



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 11/2005 SOBRE LA PROPUESTA DE
ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECE
EL SISTEMA DE DETERMINACIÓN AUTOMÁTICA
DE PRECIOS MÁXIMOS DE VENTA, ANTES DE
IMPUESTOS, DE LOS GASES LICUADOS DEL
PETRÓLEO, EN SU MODALIDAD DE ENVASADO.**

18 de julio de 2005



INDICE

1	INTRODUCCION	2
2	ANTECEDENTES.....	3
3	CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN	5
	3.1 Sobre el sistema de determinación automática del precio máximo de los GLP envasados	5
	3.1.1 Sobre los nuevos periodos de actualización y de referencia	8
	3.1.2 Sobre la materia prima y fletes incluidos en la Propuesta	11
	3.2 Sobre los costes de comercialización en el sistema de determinación de precios máximos de los GLP envasados	15
	3.2.1 Determinación del importe de los costes de comercialización en la Propuesta de Orden	18
	3.2.2 Transparencia en la determinación del importe de los costes de comercialización	22
	3.3 Sobre la situación del mercado de los GLP envasados	24
4	CONCLUSIONES	27

INFORME 11/2005 SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA DE DETERMINACIÓN AUTOMÁTICA DE PRECIOS MÁXIMOS DE VENTA, ANTES DE IMPUESTOS, DE LOS GASES LICUADOS DEL PETRÓLEO, EN SU MODALIDAD DE ENVASADO.

En ejercicio de la función prevista en el apartado tercero.1.cuarta de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y de conformidad con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 18 de julio de 2005, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 INTRODUCCION

Con fecha 8 de julio de 2005 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas adjuntando Propuesta de “*Orden Ministerial por la que se establece el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo, en su modalidad de envasado*” y Memoria sobre la misma, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo informe con carácter de urgencia.

Con idéntica fecha 8 de julio de 2005, la Comisión ha remitido a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, por procedimiento escrito, el citado Proyecto de Orden Ministerial y Memoria, a fin de que, en el plazo de cinco días, pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión escritos de observaciones de la Asociación

Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo (AOGLP), de REPSOL BUTANO, S.A. y de GALP ENERGIA ESPAÑA, S.A.U.

Los citados escritos de observaciones se acompañan, como anexo al presente informe.

2 ANTECEDENTES

Los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos, contienen una habilitación muy amplia para la determinación de un sistema de fijación de precios de los GLP envasados¹.

En concreto, el apartado 2 del artículo 5 del mencionado Real Decreto-Ley establece que el Ministro de Industria y Energía, *“establecerá un sistema de fijación de precios de los gases licuados del petróleo envasados atendiendo a razones de estacionalidad en los mercados”*. Por su parte, según el apartado 3 del mismo precepto, *“si las condiciones de concurrencia y competencia en este mercado no se consideraran suficientes”*, se podrán establecer *“otros sistemas de fijación de precios máximos de venta al público de gases licuados del petróleo envasados. El precio máximo incorporará el coste de la distribución a domicilio.”*

En ejercicio de esta habilitación, la Orden de 6 de octubre de 2000 introdujo importantes novedades en el sistema de determinación automática de precios

¹ En adelante, las referencias que se realicen en este informe al GLP envasado, se deben entender hechas a los envases de capacidad igual o superior a 8 kg, ya que los precios de los suministros en envases de capacidad inferior se encuentran liberalizados desde la entrada en vigor de la Orden de 16 de julio de 1998, por la que se actualizan los costes de comercialización del sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP, y se liberalizan determinados suministros.

máximos del GLP envasado que luego fueron mantenidas en la Orden ECO/640/2002:

1. Si los anteriores sistemas contemplaban periodos mensuales de referencia de las variables internacionales (cotizaciones internacionales y flete) en la fórmula de cálculo, el nuevo sistema introducido por ambas disposiciones utilizaba un promedio anual de las medias mensuales correspondientes a los doce meses comprendidos entre el segundo y el decimotercer mes precedentes al de actualización.
2. El periodo de actualización del precio máximo pasó de ser mensual a semestral.

Sobre los borradores de ambas disposiciones la Comisión Nacional de Energía emitió sus preceptivos informes 11/2000 y 4/2002, respectivamente. Posteriormente, con fecha 18 de marzo de 2003, la Comisión emitió su informe 5/2003 sobre un nuevo proyecto de Orden Ministerial para la actualización de los costes de comercialización del sistema de determinación de precios máximos. No obstante, en lugar de esta Orden de actualización de costes de comercialización, se aprobó una mera Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas actualizando el precio máximo del GLP sólo en base a las variaciones en las cotizaciones internacionales y flete, permaneciendo en consecuencia inalterado el importe en el que los costes de comercialización habían quedado establecidos en la Orden ECO/640/2002.

Finalmente, la propuesta de Orden Ministerial objeto de este informe, con base en la amplia habilitación normativa contenida en el artículo 5.3 del citado Real Decreto-Ley 15/1999, viene a introducir significativas novedades en el sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado, consistentes, por un lado, en la reducción de los plazos de revisión y de los periodos de referencia de las variables internacionales en el cálculo de los precios máximos, y, por

otro, en la actualización del importe de los costes de comercialización que forman parte de la fórmula de cálculo de dicho precio máximo.

A continuación se desarrollan las consideraciones más relevantes que, sobre tales modificaciones, cabe realizar.

3 CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN

Las consideraciones de carácter general que se relacionan a continuación hacen referencia, en primer lugar, al sistema de determinación automática de precios máximos de los GLP envasados contemplado en la Propuesta de Orden; en segundo lugar, a los costes de comercialización que forman parte de dicho sistema; y finalmente, al escenario en el que se desenvuelve el mercado de los GLP envasados en España, en relación con la pervivencia en el mismo de un sistema de precios intervenidos.

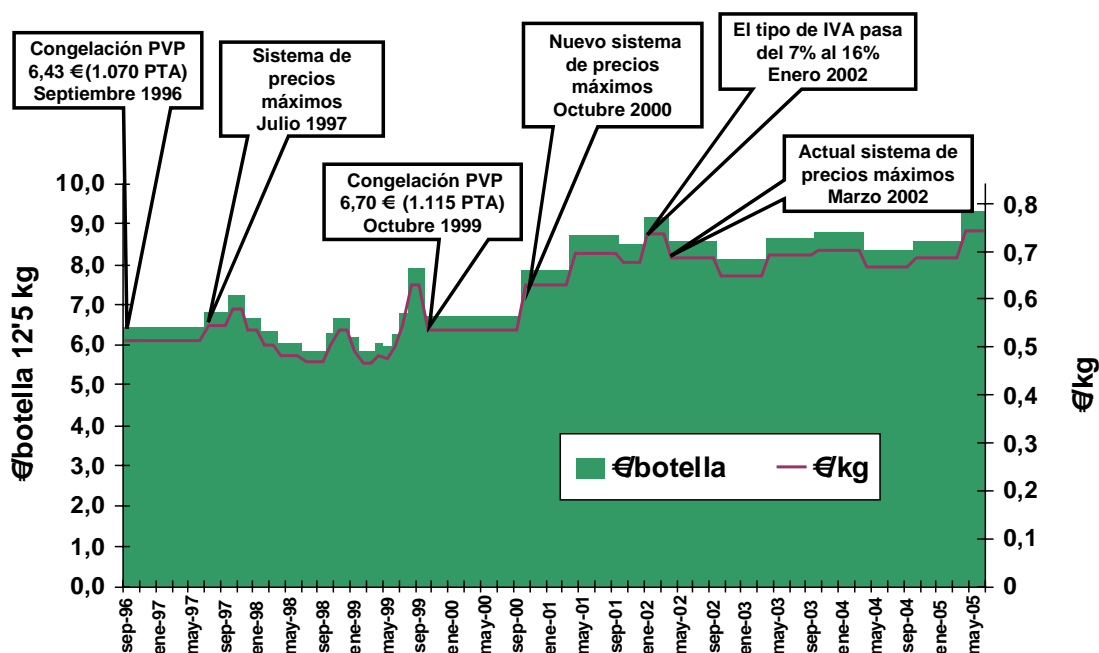
3.1 Sobre el sistema de determinación automática del precio máximo de los GLP envasados

El sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados resultante de la Propuesta de Orden Ministerial se basa en la suma de tres variables: 1) cotizaciones internacionales de propano y butano; 2) flete; y 3) costes de comercialización (“término C”).

La suma de estos tres términos se ha venido empleando tradicionalmente desde la desmonopolización del mercado, para la determinación del precio máximo de los GLP, salvando los paréntesis de “congelación” de precios que ha experimentado esta modalidad de suministro.

Gráfico 3.1: Evolución del PVP del GLP envasado (1996-2005)

Datos en €/kilogramo y €/botella de 12,5 kg



Fuente: CNE

El nuevo sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado que ahora introduce la Propuesta de Orden Ministerial, manteniendo los tres términos citados, incorpora, respecto a la fórmula de cálculo hasta ahora en vigor resultante de la Orden ECO/640/2002, las siguientes novedades:

1. Reduce de doce a seis meses el periodo temporal de referencia de las variables internacionales (materia prima y flete) que sirven de base para el cálculo del precio.
2. Reduce de semestral a trimestral, para su aplicación a partir del día 1 de los meses de enero, abril, julio y octubre, la periodicidad de revisión del precio mediante Resoluciones del Director General de Política Energética y Minas.

Cuadro 1: Criterios de revisión de las variables internacionales y de la actualización del Precio máximo 1993-2005

Normativa	Periodo de Revisión de variables internacionales y actualización del precio máximo
Orden de 5 nov 1993, Orden de 6 de septiembre de 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo de referencia de variables internacionales: <ul style="list-style-type: none"> – Cotización internacional: mensual (mes anterior Orden 5 noviembre 1993, mes de aplicación Orden 6 septiembre 1996) – Flete: mensual (mes anterior). – Tipo de cambio: mensual (mes anterior Orden 5 noviembre 1993, durante periodos de referencia Orden 6 septiembre 1996). • Actualización del Precio máximo mensual condicionado a: El Precio máximo del GLP envasado se verá modificado únicamente si el valor de la suma de la cotización internacional y flete se hubiera modificado al alza o a la baja en una cifra superior al 10% del valor de la suma usada en la última determinación y publicación del Precio máximo del GLP envasado.
Mantenimiento de Precios máximos de septiembre de 1996 a julio 1997	
Orden de 31 julio 1997, Orden 16 de julio de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo de referencia de variables internacionales: <ul style="list-style-type: none"> – Cotización internacional: mensual (mes de aplicación) – Flete: mensual (mes anterior). – Tipo de cambio: mensual (mes anterior). • Actualización del Precio máximo mensual condicionado a: El Precio máximo del GLP envasado se verá modificado únicamente si el valor de la suma de la cotización internacional y flete se hubiera modificado al alza o a la baja en un 10% al valor de la suma usada en la última determinación y publicación del Precio máximo del GLP envasado.
Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre 99. Mantenimiento de precios máximos de octubre de 1999 a septiembre de 2000.	
Orden 6 octubre 2000, Orden ECO/640/2002	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo de referencia de variables internacionales: <ul style="list-style-type: none"> – Cotización internacional: anual (doce meses comprendidos entre el segundo y decimotercer mes precedente al de actualización). – Flete: anual (doce meses comprendidos entre el segundo y decimotercer mes precedente al de actualización). – Tipo de cambio: anual (doce meses comprendidos entre el segundo y decimotercer mes precedente al de actualización). • Actualización del Precio máximo: semestral sin condición.
Propuesta de Orden	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo de referencia de variables internacionales: <ul style="list-style-type: none"> – Cotización internacional: semestral (6 meses comprendidos entre el segundo y séptimo mes precedente al de actualización). – Flete: semestral (6 meses comprendidos entre el segundo y séptimo mes precedente al de actualización). – Tipo de cambio: semestral (6 meses comprendidos entre el segundo y séptimo mes precedente al de actualización). • Actualización del Precio máximo: trimestral sin condición.

Respecto a estas modificaciones introducidas por la Propuesta cabe hacer los siguientes comentarios.

3.1.1 Sobre los nuevos periodos de actualización y de referencia

Como se señalaba en los informes 4/2002 y 5/2003 de esta Comisión, el anterior sistema de determinación de precios máximos basado en periodos semestrales de revisión y anuales de referencia para el cálculo de las variables internacionales tenía dos efectos.

Por un lado, dotaba al sistema de una mayor estabilidad por la doble razón de que la fórmula por la que se determinaban los precios máximos contemplaba un periodo amplio de vigencia en su aplicación (seis meses) y de que incluía en su cálculo, en cada actualización, las cotizaciones correspondientes tanto al periodo estival como invernal, atenuando las diferencias de coste de la materia prima en ambos periodos.

Este primer efecto era congruente con el objetivo recogido en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 15/1999², proporcionando a todos los agentes certidumbre sobre el umbral máximo de precios vigente durante seis meses y eliminando inercias en los precios finales de los consumidores que pudieran derivarse de oscilaciones en las cotizaciones del coste de la materia prima.

Pero, por otro, la fórmula no estaba desprovista de inconvenientes:

1. No trasladaba de forma directa las variaciones de precios de la materia prima al precio de venta al público conforme éstas se producían, desvirtuando en cierta medida la razón de la utilización de las cotizaciones internacionales como variable en la determinación del precio máximo.
2. No reflejaba la estacionalidad de las cotizaciones internacionales de la materia prima ni del consumo de este producto.

² *“La alta variabilidad de las cotizaciones internacionales de materia prima y flete en los mercados internacionales de los gases licuados del petróleo (GLP’s), cuyas cotizaciones provienen de fuentes limitadas en número y consecuentemente en volumen de operaciones, que las mismas representan, aconsejan (...) para el suministro envasado, buscar fórmulas que garanticen una estabilidad en los precios”.*

En definitiva, resultando válida la utilización de variables internacionales en el sistema de determinación de precios máximos, el periodo temporal de referencia adoptado en la fórmula para el cálculo del importe de dichas variables no permitía reflejar la estacionalidad en los consumos y en los precios internacionales del producto que caracterizan a este mercado.

En este sentido, la Memoria que acompaña a la Propuesta de Orden Ministerial tras reconocer que el sistema actual de determinación del precio máximo, *“al no trasladar los precios al consumidor a medida que varían las cotizaciones internacionales de la materia prima, no permite remunerar adecuadamente al Operador de GLP envasado”*, concluye que resulta conveniente modificar el periodo de cálculo y de referencia con el fin de trasladar al consumidor las variaciones de precios de forma más rápida, *“recogiendo la evolución real del mercado y al mismo tiempo incentivando la entrada de nuevos agentes”*.

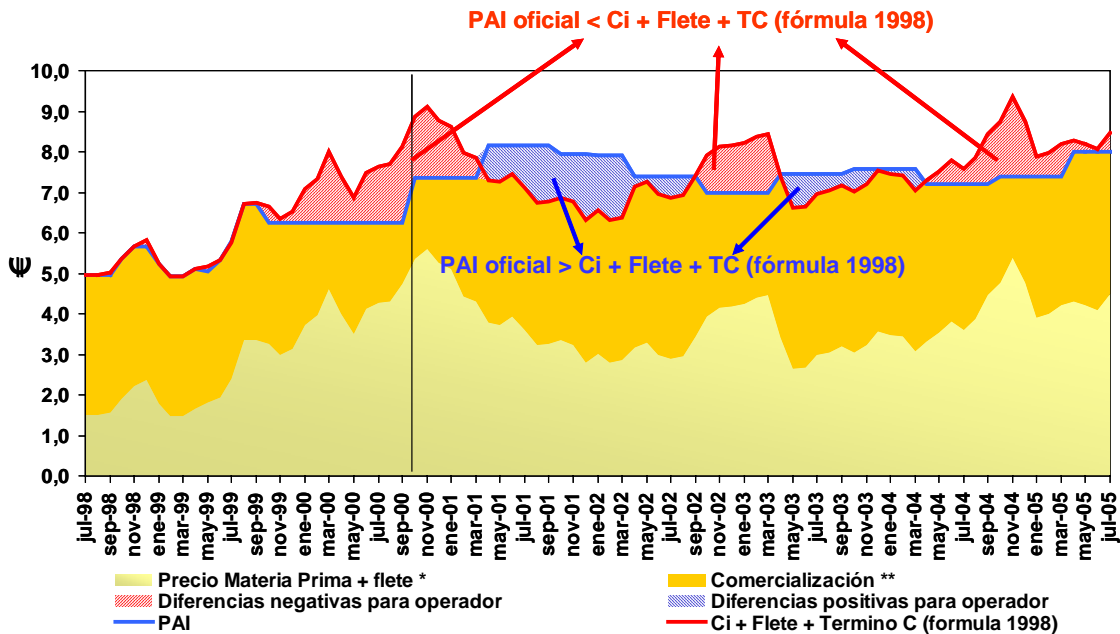
Este efecto derivado de la falta de traslación, en la fórmula de precios máximos, de las variaciones de las cotizaciones internacionales de la materia prima y de los fletes al precio final, puede verse representado en el gráfico 3.2.

En el mismo se puede observar que, desde la entrada en vigor del vigente sistema de determinación de precios máximos (periodos anuales de referencia y semestrales de revisión), se han sucedido etapas en las que el precio máximo que hubiera resultado de la traslación mensual de las variaciones de las cotizaciones internacionales³ ha sido superior al resultante de la fórmula de cálculo y etapas en las que, por el contrario, el precio derivado del sistema automático ha resultado superior al que hubiera correspondido aplicar en caso de utilizarse periodos mensuales de referencia y de revisión. Además ha permitido que, en ocasiones, bajadas en el precio resultante de la fórmula hayan coincidido con periodos alcistas de la materia prima y viceversa.

³ Sistema establecido en la Orden Ministerial de 16 de julio de 1998, vigente hasta la aprobación de la Orden de 6 de octubre de 2000

Gráfico 3.2: Consecuencias de la desestacionalización en la fórmula de precios máximos

Datos en euros/botella de 12,5 kg (antes de impuestos)



* COTIZACIÓN INTERNACIONAL DEL MES DE APLICACIÓN Y FLETE DEL MES PRECEDENTE

** PRECIO FINAL – (PRECIO MATERIA PRIMA+FLETE) – IMPUESTOS. INCLUYE MARGENES DE OPERADOR Y COMERCIALIZADOR

Fuente: CNE

Además, como consecuencia de la utilización de promedios anuales para las variables internacionales en la fórmula de actualización, quedaban amortiguadas las oscilaciones de dichas variables en los mercados de referencia, de forma que desde la entrada en vigor de esta metodología de cálculo (octubre de 2000), el PAI medio resultante de la fórmula de precios máximos ha sido inferior al promedio de las cotizaciones internacionales (materia prima y flete) mensuales más el “término C”.

En definitiva, esta Comisión, como ya había señalado en sus informes previos, comparte la conclusión contenida en la Memoria de la Propuesta de Orden sobre la conveniencia de acortar los periodos de referencia en el cálculo de las cotizaciones internacionales y flete, así como el periodo de vigencia en la aplicación del precio máximo resultante del cálculo, con la finalidad de trasladar

con mayor agilidad al precio de venta al público las variaciones de los mercados internacionales.

Por tanto, se valoran positivamente las novedades introducidas por la Propuesta de Orden en relación con la reducción de los periodos de referencia y de revisión de las variables internacionales del sistema de determinación de precios máximos ya que, además de reflejar con mayor agilidad la estacionalidad de las cotizaciones internacionales y del consumo del producto respecto al sistema hasta ahora en vigor, permiten cumplir al mismo tiempo el objetivo que se buscaba en el Real Decreto-Ley 15/1999 consistente en *“buscar fórmulas que garanticen una estabilidad en los precios”*.

Lo anterior, sin embargo, ha de entenderse sin perjuicio de la conveniencia de analizar (dado el carácter transitorio con el que la propia Propuesta parece contemplar el sistema que ahora se introduce) la incorporación de periodos más cortos tanto de referencia como de actualización de las variables internacionales.

3.1.2 Sobre la materia prima y fletes incluidos en la Propuesta

En el apartado sexto de la Propuesta de Orden se señala que desde la entrada en vigor de la Orden y en tanto en cuanto no sea modificado por las Resoluciones de actualización, el precio máximo de venta antes de impuestos de aplicación a los suministros de GLP envasado (con las salvedades previstas para la Comunidad Autónoma de Canarias) será de 0,676619 €/kg, lo que supone un aumento del 5,62% sobre el precio actualmente vigente.

Este precio máximo resulta de sumar al valor actualizado del término de costes de comercialización (0,353643 €/kg), a cuyo análisis se dedicará el epígrafe siguiente, el importe de las variables internacionales (materia prima y flete)

resultante de la última Resolución⁴ de actualización aprobada en aplicación de la fórmula anterior de cálculo derivada de la Orden ECO/640/2002 para su entrada en vigor a partir del 1 de abril de 2005 (0,322976 €/kg).

Cuadro 2: Componentes del precio máximo, antes de impuestos, del GLP envasado. Propuesta de Orden Ministerial y Resolución de 28 de marzo de 2005

	Propuesta Orden 2005 c€/kg (A)	Resolución 28 de marzo 2005 c€/kg (B)	Tasa variación % (A)/(B)-1
Materia prima	0,286557	0,286557	0,0%
Flete	0,036419	0,036419	0,0%
Costes de comercialización	0,353643	0,317624	11,3%
Precio máximo	0,676619	0,640600	5,6%

Fuente: CNE

Sin embargo, en caso de que se hubiera comenzado a aplicar el nuevo sistema de determinación de precios máximos incluido en la propia Propuesta de Orden (periodos semestrales en lugar de anuales de referencia para el cálculo de las variables internacionales), el nuevo precio máximo del GLP envasado a partir del mes de julio de 2005 (en el que previsiblemente entrará en vigor la Orden Ministerial), hubiera sido de 0,6911 €/kg, lo que hubiera supuesto un aumento del 7,88% respecto al precio actualmente en vigor.

⁴ Resolución de 28 de marzo de 2005, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se hacen públicos los nuevos precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados, en envases de capacidad igual o superior a 8 kg.

Cuadro 3: Componentes del precio máximo, antes de impuestos, del GLP envasado aplicando la fórmula de la Propuesta de Orden y Resolución de 28 de marzo de 2005

	Propuesta Orden 2005 c€/kg (A)	Resolución 28 de marzo 2005 c€/kg (B)	Tasa variación % (A)/(B)-1
Materia prima	0,301992	0,286557	5,4%
Flete	0,035479	0,036419	-2,6%
Costes de comercialización	0,353643	0,317624	11,3%
Precio máximo	0,691113	0,640600	7,9%

Fuente: CNE

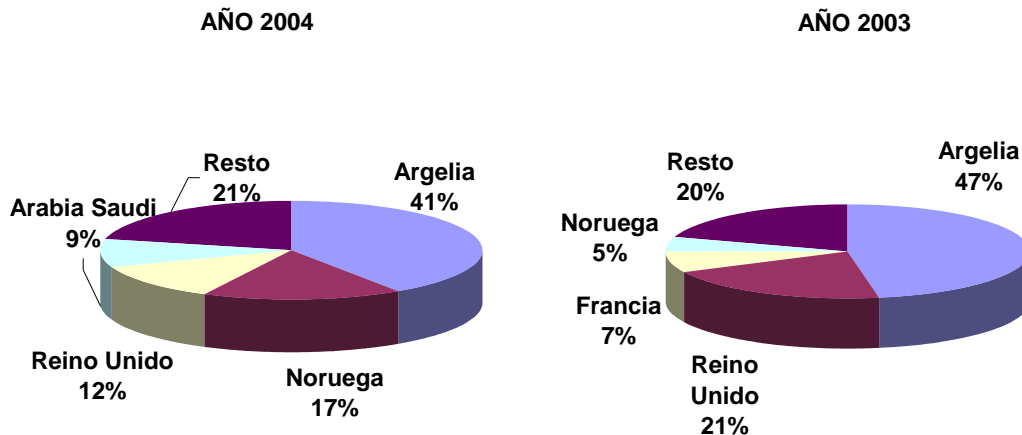
Al haberse optado por posponer a octubre la realización de la primera actualización de las variables internacionales de la fórmula de cálculo, quedará más escalonada la previsible subida del precio derivada de la variación de la materia prima y fletes.

Por otra parte, en relación a los parámetros concretos que sirven de base para el cálculo de las variables internacionales en el sistema de determinación de precios máximos, cabe señalar que la evolución del mercado español de GLP podría hacer conveniente la modificación de dichos parámetros⁵ para acercarlos a la realidad actual en cuanto a los orígenes de los aprovisionamientos (ver gráfico 3.3) buscando las referencias internacionales más representativas de los costes reales de la materia prima y fletes (tanto en lo referente a trayectos como al tamaño de los buques).

⁵ Actualmente, para el coste de la materia prima, media ponderada de las cotizaciones internacionales de propano y butano en el Mar del Norte y Arabia Saudí, y para el flete, media de la cotización del flete Rass Tanura (Arabia Saudí)-Mediterráneo para buques de 54.000 a 75.000 m³.

Gráfico 3.3: Orígenes de importaciones de GLP en España (2003-2004)

Datos en porcentaje



Fuente: CNE

En este sentido en la Memoria que acompaña a la Propuesta se señala expresamente que las modificaciones que ahora se introducen se realizan “*de forma transitoria*”, hasta que se desarrolle el nuevo Reglamento de actividad del sector de GLP. Sería deseable que, en caso de que se decidiera mantener un sistema de precios máximos basado en variables internacionales, estas consideraciones sobre los parámetros que han de servir de base para su cálculo quedaran ya integrados en la nueva fórmula.

Finalmente, con carácter puramente formal, cabe reseñar un error tipográfico en la fórmula de cálculo de los precios máximos contenida en el apartado segundo de la Propuesta de Orden, dado que al contemplar el nuevo sistema promedios semestrales (en lugar de anuales) de las cotizaciones internacionales de la materia prima y del flete, el cociente por el que se debe dividir el sumatorio de dichos valores debe ser 6 y no 12.

3.2 Sobre los costes de comercialización en el sistema de determinación de precios máximos de los GLP envasados

Desde la implantación, en 1993, del sistema de determinación automática de precios máximos de venta de los GLP, los costes de comercialización están presentes en las diversas fórmulas de cálculo de dichos precios. No obstante, su forma de determinación no siempre ha sido la misma. De hecho se pueden distinguir dos etapas:

a) De 1993 a 1996:

La Orden de 5 de noviembre de 1993, por la que se establece un sistema de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados y de automoción, en el ámbito de la Península e Islas Baleares, fijaba el importe de los costes de comercialización en 45 PTA/kg (0,270455 €/kg) y relacionaba, aunque no cuantificaba, los componentes de dichos costes, así como los criterios de actualización porcentual de sus componentes.

La Orden de 28 de abril de 1994, por la que se extiende el sistema de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados y a granel en destino de la Península al ámbito del Archipiélago Canario, es más explícita en la determinación de los costes, al cuantificar cada uno de sus componentes y señalar, igualmente, los parámetros de actualización de cada concepto.

En la Orden de 5 de mayo de 1995 por la que se actualizan los valores de los costes de comercialización del sistema de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados, a granel y de automoción en el ámbito de la Península y Baleares, se elevan los costes de comercialización a 45,40 PTA/kg (0,272859 €/kg) y se señala que la siguiente revisión se realizaría *"sobre referencias estandarizadas con criterios objetivos para la determinación de los distintos conceptos de costes y en particular los derivados de las inversiones materiales, que garantice la recuperación de las mismas en su periodo de vida"*

útil y una retribución adecuada de los recursos empleados”, debiéndose además tener en cuenta “los principios de homogeneidad retributiva y de incentivación de una eficiente gestión empresarial”.

b) De 1996 a la actualidad:

El criterio de actualización de los costes de comercialización cambia tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, cuyo artículo 16, punto 2, establece que *“las modificaciones de precios solicitadas se valorarán teniendo en cuenta la evolución de los costes del sector y las ganancias de productividad, en el marco del establecimiento de crecimientos máximos de los precios sectoriales formulados en términos de variaciones del IPC minoradas en determinados porcentajes”.*

Basándose en dicha previsión, la Orden de 6 de septiembre de 1996 por la que se actualizan los valores de los costes de comercialización del sistema de precios máximos de venta de los GLP, tras igualar por vez primera los costes de comercialización del GLP envasado aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias con los de Península y Baleares y mantener dichos costes en 45,40 PTA/kg (0,272859 €/kg), dispone que su actualización se realizará *“teniendo en cuenta la evolución previsible de los costes del sector y las ganancias de productividad y en el marco de lo establecido en el punto 2 del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/1996”.* Idéntica fórmula de actualización se recoge, posteriormente, en las Ordenes Ministeriales de 31 de julio de 1997 y de 16 de julio de 1998, la cual elevó el importe de los costes de comercialización a 45,76 PTA/kg (0,275023 €/kg).

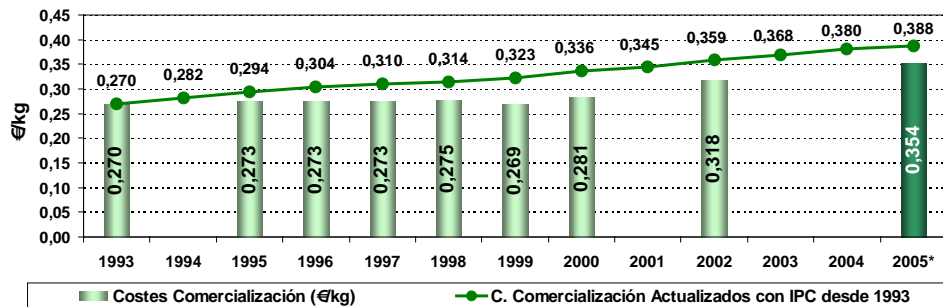
Tras el paréntesis de la Orden de 10 de mayo de 1999 que rebajó los costes de comercialización del GLP envasado hasta 44,84 PTA/kg (0,269494 €/kg), para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril,

de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, el cual obligaba a que la actualización de los precios del GLP tuviera por objeto “... la revisión a la baja de parámetros no vinculados a cotizaciones internacionales de crudo y productos petrolíferos”, la Orden de 6 de octubre de 2000 recupera la fórmula de revisión basada en “la evolución previsible de los costes del sector y las ganancias de productividad” y eleva los costes de comercialización a 46,80 PTA/kg (0,281274 €/kg).

Finalmente, la Orden ECO/640/2002 hasta ahora en vigor incorpora la fórmula genérica de revisión anual potestativa (“se podrán actualizar”) de los costes de comercialización teniendo en cuenta “la evolución previsible de los costes del sector y de la productividad”⁶.

Gráfico 3.4: Evolución del importe del término C (1993-2005)

Datos en € por kilogramo



* Dato IPC estimado Memoria Propuesta OM 2005.

	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costes Comerc. (€/kg)	0,270	0,259	0,273	0,268	0,273	0,273	0,275	0,269	0,281		0,318			0,354
Orden Ministerial	5/11/93	28/4/94	5/5/95	4/8/95	6/9/96	31/7/97	16/7/98	10/5/99	6/10/00		22/3/02			
Lugar de aplicación	Península/Baleares	Canarias	Península/Baleares	Canarias	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional		Nacional			Nacional

Fuente: CNE

⁶ El articulado de la propuesta de Orden para 2002 establecía, en su apartado tercero, una fórmula de determinación de los costes de comercialización, que además del término de evolución de costes del sector y de productividad, incluía un término (Tc) de evolución de la competencia y apertura de mercado. Sin embargo dicha fórmula fue finalmente excluida de la parte dispositiva de la Orden ECO/640/2002.

A continuación se realizan las consideraciones más relevantes sobre la forma de determinación de los costes de comercialización en la Propuesta de Orden y sobre los criterios que deberían orientar su cuantificación y actualización en el sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado.

3.2.1 Determinación del importe de los costes de comercialización en la Propuesta de Orden

El apartado tercero de la Propuesta de Orden Ministerial fija el importe del término de costes de comercialización del sistema de determinación de precios máximos en 0,353643 €/kg, lo que supone un incremento del 11,34% respecto al actualmente vigente (Orden ECO/640/2002).

En la determinación de este importe, la Propuesta de Orden viene a incidir en las mismas carencias ya señaladas por esta Comisión en sus informes anteriores en relación con la ausencia de un mecanismo transparente de cálculo de los costes de comercialización que permita obtener objetivamente los valores de los distintos conceptos que integran dicho término de la fórmula de cálculo del precio de los GLP envasados.

En concreto, en el informe 4/2002 sobre la hasta ahora vigente Orden ECO/640/2002, se criticaba la falta de información aportada en el cálculo, tanto del término de evolución de mercado y productividad (Tp), como, especialmente, del término de competencia y apertura del mercado (Tc) que sirvieron entonces de base para la determinación del importe de los costes de comercialización que han permanecido en vigor hasta ahora (0,317624 €/kg).

La actual Propuesta de Orden no incluye en su articulado, al igual que la Orden ECO/640/2002, ninguna fórmula de cálculo de los costes de comercialización. Tan sólo en la Memoria explicativa que la acompaña se propone para la actualización de los costes de comercialización la siguiente fórmula:

$$C_{2005} = C_{2002} (1 + \Delta IPC_{2002-05}) + T_p$$

Donde:

C_n : Costes de comercialización del año n

ΔIPC_n : Variación del IPC en el año n

T_p : Término de evolución del mercado y productividad

Esta fórmula parece basarse en los criterios de actualización recogidos en la Orden ECO/640/2002, la evolución de los costes del sector, por un lado, y la evolución de la productividad, por otro:

- a) Respecto a la evolución de los costes del sector la Memoria explicativa, tras reconocer que la evolución de los costes en los que incurre el sector para el suministro de GLP envasado está relacionada con diversos indicadores económicos, *“propone considerar el IPC para la actualización de este término”*.

Para la cuantificación de este término de actualización, dado que en la actualización del ejercicio 2002 ya se tuvo en cuenta el IPC previsto para ese año, según se explica en la Memoria, ahora sólo se considera el diferencial entre el IPC previsto y el real para el año 2002 (2%), la variación del IPC en los años 2003 y 2004 (2,6 y 3,2 %, respectivamente) y el IPC previsto para el 2005 (2%), de lo que resultaría un porcentaje de actualización, según los cálculos contenidos en la Memoria, del 9,8%. A este importe se le aplica un coeficiente de ponderación del 80% con lo que el incremento computable, por este concepto, en el término de comercialización resultaría ser del 7,84 %, equivalente a 0,024902 €/kg.

- b) Respecto al término de productividad (del que se reconoce en la Memoria que *“es de difícil cuantificación”*) se han tenido en cuenta, según la Memoria, por un lado, *“la pérdida de mercado experimentada durante los*

últimos años” y, por otro, la influencia en el sector de factores referidos a la situación de la actividad de los distribuidores de GLP envasado⁷.

En relación con esta actividad, se concluye que el proceso de reestructuración del sector “*puede poner en peligro el adecuado desarrollo de la actividad de distribución*” por lo que se propone actualizar los costes de comercialización “*con el fin de garantizar la seguridad de los suministros, mejorar el reparto domiciliario y posibilitar una remuneración adecuada a los agentes que actúan en el sector del GLP envasado*”.

Teniendo en cuenta la influencia de estos factores en la productividad para los años 2003, 2004 y la previsión para 2005, “*se propone un término de productividad del 3,5% sobre los costes de comercialización fijados por la Orden ECO/640/2002, de 22 de marzo*”.

Cuadro 4: Coste de comercialización por componentes según la Propuesta de Orden

	€/kg
Coste de comercialización 2002	0,317624
Incremento de evolución costes del sector	0,024902
Incremento del mercado y productividad (Tp)	0,011117
Coste de comercialización 2005	0,353643

Fuente: Memoria que acompaña la Propuesta de Orden

Esta ausencia de motivación en la Memoria de gran parte de los criterios y porcentajes de actualización empleados para la determinación del importe en el que van a quedar fijados los costes de comercialización⁸, unida a la falta de

⁷ En concreto se mencionan los riesgos a los que deben hacer frente las empresas distribuidoras, la relación contractual entre operadores y distribuidores, las conclusiones del Tribunal de Defensa de la Competencia en su Resolución en el Expediente 527/01 o el reparto de costes entre operador y distribuidor.

⁸ Así por ejemplo el importe del coeficiente de ponderación aplicado a la evolución del IPC o la utilización del criterio de actualización de los costes del sector exclusivamente en base al IPC, excluyendo otros como la semisuma del IPC y el IPRI.

motivación del importe en el que, en el año 2002, quedó fijado dicho término y que sirve ahora de base para la actualización propuesta, determina que no resulte posible emitir una opinión razonada del importe en el que queda ahora fijada. En este sentido, como luego se desarrollará, sería deseable que los sistemas de determinación de precios máximos contaran con criterios objetivos y transparentes de cuantificación y actualización de un componente tan importante de la fórmula de cálculo.

Además, limita el alcance de los comentarios (recogidos en los escritos de los miembros del Consejo Consultivo) que se pueden realizar sobre las incidencias metodológicas de cálculo contenidas en dicha Memoria en relación con la tasa de IPC empleada para calcular el importe de actualización por el concepto de costes del sector, dado que este importe luego se corrige en virtud de un coeficiente cuyo valor no está justificado en la Memoria. En cualquier caso, conviene reseñar que la tasa del IPC empleada a efectos de actualización por el citado concepto resulta de la suma de porcentajes anuales en lugar de aplicar una tasa acumulativa, de forma que en caso de haberse empleado este criterio, más apropiado, hubiera resultado un aumento del 10,16% en lugar del 9,8% empleado.

En conclusión, la falta de información aportada a esta Comisión sobre los componentes que conforman el término de costes de comercialización del sistema de determinación automática de precios máximos del GLP envasado, impide emitir, al igual que en ocasiones anteriores, una opinión respecto a la cantidad en la que quedan fijados los mismos, o si resulta o no suficiente el límite en que se prevé que puedan variar dichos costes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias en atención a sus “*factores específicos locales*”.

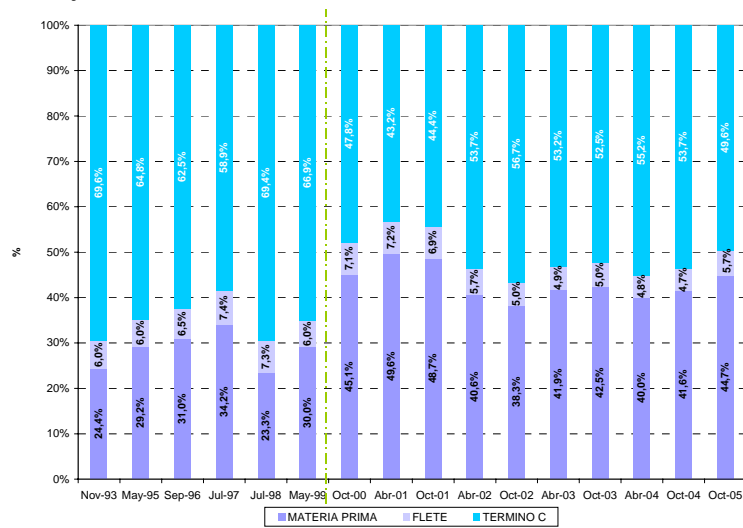
3.2.2 Transparencia en la determinación del importe de los costes de comercialización

Los costes de comercialización, según se recuerda en el Proyecto de Orden, recogen todos los costes necesarios para poner el producto a disposición del consumidor, incluyendo los correspondientes al reparto domiciliario.

Sin embargo, a pesar de que los costes de comercialización suponen una parte muy significativa del precio máximo antes de impuestos del precio máximo del GLP envasado (ver gráfico 3.5), vienen recibiendo en el sistema de determinación de precios máximos un tratamiento distinto respecto a los otros dos términos de la fórmula de cálculo.

Gráfico 3.5: Participación término C en PAI del GLP envasado (1993-2005)

Datos en porcentaje



Fuente: CNE. Hasta octubre de 2000, referido sólo a fechas de actualización del término C. A partir de entonces referido a las fechas de actualización semestral del precio máximo.

Así, mientras que las cotizaciones internacionales y el flete son variables exógenas cuyo valor puede ser conocido mediante la simple consulta de ciertas publicaciones, los costes de comercialización quedan determinados en el Proyecto de Orden como una cantidad fija, sin especificar ni cuantificar los

componentes que la integran y sin explicitar ni cuantificar los conceptos en base a los cuales llevar a cabo su actualización.

Como se ha visto, hasta la entrada en vigor de la Orden de 6 de septiembre de 1996 por la que se actualizan los valores de los costes de comercialización del sistema de precios máximos de venta de los GLP, las sucesivas disposiciones que fueron estableciendo los valores del término de costes de comercialización incluían criterios y parámetros de actualización más concretos que los actuales de *“evolución previsible de los costes del sector y de la productividad”*.

En definitiva, dada la importancia de este término dentro de la fórmula de precios máximos, sería recomendable que el sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado contara con parámetros concretos de cuantificación y de actualización de los costes de comercialización que permitieran que dicho término reflejara costes y márgenes comerciales objetivos y transparentes, evitando otros criterios que pudieran estar impidiendo que se trasladaran al precio de los GLP envasados costes reales de la actividad comercial.

En este sentido, dado que en la Memoria explicativa que acompaña a la Propuesta de Orden, se reconoce que las modificaciones que ahora se introducen en el sistema de determinación de precios máximos tienen carácter transitorio hasta que se desarrolle el nuevo reglamento de actividad de los GLP, en caso de que con ocasión de la aprobación de este desarrollo reglamentario se decidiera mantener un sistema de precios máximos con un término de costes de comercialización, la nueva fórmula debería integrar parámetros objetivos de cuantificación y actualización de los distintos conceptos que conforman dicho término.

3.3 Sobre la situación del mercado de los GLP envasados

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, que constituye el marco regulador básico del mercado de los GLP, establece en su Disposición Transitoria Cuarta que *“el Gobierno, a través de una fórmula que se determine reglamentariamente, podrá establecer los precios máximos de venta al público de GLP envasado, en tanto las condiciones de concurrencia y competencia en este mercado no se consideren suficientes. El precio máximo incorporará el coste de distribución a domicilio”*.

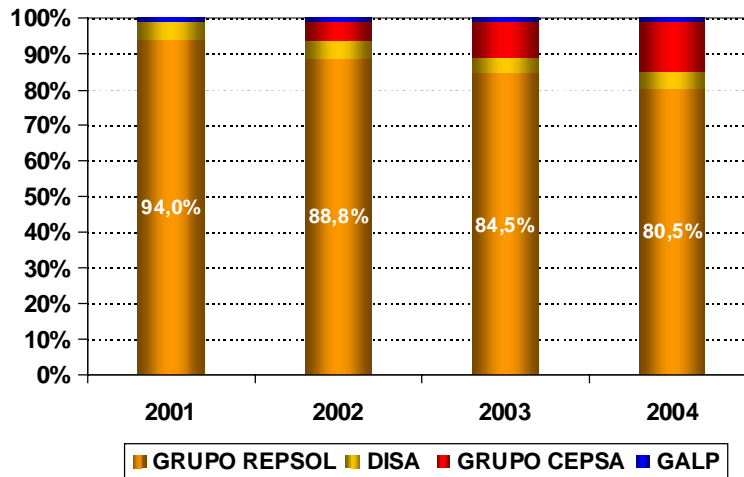
Sin embargo, no puede olvidarse que el artículo 38 del mismo texto legal establece de forma meridiana que *“los precios de los productos derivados del petróleo serán libres”*. Es decir, el legislador, después de proclamar la liberalización del mercado de productos derivados del petróleo, contemplaba, con carácter transitorio, en base a las especiales características del mercado de los GLP envasados, la posibilidad de mantener el sistema de precios intervenidos para este producto.

Esta Comisión ya ha tenido ocasión de pronunciarse (informes 5/2000, 11/2000, 4/2002 y 5/2003) sobre la situación de competencia en que se desenvuelve el mercado del GLP envasado. La conclusión era y sigue siendo que, a pesar de que el mercado de los GLP se encuentre teóricamente liberalizado, el escenario en el que se desenvuelve dista del que correspondería a un mercado en competencia efectiva, básicamente debido al grado de concentración empresarial existente.

En este sentido, el operador dominante, a pesar de la pérdida de cuota experimentada en los últimos años, aún mantiene una cuota de mercado en envasado de aproximadamente el 80%.

Gráfico 3.6: Cuotas GLP envasado por operador (2001-2004)

Datos en porcentaje



Fuente: CNE y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Esta constatación puede amparar conceptualmente la existencia de un sistema de precios intervenidos, pero tan sólo de forma transitoria o excepcional en tanto en cuanto no existan realmente las condiciones de concurrencia y competencia suficientes que permitan liberalizar los precios de los GLP envasados con capacidad igual o superior a 8 kg (como ya ocurre con los precios de los envases de menos de 8 kg o los precios del GLP a granel a usuarios finales).

A este respecto hay que valorar positivamente que dentro del Acuerdo por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 25 de febrero de 2005, se incluye un mandato al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para elevar al Gobierno, antes del 1 de marzo de 2006, el desarrollo reglamentario de la actividad de distribución de GLP.

La ausencia de un desarrollo reglamentario específico de la Ley de Hidrocarburos determina que permanezca en vigor, en lo que no se oponga a ésta, el Reglamento aprobado mediante Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre. Además de evitar los problemas asociados a la inseguridad jurídica

derivada de la pervivencia de un reglamento de desarrollo de una norma legal ya derogada, esta Comisión considera que el nuevo reglamento de actividad ha de servir para introducir medidas, dentro del marco de la Ley de Hidrocarburos, que posibiliten una competencia efectiva en este mercado con un periodo transitorio suficientemente razonable que permita la adaptación de los agentes al nuevo marco.

Con esta finalidad, la Comisión Nacional de Energía ha propuesto posibles actuaciones en los informes anteriormente citados, donde se analizan medidas para la creación de un escenario competitivo más abierto que el actual, con el objetivo de que, al final del citado periodo transitorio, habiendo quedado garantizadas las condiciones que permitirían una adecuada conformación de los precios, pudieran éstos ser fijados libremente.

Finalmente procede referirse a las observaciones contenidas en los escritos adjuntos de AOGLP, REPSOL BUTANO y GALP ENERGIA ESPAÑA sobre la valoración que de la actual situación del mercado se realiza en la Memoria que acompaña a la Propuesta de Orden y, en especial, sobre la situación de los agentes distribuidores y su relación jurídico-económica con los operadores al por mayor en cuya red quedan integrados. A este respecto cabe señalar que es precisamente en el marco de la tramitación del proyectado Reglamento de actividad de distribución de GLP y no tanto en el de una norma de determinación de un sistema de precios máximos, donde estas importantes cuestiones deberían encontrar la mejor respuesta desde el punto de vista de la regulación.

4 CONCLUSIONES

La Propuesta de Orden Ministerial objeto de este informe establece un nuevo sistema de determinación de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados. Considerando adecuada la introducción de cambios sobre el sistema anterior, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Esta Comisión valora positivamente las modificaciones incorporadas en lo referente a la reducción del periodo de referencia para el cálculo de las variables internacionales que conforman el sistema (que pasa de anual a semestral) y de la frecuencia de revisión del precio máximo (que pasa de semestral a trimestral), dado que con ello se permite trasladar con mayor agilidad al precio de venta al público de las botellas de GLP las variaciones de los mercados internacionales.
- 2) La falta de información aportada a esta Comisión sobre los componentes que conforman el término de costes de comercialización en la propuesta de Orden impide emitir una opinión respecto a si dicho valor responde o no a la realidad de los costes del sector, así como para opinar sobre la suficiencia o no del margen disponible, en atención a la distinta tipología de empresas que en él actúan.