subir el precio muy por encima del que ofrece el productor, consiguiendo que éste cambie su estrategia, pues al operador productor le interesará vender, por lo menos, parte de su producción, al precio conseguido por los comerciantes en el mercado— cotización Platt's— puesto que su beneficio será mayor, llegando incluso a comercializar, no solo aquellos productos que el mismo fabrica, sino también los que compra a otros. Por consiguiente, cuando la CNMC dice que los operadores en España —incluidos los operadores productores— siguen la cotización internacional, quiere decir que el precio ofrecido por los fabricantes no es el que obedece a su «coste medio óptimo» de producción, sino del resultado de las

operaciones diarias llevadas a cabo por los «traders» —comerciantes— en las que actúan, como más adelante se verá, multitud de factores.

Ciertamente, las oscilaciones en los precios del crudo y el modo en que interviene el operador productor en el comercio de gasolinas y gasóleos no son los únicos factores que influyen en los precios. El precio se forma por la agregación, además del coste de la materia prima, de una serie de costes que no «caen» cuando lo hace el crudo, sino que se mantienen constantes o incluso aumentan, como ocurre con el alza del coste medio de producción cuando disminuye el volumen producido, es decir, cuando se produce por debajo del nivel que permite optimizar costes. En definitiva, la variación del precio del crudo no actúa en el precio final de gasolinas y gasóleos de forma automática, ni en idéntica proporción, pues tal variación no afecta a otros componentes, como el impuesto sobre hidrocarburos —aproximadamente la mitad del precio de venta— y los costes de producción, logística y comercialización.

El coste de adquisición del «operador no productor». Platts

El «operador no productor» solo comercializa, su interés se centra en comprar lo más barato posible y vender al precio más alto que pueda. Por sí mismo, un mercado representa libertad de precios, siendo el precio prácticamente, el único instrumento competitivo de que disponen los operadores no productores, pues la calidad del servicio ciertamente influye, pero de ningún modo lo hace con la rotundidad del precio.

El coste de aprovisionamiento del operador no productor se ajusta a la cotización y referencias de los mercados internacionales. La referencia del precio por excelencia en el mercado internacional es el «índice Platt's». Platt's no es un mercado en el que concurren compradores y vendedores, sino una agencia de información que facilita, a quien lo desee, el precio de las transacciones reales de una amplia gama de productos energéticos, futuros y opciones realizadas en el mercado abierto. Para elaborar el índice, se utiliza la información facilitada por los agentes que intervienen, lo que obliga a exigir una cláusula de confidencialidad de los datos suministrados y al pago de una suscripción anual. En definitiva, se trata del principal proveedor a nivel mundial de información energética, contribuyendo así a una mayor transparencia, eficiencia e integridad en los mercados.



El índice Platt's se establece con la cotización más alta («High») al cierre del mercado del día anterior. La Agencia Platt's establece día a día las cotizaciones a partir de las cuales teóricamente las empresas, una vez recogidas y sumando su margen, lo trasladan a los precios del gasóleo o gasolina que venden. En Europa operan dos índices: el Noroeste (NWE) y el Mediterráneo (MED). El primero, se refiere al mercado abierto más importante, que corresponde a Alemania, Francia, Gran Bretaña y Holanda, centrado en Ámsterdam, Rotterdam, Amberes y Londres. Los productos refinados en este mercado normalmente provienen de Rusia y de los países del este de Europa, así como de las refinerías pertenecientes a grandes compañías europeas. El gasoil representa aproximadamente la mitad de las transacciones de este mercado, aunque una gran parte son operaciones de tipo especulativo. El segundo, el mediterráneo (MED), es mucho más pequeño y lo abastecen las refinerías locales principalmente italianas. es un mercado mucho menos especulativo. Para el

Los operadores del mercado español, incluso los operadores productores, acuden al mercado internacional, aunque lo habitual es que el «operador no productor» se aprovisione del productor nacional a un precio que sigue la tendencia Platt's

mercado español las cotizaciones que se aplican son en un 30% del mercado North West Europe (NWE) y un 70% del mercado Mediterráneo (MED), a diferencia, por ejemplo, en Francia, que es del 50% de los mercados Sin embargo, tal referencia expresada en dólares/tonelada, no suele coincidir exactamente con el coste real de los productos, ya que en último lugar dependerá de otros factores, como la capacidad de negociación de cada sujeto, el volumen de compra, el precio del biocombustible, el flete, la capacidad de almacenamiento, factores especulativos del momento y de la necesidad apremiante o no, de vender la mercancía. De esta forma, la

referencia internacional únicamente es un mero indicador de precios ya que el importe realmente efectivo siempre vendrá dado por el «diferencial» respecto a la referencia Platt's acordado por el comprador y vendedor.

Los operadores del mercado español, incluso en ocasiones los operadores productores, acuden al mercado internacional, aunque lo habitual es que el «operador no productor» se aprovisione del productor nacional y de otros no productores a un precio que sigue la tendencia Platt, lo que confirma que los precios no son tanto más bajos cuanto mayor sea el número de operadores. La presencia del operador no productor obedece más a razones geográficas y de fidelidad con la clientela que a la existencia de un mercado efectivamente competitivo.

La tipología de las ventas de los operadores

Los operadores actúan en el mercado vendiendo a otros operadores, distribuidores, estaciones de servicio y consumidores. No obstante, aunque en menor medida, hay operadores que exclusivamente son proveedores de otros y no actúan en el mercado minorista, o si lo hacen es por medio de un agente distribuidor. Cada operador persigue su particular fórmula de fijación de precios y el modo de conseguir la adecuada rotación de sus productos. La forma de actuar en el mercado minorista responde a la segmentación siguiente:

- (a) «ventas directas», que son las realizadas por el operador al consumidor final no pudiendo este proceder a su reventa, y que, salvo excepciones no suelen realizarse ventas de gasolina. En este segmento el operador compite con sus propios clientes, los distribuidores.
- (b) «ventas a distribuidores», en ocasiones considerados como parte del canal de venta de los operadores constituyéndose como un canal intermedio, siendo el producto principal el gasóleo. El distribuidor, diariamente subasta sus compras a los operadores, adquiriendo únicamente el volumen de producto que precisa buscando los mínimos costes financieros y de almacenamiento posibles.
- (c) «ventas a estaciones de servicio», distinguiendo los suministros que se realizan a la propia red de estaciones del operador y las ventas a otras por los contratos de suministro y abanderamiento suscritos.
- (d) «ventas mediante tarjetas de cliente» que, si bien no son un canal de ventas propiamente dicho, sino una herramienta de fidelización y/o de pago que se utiliza para repostar en las estaciones de servicio.

Existen varias clases, las «tarjetas profesionales» utilizadas para la compra en la red emisora de estas ofreciendo mejoras en los precios y facilidades de facturación, las «tarjetas de fidelización» que normalmente tienen un descuento del precio de surtidor y que utiliza otro sistema distinto para efectuar el pago, y las «tarjetas cobranding» emitidas por la colaboración entre el operador y la entidad financiera y una marca en concreto, que permite la aplicación de descuentos o la acumulación de puntos para la obtención de premios.

En conclusión, los precios en las adquisiciones y ventas de combustibles y carburantes están referenciados a Platt's, incluso para los operadores con capacidad de refino, lo que significa los precios oscilan en función de esa referencia manteniéndose una política de precios basada en costes más margen, siendo en este último parámetro donde se producen las diferencias entre operadores resultado de diversos factores, como se verá más adelante.

La concurrencia del «operador productor» con el «operador no productor»

La coexistencia de operadores con capacidad de refino junto a otros que no disponen no tendría nada de especial, si no fuera porque los operadores sin capacidad de refino adquieren los productos a los operadores con refinería y tan solo un número muy reducido lo hace a empresas del exterior. No obstante, los operadores –con refinería o sin ella– compiten entre ellos revelando de este modo una cierta singularidad. Los operadores productores a la par que abastecen al mercado minorista actúan en el mercado mayorista vendiendo a los

«los precios de las adquisiciones y ventas de combustibles y carburantes están referenciados a Platt's, incluso para los operadores con capacidad de refino»

«operadores no productores», convirtiéndose estos en meros revendedores o intermediarios del productor. Obviamente, el coste de adquisición de unos y otros no será el mismo.

Para ver mejor la esencia de este fenómeno es necesario recordar un juicio ancestral en economía. Los precios varían constantemente, según más o menos abundancia de productos, pero siempre –incluso los operadores con refinerías– tienden a mantenerse en aquella posición de

equilibrio que supone cubrir los costes de producción –coste medio– más un determinado beneficio. El precio así determinado se considera como «precio normal» pero en ocasiones suele variar en proporciones abusivas debido a sobrecargar con otros elementos, como mayores beneficios del productor, coste de intermediarios y revendedores, etcétera, y esta situación seguirá hasta que desaparezca la disparidad con el precio normal, es decir, hasta que haya un aumento de la producción que consiga aumentar la oferta de modo que descienda el precio y desaparezca la diferencia.

A pesar de que un operador es el proveedor de otro, ambos concurren en el mercado minorista con un producto idéntico y con precios parejos o por lo menos similares, ya que no será fácil vender productos iguales a precios diferentes por la sencilla razón que los compradores adquirirán aquellos productos cuyos vendedores los señalen más baratos. Luego, a pesar de que el operador con capacidad de refino podría vender a un precio normal cubriendo sus costes y su beneficio, no le va a interesar hacerlo y mantendrá el precio sobrecargado hasta que la entrada de nuevos operadores productores provoque una disminución del precio, hecho que, como se ha dicho, será difícil pues no podrán fabricar una cantidad lo bastante grande como para reducir al mínimo su coste medio de producción, lo que significaría trabajar en pérdidas. Y se mantendrá así, mientras los precios ofrecidos al mercado minorista sean superiores al «precio normal»,

prolongándose en el tiempo hasta que se produzca un aumento de la oferta de modo que caiga el precio reduciendo la diferencia.

Si bien, es cierto que una mayor ganancia de los operadores va a inducir a otros a entrar en el negocio, de tal forma que la oferta aumente consiguiendo disminuir los precios hasta un nivel considerado como el «normal» -coste más beneficio- habrá que considerar otros factores que resultan muy poco alentadores para nuevos operadores. En un mercado como el nuestro, en que los operadores con capacidad de refino proveen a la práctica totalidad del mercado mayorista y disfrutan de una importante cuota en el sector minorista al disponer de un elevado número de canales de distribución (gasolineras), va a resultar muy poco estimulador la entrada de nuevos operadores. La realidad confirma la observación, las refinerías españolas siempre serán más competitivas que las del exterior, básicamente porque el coste de transporte es menor. Un productor externo solo será competitivo si se da alguna de estas dos circunstancias: (1) que sea capaz de producir a un coste menor; o (2) que el coste de adquisición de la materia prima sea menor, es decir, que compre el crudo más barato.

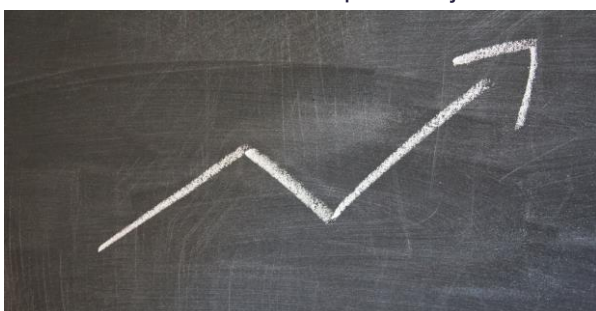
La estratificación de la demanda

En un mercado de libre competencia, la tendencia es instituir un precio homogéneo, incluso para aquellos compradores que están dispuestos a pagar más que otros compradores con menor capacidad adquisitiva. Sin embargo, esta situación no se dará cuando hay pocos vendedores. En el mercado español actúan un número muy reducido de operadores, y tan solo tres de ellos tienen capacidad de refino, lo que les facilita la posibilidad de instituir precios distintos aprovechándose de la «estratificación de la demanda», es decir, del hecho que junto a las industrias que exigen precios bajos, existen otros compradores «no industriales» en situación de pagar más por el mismo producto.

Las formas en que se presenta este sistema de diferencias son variadas, frecuentemente las encontramos en manifestaciones de muy distinta naturaleza que consisten en otorgar rebajas del precio. Se encubren bajo pretextos como la seguridad del suministro, frecuencia y número de pedidos, asiduidad de compras, volúmenes adquiridos, etcétera, lo que permite que un producto idéntico, según se destine a la industria o a vehículos privados, el precio sea diferente. La evidencia de tal observación se muestra en el análisis de información sobre los precios, descuentos y cantidades que las empresas suministradoras de productos petrolíferos estarán obligadas a proporcionar a la Administración.

La peculiaridad del mercado mayorista en España

En su informe anual de 2020 la CNMC ya informaba que los precios de los carburantes responden a un nivel de competencia mejorable y a factores estructurales propios de nuestro mercado. En España el mercado mayorista está formado por un número limitado de empresas que ejercen una influencia decisiva sobre la magnitud de la oferta total, al punto que las empresas de menor dimensión no pueden obtener un aumento de sus ventas a no ser que rebajen considerablemente los precios. Tres compañías se reparten



aproximadamente el 75 por cien de la cuota del mercado mayorista, se trata de operadores que disponen capacidad de refino, aunque en ocasiones adquieren en el mercado internacional. El resto, el 25 por cien, recae en otros de menor tamaño que ninguno de ellos ostenta una cuota superior al 9 por

cien. O sea, el mercado mayorista en España está lejos de lo que generalmente denominamos un mercado en competencia perfecta o en competencia. Actuamos en un mercado carente de «lucha o de contienda», en el que las autoridades que ejercen el control solo pueden actuar como medio para corregir ciertas deficiencias de la competencia, pero no garantizan la eficiencia imprescindible del mercado. Pese que un operador es el proveedor de otro, ambos concurren en el mercado minorista, al punto que, cómo se ha dicho, en ocasiones el operador ofrece precios idénticos al distribuidor y a los consumidores. Si bien, el «operador productor» y el «operador no productor» podrían vender a un precio inferior -cubriendo únicamente sus costes y su margen de beneficio-, no les va a interesar hacerlo. Si no fuera así, los pequeños frente a los grandes «operadores productores» quedarían fuera del mercado, cosa que ciertamente no sucede. Además, la influencia del líder con una gran cuota de mercado, al fijar su precio hace que le sigan las otras empresas competidoras. En definitiva, ante una situación como la descrita, donde unos pocos producen y venden una gran parte de la demanda total, estos se permiten incidir en el precio del mercado, lo contrario de lo que pasaría en un mercado perfectamente competitivo con gran número de empresas que muy poco pueden influir. En el mercado español, los operadores que disfrutaban de un poder significativo prefieren seguir una política de estrategia, manteniendo precios elevados más que una efectiva política de mercado reduciendo precios. Ante este contexto, la autoridad que ejerce el control solo puede actuar corrigiendo ciertas deficiencias de la competencia, pero no pueden garantizar la eficiencia imprescindible del mercado. En este sentido la Ley 11/2013, de 26 de julio, de «medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo», introdujo una nueva redacción del artículo 43 de la Ley 34/98 de Hidrocarburos con el objetivo de corregir ciertas deficiencias instaurando una serie de medidas encaminadas a aumentar la competencia y reducir precios. Una de estas medidas consiste en permitir que el «distribuidor minorista» pueda actuar en el mercado mayorista (anteriormente solo podían hacerlo los operadores) de tal forma que venda –además de a los consumidores –, a otros distribuidores o estaciones de servicio. Tal innovación normativa, confirma que en un mercado donde el instrumento competitivo por excelencia es el precio, la introducción en la Ley reguladora de un nuevo precepto, facultando al «distribuidor» a competir en el mercado mayorista, significa la legitimación de ciertas situaciones, como la que una pequeña empresa distribuidora logre ofrecer en el mercado mayorista un precio competitivo, incluso menor que el ofrecido por el operador. Si no fuera así, vaciaría de sentido la modificación del artículo 43 introducida en la Ley 34/98, tal como se ha hecho.

Las empresas que gozan de una marca relevante en el mercado

En el comercio de combustibles y carburantes en España, las grandes compañías operadoras que lanzan sus mercancías bajo una gran marca, conviven con otras de menor tamaño que venden productos sin marca, o simplemente su marca no es conocida y en consecuencia no representan ningún tipo de estímulo para la venta. Sin embargo, este escenario no debería representar ausencia de competencia ya que las distintas marcas deberían competir entre sí, además de rivalizar con las empresas desprovistas de una cierta marca.

A pesar de ello, la presencia de las grandes marcas y de los hábitos de los compradores – distribuidores y estaciones de servicio– en muchas ocasiones, no permite la posibilidad de una competencia en el sentido que se cumpla, incluso cuando se refieran a productos de la misma calidad, que si una empresa baja el precio de sus productos el resultado sea un incremento de sus ventas. Cuando una gran marca eleva el precio de sus productos, los compradores –distribuidores, gasolineras y consumidores– no desviarán su demanda hacia los competidores como sucedería en un mercado perfectamente competitivo, sino que casi con toda seguridad sus clientes permanecerán fieles porque están habituados a la marca o simplemente porque tienen

cierta aversión a las otras marcas o productos. Igualmente sucederá en el caso contrario cuando la gran marca rebaje sus precios, tampoco pretenderá que los clientes de sus competidores acudan a él.

A cambio de comprar a precios altos, el distribuidor o la estación de servicio se favorecen del respaldo de la marca reconocida al poder vender bajo su rotulo y sobre todo la posibilidad de utilizar su «tarjeta de fidelización». Sin duda, la estación de servicio puede beneficiarse, pero el precio que pagará por el producto que compra siempre será más alto que el ofrecido por los pequeños operadores que carecen de marca y que se ven obligados a vender a precios más bajos. Esto lleva a que los operadores provistos de marca compiten entre ellos por suscribir contratos de abanderamiento con estaciones de servicio o distribuidores garantizándose de este modo ciertos volúmenes a un determinado precio. Contratos que, por otra parte, en muy raras ocasiones muestran grandes diferencias. Por esta razón, en un mercado dominado por la competencia de unos pocos y marcado por una fuerte vinculación contractual de la demanda, el aumento de las ventas de los operadores solo será posible por regla general cuando invierten en considerables costes, especialmente en promoción y publicidad.

«A cambio de comprar a precios altos, el distribuidor o la estación de servicio se favorecen del respaldo de la marca reconocida al poder vender bajo su rotulo y sobre todo la posibilidad de utilizar su tarjeta de fidelización».

En conclusión, la concurrencia, la competencia, la «lucha» por la venta, únicamente llega a producirse en el «borde del mercado», es decir, allí donde se venden los artículos desprovistos de marca, esto es, el segmento formado por las «gasolineras libres» no abanderadas y los «distribuidores libres» que diariamente compran al mejor postor, tengan o no marca.

Una regulación que permite la discriminación

Existe discriminación cuando un operador ofrece un producto idéntico en distintos mercados y a diferentes precios atendiendo a las condiciones de cada comprador. La Ley 34/98, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos, facilita esta posibilidad al separar la comercialización al por mayor de la distribución al por menor, no permitiendo que los gasolineras y consumidores pueden comprarse y venderse entre ellos.

Cuando una empresa puede discriminar en los precios que cobra a sus clientes existe una regla muy sencilla que permite conocer a que grupo de ellos les cobrara más caro que al otro. La regla consiste en separar los clientes según su capacidad de acción. Los operadores dividen sus clientes en dos grupos: un primer grupo, formado por clientes que a su vez son operadores y por tanto pueden venderse entre sí, y otro el formado por los distribuidores, gasolineras y consumidores, los cuales no pueden hacerlo —con excepción del distribuidor, que puede vender a otros, si bien en la práctica no es muy frecuente—. Ciertamente el operador podrá ofrecer precios distintos a distribuidor, estación de servicio y consumidor únicamente si estos no pueden revenderse entre sí. Si no fuera así, es decir, si el operador discriminara precios, al tratarse de una mercancía de libre y fácil reventa, esta práctica decaería muy pronto porque aquellos distribuidores, estaciones de servicio o consumidores, a quienes se les hubiera cobrado poco, seguidamente organizarían la reventa a quienes se les cobra mucho. Por el contrario, cuando un operador vende a otro, el precio tiende a ajustarse para todos por igual ya que los precios bajos se transferirán al mercado únicamente cuando estén los precios altos.

Esta sorprendente situación produce escenarios realmente extraños, como, por ejemplo, cuando el operador vende al cliente consumidor del distribuidor a un precio menor o igual que el ofrecido al propio distribuidor o estación de servicio, consiguiendo que a estos les interese comprar al consumidor en lugar del operador ya que ha adquirido a un precio menor, sin embargo, no podrá hacerlo porque la Ley 34/98 se lo impide. Cuando se da esta situación se está consiguiendo que el precio del operador se adapte a la disposición marginal a pagar de cada gasolinera o distribuidor apropiándose de su excedente, cosa que no podría hacer si el precio ofertado fuera idéntico para todos los compradores.

Los minoristas: estaciones de servicio y distribuidores.

En el mercado minorista intervienen las estaciones de servicio (gasolineras) y los distribuidores, ambos adquieren el carburante a los operadores y venden a los consumidores finales. Las estaciones de servicio son los establecimientos abiertos al público autorizados a suministrar y vender carburante a vehículos. Por la forma de proceder en el suministro, pueden ser «asistidas» o «no asistidas». Las primeras disponen de personal, además de ofrecer otros servicios, como restauración y/o cafetería, tienda, túnel de lavado, etcétera, mientras que las segundas —denominadas «low cost»—, no cuentan con personal, ni ofrecen ningún tipo de servicio adicional, como aquellas que suministran exclusivamente a vehículos pesados de transportistas mediante el uso de tarjetas como instrumento de pago o a otros vehículos como las gasolineras de algún hipermercado.

Por la forma de gestionar, distinguimos gasolineras propiedad del operador, o que sin serlo, operan bajo su marca, son las «gasolineras abanderadas»; y las que operan sin marca y adquieren el carburante a cualquier operador, son las «gasolineras libres» (blancas), un término utilizado para designar instalaciones titularidad de empresas o personas que no han suscrito un contrato de abanderamiento con un operador y que, por tanto, concurren diariamente en el mercado para adquirir al mejor precio posible. Las «gasolineras abanderadas» actúan de forma distinta según el tipo de vínculo que exista entre el operador y la persona que explota la instalación: (1) CO-CO (Company Owned - Company Operated), la gasolinera es propiedad del operador que la gestiona directamente y establece sus precios de venta al público; (2) DO-CO (Dealer Owned - Company Operated), la gasolinera es propiedad de una persona distinta al operador y cede a este la gestión a través de un contrato de arrendamiento. El operador, del mismo modo, define sus precios de venta; (3) DO-DO (Dealer Owned - Dealer Operated), la gasolinera es propiedad de una persona distinta al operador siendo aquella la que gestiona y la explota, pero disfruta de la imagen de marca del operador —abanderada— con quien mantiene un contrato de suministro en exclusiva, acordando la distribución de márgenes, comisiones y gastos; (4) CO-DO (Company Owned - Dealer Operated), la gasolinera es propiedad del operador que alquila a un tercero que es quien la gestiona mediante un contrato de imagen y suministro en exclusiva. A su vez, las estaciones de servicio sin gestión directa del operador al por mayor (CODO o DODO), pero con contratos en exclusiva con éste, pueden convenir dos modalidades de régimen de suministro: (a) «venta en firme», en este caso el minorista asume el riesgo económico, vendiendo su producto al precio libre que el mismo considere. El operador únicamente puede recomendar un precio de venta al público (PVP), de esta forma evita restringir la competencia entre las estaciones de servicio de su red del resto de las estaciones de servicio, caso que sucedería si fuera el operador quien fijara el precio de venta al público; y (b) «comisión», el operador limita al gestor el PVP máximo, el minorista puede vender por debajo de dicho precio para incrementar sus ventas, pero a costa de reducir el margen de su comisión. El tipo de gestión en España, según la CNMC no implica grandes diferencias de precios.

En el mismo segmento minorista actúa el distribuidor, no suministra a vehículos, sino que, con instalación o sin ella, distribuye el carburante y combustible a la instalación fija del consumidor, y en menor frecuencia a una estación de servicio y a otros distribuidores. Si existe un segmento del mercado que es perfecto, en el sentido, que todo comprador compra al vendedor que ofrece el precio más bajo y todo vendedor debe vender al comprador que ofrece el precio más alto, este es el del distribuidor, sin embargo, esta limitado por el área geográfica en que se desenvuelve, pues solo venderá si le compensa los costes de transporte que incurre en el suministro a su cliente.

De hecho, en el segmento de la distribución actúan dos tipos de proveedores – distinción igualmente adoptada por la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos–, en primer término, el formado por los operadores mayoristas, y en segundo, el formado por los distribuidores minoristas, ambos revenden a otros distribuidores, estaciones de servicio y consumidores finales, pero actúan de forma muy diferente. Unos y otros se distinguen básicamente por el perímetro logístico de sus operaciones, los operadores mayoristas, salvo algunas excepciones, no intervienen en la entrega física, tan solo tienen el poder de disposición de lo almacenado en los grandes depósitos logísticos titularidad de terceros conectados por oleoducto y con capacidad suficiente para la descarga de buques, siendo su titular –el depositario– la persona que por cuenta del operador efectivamente interviene en el suministro. Por su parte, a diferencia del operador, el distribuidor minorista emplea depósitos de su titularidad –almacenes depósitos y fiscales de menor capacidad– abastecidos por vehículos cisterna y al tiempo que perfeccionan las operaciones de compraventa, ejecutan el suministro.

Los otros costes operativos relevantes

Como hemos comentado, el coste del aprovisionamiento de los carburantes, sea por compra a refinerías, por importación o por adquisición comunitaria, sigue un cierto método tras la cotización internacional (Platt's), mientras que por el lado de la oferta al minorista –producto que se ofrece a las estaciones de servicio y distribuidores– si bien Platt's continúa siendo la referencia, coexisten un conjunto de factores que son determinantes en la fijación del precio, máxime cuando es una actividad fundada en márgenes extraordinariamente pequeños. Así, el precio final que recibe el consumidor está referenciado a Platts, una vez agregados otros costes en los que incurre el comercializador mayorista y minorista y que se puede sintetizar en los siguientes:

Por el lado del operador mayorista, además del coste de adquisición calculado sobre la base de la referencia Platt's, (incluidos los biocarburantes), soporta otros costes, como los logísticos, financieros, reservas, impuestos, etcétera, que delimitarán el grado de competitividad del operador. Los costes logísticos o primarios comprenden el coste del transporte por oleoducto o por barco desde la refinería; la analítica del producto, los impuestos aduaneros y tasas de tramitación; el coste de almacenamiento; coste de mermas y pérdidas producidas durante el almacenamiento; trazadores y marcadores y aditivos de calidad; la mezcla del biocarburante; costes financieros; transporte secundario, del almacenamiento al distribuidor, estación de servicio o consumidor final. También los costes de mantenimiento de reservas estratégicas, que comprende la cuota CORES, el coste del almacenamiento que corresponde al operador y el coste financiero del almacenamiento estratégico y la aportación al fondo de eficiencia energética. Igualmente, el impuesto especial sobre hidrocarburos, cuyos tipos tributarios dependerán del producto de que se trate. Asimismo, se incluyen otros costes distintos y que son propios del mercado, como la financiación de

***«Una actividad fundada
en márgenes
extraordinariamente
pequeños»***

la cobertura con futuros, los derivados de asegurar el cobro de los clientes (seguros basados habitualmente en compañías de caución y avales bancarios), etcétera. Por último, el margen comercial, que estará en función de la política de cada compañía una vez cubiertos los costes fijos y variables, que normalmente se cuantifica como un coste más el operador para asegurarse que no venderá con pérdidas a pesar de las fluctuaciones del mercado y de la política de precios del resto de compañías competidoras. Los precios así determinados, habitualmente se comparan diariamente con los de competencia que actuaran como límite en los precios ofertados por el operador. Además, se considerarán otras cuestiones como la «garantía en el suministro», esencial para ciertos productos como el gasóleo para la generación de electricidad, solvencia del cliente, volumen de compra, transporte, el volumen de entrega y de exclusividad de los suministros basados en préstamos de material, financieros u otros tipos de servicios que ofrezca el operador.

Por el lado minorista - estaciones de servicio y distribuidores- el análisis del coste es más simple, pues comprende únicamente el coste de adquisición del carburante y el coste de explotación, incluido su margen comercial.

Por el lado minorista -estaciones de servicio y distribuidores- el análisis del coste es más simple, pues comprende únicamente el coste de adquisición del carburante y el coste de explotación, incluido su margen comercial. Los costes de explotación dependen básicamente del horario abierto al público (24 horas), de la ubicación, de la fidelización de clientes, del personal, comercialización, impuestos, seguros, mantenimiento, amortización, etcétera. Por su parte los distribuidores, los costes de explotación son fundamentalmente los de comercialización y fidelización del cliente, además de los de estructura y mantenimiento de la instalación de almacenamiento.



Los costes logísticos: la cadena de suministro de los productos energéticos líquidos

Un sistema energético no es nada más que un sistema de suministros formado por una red de abastecimiento de energía y compuesto por dos subsistemas: el sistema eléctrico y el sistema de los hidrocarburos. Este último, comprende hidrocarburos gaseosos suministrados básicamente por canalización y los hidrocarburos líquidos –gasolina, gasóleo, fuel, biocombustibles, etcétera– suministrados por canalización, pero también por medio de vehículos cisterna y en menor medida en envases acondicionados. El rigor exige aislar las operaciones de suministro, es decir, las operaciones logísticas de las operaciones mercantiles de compraventa. Las primeras se refieren al movimiento físico del producto, mientras que las segundas refieren al cambio de titularidad de la propiedad y del poder de disposición del producto. Lógicamente el coste de la operación de suministro se trasladará inevitablemente al precio de la operación mercantil. Por lo tanto, igual que el gas natural y la electricidad, en la distribución de combustibles y carburantes, se desencadenan simultáneamente dos tipos de operaciones cuyo coste siempre se repercutirá al consumidor final : (1) la operación de compraventa mercantil entre cliente y proveedor, y (2) la operación logística que comporta el trasiego físico, el almacenamiento y el suministro del producto, y que vincula al vendedor o comprador, según los casos, con el operador logístico titular de las instalaciones de suministro y almacenamiento.

La Ley 34/98 regula las actividades desarrolladas en el mercado mostrando el almacenamiento y la circulación como una actividad inherente e inseparable del mercado de combustibles y carburantes. Es un sistema de suministro integrado por refinerías, terminales de almacenamiento (depósitos fiscales), oleoductos (depósitos fiscales), centros de distribución

(almacenes y depósitos fiscales), estaciones de servicio y puntos de suministro a embarcaciones y aeronaves. A diferencia del sector eléctrico y gasista – Enagás, Red Eléctrica – el Estado no está presente en el sistema, siendo gestionado en su totalidad por capital privado. El grupo empresarial titular de la marca Exolum cuenta con 40 instalaciones de almacenamiento y una red de más de 4.000 kilómetros de oleoductos que conectan las ocho refinerías españolas con las instalaciones de almacenamiento (depósitos fiscales).



La ilustración inferior muestra la cadena de suministro de los energéticos líquidos. Desde las fábricas –refinerías– los productos se bombean por oleoducto hasta las grandes terminales de almacenamiento, a continuación, por medio de vehículos cisterna se trasiega hasta los depósitos de los distribuidores, las estaciones de servicio o los consumidores. En los supuestos de importaciones o adquisiciones de otros países de la UE mayoritariamente se lleva a cabo por vía marítima, el contenido del buque se descarga por la tubería conectada a la terminal de almacenamiento y desde ahí, con vehículos cisterna a los tanques de almacenamiento de distribuidores, estaciones de servicio o consumidores.

La obligación de disponer de existencias mínimas de seguridad

El continuo aumento del consumo, la concentración de la producción y las disminuciones de reservas contribuyen al riesgo en el abastecimiento de productos petrolíferos. Con el propósito de evitar o cuanto menos minimizar los conflictos, la Directiva 2009/119/CE del Consejo de 14 de septiembre de 2009, obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas, exigiendo a los sujetos del mercado garantizar el suministro. El artículo 50 de la Ley 34/98 del Sector de Hidrocarburos, señala la cantidad mínima de existencias de seguridad, se fijan en 92 días de las ventas o consumos del año anterior. De estos días, la Corporación de Reservas Estratégicas (CORES) mantiene 42 (denominadas existencias o stock estratégicos) previo pago por los sujetos obligados, mientras la industria mantiene los 50 restantes (reservas de la industria).

Los sujetos obligados a mantener existencias de seguridad son los operadores al por mayor, las empresas distribuidoras al por menor (por la parte no suministrada por operadores al por mayor) y los consumidores (por la parte no suministrada por los operadores al por mayor o por los distribuidores al por menor). Sin embargo, no es obligatorio que tales existencias se localicen en territorio español, la ley 34/98 prevé la posibilidad de constituir existencias mínimas de seguridad situadas en el territorio de otro Estado miembro comprendidos en el marco de los acuerdos intergubernamentales para la imputación recíproca de mantenimiento de existencias de seguridad. De este modo, a pesar de realizar una actividad basada en la rotación de

existencias los operadores mantienen volúmenes importantes en sus inventarios. Evidentemente, el coste de mantener reservas estratégicas obligatorias se traslada en el precio de venta, no obstante, el coste no será igual para todos, cada operador buscará el método de atenuarlos de tal forma que le permita ser competitivo. Sin duda, la habilidad del operador para gestionar el coste del stock estratégico es un factor de peso a la hora de fijar sus precios de venta, en especial para los operadores de reducido tamaño. Son diferentes las variables que intervienen, entre otras, podemos citar: la capacidad de refino, la capacidad y precio almacenamiento, acuerdos con otros Estados de la UE, alquiler stock, etcétera, que no serán homogéneas. Si un operador, por ejemplo, dispone de instalaciones propias siempre será más competitiva que aquellos que no las disponen y que acuden a depósitos fiscales titularidad de terceros. Menos parecido será el coste del arrendar la capacidad del almacenamiento, que dependerá del grado de rotación que cada operador le dé a su producto, que a su vez dependerá de la demanda y del territorio donde esté ubicada la instalación.



La obligación de puesta a consumo de biocarburante

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, establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables. Fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía y con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte. El artículo 3, apartado 4, dispone 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. Así que, las compañías petroleras – y también a otros agentes– que comercializan gasolina o gasóleo están obligadas a comercializar también en el mismo año una determinada cantidad de biocombustibles, calculada en porcentajes sobre la cantidad total de producto que comercializan. La obligación se traspuso mediante modificación de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos que en su Disposición Adicional Decimosexta se establecían los objetivos de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, a la vez que se fijaban los objetivos anuales expresados en contenido energético - TEP—. Posteriormente Ley 11/2013 de apoyo al emprendedor y estímulo al crecimiento y de la creación de empleo, señaló en el apartado 4 de su artículo 41 que el gobierno puede modificar los objetivos de venta o consumo de biocarburante con fines de transporte.

La Orden ITC/2788/2008 regula este mecanismo de fomento determinando los tipos de productos, los sujetos obligados y sobre todo instituye el sistema de certificación y pagos compensatorios. El certificado es un documento expedido a solicitud del sujeto obligado que haga constar que dicho sujeto ha acreditado ventas o consumo de biocarburante por una tonelada equivalente de petróleo de biocarburante en un año determinado.

El RD 1085/2015, de 14 diciembre, introduce los objetivos anuales, además de ciertas medidas para fomentar el uso de biocarburante y otros combustibles renovables con fines de transporte. Los objetivos de venta o consumo de biocarburante son porcentajes sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte por los sujetos obligados. Los porcentajes están expresados en contenido energético, luego previamente deberán transformarse a unidades de volumen como metros cúbicos o hectolitros, incluyendo los biocarburantes, y que se calculan para cada uno de los sujetos obligados de acuerdo con las fórmulas establecidas al efecto. Advertir que los porcentajes mínimos obligatorios no son de aplicación para cada litro de carburante de origen fósil comercializado, sino sobre el volumen total que los sujetos obligados han puesto a consumo, es decir, no se trata de una “obligación de mezclar”, sino de “puesta a consumo” de un volumen de biocarburante con independencia de cómo se lleve a cabo.



LA REBAJA DE IMPUESTOS

La presencia de tributos sobre consumos específicos obedece a la necesidad de la administración de actuar sobre el comportamiento de los ciudadanos. Así como el IVA no origina distorsiones, en los impuestos especiales sucede precisamente todo lo contrario, fundan su existencia en la discriminación presentándose con un doble propósito: recaudar fondos para el Tesoro Público y ser un instrumento al servicio de la política económica. Es la teoría del «doble dividendo» que consiste en implantar diversos tributos sobre la energía y las actividades contaminantes, con el doble objetivo de incentivar conductas favorables al medio ambiente y obtener una recaudación adicional como instrumento de política económica. Precisamente así se muestra el apartado primero del artículo 2 de la LGT, donde se señala que los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos deberán servir como instrumentos de la política económica en general.

Sin embargo, el propósito no es universal, dependerá del país que examinemos. En Suecia, Dinamarca o Canadá la finalidad del impuesto que grava los carburantes es específica, es decir, está destinado a sufragar los costes de construcción y mantenimiento de las carreteras, puentes y autopistas, al contrario de lo que sucede en España, Francia o Alemania en los que la recaudación no tiene un destino especial configurándose como una partida más de los ingresos presupuestarios del Estado. Incluso hay otras corrientes que justifican su existencia basada en el principio de la «imposición optima», según el cual deben gravarse en mayor medida los bienes que tiene una mayor demanda rígida. En el consumo de hidrocarburos, aunque no posee cualidades adictivas como el alcohol o el tabaco, goza de una demanda enormemente rígida, debido, más por tratarse del consumo de un bien de primera necesidad, que de un hábito de conducta comprometida.

Un mercado con precios extremos afecta a todos los sectores económicos, en particular el transporte, la industria, pesca y agricultura, lo que exige adoptar políticas de ajuste. En la medida que alguno de los costes que componen el precio de los carburantes - examinados en los apartados anteriores- y trasladados al consumidor puedan alterarse, el precio variará. Los costes derivados de la obligación de poner a consumo biocarburante, los impuestos sobre el consumo, el stock estratégico y el fondo para la eficiencia energética, son los únicos en que la Administración podrá actuar, el resto dependerá de la estrategia y gestión empresarial de mayoristas y minoristas. Y de entre todos ellos, en el corto plazo, la autoridad económica tan solo podrá hacerlo sobre el impuesto sobre hidrocarburos y, aun así, con ciertos límites.

El impuesto sobre hidrocarburos

El impuesto sobre hidrocarburos es un impuesto especial, esto es, no es general en el sentido de estar vinculado a una actividad económica o capacidad contributiva de las personas que lo soportan, su cometido, a diferencia de otros tributos, es lograr un determinado efecto, sin atender a magnitudes como calidades o precios, que no es otro que desincentivar el consumo de ciertos productos.

Los impuestos ambientales son aquellos cuya base imponible está constituida por unidades de algún material cuyo consumo comporta un impacto negativo específico sobre el medio ambiente, de ahí que el mejor impuesto ambiental es aquel que no se ingresa. Si no hay emisiones, un gravamen sobre el carbono no produce ingresos, y lo mismo sucede con otros tributos similares, como el impuesto sobre los envases de plástico de un solo uso, cuyos ingresos serán inapreciables si la economía circular es realmente efectiva. Entonces, contrariamente a los que estudian tales impuestos como instrumentos recaudatorios, la eficacia de

un impuesto ambiental se evalúa por parámetros diferentes, como la generación de incentivos para el ahorro de energía o utilización de fuentes ecológicas y renovables.

El impuesto sobre hidrocarburos no es tributo ambiental, el pretexto extrafiscal apuntado en la exposición de motivos de la Ley reguladora, no deja de ser una anécdota, más evidente todavía, si observamos que los ingresos por el tributo no corresponden con el gasto invertido en la lucha contra los problemas medioambientales, ni tampoco destinados a apoyar tecnologías que posibiliten su disminución. Es más, el impacto ambiental del impuesto sobre hidrocarburos, si es que lo tiene, se pierde debido a la erosión como

*«hoy por hoy únicamente
pueden reducirse a los
importes mínimos
establecidos por la Unión
europea»*

resultado de la inflación, pues al ser un impuesto basado en la cantidad de producto, -volumen, peso o energía, según los casos -lograr una finalidad extrafiscal exige disponer de un mecanismo de indexación con la inflación, lo que elevaría todavía más los precios. De hecho, actualmente debido a la situación del mercado, invasión de Ucrania y sanciones, el

precio de los combustibles y carburantes está a niveles máximos por lo que su sentido ambiental carece de toda perspectiva. Es más, los gobiernos plantean todo lo contrario, esto es, reducir el impuesto para conseguir la deflación de precios, si bien, hoy por hoy únicamente pueden reducirse a los importes mínimos establecido por la Union europea.

Ya se ha dicho, que el precio minorista, además del impuesto sobre hidrocarburos, depende de otros factores, como el coste del crudo, la producción, el almacenamiento y la distribución, todos ellos costes fijados por su propia volatilidad y circunstancias. Sabemos que el mercado del crudo está sometido a los factores que provocan los vaivenes tradicionales, como el nivel de inventarios o los escenarios imprevistos, como en la actualidad con el COVID o la guerra de Ucrania, que consigue reducir la oferta y desplazar los capitales financieros a mercados más líquidos y seguros como los futuros del petróleo. El coste de producir carburante no experimenta grandes variaciones, pero el coste de almacenar depende básicamente de las expectativas transmitidas al mercado de contratos de futuros de la gasolina y del gasóleo -en contango los almacenes estarán saturados, mientras que en backwardation estarán desocupados-. Por su parte, ya hemos visto que los costes de distribución incluyen componentes tan diversos como la marca, el stock estratégico, el biocarburante, la retribución del canal de comercialización, la aportación a la eficiencia energética, el margen de beneficio, etcétera, es decir todo un conjunto de variables cuyas proporciones están subordinadas a la coyuntura del momento y que una vez agregadas son incluso de un importe superior al del impuesto.

*«La reducción de los tipos impositivos del impuesto sobre hidrocarburos se
propugna como una salvaguarda ante el aumento de los precios de los
carburantes»*

Ante este contexto, una gran demanda pública y no pocas presiones políticas propugnan la reducción de los tipos impositivos del impuesto sobre hidrocarburos como salvaguarda ante el aumento de los precios de los carburantes. La opinión general es que la subida de precios se neutralizaría con la rebaja del tipo tributario del impuesto sobre hidrocarburos mientras el erario mantendría sus ingresos al aumentar la recaudación por otros tributos como el IVA que no vería alterada su base Imponible. Si bien, en apariencia es una hipótesis acertada, sin embargo, lo más probable es que suceda todo lo contrario.

La ley de la demanda muestra que cuando se elevan los precios, la cantidad demandada disminuye reduciéndose el número de personas dispuestas a comprar. La magnitud de la respuesta se mide habitualmente en términos de elasticidades-precio que es el instrumento analítico que permite expresar cuantitativamente la intensidad del aumento o disminución de la demanda por una baja o alza de precio. De las estimaciones realizadas, para los combustibles y carburantes, la OCDE concluye que en la mayoría de los casos la demanda energética es inelástica a corto plazo, sin embargo, las elasticidades a largo plazo son considerablemente mayores variando según el país que se analiza. La OCDE igualmente resalta, que si bien se puede tener la certeza que el impuesto tiene un cierto efecto significativo en el comportamiento de los consumidores, también revela la incertidumbre de la magnitud exacta de este efecto.

Efectivamente, la demanda de estos productos es inelástica, por lo menos en el corto plazo. Ante el aumento del precio las familias responderán destinando más recursos con el objeto de mantener el mismo nivel de consumo en combustibles y carburante en detrimento de otros bienes. Luego, cualquier aumento de los ingresos del erario derivado de un incremento del precio de los combustibles y carburantes tiende a

*La demanda es inelástica,
por lo menos en el corto plazo*

compensarse con una disminución de los ingresos por IVA aplicado a otros bienes y servicios. Por otra parte, existen serias dudas sobre cuál sería la respuesta de los productores de crudo o de los productos derivados, en el supuesto que los países importadores decidieran reducir sus tipos impositivos

para estabilizar los precios. La consecuencia lógica es que aumentarían sus precios pues la demanda se acomoda a ellos frenando su producción buscando una mayor rentabilidad, ya que con toda seguridad la demanda no caerá. Esto excluye utilizar el sistema tributario a base de prueba y error.

Las Comunidades Autónomas y la imposición sobre los combustibles y carburantes

Las CCAA no tienen competencias sobre el impuesto sobre hidrocarburos, su papel corresponde exclusivamente a ser receptor de parte de los ingresos que se recaudan por el Estado. La financiación de las Comunidades Autónomas se basa en un régimen común fundado en la cesión parcial de ciertos tributos competencia del Estado, en concreto en el impuesto sobre Hidrocarburos, dispone el artículo 8 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, el régimen consiste en la cesión del 58 por ciento de la recaudación líquida del impuesto sujeta a una serie de reglas. Se entiende por «recaudación líquida» el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, antes de descontar la participación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Entidades Locales, con criterio de caja, por los conceptos que integran el Impuesto sobre Hidrocarburos, obtenidos una vez deducidas de la recaudación bruta, las devoluciones reguladas en la normativa tributaria y las transferencias o ajustes (positivos o negativos) establecidos en el Concierto con la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el Convenio con la Comunidad Foral de Navarra. El valor de la cesión del 58 por ciento del Impuesto sobre Hidrocarburos se determina cada año del siguiente modo:

$$IEHi = IEHE * 58\% * ICHi$$

IEHE representa la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos, *ICHi*, el «índice de entregas» de gasolinas, gasóleos y fuelóleos, según datos del Ministerio de Industria ponderados por los correspondientes tipos impositivos, en cada Comunidad Autónoma. La razón para aplicar el «índice de entregas» obedece a que la recaudación líquida no tiene por qué coincidir con el consumo efectivamente

realizado en cada CCAA, pues los sujetos pasivos que ingresan el impuesto son los titulares de depósitos fiscales y fábricas normalmente situados en territorios distintos del que realmente se ejecuta el consumo.

El impuesto en el Convenio con Navarra y el Concierto con el País Vasco

La Comunidad Foral de Navarra tiene capacidad normativa en el impuesto sobre hidrocarburos. El Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral dispone en su artículo 35 que la exacción de los Impuestos Especiales de fabricación corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando el devengo de estos se produzca en territorio navarro, aplicando los mismos principios básicos, normas sustantivas y formales vigentes en cada momento por el Estado. No obstante, el vigente Convenio Económico al mismo tiempo prevé que hasta tanto se dicten por la Comunidad Foral las normas necesarias para la aplicación del Convenio relativas a los Impuesto sobre Hidrocarburos, se aplicarán las normas vigentes en el territorio común. En idénticos términos se expresa la Nota Introductoria de la Ley foral 20/1992, de 30 de diciembre, de impuestos especiales, que si bien aprueba los impuestos sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, no hace lo propio con el impuesto sobre hidrocarburos, lo que significa que para estos en la Comunidad Foral de Navarra es de aplicación la Ley 38/92 de los impuestos especiales del territorio común. No obstante, la Administración navarra podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso, que contendrán al menos los mismos datos que los de territorio común y señalar plazos de declaración e ingreso que no difieran sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

En cuanto al País Vasco, además de la capacidad de recaudar que es ejercida por las respectivas Diputaciones Forales, las competencias reconocidas en el Concierto Económico Vasco quedan restringidas a ciertos aspectos concretos de la gestión del impuesto. Así se desprende del artículo 33 del citado concierto cuando señala que los Impuestos Especiales tienen el carácter de tributos concertados que se regirán por las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado, si bien podrán establecer los tipos de gravamen de estos impuestos dentro de los límites y en las condiciones vigentes en cada momento en el territorio común. No obstante, son exclusivas del Estado la regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación de los gravámenes a la importación —artículo 5 del citado concierto—. En conclusión, el impuesto sobre hidrocarburos en el País Vasco es un impuesto concertado de normativa común sin capacidad normativa, salvo la posibilidad de aprobar los modelos y de fijar los plazos de declaración

Los niveles mínimos de imposición de la Directiva 2003/96

El impuesto especial sobre hidrocarburos es un tributo armonizado. El Acta Única Europea suscrita por los países miembros marcó como objetivo el establecimiento de un mercado único, entendido como un espacio sin fronteras interiores entre los países miembros, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estaría garantizada. Para ello, los países firmantes manifestaron su firme voluntad política de llevar a cabo las medidas necesarias para la creación de un marco jurídico que amparara la instauración

«El impuesto especial sobre hidrocarburos es un tributo armonizado»

del mercado único. La creación de un espacio sin fronteras implicaba no sólo la eliminación de las barreras aduaneras, sino también la supresión de fronteras de otro tipo, en particular, técnicas y fiscales. Por tanto, se hacía necesario, a través del mecanismo de la armonización fiscal, una reorganización de los sistemas tributarios de los diferentes Estados miembros con el fin de evitar trabas a la libre competencia en el seno de la Unión. El artículo 113 del tratado establece que el

«el consejo por unanimidad con arreglo a un procedimiento administrativo especial y previa consulta al parlamento europeo y al comité económico y social adoptara las disposiciones referentes a la armonización

de las legislaciones relativas a la imposición sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos». La suscripción del acta única europea condujo al Estado español a modificar la regulación de las dos principales figuras de la imposición indirecta, lo que hizo mediante la Ley 37 /92 de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido y la Ley 38/92 de 28 de diciembre de los impuestos especiales, con el fin de ajustarlas al proceso armonizador. Así, la armonización fiscal, aunque parcial, se concibió como un medio para perfeccionar el mercado interior, evitando los obstáculos que suponía la existencia de diferentes normativas nacionales. Es evidente que, sin la introducción de normas armonizadoras, no hubiese sido posible el mercado único, produciéndose distorsiones de la competencia que pondrían en peligro su funcionamiento. El resultado, la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

La Disposición europea dispone que el funcionamiento adecuado del mercado interior y la consecución de los objetivos de otras políticas, requieren que la Unión establezca unos «niveles mínimos» de imposición para los productos, incluidos la electricidad, el gas natural y el carbón. El artículo 4 de citada Directiva 2003/96 obliga a que los niveles de imposición que los Estados miembros apliquen a los productos energéticos y la electricidad no podrán ser inferiores a los niveles mínimos de imposición prescritos en la Directiva. Se entiende por «nivel de imposición» la carga total que representa la acumulación de todos los impuestos indirectos (a excepción del IVA) calculada directa o indirectamente sobre la cantidad de productos energéticos o de electricidad en el momento de supuesta a consumo. De esta forma, en su anexo I, fija los niveles mínimos que los Estados están obligados a trasladar a sus ordenamientos internos.



La Directiva 2003/96 no fija niveles mínimos para todos y cada uno de los productos energéticos, tan solo para unos pocos, en concreto, la Gasolina, el Gasóleo, el Fuelóleo, Queroseno, GLP, Gas natural, Carbón y el Coque que se utilicen para la calefacción o la automoción. Para el resto, —los productos esencialmente derivados de la industria petroquímica— ya que técnicamente son susceptibles de utilizarse como combustible o carburante, la Directiva determina que «cuando sean puestos a la venta o utilizados como carburante de automoción o combustible para calefacción, se gravarán, en función de su utilización, con el mismo tipo impositivo aplicable al combustible para calefacción o al carburante de locomoción equivalente».

Devolución parcial por el gasóleo de uso profesional en el transporte

El artículo 7 de la Directiva 2003/96 permite a los Estados Miembros diferenciar entre el uso profesional y no profesional del gasóleo utilizado como carburante de automoción, siempre que se respeten los niveles comunitarios mínimos de imposición. En la normativa española, no se ha creado un tipo tributario diferenciado, el beneficio se ha estructurado en forma de devolución. Devolución que solo puede aplicarse al «gasóleo profesional», entendido como el de uso general utilizado por los vehículos autorizados incluidos en las letras a), b) y c) siguientes, incluso cuando el mismo se encuentre mezclado con biocarburantes. No alcanza a otros

productos, por ejemplo, la gasolina, ni a otro tipo de vehículos distintos de los autorizados para el transporte por carretera de mercancías o de personas. El artículo 52 bis de la LIIEE reconoce el derecho a la devolución por el gasóleo consumido en usos profesionales a los titulares de los siguientes vehículos:

- (a) Los vehículos de motor o conjuntos de vehículos acoplados destinados exclusivamente al transporte de mercancías por carretera, por cuenta ajena o por cuenta propia, y con un peso máximo autorizado igual o superior a 7,5 toneladas.
- (b) Los vehículos de motor destinados al transporte de pasajeros, regular u ocasional, incluidos en las categorías M2 o M3 de las establecidas en la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los vehículos a motor y de sus remolques. La categoría M2 incluye los vehículos destinados al transporte y personas que tengan, además del asiento del conductor, más de ocho plazas sentadas y que tengan un peso máximo que no supere las 5 toneladas; y la categoría M3, los vehículos destinados al transporte de personas que tengan, además del asiento del conductor, más de ocho plazas sentadas y que tengan un peso máximo que supere las 5 toneladas.
- (c) Los taxis. Se entiende por taxi el turismo destinado al servicio público de viajeros bajo licencia municipal y provisto de aparato taxímetro.

No obstante, no procederá la devolución en aquellos casos que el transporte no se efectúe exclusivamente por carretera, aunque cumpla con los demás requisitos. Una empresa dedicada al transporte y movimientos de tierra para obra pública que realiza el transporte de materiales en canteras, escombreras y terrenos rústicos, es decir, fuera de los caminos pavimentados y dispuestos para el tránsito de vehículos, no tendrá el derecho a la devolución parcial del Impuesto. Esta limitación del derecho a la es una imposición de la Directiva 2003/96/CE.

La devolución es de 0,049 euros por litro, lo que comporta alcanzar el nivel de imposición mínimo señalado en la Directiva

El artículo 52 bis de la LIIEE establece que el importe a devolver se calculará a aplicando a la base de la devolución constituida por el volumen de gasóleo expresado en miles de litros, destinado a su utilización como carburante en los vehículos acreditados. A la base así calculada se le aplicará e l «tipo estatal de devolución», expresado en euros por 1.000 litros, que será el importe positivo resultante de restar la cantidad de 306 euros del tipo general del epígrafe 1.3 y la cantidad de 48 euros del tipo especial, vigentes en el momento de generarse el derecho a la devolución, en otras palabras, 49 euros metro³, o lo que es lo mismo, 0,049 euros por litro, lo que comporta alcanzar al nivel mínimo de imposición señalado en la Directiva Europea. La cuantía máxima de la devolución a percibir no excederá de la que corresponde a 50.000 litros por vehículo y año, salvo que se trate de taxis, en cuyo caso la cuantía máxima de la devolución no excederá de la que correspondería a 5.000 litros por taxi y año. Además, se podrá disponer el fraccionamiento de estos límites para su aplicación en relación con períodos de tiempo inferiores al año. Si bien, se trata de un beneficio reducido, en contraste, se exige un elevado número de obligaciones formales: Inscripción en un censo de beneficiarios de gasóleo profesional; pago de los repostajes con una tarjeta de gasóleo profesional emitida por una entidad autorizada por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales; envío de información a la AEAT sobre los suministros; presentación por vía telemática de una relación anual de kilómetros.

La minoración de la cuota del impuesto especial de hidrocarburos

El artículo 50 de la Ley de Impuestos Especiales (LIEE) dispone que el tipo de gravamen se formará mediante la suma del «tipo general» y del «tipo especial». En el cuadro inferior izquierdo observamos que los productos soportan tipos tributarios distintos, si bien una misma clase de producto puede estar gravado por tipos diferentes. Por ejemplo, según sea su uso, el gasóleo soporta el tipo del epígrafe 1.3 o el epígrafe 1.4; el queroseno el epígrafe 1.11, si el uso sea general y el epígrafe 1.12 si son usos distintos al carburante; el gas

EPIGRAFE	PRODUCTO	GENERAL	ESPECIAL
1.1.	Gasolina con plomo	433,79	72
1.2.1.	Gasolina sin plomo 98 IO o superior	431,92	72
1.2.2.	Demas gasolinas sin plomo	400,69	72
1.3	Gasóleo para uso general	307,00	72
1.4	Gasóleo para usos bonificados	78,71	18
1.5	Fuel	14*	3*
1.6	GLP uso general	57,47*	
1.8	GLP usos distintos carburante	15*	
1.9	Gas natural uso generales	1,15**	
1.10.1	Gas natural no carbur. y motores fijos	0,65**	
1.10.2	Gas natural uso profesional	0,15**	
1.11	Queroseno uso general	306,00	72
1.12	Queroseno uso distinto carburante	70,71	
1.13. a	Bio etanol/metanol y mezclado con 1.2.1	431,92	72
1.13. b	Bio etanol/metanol y mezclado con 1.2.2	400,69	72
1.14	Biodiesel uso carburante	307,00	72
1.15	Biodiesel carburante usos artículo 54.2; combustible; metanol como combustible	78,71	18

Euros por mil litros. *Tipo tributario euros por Tn. ** Tipo tributario euros por Gigajulio

natural, los epígrafes 1.9, 1.10.1 y 1.10.2 según se destine a un uso general, a motores fijos o a usos profesionales. Por otra parte, la razón de existir dos «subtipos» de gravamen para cada epígrafe, el general y el especial, obedece a la singularidad del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, dispone que, además de la cesión del 58 por cien del volumen recaudado por aplicación del «tipo general», la cesión comprende también el importe íntegro de lo recaudado por el «tipo especial». Entonces, el actual

«tipo especial», sustituye, por ser contrario a la Directiva 2003/96, al derogado «tipo especial autonómico» que a su vez había sustituido al también contrario, «Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos» (céntimo sanitario). Pese a todo, y después de haberse derogado el «tipo especial autonómico» por artículo 82 de la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado, los importes de financiación no han variado y, por tanto, no se ha producido menoscabo de los recursos de las Comunidades Autónomas.

El tipo tributario del impuesto sobre hidrocarburos es de 0,50392 euros por litro para la Gasolina SP > 98 y de 0,379 euros por litro para el Gasóleo A de automoción, por encima de los mínimos obligatorios de la UE que son de 0,359 y 0,330 euros respectivamente, si bien, si los comparamos con otros países de la UE, son muy moderados. Debido a la obligación de cumplir con los niveles mínimos establecidos en la Directiva 2003/96, el margen para reducir ambos tipos tributarios es de 0,14492 euros para la gasolina >98 y 0,049 euros para el gasóleo, importes insignificantes si lo que se pretende es sortear las distorsiones que los precios altos producen en la actividad económica. Sin embargo, una hipotética reducción del impuesto sobre hidrocarburos hasta el nivel mínimo posible no sería de aplicación a los transportistas profesionales, pues ya disfrutaban de esta rebaja por vía de la devolución de 0,049 euros del gasóleo profesional, y en ningún caso afectaría al sector agrícola o al pesquero, pues están exentos del impuesto especial, y lo mismo sucede con la producción de electricidad o cogeneración.

Tipo	Vigente en España (eur/L)	Mínimo UE Vigente Directiva (eur/L)	Reducción máxima posible (eur/L)	Mínimo UE Futura Directiva (eur/L)
Gasolina SP > 98	0,50392	0,359	0,14492	0,35570
Gasolina SP < 98	0,47269	0,359	0,11369	0,35570
Gasóleo A	0,379	0,330	0,049	0,38424
Gasóleo B	0,09671	0,021	0,07571	0,03217
Gasóleo C	0,09671	0,021	0,07571	0,03255

Entonces, la posibilidad de reducir el impuesto especial únicamente afectará a aquellos carburantes no beneficiados por la devolución del gasóleo profesional, esto es, la gasolina y los carburantes utilizados en vehículos particulares y los vehículos profesionales que están fuera del ámbito de la devolución, como son los inferiores a 7,5 toneladas o los de pasajeros no incluidos en las categorías M2 o M3 de las establecidas en la Directiva 70/156/CEE. El importe máximo que se podría reducir es de 0,049 euros por litro.

Qué cantidad puede minorarse en el IVA

Del mismo modo que el impuesto Especial de hidrocarburos, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es un impuesto indirecto y armonizado, regulado por la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. Esta norma determina que el tipo normal del IVA será fijado por cada Estado miembro, determinando un tipo normal no inferior al 15%, de acuerdo con el artículo 96 de la Directiva 2006/112/CE. También prevé el tipo reducido, con un mínimo del 5%, pero con un ámbito de aplicación tasado, que se encuentra en el Anexo III de la misma Directiva, no encontrándose incluida la entrega de hidrocarburos. Así pues, únicamente se podría incidir en el IVA que grava las entregas de gasolina y gasóleo, por medio de la disminución del tipo normal, respetando el mínimo del 15% e informando a la Comisión, Directiva (UE) 2018/912 del Consejo de 22 de junio de 2018 por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo. No obstante, una hipotética disminución tendría que ser global, con una alta incidencia en la recaudación, si bien, por razones de política fiscal, la Comisión puede inducir a los Estados miembros a variar los diferentes tipos, como ya pasó a raíz de la crisis económica de la última década, cuando por medio del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad se procedió a incrementar los tipos normal y reducido del 18% y del 8%, al 21% y al 10%, respectivamente.

para reducir el tipo tributario del IVA en los carburantes sería necesario una medida habilitada por la Comisión Europea

En conclusión, para poder reducir el tipo tributario del IVA en los carburantes sería necesario una medida habilitada por la Comisión Europea, o sea, el mismo procedimiento que la adoptada por la Comisión Europea en abril de 2020 a raíz de la pandemia para las mascarillas quirúrgicas.

La bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos y la prestación patrimonial de los operadores

A causa de las dificultades para actuar mediante reducción de impuestos, la forma elegida para combatir los precios máximos en el mercado de los combustibles y carburantes es la «bonificación». El Real Decreto Ley de 29 de medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, instaura una «bonificación extraordinaria y temporal» (de 1 de abril hasta el 30 de junio de 2022) del precio final de determinados productos energéticos, en concreto para la gasolina, el gasóleo A de automoción, el gasóleo B, el GLP destinado a vehículos, el GNC (gas natural comprimido licuado para propulsión de vehículos), GNL (gas natural licuado para propulsión de vehículos) y el bioetanol. El importe de la bonificación es de 0,20 euros por litro o Kg, siendo beneficiarias las personas y entidades que adquieran los productos, y aplicado sobre el precio de venta al público en estaciones de servicio y el ofertado por las empresas que realicen ventas directas a los consumidores finales (distribuidores y operadores), y que

a estos efectos se identifican como «colaboradores». La forma que adopta la bonificación es mediante el «descuento» de 0,20 euros sobre el precio de venta en cada suministro realizado por los «colaboradores», que tendrán, previa solicitud, derecho a la devolución de las bonificaciones efectuadas. Los colaboradores, además, para que quede constancia de quien es el sujeto benefactor, deben hacer constar en los documentos que expidan con ocasión de cada suministro, una referencia expresa a la aplicación de la bonificación recogida en el Real Decreto-Ley. Por otro lado, en la medida que tales descuentos causan efectos negativos en la tesorería de las empresas, cabe la posibilidad de solicitar, previo registro en la Sede electrónica de la AEAT o a la Administración Foral, un «anticipo a cuenta» de las bonificaciones. En este caso, el cálculo del importe del anticipo se realizará en base al 90% del volumen medio mensual reportado según la Orden ITC/2308/2007 (remisión de información de cantidades y precios) en el año 2021, sin que pueda superar los 2.000.000 de euros. Mensualmente se regularizarán las cantidades anticipadas y las solicitudes de devolución.

Con todo, el sistema de bonificación descrito contiene graves inconvenientes que afectan negativamente al fin que se pretende. En primer lugar, la medida no contempla la devolución automática de la bonificación, soportando íntegramente la financiación del descuento el colaborador - estación de servicio, distribuidor y

«el colaborador no tiene más opciones que elegir, entre subir sus precios de venta al público y cubrir sus costes marginales de financiación, lo que significaría un resultado contrario a la deflación que se pretende, o bien, acudir a la financiación externa»

operador que realice ventas directas- y durante un periodo, en principio indeterminado, pues al desfase que se produce desde el pago por el consumidor hasta que efectivamente se ingrese la devolución, se le añade la incertidumbre del ingreso incierto, pensemos por ejemplo, en los inevitables descuadres de información sobre cantidades, productos, fechas, etcétera, lo que necesariamente comporta conflictos, reclamaciones y recursos. En un mercado al alza, con una necesidad de financiación cada vez mayor para adquirir los productos, atender a una financiación adicional, en muchos casos será inasequible. Ante ello, el colaborador no tiene más opciones que elegir, entre subir sus precios de venta al público, incluso en los 0,20 euros de la bonificación, para cubrir sus costes

marginales de financiación, lo que significaría un resultado contrario a la deflación que se pretende, o bien, acudir a la financiación externa, ya por sí misma muy agotada.

Por otra parte, el Real decreto-Ley genera confusión. La ausencia de la precisión adecuada plantea serias dudas sobre su legibilidad, en particular cuando define los productos incluidos en el ámbito de la bonificación remitiéndose a una Orden Ministerial que por sí misma no define nada. La consecuencia es que podemos interpretar, por ejemplo, que el gasóleo de calefacción se encuentra fuera del ámbito de la bonificación, pese al carácter universal de la medida, mientras que, si atendemos al espíritu de la disposición, sucede todo lo contrario. En idénticos términos podemos aludir a los términos manejados, el Real Decreto-Ley se refiere indistintamente al combustible y al carburante, siendo dos productos diferentes, o cuando se refiere al «compromiso de forma inequívoca» de los descuentos por parte de los operadores, lo que constata la ausencia del rigor que una medida de esta clase exige. Por no decir, del abandono con respecto de las ataduras entre los titulares de la explotación con el operador que les abandera, pues las «gasolineras abanderadas» actúan de forma distinta según el tipo de vínculo que existe entre el operador y la persona que explota la instalación (CO-CO, CO-DO, DO-DO y CO-DO). Pero el desconcierto es mayor, si cabe, con los

efectos tributarios de la medida, el importe de la devolución se corresponde con los 0,20 euros por litro de la bonificación una vez efectuado el descuento al consumidor, pero sin embargo se ignora los efectos que sobre el IVA tiene la bonificación. En definitiva, una disposición confusa e imprecisa que impone al empresario, una vez más, estar en el frente de batalla en primera línea de fuego.

Por su parte, los operadores con capacidad de refino con una cifra anual de negocios superior a 750 millones de euros deben satisfacer una «prestación patrimonial de carácter no tributario» de 0,05 euros por litro o Kg durante el periodo de abril a junio. La disposición adicional primera de la Le 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, entiende por prestaciones patrimoniales de carácter público las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución, que se exigen con carácter coactivo y que podrán tener carácter tributario o no tributario. Las tributarias son las tasas, contribuciones especiales e impuestos, mientras que las de carácter no tributario, son las demás prestaciones que exigidas coactivamente y que respondan a fines de interés general. O sea, que el argumento esgrimido es el interés general, pero sin llegar a matizar, con la excepción de la minuciosidad mostrada cuando se refiere al incumplimiento o al redundante apunte sobre la función en competencia de la CNMC.