



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME 11/2000 AL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR
LA QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA DE DETERMINACION
AUTOMATICA DE PRECIOS MAXIMOS DE VENTA, ANTES DE
IMPUESTOS, DE LOS GASES LICUADOS DEL PETROLEO EN SU
MODALIDAD DE ENVASADO.**

FECHA 19 de Septiembre de 2000

INFORME AL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA DE DETERMINACION AUTOMATICA DE PRECIOS MAXIMOS DE VENTA, ANTES DE IMPUESTOS, DE LOS GASES LICUADOS DEL PETROLEO EN SU MODALIDAD DE ENVASADO.

Con fecha 8 de septiembre de 2.000 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas adjuntando un Proyecto de Orden y Memoria 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 envasados, con el fin de que por esta Comisión se emitiera el preceptivo Informe al mencionado Proyecto.

Con fecha 11 de septiembre de 2.000, la Comisión ha remitido a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, por procedimiento escrito y de urgencia, el citado Proyecto de Orden Ministerial y Memoria a fin de que éstos pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación de los siguientes miembros: DISA GAS, S.A., REPSOL-YPF, S.A., ENAGAS, Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo (AOGLP), Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., Asociación Española de Empresas Distribuidoras de Gases Licuados del Petróleo, Asociación de Distribuidores de GLP (GLP 2000), Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), Sociedad de Gas de Euskadi (NATURGAS), Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE) y Comité Nacional del Transporte por Carretera. Los escritos de contestación de los citados miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos se acompañan, como Anexo-II, al presente Informe.

En ejercicio de las funciones que le atribuye la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía ha acordado en su sesión del día 19 de septiembre de 2000 aprobar el siguiente

INFORME

A continuación se exponen las consideraciones de carácter general más importantes que cabe realizar sobre el Proyecto de Orden Ministerial objeto del presente Informe. En el Anexo-I se relacionarán propuestas de texto alternativo a la actual redacción del citado Proyecto que pretenden dotar de mayor claridad o precisión a dicha redacción, así como consideraciones de carácter menor.

Los comentarios de carácter general hacen referencia, en primer lugar, al sistema de determinación de precios contemplado en el Proyecto de Orden y Memoria; en segundo lugar, se analizarán las condiciones de concurrencia y competencia en que se desenvuelve actualmente el mercado de los gases licuados del petróleo (en adelante GLP) envasados, proponiéndose líneas de estudio para promover la introducción de una competencia efectiva en el mismo.

1.- Sobre el sistema de cálculo de los precios de los GLP envasados propuesto por el Proyecto de Orden.

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 entre todos los posibles) de fijación de precios de los GLP envasados, tras el periodo de “congelación” de dichos precios establecido en el apartado 1 del citado artículo.

En efecto, el apartado 2 del artículo 5 del mencionado Real Decreto-Ley, como se recuerda en el propio preámbulo del Proyecto de Orden, establece que el Ministro de Industria y Energía (hoy Ministro de Economía), dentro del periodo de doce meses que se inicia con la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley (2 de octubre de 1.999), *“establecerá un sistema de fijación de precios de los GLP 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 GLP envasados. El precio máximo incorporará el coste de distribución a domicilio.”*

El Proyecto de Orden Ministerial viene a recuperar, en esencia, el mismo sistema establecido en la Orden Ministerial de 16 de julio de 1.998 a la que igualmente se hace referencia en el preámbulo del Proyecto de Orden. Se trata de un sistema de determinación automática de precios máximos de venta al público, antes de impuestos, mediante la suma de tres variables: cotización internacional, flete y costes de comercialización.

No obstante, se observan las siguientes dos diferencias fundamentales respecto a la fórmula recogida en la citada Orden Ministerial de 16 de julio de 1.998:

- 1) Cambia el periodo de referencia para el cálculo de las cotizaciones internacionales, fletes y tipo de cambio: si antes se empleaba una media de los valores correspondientes al mes de aplicación del precio máximo (cotizaciones internacionales) o al mes anterior al de aplicación (flete y tipo de cambio), ahora se utilizaría un promedio anual de las medias mensuales correspondientes a los doce meses comprendidos entre el segundo y el decimotercer mes precedentes al de actualización (por ejemplo, para la actualización de abril de 2.001, promedio de las medias de los meses comprendidos entre febrero de 2.001 y marzo de 2.000, ambos inclusive).
- 2) El periodo de revisión de la cotización internacional y flete pasa de ser mensual a semestral. La actualización de los costes de comercialización continúa siendo anual.

Una primera consecuencia derivada de las diferencias observadas es que existirá una mayor estabilidad en la determinación de los precios máximos de venta al público del GLP envasado, por la doble razón de que la fórmula por la que se determinarán contempla un periodo más amplio de vigencia en su aplicación (seis meses) y de que incluye en su cálculo, en cada actualización, las cotizaciones correspondientes tanto al periodo estival como invernal, eliminando brusquedades derivadas de las diferencias de coste de la materia prima en ambos periodos. Esta consecuencia es congruente con el objetivo recogido en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 15/1999, según el cual, *“la alta variabilidad de las cotizaciones internacionales de materia prima y fletes en los mercados internacionales de GLP, cuyas cotizaciones provienen de fuentes limitadas en número y consecuentemente en volumen de operaciones que las mismas representan, aconsejan para el GLP envasado buscar fórmulas que garanticen estabilidad en los precios.”*

No obstante, la fórmula no está desprovista de inconvenientes:

- 1) No traslada las variaciones de precios de la materia prima al precio de venta al público conforme estos se producen, desvirtuando la razón de la utilización de las cotizaciones internacionales como variable en la determinación del precio máximo de venta al público.
- 2) No refleja la estacionalidad de las cotizaciones internacionales de la materia prima ni del consumo de este producto. Así se pone de manifiesto en el escrito de observaciones remitido por algún miembro del Consejo Consultivo de Hidrocarburos.
- 3) Puede provocar incongruencias indeseadas en el consumo de este producto al permitir la existencia de precios contenidos de venta al público que incentivarían el consumo en épocas de subidas de precios de la materia prima que aconsejarían, precisamente al contrario, un consumo moderado.

En términos económicos, la consecuencia inmediata de la aplicación de la fórmula contenida en el Proyecto de Orden es que el precio máximo antes de impuestos del GLP envasado va a aumentar un 17,35 %, al pasar de 83,4 Ptas./kg (artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 15/1999) a 97,87 Ptas./kg (apartado sexto del Proyecto de Orden Ministerial). Trasladado al precio del envase de mayor utilización (bombona de 12,5 kg.) la diferencia, antes de impuestos, sería de 181 Ptas. y, manteniéndose la actual situación impositiva (impuesto especial nulo, tipo reducido del 7% de IVA), el PVP de la bombona pasaría de 1.115 a 1.309 Ptas. La situación a nivel de PVP se agravaría en caso de confirmarse la obligación de reestablecer el tipo del 16% del IVA para este producto.

Este incremento en el precio máximo resultante de la aplicación de la fórmula estaría provocado tanto por la situación de “congelación” de los precios desde octubre de 1.999 (Real Decreto-Ley 15/1999), como por el importante aumento experimentado por los precios de los productos derivados del petróleo en los mercados internacionales en el último año.

No obstante y tal como se recoge en la Memoria que acompaña al Proyecto de Orden Ministerial, los precios en España continúan siendo significativamente más baratos que en el resto de países de la UE. Esta situación dificulta la entrada de nuevos competidores debido a los estrechos márgenes del negocio, y desincentiva la realización de inversiones en el sector.

Respecto a los costes de comercialización, continúan (al igual que en la Orden Ministerial de 16 de julio de 1.998) recibiendo un muy distinto tratamiento en su determinación respecto a los otros dos términos de la fórmula de cálculo de precios máximos. En efecto, mientras que las cotizaciones internacionales y fletes son variables exógenas cuyo valor puede ser conocido mediante la simple consulta de las bases de datos a las que se hace referencia en el Proyecto de Orden, los costes de comercialización quedan determinados en el apartado tercero del Proyecto de Orden Ministerial como una cantidad fija, no sujeta a cálculo. Sólo en la Memoria que acompaña al Proyecto de Orden ministerial se explica que, en la determinación de estos costes de comercialización, se ha partido del importe establecido para estos costes en la Orden del MINER de 10 de mayo de 1.999 (44,84 Ptas./kg.) para actualizarla en base a un IPC previsto y a un aumento de productividad que se “supone” (sin explicar el origen de esta suposición) en un 11%.

La falta de información aportada a esta Comisión respecto al escandallo de costes que conforman este término de la fórmula de cálculo, impide emitir una opinión respecto a la cantidad de 46,8 Pts/kg, en la que quedan fijados los costes de comercialización en el apartado tercero del Proyecto de Orden, así como si resulta o no suficiente el límite de 2,1 Ptas./kg. en que se prevé que puedan variar dichos costes en función de los factores específicos locales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En aras a lograr una mayor seguridad normativa, sería recomendable que se establecieran en la propia Orden los criterios de determinación y de actualización de los costes de comercialización más allá de enunciados tan generales como la “evolución previsible de los costes del sector” o las “ganancias de productividad”, especialmente si se tiene en cuenta que el importe de los costes de comercialización supone un 48% del precio máximo de venta al público antes de impuestos de los GLP envasados.

Como conclusión, se puede indicar que las variables internacionales empleadas en la fórmula de cálculo contenida en el Proyecto de Orden resultan válidas y son reconocidas como tales en el sector para la determinación del precio de venta del GLP envasado, si bien el periodo temporal de referencia de dichas variables que se ha adoptado en la fórmula presenta un doble efecto: por un lado, aporta estabilidad en la determinación de los precios pero, por otro, no refleja la estacionalidad en los consumos y en los precios internacionales del producto que caracterizan a este mercado. En opinión de esta Comisión, el sistema de determinación de precios del GLP envasado debería permitir que se trasladara con mayor agilidad a su precio de venta al público las variaciones de los mercados internacionales, con lo que el mercado español tendría un comportamiento acorde con la evolución de los países de su entorno. Para ello sería necesario que se acortaran los periodos de referencia

en el cálculo de las cotizaciones internacionales y fletes así como el periodo de vigencia en la aplicación del precio máximo resultante del cálculo. En este sentido se consideran más apropiados para dicho propósito los periodos mensuales de referencia y de actualización de las variables internacionales.

En cuanto al tercer término de la fórmula (costes de comercialización), resultaría preciso contar con la información imprescindible para poder emitir una opinión respecto a si el importe en que los mismos quedan fijados en el Proyecto de Orden responde o no a la realidad de los costes del sector, así como para opinar sobre la suficiencia o no del margen disponible.

2.- Sobre el mercado de los GLP envasados.

El Proyecto de Orden objeto de este Informe viene, como se ha dicho anteriormente, a dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre para la determinación de un sistema de fijación de precios de los GLP envasados.

Esta evidencia no debe, sin embargo, hacer olvidar el marco normativo de los GLP envasados, recogido en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos (en adelante Ley del Sector de Hidrocarburos), cuyo artículo 38 establece de forma meridiana que *“los precios de los productos derivados del petróleo serán libres”*. Esta manifestación es congruente con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo texto legal según el cual *“las actividades de refino de crudo de petróleo, el transporte, almacenamiento, distribución y venta de productos derivados de petróleo, incluidos los GLP, podrán ser realizados libremente”*.

Por su parte, la Disposición transitoria cuarta de este mismo texto legal (a la que igualmente se hace referencia en el preámbulo del Proyecto de Orden) establece 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”*.

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.

La valoración por tanto del sistema de precios que se viene a establecer en virtud del Proyecto de Orden ministerial, sin perjuicio del amparo legal otorgado por el Real Decreto-Ley 15/1999, debe venir acompañada de un análisis del mercado de los GLP envasados en cuanto a las condiciones de concurrencia y competencia en que se desenvuelve.

En este sentido, la primera observación que cabe hacer sobre el Proyecto de Orden es que no contiene referencias o comentarios sobre la situación de dicho mercado.

Con ocasión del Informe 5/2000 sobre el Proyecto de Reglamento de la actividad de distribución de GLP, enviado por la Comisión Nacional de Energía a la Secretaría de Estado de Industria y Energía con fecha 29 de marzo de 2.000, ya se puso de manifiesto la opinión de esta Comisión en lo referente a esta cuestión. En dicho Informe se señalaba que, a pesar de que el mercado de los GLP se encuentre 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, con prácticamente una única empresa, verticalmente integrada y muy eficiente (12 millones de clientes, 20 plantas envasadoras, red de distribución de aproximadamente 850 agentes, 39 millones de botellas, cuota de mercado del 95 %), actuando en dicho mercado.

Esta constatación puede amparar conceptualmente la existencia en este mercado de un sistema de precios intervenidos, pero insistiendo en que tan sólo de forma transitoria o excepcional en tanto en cuanto no existan realmente las condiciones de competencia 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).

Precisamente el objetivo último del citado Informe 5/2000 de esta Comisión era promover la creación de un escenario que propiciara una aceleración de la competencia y rivalidad en el mercado. Resulta procedente recordar, aunque sea de forma resumida, las principales medidas que a tal fin se proponían en el mencionado Informe:

- 1) Favorecer la intercambibilidad (a través de la previa Conformidad a Norma) de envases y equipos de acoplamiento para facilitar el cambio de comercializador y de producto.
- 2) Anulación de la necesidad de formalizar contrato entre usuario y proveedor, ya sea agente a comisión en exclusiva ya sea comercializador.
- 3) Obligación para los operadores al por mayor de mantener a disposición de los comercializadores que lo soliciten un número suficiente de envases llenos en sus plantas de envasado.

- 4) Eliminación de los plazos de entrega de 48 horas en el suministro domiciliario.

A día de hoy, aún no se ha aprobado por el Gobierno el citado Reglamento de la actividad de distribución de GLP. Tampoco el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, se ocupa de este mercado. La Exposición de Motivos de dicho Real Decreto-Ley señala que para la obtención de los fines de dotar a la oferta productiva española de la flexibilidad necesaria e incentivar la capacidad de crecimiento potencial de nuestra economía, es condición indispensable la existencia de unos mercados de bienes y servicios con un elevado nivel de competencia. En su articulado se contienen una serie de medidas con el objetivo genérico de avanzar en la introducción de una competencia efectiva y de dotar de mayor transparencia a los mercados energéticos y, en concreto, de los hidrocarburos líquidos, del gas natural y del sector eléctrico. Pero el Real Decreto-Ley 6/2000 no hace referencia al mercado de los GLP en el que las necesidades de competencia efectiva son, al menos, tan evidentes como en los otros mercados energéticos, especialmente en el segmento de los GLP envasados.

Estas circunstancias aconsejan a esta Comisión insistir en la necesidad de introducir medidas que promuevan una competencia efectiva en este mercado en un periodo transitorio suficientemente razonable que permita la adaptación de los agentes al nuevo marco. Para ello, en ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas, la Comisión Nacional de Energía seguirá analizando el mercado de los GLP envasados para proponer, en su caso, nuevas medidas alumbradas por dicho objetivo final. Algunas de las posibles líneas de estudio son las siguientes:

- 1) Analizar la separación del actual mercado integrado en las siguientes tres actividades: aprovisionamiento, envasado y comercialización. Las tres actividades deberían estar presididas por el principio de libertad de ejercicio. Los precios aplicados por los actuantes en cada una de ellas estarían basados en los costes específicos de cada una.
- 2) En la actividad de aprovisionamiento, los precios aplicables vendrían determinados por el precio de la materia prima en los mercados internacionales (análogamente a lo que ocurre con la producción de hidrocarburos líquidos).
- 3) Analizar, en la actividad de envasado, la posibilidad de establecer el derecho de acceso de terceros a las instalaciones de envasado actualmente existentes para favorecer la entrada de nuevos competidores. En esta actividad, los precios aplicables por los actuantes estarían basados en el sistema de costes (fijos más variables) más beneficio.
- 4) En cuanto a la comercialización, además de favorecer la intercambiabilidad de envases y equipos y de la eliminación de la necesidad de formalizar contrato entre proveedor y usuario, (medidas ambas ya propuestas por la Comisión), estudiar la optimización de los canales de distribución, así como analizar los contratos de distribución en exclusiva en atención a la normativa europea. Para garantizar el cumplimiento por parte de los usuarios de los imprescindibles requisitos de seguridad, analizar el establecimiento de procedimientos de seguimiento y control del estado de las instalaciones. La existencia de la deseada competencia efectiva permitiría la eliminación del sistema de precios máximos y su sustitución por un sistema de precios libres de venta al público.

La eventual concreción de estas líneas de análisis requeriría un cambio del actual marco normativo. A este respecto, la Comisión Nacional de Energía ya señalaba en el citado Informe 5/2000 que, en ocasiones, su objetivo de introducir una competencia efectiva en el sector se veía condicionado por dicho marco legal, por lo que recomendaba que debería pensarse en un futuro en una modificación del mismo para hacerlo más acorde con la voluntad liberalizadora reconocida en la propia Ley del Sector de Hidrocarburos.

Como conclusión de todo lo anterior podemos decir que:

- 1) El mercado de los GLP envasados se desenvuelve hasta ahora en un marco de falta de competencia efectiva que lo situaría en el escenario que permitiría justificar la existencia de un sistema de precios intervenidos.
- 2) No obstante lo anterior, este sistema debería tener carácter transitorio o excepcional hasta que dichas condiciones de competencia efectiva concurrieran en este mercado.
- 3) La introducción de la referida competencia se ha de producir mediante la implantación de medidas concretas que lo posibiliten, bien dentro del actual marco regulatorio, bien, si se demostrara preciso, mediante un cambio de dicho marco. Para ello, la Comisión Nacional de Energía ya propuso diversas actuaciones que vienen presididas por este objetivo, sin perjuicio de lo cual continuará analizando el mercado de los GLP envasados para, en ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas, promover una competencia efectiva en el mismo.

ANEXO-I

A continuación se recogen propuestas de texto alternativo a la actual redacción del Proyecto de Orden Ministerial que, o bien concretan las consideraciones generales contenidas en el presente Informe, o bien pretenden dotar de mayor claridad o precisión a dicha redacción. Igualmente se incluyen consideraciones de carácter menor.

Preámbulo

Como se ha dicho en este Informe, se debería incluir alguna referencia a la situación del mercado de los GLP envasados en cuanto a las condiciones de competencia y concurrencia en que actualmente se desenvuelve y que han recomendado mantener un sistema de precios máximos de venta al público en tanto en cuanto esa situación se mantenga.

Se debe añadir el siguiente párrafo:

“De acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, la Comisión Nacional de Energía ha emitido el correspondiente Informe sobre la presente disposición”.

Apartado Segundo

Sustituir “los precios sin impuestos “ por “*los precios máximos de venta al público antes de impuestos*” tanto en el primer párrafo de este apartado como en la leyenda explicativa de la variable “P” de la fórmula de cálculo.

En la leyenda explicativa de la variable “e_i” de la fórmula sustituir “media mensual del cambio “\$/euro” por “*media mensual del cambio euro/\$*”.

Sustituir el actual superíndice del símbolo de sumatorio en la fórmula por el siguiente: “*i = n – 13*”

Añadir un párrafo del siguiente o parecido tenor:

“A partir de la primera actualización en que esté en vigor la obligación de denominar el precio de los GLP envasados en euros, quedará automáticamente suprimido el término “e_p” en la fórmula de cálculo establecida en este apartado”.

Apartado Cuarto

En virtud del artículo 4 del Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre, el Impuesto Especial que grava los GLP destinados a usos distintos a los de carburante queda establecido en 0 Ptas por tonelada.

En consecuencia se recomienda sustituir en el Apartado Cuarto de la Orden las palabras “..ni la procedente repercusión del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos...” por “*ni, en su caso, la repercusión del Impuesto Especial de Hidrocarburos...*”

<p>Nota: El Anexo II de este Informe puede ser consultado por cualquier persona interesada en la Subdirección de Publicaciones, Formación y Documentación de la CNE.</p>
