



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 5/2013 DE LA CNE SOBRE LA
PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE
ACTUALIZA EL SISTEMA DE
DETERMINACIÓN AUTOMÁTICA DE
PRECIOS MÁXIMOS DE VENTA, ANTES
DE IMPUESTOS, DE LOS GASES
LICUADOS DEL PETRÓLEO ENVASADOS**

7 de marzo de 2013

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	4
2	ANTECEDENTES	5
3	CONTENIDO DE LA ORDEN	9
3.1	El nuevo sistema de determinación automática de los precios máximos	11
3.1.1	Expresión de la nueva fórmula de actualización de precios máximos....	11
	La formula adquiere la siguiente expresión:	11
3.1.2	Costes de comercialización de la fórmula	13
3.1.3	Término para recuperar los desajustes “ X_{b-1} ”	14
3.1.4	Límite temporal al precio máximo de venta antes de impuestos	15
3.1.5	Valores de los términos de la nueva fórmula de actualización del precio máximo del GLP envasado regulado	16
3.2	Modificación de los descuentos sobre el precio máximo de GLP en puntos de venta	17
3.3	Costes de comercialización de la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Ciudad Autónoma de Melilla	18
4	CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN	20
4.1	Análisis teórico de la fórmula de determinación de los precios máximos	20
4.2	Sensibilidad de la fórmula a las limitaciones de variación del precio interbimestral	22
4.3	Consideraciones sobre el coste de los fletes	25
4.4	Consideraciones sobre los costes de comercialización	25
4.5	Sobre los precios de venta al público en Canarias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla	27
4.6	Sobre la necesidad de establecer un sistema regulatorio que promueva la liberalización del sector del GLP envasado	28
4.7	Propuestas de mejora del articulado	30



5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....34

**ANEXO I: ESCRITOS DE OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DEL
CONSEJO CONSULTIVO**



INFORME 5/2013 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ACTUALIZA EL SISTEMA DE DETERMINACIÓN AUTOMÁTICA DE PRECIOS MÁXIMOS DE VENTA, ANTES DE IMPUESTOS, DE LOS GASES LICUADOS DEL PETRÓLEO ENVASADOS

En ejercicio de la función prevista en el apartado tercero.1.segunda 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 7 de marzo de 2013, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 INTRODUCCIÓN

Con fecha 27 de febrero de 2013 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía un escrito de la Secretaría de Estado de Energía adjuntando la propuesta de *“Orden por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados”*, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo Informe.

Con fecha 27 de febrero de 2013, esta Comisión ha remitido a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, por medio electrónico, el citado Proyecto de Orden Ministerial, a fin de que, en el plazo de cinco días, pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido escritos de la Federación Española de Asociaciones Provinciales de Empresas Distribuidoras de Gases Licuados del Petróleo (FEDLP), la Asociación de Operadores de Gases

Licuidos del Petróleo (AOGLP), la Junta de Castilla y León (Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo), el Representante de Refino en el Consejo Consultivo de Hidrocarburos, los Distribuidores, el Instituto Nacional del Consumo (INC), CORES, el Gestor Técnico del Sistema, la Secretaría de la Subdirección General de Energía y Minas de la Comunidad de Madrid, los transportistas de gas natural, la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial del Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya.

2 ANTECEDENTES

La Ley 34/1998, de 7 de octubre de 1998, del Sector de Hidrocarburos 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 gases licuados del petróleo envasado, en tanto las condiciones de concurrencia y competencia en este mercado no se consideren suficientes. El precio máximo incorporará el coste de la distribución a domicilio.”*

El Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre¹, en su artículo 5 apartado 2, determina 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 se indica que *“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.”* El artículo 6 de dicha ley determina un descuento mínimo de un 5% sobre los precios fijados, para los envases de capacidad unitaria igual o superior a 8 kilogramos, que se comercialicen en establecimientos comerciales y estaciones de servicio.

¹ 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.

Posteriormente, la Orden de 6 de octubre de 2000 establece el sistema de determinación automática de los precios máximos de venta antes de impuestos de los gases licuados del petróleo en su modalidad de envasado superior o igual a 8 kg, según el cual los precios máximos se revisan semestralmente y toman como periodo de referencia los 12 meses anteriores. Dicha Orden actualiza también los costes de comercialización. Este sistema es revisado en la Orden ECO/640/2002 de 22 de marzo, con la actualización de los costes de comercialización.

En 2005, la Orden ITC/2475/2005, de 28 de julio, determina que los precios máximos se revisarán trimestralmente, tomando como periodo de referencia los 6 meses anteriores. Dicha Orden actualiza también los costes de comercialización que se revisa nuevamente en la Orden ITC/2065/2006, de 29 de junio.

La Orden ITC/1968/2007, de 2 de julio, establece un nuevo sistema de determinación automática de los precios máximos y modifica determinadas disposiciones en materia de hidrocarburos. En lo referente a la modalidad de envasado liberaliza los precios de los envases con carga igual o superior a 20 kg y los envases de mezcla para usos de los gases licuados del petróleo como carburante. En cuanto al sistema de determinación automática de precios, mantiene la actualización trimestral de los precios máximos de venta pero reduce el periodo de referencia de las variables internacionales de seis a tres meses. Dicha Orden actualiza también los costes de comercialización.

En el año 2008, se publica la Orden ITC/1858/2008, de 26 de junio, que mantiene la fórmula de cálculo de los costes de la materia prima y actualiza los costes de comercialización de dichos gases. En el mismo año, la Orden ITC/2707/2008, de 26 de septiembre, la suspende temporalmente y congela el precio para el cuarto trimestre de 2008. Esta Orden modifica también el descuento a aplicar sobre el precio máximo de los gases licuados del petróleo que se comercialicen en establecimientos comerciales y estaciones de servicio, por lo que a partir de dicho momento les es de aplicación el precio máximo regulado en la Orden 1858/2008. Ello implica que el descuento queda reducido al 0% durante la vigencia de la citada Orden.

El sistema de actualización de los costes de comercialización se revisa en 2009 con la Orden ITC/776/2009, de 30 de marzo, que modifica el apartado cuarto de la Orden ITC/1858/2008, estableciendo una fórmula de revisión anual. La citada Orden afecta a los envases con carga igual o superior a 8 kilogramos e inferior a 20 kilogramos, a excepción de los envases de mezcla para usos de los gases licuados del petróleo como carburante.

El sistema de determinación automática vuelve a modificarse con la Orden ITC/2608/2009, de 28 de septiembre, con el fin de proteger los intereses de los consumidores ante la volatilidad de las cotizaciones internacionales del flete y la materia prima. Sin embargo, dicha Orden queda anulada por la sentencia de 19 de junio de 2012, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Como resultado de la citada Sentencia, se anula la Orden ITC/2608/2009 por considerarla no ajustada a Derecho, y recupera su vigencia la redacción de la Orden ITC/1858/2008 inmediatamente anterior a la reforma efectuada por la citada Orden ITC/2608/2009.

Entre octubre y diciembre de 2012, por tanto, se recupera el sistema de actualización de los precios de la Orden ITC/1858/2008, sin que durante esos meses se adopten nuevas disposiciones sobre la fórmula de actualización hasta final de año que con el Real Decreto Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social, en su artículo 9 establece la congelación del precio máximo de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados, hasta la siguiente revisión trimestral prevista para el 1 de marzo de 2013.

En el citado Real Decreto Ley se indica que durante dicho periodo de tiempo aprobará una nueva fórmula de determinación de los precios regulados de los gases licuados del petróleo envasados que conciliará adecuadamente el estímulo a la competencia y los elementos compensadores a que alude la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2012, por la que se declara la

nulidad de la Orden ITC/2608/2009, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Orden ITC/1858/2008, de 26 de junio.

El presente proyecto da respuesta a esta disposición con una propuesta con cambios de gran calado en el sistema de determinación de los precios máximos que se analiza con detenimiento en los posteriores epígrafes.

En cuanto a los costes de comercialización de los territorios extra peninsulares de la Comunidad Autónoma de Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la legislación vigente establece una singularidad en la aplicación del precio regulado, pues considera que existen sobrecostes logísticos derivados de su situación de extrapeninsularidad. En la actualidad hay dos sistemas vigentes que permiten compensar dichos extra costes a las empresas que operan en los citados entornos.

Por un lado, en el caso de Canarias, desde el año 2002, se establecen de forma similar a la Orden ITC/1858/2008, en el punto 2 de su apartado 4 que *“la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Canarias podrá establecer variaciones en más o en menos sobre los costes de comercialización establecidos hasta una cuantía máxima equivalente a la diferencia entre los impuestos repercutibles al consumidor en el régimen fiscal canario y los aplicables con carácter general en el resto del territorio nacional, en función de factores específicos locales que justifiquen diferencias en los costes de comercialización.”*²

En el caso de Ceuta, y como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, y en base al gravamen complementario del artículo 18. Bis de la Ley 8/1991, de 25 de marzo, en 1997 se establece el marco normativo de las ayudas al sobrecoste de la comercialización de GLP. Así, las Resoluciones adoptadas por el Acuerdo del Pleno de la Asamblea de Ceuta el 2 de enero y el 29 de abril de 1997, permiten establecer los precios de venta al público de GLP envasado aplicables en Ceuta, y las compensaciones al consumo, con cargo a las nuevas fuentes de financiación que otorga la citada Ley a la Ciudad Autónoma de Ceuta. Se establece que las compensaciones se hagan efectivas a través de las

² Modificado por el art. único de la Orden ITC/776/2009, de 30 de marzo.

empresas comercializadoras del producto. Al amparo de las resoluciones mencionadas, hasta el año 2012, los Presupuestos Generales de la Ciudad han ido dando continuidad a estas ayudas.

De manera similar, en el caso de la Ciudad Autónoma de Melilla, el Acuerdo de la Asamblea, de 5 de junio de 1997, establece el mecanismo de compensación a los consumos de GLP en este territorio, estableciendo el importe de la misma por kilogramo de producto consumido.

De esta forma, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las ayudas al consumo permiten que el extra coste de comercialización esté subvencionado y constituyan una partida a cargo de los presupuestos de cada Ciudad. Los precios del GLP envasado no incorporan este sobrecoste, por lo que el consumidor no lo percibe en el precio final del producto.

En la actualidad, en el caso de Ceuta, el precio final para el consumidor es el precio máximo regulado antes de impuestos en Península y Baleares. En el caso de Melilla, el precio final es incluso inferior, pues la ayuda sufraga no solo el extra coste de comercialización, sino también una parte del precio final antes de impuestos. El proyecto de Orden amplía la forma de retribución de las compensaciones de los sobrecostes de comercialización que se aplican en la Comunidad Autónoma de Canarias, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.³

3 CONTENIDO DE LA ORDEN

El proyecto de Orden tiene como objeto la actualización del sistema de determinación automática de los precios máximos de venta antes de impuestos de los gases licuados del petróleo envasados y propone varias novedades relevantes respecto a los sistemas de determinación que se habían analizado hasta la fecha.

³ En cuanto a la Ciudad de Ceuta, la Resolución de la Ciudad Autónoma nº 5563, de 2 de junio de 2008, que revisa la compensación a los consumos de gases licuados de petróleo, establece el importe actualmente en vigor: 17,1125 céntimos de euro por kilo

En su exposición de motivos, el Proyecto de Orden indica que uno de los objetivos del nuevo sistema consiste en suavizar los efectos que las oscilaciones de las cotizaciones internacionales pueden tener sobre los precios máximos del GLP envasado regulado. Se considera que este combustible tiene un carácter marcadamente social y que por tanto deben limitarse las variaciones de precios al 5%, tanto al alza como a la baja. Por la misma razón y con el objeto de garantizar la sostenibilidad económica, se establece una cota superior al precio máximo de venta. Para compensar las posibles desviaciones que estos límites pueden provocar, se establece un término de desajustes.

Con el mismo objetivo de suavizar las subidas, la Propuesta de Orden actualiza los costes de comercialización con una fórmula y reparte el resultado de la correspondiente subida a lo largo de los próximos bimestres. Además, se habilita a las autoridades competentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para ajustar los costes de comercialización del sistema de determinación automática de los precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados envasados en función de factores específicos locales.

En conclusión, se introducen los siguientes cambios: la vigencia de los precios pasa de tres a dos meses; se establece una limitación del 5% a los incrementos del precio máximo entre un bimestre y el siguiente, con una cota superior adicional hasta marzo de 2014 de 1,142025 €/kg para el precio antes de impuestos; se establece un término de desajuste que recoge el aplazamiento de las desviaciones respecto de los precios teóricos; se actualizan los costes de comercialización del citado sistema para el año 2013, así como la fórmula para su actualización anual; y, se amplía el sistema de retribución de los extra costes de comercialización de Canarias a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Los siguientes apartados analizan con detalle los cambios introducidos por el Proyecto de Orden.

3.1 El nuevo sistema de determinación automática de los precios máximos

Los precios máximos de venta al público se actualizan bimestralmente conforme a una fórmula que no permite variaciones superiores al 5% en términos absolutos entre uno y otro bimestre. Para equilibrar estas variaciones, la fórmula incorpora una nueva variable que permite diferir a periodos posteriores las variaciones que se deriven de los costes de la materia prima o de los costes de comercialización.

El Proyecto de Orden establece igualmente un nuevo sistema de actualización de los costes de comercialización y determina una subida uniforme para los bimestres en 2013 hasta alcanzar 0,486737 €/kg, un 9,4% más que en la actualidad.

Por último, la orden acota el precio máximo del GLP envasado regulado hasta marzo de 2014, en un valor no superior a 1,142025 €/kg, esto es, la subida no podrá ser superior a un 7,3% frente al precio actual.

3.1.1 Expresión de la nueva fórmula de actualización de precios máximos

La fórmula de actualización define dos precios, uno el precio de aplicación en el bimestre (PSI_b) y otro precio teórico del bimestre (PSI_b^t), que viene a recoger la totalidad de los costes teóricos.

La fórmula de actualización de precios no permite variaciones superiores al 5% en términos absolutos. Esto implica que si el precio teórico (PSI_b^t) resultante de la actualización es superior al 5% al alza o a la baja, el precio aplicado (PSI_b) será como máximo el del bimestre anterior incrementado o reducido un 5%, según corresponda.

Por el contrario, el precio del bimestre (PSI_b) será igual al precio teórico (PSI_b^t) siempre y cuando la diferencia con respecto al bimestre anterior sea inferior a un 5% al alza o a la baja, del precio aplicado en el bimestre anterior, según corresponda.

La fórmula adquiere la siguiente expresión:

$$PSI_b = PSI_b^t \quad \text{si} \quad 0,95 \times PSI_{b-1} < PSI_b^t < 1,05 \times PSI_{b-1}$$

$$PSI_b = 1,05 \times PSI_{b-1} \quad \text{si} \quad PSI_b^t \geq 1,05 \times PSI_{b-1}$$

$$PSI_b = 0,95 \times PSI_{b-1} \quad \text{si} \quad PSI_b^t \leq 0,95 \times PSI_{b-1}$$

Con,

PSI_b = Precio máximo sin impuestos en euros/kilogramo del bimestre b

PSI_b^t = Precio máximo sin impuestos teórico en euros/kilogramo del bimestre “b” que se obtendrá con la fórmula:

$$PSI_b^t = CMP_b + CC_b + X_{b-1}$$

b = Cada uno de los bimestres del año, compuesto por los meses “n” y “n+1”

n = Cada uno de los meses del año

Para la determinación de CMP_b se emplea la siguiente expresión:

$$CMP_b = \frac{\sum_{i=n-1}^n 0,8 C_{but,i} + 0,2 C_{prop,i} + \sum_{j=n-2}^{n-1} F_j}{2000 e_m}$$

En la que:

$C_{but,i}$ = Media de la cotización, correspondiente al mes i, del butano FOB Mar del Norte (ARGUS NORTH SEA INDEX) y del butano FOB Arabia Saudí (Contract Price S. Arabia), en dólares por tonelada.

$C_{pro,i}$ = Media de la cotización, correspondiente al mes i, del propano FOB Mar del Norte (ARGUS NORTH SEA INDEX) y del propano FOB Arabia Saudí (Contract Price S. Arabia), en dólares por tonelada.

F_j = Flete medio, correspondiente al mes j, de la ruta Rass Tanura-Mediterráneo, para buques de 54.000-75.000 metros cúbicos, publicada en el “Poten and Partners”, en dólares por tonelada.

e_m = Media mensual del cambio dólar/euro publicado por el Banco Central Europeo correspondiente a los meses n-1 y n-2

3.1.2 Costes de comercialización de la fórmula

En la Propuesta de Orden se establece una modificación sobre la fórmula de actualización de los costes comercialización (CC_b)

El término CC_b son los costes de comercialización del bimestre “b” y se calcularán de acuerdo con la siguiente expresión,

$$C_a = C_{a-1} \cdot \left(1 + (1 - F_e) \times \left[A \cdot \Delta I_s + B \cdot \Delta P_{\text{Gasóleo}} + D \cdot \frac{\Delta I_s - \Delta \text{Ventas}}{(1 + \Delta \text{Ventas})} \right] \right)$$

Con,

a = Año natural de la actualización de C

C_a = Costes de comercialización del año n.

C_{a-1} = Costes de comercialización del año n-1.

ΔI_s = Variación interanual de diciembre del Índice de Precios al Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos del año “a-1” publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

$\Delta P_{\text{Gasóleo}}$ = Variación del precio medio de venta al público del gasóleo de automoción del año n-1 en relación al año anterior, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Hidrocarburos publicado por la Corporación de Reservas Estratégicas.

A= Peso específico de los costes variables vinculados a la evolución de la tasa media del Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos del año, que se considerará igual a 0,47.

B= Peso específico de los costes variables vinculados a la evolución del precio del gasóleo de automoción que se considerará igual a 0,06.

D= Peso específico de los costes fijos vinculados a la evolución de la tasa media del índice general sin alimentos frescos ni productos energéticos, que se considerará igual a 0,27.

Δ Ventas= Variación interanual de las ventas del sector de GLP envasado correspondiente al año a-1, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Hidrocarburos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)

F_e = Factor de eficiencia que se considerará igual a 0%.

La Orden establece una adecuación de los costes vigentes para los próximos meses que irán aumentando progresivamente hasta los 0,487 €/kg según la tabla que se indica a continuación.

Figura 1: Evolución de los costes de comercialización en el año 2013

	Coste de comercialización €/kg	Incremento
Vigente	0,444848	...
Marzo 2013	0,453226	1,8%
Mayo 2013	0,461604	1,8%
Julio 2013	0,469982	1,8%
Septiembre 2013	0,478359	1,8%
Noviembre 2013	0,486737	1,8%

Fuente: Proyecto de Orden

3.1.3 Término para recuperar los desajustes " X_{b-1} "

Como se ha indicado la fórmula prevé que los desajustes superiores al 5% puedan recuperarse a lo largo de los siguientes meses y para ello añade a la fórmula un término X_{b-1} que define como el desajuste del bimestre "b-1".

Este factor no solo tiene en cuenta las desviaciones sobre el precio unitario, sino también el periodo en el que se producen, corrigiendo siempre por el consumo. Esto es, una desviación del precio en verano, cuando el consumo es menor, afecta a

menos unidades que una desviación en el período invernal, cuando el consumo es mayor. Para resolver estas diferencias derivadas de la estacionalidad del consumo, el desajuste se pondera por el consumo medio bimestral tomando los valores definidos en la Orden.

El término X_{b-1} , se obtiene como sigue:

$$X_{b-1} = D_{b-1} \cdot \frac{Q_{b-1}}{Q_b}$$

Con,

D_{b-1} = Desajuste unitario del bimestre “b-1” obtenido como diferencia entre el precio sin impuestos teórico y el realmente aplicado

$$D_{b-1} = \text{PSI}_{b-1}^t - \text{PSI}_{b-1}$$

Q_{b-1} = Ponderación bimestral por cantidad del bimestre “b-1” resultado de dividir el consumo medio del bimestre entre el consumo bimestral medio.

Figura 2: Factor de ponderación de consumo para el cálculo del factor X_{b-1}

	bimestre	Qb
enero	1	1,36
febrero		
marzo	2	1,11
abril		
mayo	3	0,79
junio		
julio	4	0,73
agosto		
septiembre	5	0,77
octubre		
noviembre	6	1,24
diciembre		

Fuente: Proyecto de Orden

3.1.4 Límite temporal al precio máximo de venta antes de impuestos

La Orden prevé revisarse en marzo 2014, y hasta dicho momento se limita el precio máximo aplicado (PSI_b^A) a un valor máximo de 1,142025 €/kg para Península y Baleares. Si durante ese periodo se alcanzara un precio teórico superior a dicho

valor, se empleará el sistema de desajustes definido previamente para diferir dichas diferencias al futuro.

Esto es, la fórmula establece una cota superior a las subidas hasta marzo de 2014, de forma que:

$$PSI_b \leq PSI_b^A = 1,142025$$

Si existieran precios teóricos superiores a esta cota superior, la recuperación respecto a los precios teóricos se realizaría a través del término X_{b-1} . Este desajuste se calcularía como sigue:

$$X_{b-1} = (D_{b-1} + D_{b-1}^A) \cdot \frac{Q_{b-1}}{Q_b}$$

Con D_{b-1}^A = Desajuste unitario adicional del Bimestre “b-1” obtenido como diferencia entre el precio máximo sin impuestos (PSI_b^A) y el precio máximo sin impuestos realmente aplicado.

$$D_{b-1}^A = (PSI_{b-1} - PSI_{b-1}^A)$$

3.1.5 Valores de los términos de la nueva fórmula de actualización del precio máximo del GLP envasado regulado

De acuerdo con la nueva fórmula, en marzo de 2013 el precio teórico es de 1,17780 €/kg, un 10,6% superior al vigente, por lo que el precio máximo aplicado será de 1,11773 €/kg. Por tanto la fórmula arranca con un desajuste positivo que además se establece en un valor superior al que se deduce de la propia fórmula de 0,18842 €/kg⁴. Este desajuste inicial de la Orden equivale a un 16% del precio máximo aplicado. La relación de estos valores se muestra en la siguiente figura.

⁴ No ha sido posible determinar cómo se alcanza este desajuste a partir de la Memoria de la Propuesta ni con los datos que existen en la CNE

Figura 3: Variación del precio máximo del GLP envasado a partir de marzo de 2012

	Vigente feb-13	Proyecto OM 12-mar-13	incremento
Materia Prima + Flete €/kg	0,61966	0,72458	16,9%
Coste de comercialización €/kg	0,44485	0,45323	1,9%
Factor de desajuste teórico (X_1)(*)	...	0,18842	...
Precio teórico		1,17780	10,6%
Precio antes de impuestos €/kg	1,0645	1,11773	5,0%
IVA %	21	21	0,0%
Impuesto especial €/kg	0,015	0,015	0,0%
PVP €/kg	1,30620	1,37060	4,9%

Fuente: Propuesta de Orden y Elaboración propia

(*) Valor establecido en la Propuesta de Orden, que no coincide con el calculado según la fórmula.

3.2 Modificación de los descuentos sobre el precio máximo de GLP en puntos de venta.

Tal como se ha indicado en los epígrafes previos, el sistema de determinación automática de precios se modificó con la Orden ITC/2608/2009, de 28 de septiembre, con el fin de proteger los intereses de los consumidores ante la volatilidad de las cotizaciones internacionales del flete y la materia prima. Sin embargo, dicha Orden queda anulada por la sentencia de 19 de junio de 2012, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Como resultado de la citada Sentencia, se anula la Orden ITC/2608/2009 por considerarla no ajustada a Derecho, y recupera su vigencia la redacción de la Orden ITC/1858/2008 inmediatamente anterior a la reforma efectuada por la citada Orden ITC/2608/2009.

En aras a garantizar la seguridad jurídica se debe aclarar si la derogación de la Orden ITC 1858/2008 que se produciría con la entrada en vigor del proyecto de Orden Ministerial sujeto a informe, podría implicar indirectamente la modificación del descuento mínimo a aplicar en el precio máximo del GLP en establecimientos comerciales establecido en el Real Decreto-ley 15/1999.

3.3 Costes de comercialización de la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Ciudad Autónoma de Melilla

El punto cuarto apartado 3 del Proyecto de Orden amplía el sistema de retribución de los costes de comercialización que se emplean en la Comunidad Autónoma de Canarias en la distribución de GLP envasado, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Bajo dicho sistema, se permite a estas Administraciones establecer unos costes de comercialización superiores o inferiores a los valores para Península y Baleares. En el caso de que fueran superiores, el proyecto determina una cuantía máxima de los sobrecostes, equivalente a la diferencia entre los impuestos aplicables con carácter general en el resto de territorio nacional y los impuestos repercutibles al consumidor en el régimen fiscal de Canarias, Ceuta y Melilla, respectivamente. Los mayores costes de comercialización deberán justificarse en función de los factores específicos locales que encarezcan la comercialización del GLP envasado en los entornos geográficos en cuestión.

Puesto que tanto Ceuta, Melilla como Canarias⁵ disfrutaban de un tipo impositivo del 0% sobre el GLP envasado, la modificación implica que se podrá aplicar un recargo sobre el precio máximo antes de impuestos para Península y Baleares, de hasta el valor equivalente al IVA, del 21%, más el impuesto especial que aplica al GLP envasado regulado desde enero 2013 en Península y Baleares, equivalente a 0,015 €/kg,

Cabe destacar que el proyecto de Orden no deroga el sistema de subvenciones para financiar los sobrecostes de comercialización del GLP envasado en las Ciudades Autónomas, sino que amplía las alternativas para sufragarlos con cargo al precio final aplicado sobre el consumo. De esta forma, en la práctica, el nuevo sistema implica que si en Ceuta y Melilla se decide aplicar el sistema del régimen

⁵ En todo caso, en Canarias el GLP soporta el impuesto AIEM (Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias) equivalente a 12 €/tm y el impuesto especial en Canarias sobre los combustibles derivados del petróleo 0,5 €/tm (Resolución de 16 de julio de 2012, por la que se da publicidad al Texto actualizado de la Ley 5/1986 de 28 de julio de Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles derivados del petróleo

de Canarias, los consumidores en estas localidades deberán empezar a hacerse cargo de los costes extraordinarios que suponga la comercialización del GLP envasado respecto a otras zonas de la Península y Baleares. Esto es un cambio importante frente a la situación actual, bajo la cual, es la Administración la que proporciona las ayudas al consumo a través del presupuesto de la Ciudad.

Así, en la siguiente figura se indica el importe de las compensaciones vigentes en Ceuta y Melilla y las diferencias de precios de venta al público que en la actualidad existen entre los diferentes territorios. En Melilla, además de retribuirse el sobrecoste de distribución de GLP, también se subvenciona el precio del consumidor final, de forma que se está aplicando un precio incluso inferior al precio máximo antes de impuestos en Península y Baleares.

Figura 4: Precio antes y después de impuestos del GLP envasado y valor de la compensación al consumo de GLP envasado en Ceuta, Melilla y Canarias, vigente en febrero de 2013.

	Compensación vigente			Precio antes de impuestos	Impuestos		Precio de venta público vigente
	€/kg	Distribuidor	Consumidor		IVA	IE	
		€/ botella (12,5 kg)	€/ botella (12,5 kg)	€/ botella (12,5 kg)			%	€/kg
Ceuta (1)	0,1711	2,14	0	13,31	0	0	13,31
Melilla (2)	0,2264	1,87	0,96	13,31	0	0	12,35
Canarias (3)	0,1145	1,43	0	14,74	0	0,0005	14,89
Península y Baleares	0	0	0	13,31	21	0,015	16,33

(1) Aplicando la Resolución de la Ciudad Autónoma nº 5563, de 2 de junio de 2008.

(2) Cantidades vigente en 2012, de acuerdo con informaciones procedentes de AOGLP

(3) En Canarias el GLP soporta el impuesto AIEM de 12 €/tm y el impuesto especial en Canarias sobre los combustibles derivados del petróleo 0,5 €/tm

Fuente: Elaboración Propia

En el caso de que se aplicara plenamente la retribución de los sobrecostes de comercialización con cargo a los consumidores en los valores vigentes en el mes de septiembre, en la próxima actualización, los precios en Ceuta y Melilla se verían incrementados en un 21% y un 28%, respectivamente. En Melilla, el aumento sería superior, pues ya no se aplicarían ayudas al consumo destinadas a reducir el precio que soporta el consumidor, el cual, además, haría frente al sobrecoste de

comercialización. Por el contrario, el precio en Península y Baleares solo subiría el 5%, como resultado de las restricciones a los incrementos de precios bimestrales que impone el Proyecto de Orden.

Figura 5: PVP máximo de la bombona a partir desde el 12 de marzo 2013 por localidades

Localidad	PVP vigente en febrero 2013		PVP estimado con la propuesta de orden desde Marzo 2013		Incremento
	€/kg	€/bombona 12,5 kg	€/kg	€/bombona 12,5 kg	%
Ceuta (1)	1,06	13,31	1,29	16,11	21,0%
Melilla (2)	0,99	12,35	1,27	15,85	28,3%
Canarias (3)	1,19	14,89	1,30	16,25	9,1%
Península y Baleares (4)	1,31	16,33	1,37	17,13	4,9%

(1) Suponiendo que no se modifican las compensaciones vigentes a distribuidores de 2012 en Ceuta

(2) Suponiendo que se extinguen las ayudas a los consumidores y se mantienen las compensaciones a los distribuidores

(3) Suponiendo que se mantienen los costes máximos de comercialización del año 2012.

(4) Precio máximo con arreglo a proyecto de orden.

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Propuesta de Orden

4 CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN

La Propuesta de Orden introduce innovaciones de gran calado que a continuación se analizan para determinar las implicaciones más relevantes.

4.1 Análisis teórico de la fórmula de determinación de los precios máximos

A continuación, se simula la evolución de los precios aplicados a partir de la nueva fórmula aplicando las cotizaciones de referencia desde enero de 1998 a 31 de diciembre de 2012 (últimos 15 años) y los costes de comercialización aplicados hasta 2009, fecha a partir de la cual se adoptan para la simulación los que se indican en la Memoria económica.

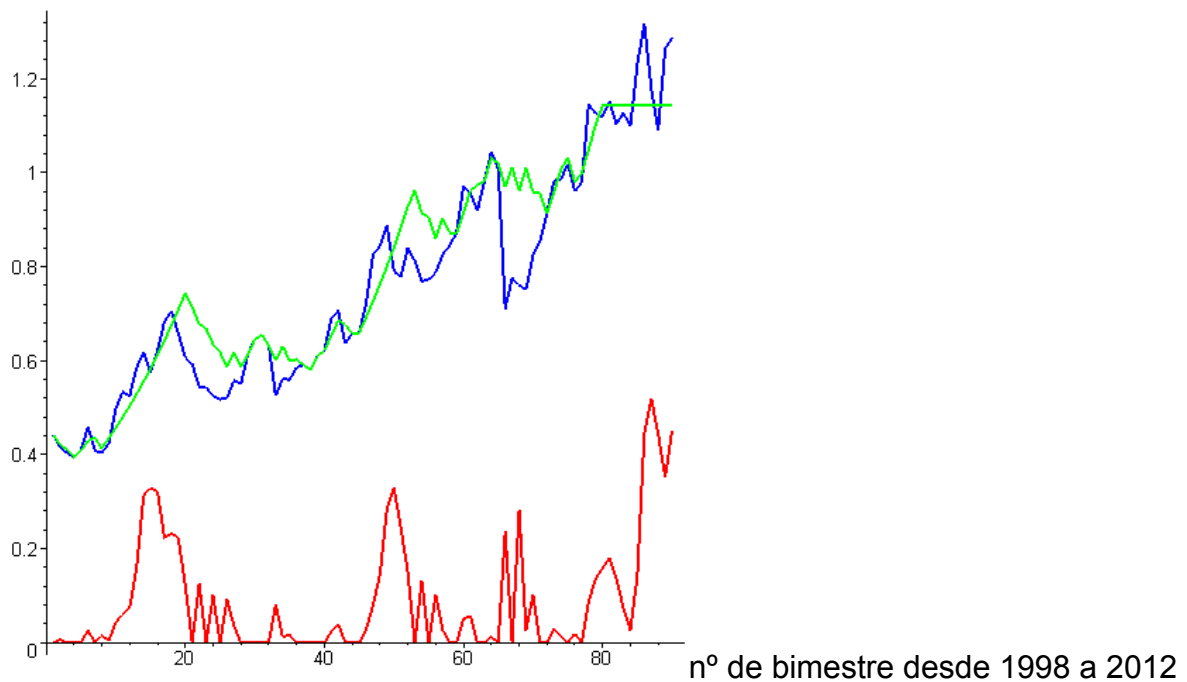
Los precios aplicados (PSI_b) se ilustran con la línea de color verde, los precios teóricos (PSI_b^t) con la línea azul y los desajustes (X_{b-1}) con la línea roja.

Las principales conclusiones sobre los efectos de la fórmula son las siguientes:

- En el escenario de crecimiento de los costes de la materia prima de los últimos 15 años, los desajustes son siempre positivos y alcanzan un valor igual a 0 en raras ocasiones
- Como consecuencia de la evolución de los costes de la materia prima, al aplicar un límite al crecimiento de precios del 5%, las subidas de los precios aplicados (PSI_b) son casi tan intensas como las del precio teórico (PSI_b^t). Básicamente, la fórmula consigue diferir las subidas de un bimestre a lo largo de los siguientes bimestres, sin atenuarlas excesivamente.
- Por el contrario, las bajadas se suavizan más que las subidas, pues en los periodos de reducción de las cotizaciones internacionales los desajustes absorben las bajadas y quedan incluidas en el precio aplicado. Este efecto contiene las bajadas que se derivarían de los costes directos del suministro (los costes de la materia prima más los costes de comercialización).
- La cota superior para el precio aplicado igual a 1,142025 €/kg que establece la propuesta de Orden, se alcanza repetidamente en los últimos bimestres, lo cual supone que se produce una congelación del precio aplicado durante el último periodo.
- La cota superior para el precio aplicado, puede dar lugar a un aumento explosivo de los desajustes. En la simulación los desajustes toman valores equivalentes a casi el 50% del precio aplicado. Por tanto, cabe temer que en un escenario de costes crecientes de la materia prima, los precios aplicados alcancen la cota superior establecida en la orden y se asista a unos valores del término de desajuste descontrolados.

Figura 6: Simulación de la evolución de la fórmula de actualización de los precios de la Propuesta de Orden a partir de cotizaciones de referencia históricas.

€ (corrientes)/kg



4.2 Sensibilidad de la fórmula a las limitaciones de variación del precio interbimestral

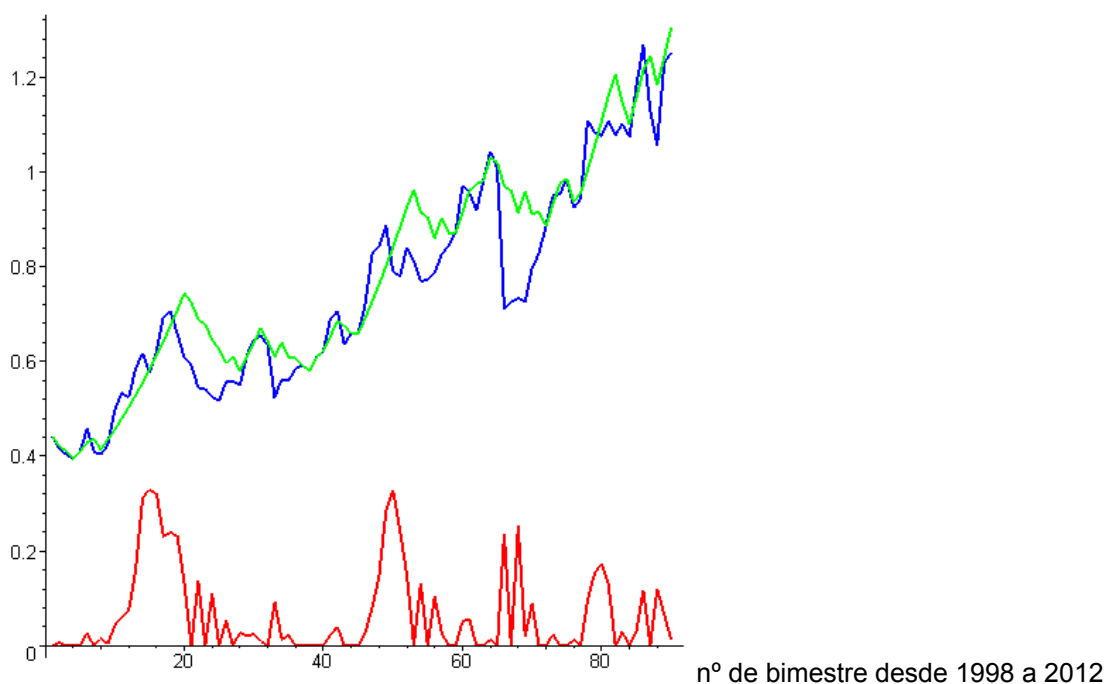
A continuación se analiza la sensibilidad de la fórmula a las restricciones a la variación de los precios aplicados. Se han reducido los límites al aumento de precios y se ha suprimido la cota máxima del precio. Para ello, se ha llevado a cabo un ejercicio de simulación similar el anterior, pero suponiendo una restricción del 5%, del 3% y del 2% al crecimiento de los precios y eliminando la restricción temporal del precio máximo equivalente a 1,142025 €/kg.

Las gráficas a continuación indican la evolución de los precios aplicados (línea verde), la de los precios teóricos (línea azul) y la de los desajustes (línea roja) en cada supuesto. Con esta simulación se obtienen los siguientes efectos:

- En los tres casos, al final del periodo el precio máximo alcanza valores superiores al límite temporal equivalente 1,142025 €/kg y nunca se mantiene congelado.
- La restricción del 5% permite alcanzar precios aplicados superiores que con las restricciones del restricción del 3% y del 2%. En estos dos últimos casos la senda de los precios aplicados es más suave que cuando la limitación al precio es del 5%.
- La suavidad de las variaciones tiene un impacto muy relevante en los desajustes en escenarios de subida de las cotizaciones internacionales. Los desajustes con las restricciones a la variación de 2% y del 3% son explosivos y alcanzan valores mucho más elevados que cuando se aplica una restricción del 5%.

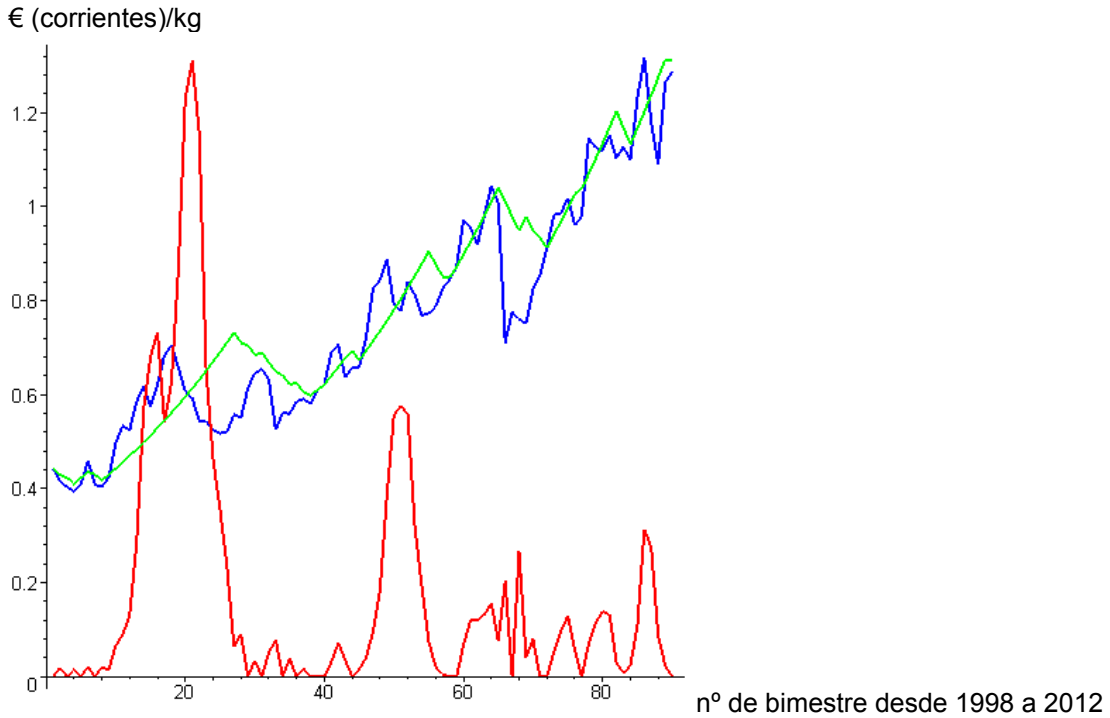
Figura 7: Simulación de la evolución de la fórmula de actualización de los precios de la Propuesta de Orden suponiendo una restricción a la variación de precios interbimestral del 5% como máximo y sin cota superior a partir de cotizaciones de referencia históricas.

€ (corrientes)/kg



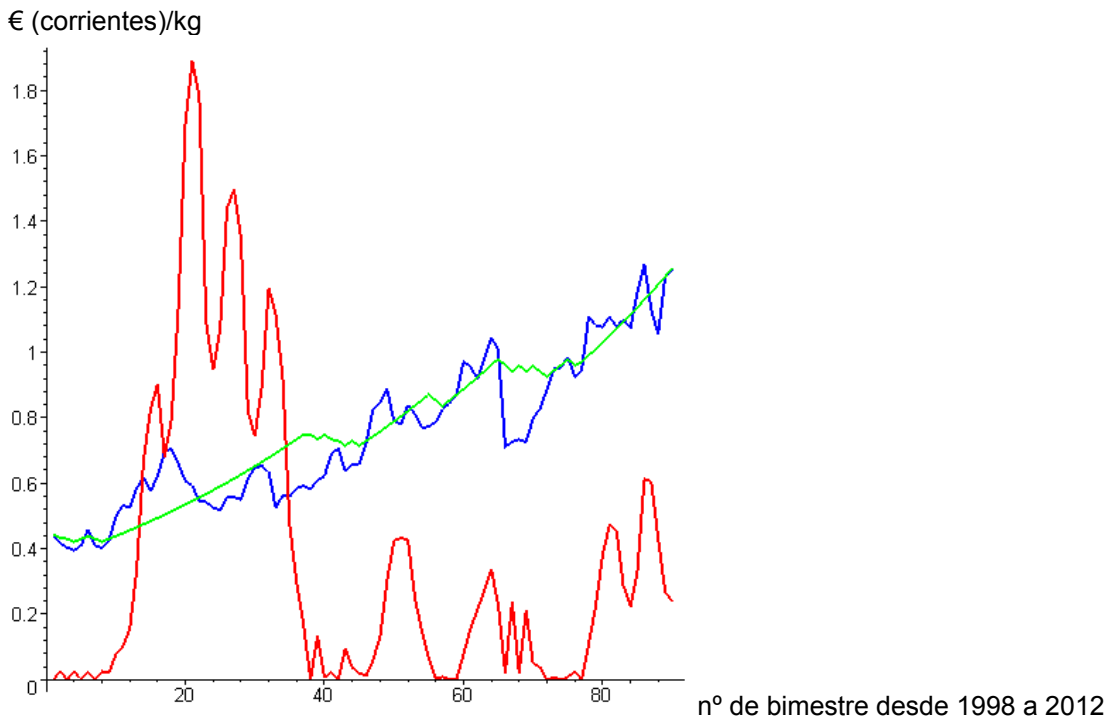
Fuente: Elaboración Propia

Figura 8: Simulación de la evolución de la fórmula de actualización de los precios de la Propuesta de Orden suponiendo una restricción a la variación de precios interbimestral del 3% como máximo y sin cota superior a partir de cotizaciones de referencia históricas.



Fuente: Elaboración Propia

Figura 9: Simulación de la evolución de la fórmula de actualización de los precios de la Propuesta de Orden suponiendo una restricción a la variación de precios interbimestral del 2% como máximo y sin cota superior a partir de cotizaciones de referencia históricas.



Fuente: Elaboración Propia

4.3 Consideraciones sobre el coste de los fletes.

La referencia internacional del flete considerada en la fórmula (“Rass Tanura-Med”) es superior a la que correspondería a los aprovisionamientos reales del sector. No obstante, dada la escasez de referencias alternativas y la deficiente continuidad de las existentes, así como la falta de barcos de tamaño medio en algunos mercados, se considera oportuno mantener la referencia de flete de la fórmula vigente, aunque minorada para adecuarla a la realidad de los orígenes físicos de los aprovisionamientos del mercado español.

En consecuencia, se propone que la Orden incorpore la petición a la CNE de que analice la necesidad de introducir alguna modificación en el componente de fletes incluido en la fórmula de determinación de precios de los GLPs.

4.4 Consideraciones sobre los costes de comercialización

La propuesta de Orden adopta la fórmula de actualización del Informe de la CNE “Propuesta para la cuantificación de la fórmula de actualización de los costes de comercialización del GLP envasado regulado” elaborado en 2010⁶

Aplicando dicha fórmula a los parámetros de actualización, se obtienen los costes de comercialización de los años 2010 a 2013. En este periodo, la Memoria de Orden indica un crecimiento del 10% entre 2009 y 2013. Cabe señalar que la CNE ha observado ligeras diferencias en estos valores, las cuales se señalan en la figura siguiente para que puedan ser consideradas por el MINETUR

⁶ Ver informe de la CNE “Propuesta para la cuantificación de la fórmula de actualización de los costes de comercialización del GLP envasado regulado” de 24 de febrero de 2011.

Figura 10: Coste de Comercialización actualizados de 2009 a 2013 a partir de la Propuesta de la CNE y diferencias respecto a la Memoria

	2009	2010	2011	2012	2013
Término CCb (propuesta)	0,4425	0,4488	0,4553	0,4788	0,4867
Incremento anual CCb		1,4%	1,4%	5,2%	1,6%
Delta IPC	0,80%	0,60%	1,70%	1,60%	
Delta Gasoleo	-20,1%	17,92%	17,80%	7,56%	
Delta Ventas	-7,0%	0,27%	-9,36%	0,00%	
Término X	0	0	0	0	

Término CCb (corregido CNE)	0,4425	0,4475	0,4540	0,4747	0,4825
Diferencia respecto a la Memoria	0,0%	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-0,9%

Fuente; Memoria de la Propuesta de Orden y elaboración propia

En el informe de 2010, la CNE indicaba que la fórmula de actualización propuesta resultaba enormemente sensible a la evolución de las ventas de GLP envasado, que en ocasiones sufre importantes contracciones que alcanzan los dos dígitos. El resultado de esta fórmula daba lugar a un índice actualización notablemente superior al del IPC cuando las ventas caían de forma significativa. En este sentido, proponía un término de eficiencia que permitía corregir esta variación y obtener factores de actualización más coherentes con el resto de la economía. Este hecho se recomendaba, además como elemento para incentivar a los operadores a revisar sus costes fijos antes caídas de la demanda, máxime teniendo en cuenta que la amortización de las infraestructuras contenidas en los costes fijos es superior al 90%. A efectos ilustrativos, se adjunta el cuadro de sensibilidad entre las variaciones de las ventas y los factores de actualización que se calcularon en el informe mencionado.

Figura 11 Sensibilidad del Término C_{2011} frente a cambios en la evolución de las ventas y del Factor eficiencia (1) [Confidencial]

Δ Término CC_{2011} (% s/ TC_{2010})		Factor eficiencia								
		0,0%	5,0%	10,0%	15,0%	21,0%	25,0%	30,0%	35,0%	40,0%
Δ Ventas 2010- 2011	-12,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	-10,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	-8,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	-6,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	-4,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	-2,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	0,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	4,0%	...	...	...	...	...	...	...	...	...

[confidencial]

Fuente: Informe "Propuesta para la cuantificación de la fórmula de actualización de los costes de comercialización del GLP envasado regulado.

Como resultado del efecto descrito, el coste de comercialización en el año 2012 crece un 5,2%, debido a la fuerte caída de ventas en ese año. A la luz de las consideraciones previas acerca de la sensibilidad del factor de actualización a la evolución de la demanda, el MINETUR debería considerar la posibilidad de aplicar un factor de eficiencia en ese año que pudiera corregir dicho efecto y amortiguar la subida contemplada en ese año, como objetivo para introducir incentivos a mejoras de productividad, reflejando potenciales ahorros de costes alcanzables por empresas que operan en un determinado sector.

4.5 Sobre los precios de venta al público en Canarias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Es importante tener en cuenta que con la nueva normativa los precios en las Ciudades Autónomas pueden llegar a incrementarse de forma notable, en un 28% en el caso de la Ciudad Autónoma de Melilla y de un 21% en el caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Esto es así, porque la propuesta de Orden limita el aumento de los precios antes de impuestos para Península y Baleares en un 5%, pero en el caso de estos territorios, permite que los costes de comercialización puedan incrementarse hasta un máximo equivalente a la diferencia entre los impuestos

repercutibles al consumidor en el régimen fiscal de Canarias, Ceuta y Melilla y los aplicables con carácter general en el resto del territorio nacional.

En este sentido, tal y como se ha explicado anteriormente⁷, debería aclararse en la exposición de motivos de la Propuesta de Orden que es potestativo de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla el acogerse al nuevo sistema para Canarias, o continuar con las ayudas al consumo, para sufragar los extra costes generados por la actividad de comercialización de GLP envasado en sus territorios. Es importante insistir en que se trata de una facultad que el Estado otorga a las Ciudades, sobre las que recae la responsabilidad de determinar el sistema de aplicación de los precios finales.

4.6 Sobre la necesidad de establecer un sistema regulatorio que promueva la liberalización del sector del GLP envasado

La propuesta de Orden mejora la situación de la regulación vigente, en la medida que establece una actualización bimestral de precios. Ello permite revisar los precios con mayor frecuencia, al tiempo que facilita la traslación de los costes al precio final.

Sin embargo, es necesario llamar la atención acerca de la fijación de un tope sobre el precio máximo que, como se observa en la simulación mostrada en los epígrafes previos, podría conducir a una nueva congelación del precio, unida a un crecimiento de los desajustes que, además, podrían ser explosivos. Ello provocaría una distorsión muy seria en la asignación eficiente de los recursos y la posibilidad de introducir un término de déficit en este sector.

Por otro lado, si la limitación de precios máximos anteriormente aludida no fuere efectiva, la nueva normativa mejora la eficacia del sistema en la medida en que favorece la viabilidad económica y financiera de la actividad. El régimen económico establecido permite recaudar los costes del servicio implicados en el desarrollo de

⁷ “Informe 18/2012 de la CNE sobre la propuesta de Orden por la que se modifica la Orden ITC 1858/2008, de junio por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximo de venta antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo” de 4 de octubre de 2012

la actividad sin incurrir en pérdidas. El sistema de revisión anual de los costes de comercialización puede permitir además que las empresas que realizan el suministro de GLP envasado puedan cubrir sus costes variables y fijos y desarrollar las inversiones necesarias para mantener la calidad y seguridad del servicio. En todo caso, deberá de respetarse un reparto de los costes de comercialización entre operadores y agencias de distribución capaz de cubrir los costes de cada actividad.

Sin embargo, la limitación temporal al precio máximo, podría impedir la recuperación de los costes de actividad. Ello tiene cuatro efectos indeseables:

- a) Desalienta la entrada de nuevos operadores: sin un margen de rentabilidad mínimo, no es posible iniciar la actividad en este sector, lo que perpetúa una situación de precios regulados por la falta de competencia.
- b) Perjudica la eficiencia energética. El sistema subvenciona el consumo y por tanto se realiza un uso no óptimo de esta energía.
- c) Puede crear desabastecimiento del producto si deja de ser rentable su comercialización.
- d) Puede crear distorsiones en la decisión de consumir distintos tipos de energía.

Finalmente, la regulación del GLP envasado ha avanzado hacia la liberalización de cada vez más formatos, pero mantiene un régimen regulado para los más populares, como son la bombona de butano de 12,5 kg y la de propano de 11 kg. La entrada en este segmento del mercado de nuevos operadores no ha sido suficientemente exitosa e incluso se están planteando la salida de operadores que iniciaron su actividad en el año 2000. A esta situación también ha contribuido la severa contracción que sufre este mercado en los últimos tiempos, que ha llevado al cierre de varias instalaciones de envasado y almacenamiento.

Asimismo, la inestabilidad regulatoria tampoco ha favorecido la competencia en este mercado, pues las continuas modificaciones de la regulación dirigidas a la contención de los precios máximos no ha incentivado la entrada de nuevos agentes, ni nuevas inversiones en instalaciones o innovación del producto.

En entornos donde no existe acceso al suministro de gas canalizado hay que destacar las ventajas que el GLP tiene frente a otros combustibles, como la de un menor impacto medioambiental, versatilidad en el transporte y su contribución a la diversificación de fuentes energéticas.

4.7 Propuestas de mejora del articulado

A continuación se detallan algunos errores detectados en la Propuesta de Orden, así como posibles mejoras en las definiciones que podrían facilitar su comprensión:

- En el **artículo Tercero.1**, en la parte correspondiente a la explicación de “Fj”, se establece que éste es el *“Flete medio correspondiente al mes “j”, de la ruta Rass Tanura-Mediterráneo, para buques de 54.000-75.000 metros cúbicos, publicada en el «Poten and Partners», en dólares por tonelada”*. Sin embargo, teniendo en cuenta los fletes contenidos en dicha publicación, el flete de referencia de la mencionada ruta sería el correspondiente a buques de 56.000-84.000 metros cúbicos, para la ruta Arabian Gulf - Med.
- En el **artículo Tercero.3** donde se indica que *“El término CC_a son los costes de comercialización del bimestre “b” y se calcularán de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de esta Orden.”*, debería decir *“El término CC_b son los costes de comercialización del bimestre “b” y se calcularán de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de esta Orden”*.
- En el **apartado Tercero.4** se propone mover al artículo Tercero.1, los siguientes dos epígrafes:

“Si la diferencia entre el precio sin impuestos teórico a aplicar un bimestre (PSI_{bt}) es mayor a un 5 por ciento al alza o a la baja del precio aplicado el bimestre anterior (PSI_{b-1}), el precio sin impuestos aplicado (PSI_b) es el del bimestre anterior incrementado o reducido un 5% según corresponda.

Si la diferencia entre el precio sin impuestos teórico a aplicar un bimestre (PSI_{bt}) es menor a un 5 por ciento al alza o a la baja, del precio aplicado el bimestre

anterior (PSI_{b-1}), el precio sin impuestos aplicado (PSI_b) es igual al teórico a aplicar (PSI_b^t)”.

Además existe una errata en el superíndice t, de la fórmula siguiente en el último término de la desigualdad, que debe eliminarse

$$0,95 \times PSI_{b-1} < PSI_b^t < 1,05 \times PSI_{b-1}$$

Por tanto, el artículo Tercero.1, quedaría redactado de la siguiente manera:

Tercero. Fórmula para la determinación de los precios máximos de venta antes de impuestos.

1. Los precios máximos de venta al público, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados para el bimestre “b” a que hace referencia el apartado segundo de la presente Orden, se determinarán de la siguiente manera:

Si la diferencia entre el precio sin impuestos teórico a aplicar un bimestre (PSI_b^t) es mayor a un 5 por ciento al alza o a la baja del precio aplicado el bimestre anterior (PSI_{b-1}), el precio sin impuestos aplicado (PSI_b) es el del bimestre anterior incrementado o reducido un 5% según corresponda.

Si la diferencia entre el precio sin impuestos teórico a aplicar un bimestre (PSI_b^t) es menor a un 5 por ciento al alza o a la baja, del precio aplicado el bimestre anterior (PSI_{b-1}), el precio sin impuestos aplicado (PSI_b) es igual al teórico a aplicar (PSI_b^t).

$$PSI_b = PSI_b^t \quad \text{si} \quad 0,95 \times PSI_{b-1} < PSI_b^t < 1,05 \times PSI_{b-1}$$

$$PSI_b = 1,05 \times PSI_{b-1} \quad \text{si} \quad PSI_b^t \geq 1,05 \times PSI_{b-1}$$

$$PSI_b = 0,95 \times PSI_{b-1} \quad \text{si} \quad PSI_b^t \leq 0,95 \times PSI_{b-1}$$

Donde...

- En el **artículo Cuarto.2** se especifica la fórmula a aplicar para la actualización de los costes de comercialización, en la que aparecen los componentes “ C_a ” y “ C_{a-1} ”, definidos como “*Costes de comercialización del año n* ” y “*Costes de comercialización del año $n-1$* ”, respectivamente. Se considera que dichos componentes deberían ser “ CC_a ” y “ CC_{a-1} ”, respectivamente, y definirse como “*Costes de comercialización del año a (vigentes desde el 1 de julio del año a)*” y “*Costes de comercialización del año $a-1$ (vigentes desde el 1 de julio del año $a-1$)*”.
- En relación a las definiciones de cada uno de los componentes de la fórmula de actualización de los costes de comercialización en el **artículo Cuarto.2** se proponen las siguientes correcciones:
 - i. Se define “ ΔI_S ” como “*Tasa media del Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos del año “ $a-1$ ” publicado por el Instituto Nacional de Estadística*”.

Se considera que la definición adecuada sería la siguiente: “Variación interanual (en tanto por uno) del Índice de Precios de Consumo, a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos, correspondiente al mes de diciembre del año “ $a-1$ ”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística”.
 - ii. Se define “ $\Delta P_{\text{Gasóleo}}$ ” como “*Variación del precio medio de venta al público del gasóleo de automoción del año $n-1$ en relación al año anterior, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Hidrocarburos publicado por la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)*”.

Se propone la siguiente definición: “Variación (en tanto por uno) del precio medio de venta al público del gasóleo de automoción del año $a-1$ en relación al año anterior, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Hidrocarburos publicado por la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)”

- iii. Se define “A” como *“Peso específico de los costes variables vinculados a la evolución de la tasa media del Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos del año , que se considerará igual a 0,47”*.

Se propone la siguiente definición: “Peso específico del Índice de Precios de Consumo, a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos, sobre los costes variables de cada una de las partidas que conforman los costes de comercialización. Se considerará igual a 0,47”.

- iv. Se define “B” como *“Peso específico de los costes variables vinculados a la evolución del precio del gasóleo de automoción, que se considerará igual a 0,06”*.

Se propone la siguiente definición: “Peso específico del precio de venta al público del gasóleo de automoción sobre los costes variables de cada una de las partidas que conforman los costes de comercialización. Se considerará igual a 0,06”

- v. Se define “D” como *“Peso específico de los costes fijos vinculados a la evolución de la tasa media del índice general sin alimentos frescos ni productos energéticos, que se considerará igual a 0,27”*.

Se propone la siguiente definición: “Peso específico del Índice de Precios de Consumo, a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos, sobre los costes fijos de cada una de las partidas que conforman los costes de comercialización. Se considerará igual a 0,27”.

- vi. Se define “ Δ Ventas” como *“Variación interanual de las ventas del sector de GLP envasado correspondiente al año a-1, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Hidrocarburos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)”*.

Se propone la siguiente definición: Variación interanual (en tanto por uno) de las ventas del sector de GLP envasado correspondiente al año a-1, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Hidrocarburos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES).

- En la **Disposición transitoria segunda**, la definición que se hace de “ PSI_b^A = Precio máximo sin impuestos realmente aplicado del bimestre “b” será, como máximo, igual a 1,142025 euros/kilogramo hasta la revisión correspondiente al mes de marzo de 2014” debería ir situada a continuación del primer párrafo de dicha Disposición transitoria.

Con el objetivo de mejorar la comprensión sería conveniente añadir esta fórmula en el párrafo a continuación

$$PSI_b \leq PSI_b^A = 1,142025$$

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Primero. El proyecto de Orden tiene como objeto la actualización del sistema de determinación automática de los precios máximos de venta antes de impuestos de los gases licuados del petróleo envasados y propone modificaciones relevantes respecto a los sistemas de determinación de precios que se habían analizado hasta la fecha.

Segundo. La fórmula de actualización automática de precios máximos de la Propuesta limita las variaciones de precios al 5%, tanto al alza como a la baja. Además establece una cota superior al precio máximo de venta antes de impuestos de 1,142025 €/kg, un 7,3% más que el precio hoy vigente.

Tercero. Para corregir estas desviaciones introduce un nuevo término en la fórmula denominado “desajuste” que permite diferir las variaciones de los precios aplicados sobre lo teóricos.

Cuarto. La Propuesta de Orden incrementa los costes de comercialización un 10 % aplicando la fórmula contenida en el Informe de la CNE “Propuesta para la cuantificación de la fórmula de actualización de los costes de comercialización del GLP envasado regulado” de 2010, y tomando los parámetros de actualización previstos y un término de eficiencia igual a 0.

Quinto. El proyecto de Orden amplía el sistema de revisión de costes de comercialización establecido para la Comunidad de Canarias, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Sexto. El nuevo sistema permite sustituir las ayudas al consumo del GLP envasado en Ceuta y Melilla para cubrir los sobre costes de comercialización en estas localidades, por un recargo sobre los precios finales que permitan financiar dicho sobre coste. De aplicar este sistema y manteniendo los importes para sobrecostes de comercialización vigentes, los consumidores en Ceuta y Melilla pueden llegar a ver incrementados los precios de venta al público en esos territorios en un 21% y un 28%, respectivamente a partir del 12 de marzo de 2013.

Séptimo. En aras a garantizar la seguridad jurídica se debe aclarar si la derogación de la Orden ITC 1858/2008 podría implicar indirectamente la modificación del descuento mínimo a aplicar en el precio máximo del GLP en establecimientos comerciales establecido en el Real Decreto-ley 15/1999.

Octavo. De las simulaciones realizadas con la formula de la Propuesta de Orden, se concluye que al aplicar un límite al crecimiento de precios del 5% se consigue diferir las subidas de un trimestre a lo largo de los siguientes bimestres, sin atenuarlas excesivamente; por el contrario las bajadas se ven más suavizadas pues son absorbidas por los desajustes derivados de la contención de precios en los periodos previos.

Noveno. Teniendo en cuenta que el precio aplicado desde el principio de vigencia de la propuesta crece un 5% con respecto al actual, que los desajustes iniciales son 0,18842 €/kg y se establece un crecimiento de los costes de comercialización del 9,4%, a lo largo de este año es altamente probable que se active el límite temporal del precio máximo. Asimismo, según las simulaciones realizadas con datos históricos de cotizaciones internacionales desde 1998 a 2012 y costes de comercialización, la cota superior para el precio aplicado igual a 1,142025 €/kg que establece la propuesta de Orden, se alcanzaría

repetidamente en los últimos bimestres del periodo analizado, lo cual supondría que se produciría la congelación del precio aplicado durante el último periodo y pudiendo llegar a desatar un aumento explosivo de los desajustes.

Décimo. Por tanto, cabe temer que en un escenario de costes de la materia prima crecientes, los precios aplicados alcancen la cota superior establecida en el Proyecto de Orden y asistamos a unos valores del término de desajuste descontrolados.

Undécimo. Con el objeto de eliminar la posibilidad de provocar desajustes futuros se recomienda eliminar la cota superior de precio máximo: 1,42025 €/kg. Sin esta medida se corre el riesgo de crear una insuficiencia de ingresos a lo largo del ejercicio que podría derivar en un déficit en este sector.

Duodécimo. La referencia internacional del flete considerada en la fórmula es superior a la que correspondería a los aprovisionamientos reales del sector. En consecuencia, se propone que la Orden incorpore la petición a la CNE de que analice la necesidad de introducir alguna modificación en el componente de fletes incluido en la fórmula de determinación de precios de los GLPs.

Decimotercero. De acuerdo con el informe de 2010 de la CNE sobre la actualización de los costes de comercialización es recomendable que ante caídas severas de las ventas se aplique un término de eficiencia a la fórmula distinto de 0 que permita corregir esta variación y obtener factores de actualización que incentiven a una mejora de la productividad.



Comisión
Nacional
de Energía

ANEXO I: ESCRITOS DE OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO

Federación Española de Asociaciones Provinciales de Empresas Distribuidoras de Gases Licuados del Petróleo (FEDLP)

La FEDGLP realiza en su escrito de observaciones, en primer lugar, un examen del régimen general de actividades del sector de GLP. A su juicio, la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de Hidrocarburos genera una situación confusa, que no propicia la competencia en el sector del GLP, un sector que a su entender se encuentra actualmente en una situación muy alejada de la de un sector en proceso de transición a la competencia, contando como principales obstáculos la concentración horizontal y la integración vertical, lo cual precisa una reforma de la Ley de Hidrocarburos. Además, consideran que la regulación del reparto domiciliario discrimina negativamente a los comercializadores con contratos de agencia con el operador dominante.

Proponen una serie de medidas centradas principalmente en mejorar la competitividad de las agencias de distribución de GLP, aumentar su productividad y estimular la eficacia de la red de distribución capilar en España. Realizan un diagnóstico de la situación del sector en la etapa de distribución capilar, en el que se ha producido en los últimos años una constante y significativa reducción en el número de agencias distribuidoras, lo que a su juicio pone de manifiesto que la actividad de distribución de GLP envasado está dejando de ser rentable debido a que los ingresos ordinarios que se obtienen en la distribución minorista no cubren los costes operativos en los que incurren los operadores.

Así, señalan que los sistemas de fijación de precios aplicados en los pasados años se han orientado, básicamente, a reducir tensiones inflacionistas y a proteger a los consumidores finales con unos precios notoriamente bajos, jugando un papel secundario otras consideraciones que pudieran haber guiado las decisiones de las autoridades públicas como son, la necesidad de trasladar rápidamente las variaciones de los costes a los precios finales pagados por los consumidores; garantizar la viabilidad financiera de las empresas que actúan en las distintas etapas del proceso de creación de valor, o introducir más competencia en el sector. Esta política de precios bajos ha desincentivado a su juicio la entrada de nuevos actores

en el mercado, y no ha inducido inversiones potentes para aumentar el protagonismo y la influencia de otras empresas distintas a los operadores actuales en el mercado. Señalan que los potenciales entrantes y los competidores observan un precio en el mercado final con el que difícilmente pueden pretender rentabilizar sus inversiones de entrada o aumento de capacidad en el mercado nacional y, en esas condiciones, deciden no actuar o no invertir agresivamente para capturar parte del negocio existente.

Además, consideran que el amplio poder de mercado que poseen los principales operadores del sector y la relación que éstos mantienen de cuasi integración vertical con los distribuidores de su red ha producido un reparto muy desigual de los costes de comercialización entre los operadores y sus agencias distribuidoras, al disponer dichos operadores de un tamaño y una presencia en el mercado que les confiere una enorme capacidad de negociación sobre una red configurada por un número alto de pequeñas empresas de distribución y con muy reducidas posibilidades de negociación.

En lo que se refiere a las propuestas concretas de la FEDGLP, en primer lugar proponen que los precios reflejen de forma progresiva el aumento de los costes que se producen en esta actividad. En segundo lugar, observan que debería aumentarse de forma inmediata la remuneración de la distribución capilar, considerando dicho incremento de la retribución de las agencias en torno a 1,50 €/envase hasta alcanzar un mínimo de 3,50-3,70 €/envase. En tercer lugar, sugieren que se incorpore en la fórmula de precios un nuevo término, D, que valore el coste específico de la distribución a domicilio de la bombona, a fin de garantizar que dicho porcentaje de los precios finales se haga efectivo para las agencias en su proceso negociador con los operadores. Alternativamente, señalan que si dicha propuesta resultase técnicamente complicada de implementar, podría considerarse que la fórmula del precio final se establezca sobre el producto en almacén final y no en domicilio. En cuarto lugar, proponen revisar las restricciones impuestas por los contratos de agencia firmados por Repsol Butano, ya que consideran que las relaciones entre los operadores principales de GLP y las agencias de distribución son de cuasi integración vertical, en la que la manufactura dispone de una enorme

capacidad de negociación y de imposición de condiciones para dirigir el negocio de distribución capilar, por lo que estiman que se han de realizar para reducir el nivel de dependencia y supervisión con el que los operadores actúan e interfieren en el negocio minorista.

Asociación de Operadores de Gases Licuados del Petróleo (AOGLP)

En primer lugar, AOGLP expresa su conformidad con la propuesta, que a su juicio mejora ostensiblemente la situación actual del sector del GLP envasado regulado y consideran, asimismo, que debe ser inexcusablemente un paso transitorio hacia la liberalización total del sector del GLP.

No obstante, muestra su desacuerdo en varios aspectos del término de costes de comercialización: solicita un 15% de incremento de los mismos al considerar insuficiente el incremento previsto; pide que la propuesta para dichos costes incorpore el incremento de julio de 2013; y solicita que se sustituya la referencia a IPC a precios constantes que aparece en la fórmula de los costes de comercialización por una referencia al IPC general.

Además, manifiesta su preocupación frente a una hipotética situación de precios de la materia prima disparados, situación que, aunque no es esperada por el sector para al año 2013, de darse supondría un problema debido a la fijación de un precio máximo del GLP para dicho año. Y entiende que al párrafo de la propuesta que contempla que dicho precio máximo puede ser modificado por Resolución del Minetur se añada que “garantizando siempre la suficiencia de costes para el sector”. Finalmente resalta una serie de errores de forma contenidos en el texto de la propuesta.

Junta de Castilla y León (Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo)

En primer lugar, considera que se podrían eliminar las referencias en el texto de la propuesta a la condición de carácter social de los GLP's envasados regulados, ya que entienden que dicha propuesta va encaminada a la liberalización de los precios. A este respecto comentan además que la liberalización de precios no

implica un aumento de la competencia como señalan que ha podido comprobarse en el caso de la liberalización de los precios del gas natural en el sector doméstico.

En cuanto a la determinación de los precios, en primer lugar estima que la recuperación de los desajustes que contempla la propuesta podría dar lugar a una acumulación de los mismos. En segundo lugar, respecto a los costes de comercialización, aprecian que no deberían incluir el servicio a domicilio en los casos en los que es el propio usuario el que va al punto de venta. Además, consideran que con la propuesta no se resuelven ninguno de los problemas existentes en la comercialización en lo que se refiere a operadores y agentes comisionistas, y que entienden que seguirán siendo los mismos. Por último, observan que la habilitación que otorga la propuesta a Canarias, Ceuta y Melilla para modificar los costes de comercialización hubiera podido aplicar también a determinados lugares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debido a la tipología de la población en dichos lugares, condiciones de acceso, distancias, etc. que también podía haber dado lugar a condiciones especiales.

Representante de Refino en el Consejo Consultivo de Hidrocarburos

Creen necesario insistir en la necesidad de que el mercado GLP envasado sea liberalizado lo antes posible, ya que a su juicio la continuidad de la regulación está impidiendo la entrada de otros operadores y la competitividad, además de provocar una situación de desinversión en el sector que en el corto/medio plazo consideran perjudicará al consumidor final. Además, consideran insuficiente la actualización prevista a lo largo de 2013 en el término de costes de comercialización.

Distribuidores

Valoran positivamente el proyecto de Orden en la medida en que consideran que corrige una regulación insostenible, inicia la senda de un reconocimiento de costes reales y abre un horizonte de estabilidad para el sector en particular y el sistema gasista español en su conjunto. Manifiestan que defienden la liberalización de precios de las diferentes alternativas energéticas, y que por tanto, consideran que los precios de venta de los GLP's envasados también deberían tender a dicha

liberalización. Señalan que el argumento del marcado carácter social del suministro del GLP envasado a la que se alude en la propuesta no justifica el establecimiento de mecanismos (aunque sean transitorios) que impidan que los precios de venta den una justa señal de costes, dado que señalan que el acceso al GLP envasado es universal. Y aprecian que asumiendo la vulnerabilidad de ciertos consumidores de GLP envasado se podría articular un mecanismo de “bono social” o similar, de forma que dichos colectivos no se vieran especialmente perjudicados y dañados por la efectiva liberalización de precios, pero asumiendo el resto de consumidores la elección de la opción energética que consideran adecuada, teniendo en cuenta los costes reales de cada una de ellas, ya que observan que existen otras alternativas, como los gases canalizados, que se ven obligadas a competir en desventaja.

Asimismo, consideran que la propuesta de orden no logra el objetivo de trasladar de forma inmediata el coste de la materia prima a los consumidores debido al establecimiento de un techo y un suelo en las actualizaciones bimestrales de precios. Señalan que es una forma de generar un déficit que ha de ser recuperado a futuro, con los graves problemas que su juicio ello acarrea y que se están observando en otros sectores.

Instituto Nacional del Consumo (INC)

Consideran que al recoger el proyecto de orden un aumento de los precios máximos de venta antes de impuestos de los GLP envasados, los derechos de los consumidores y usuarios se ven afectados, y en consecuencia manifiestan su oposición a cualquier medida que suponga un incremento del precio que deberán pagar los consumidores y usuarios.

CORES, Secretaría de la Subdirección General de Energía y Minas de la Comunidad de Madrid, los transportistas de gas natural, la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya

Sin comentarios