



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 6/2009 DE LA CNE SOBRE LA
PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE
MODIFICA LA ORDEN ITC/1858/2008, DE
26 DE JUNIO, 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**

24 de marzo de 2009

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	2
2	ANTECEDENTES.....	3
3	CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN	5
	3.1 Sobre los costes de comercialización en el sistema de determinación de precios máximos de los GLP envasados	5
	3.2 Sobre el resto de componentes del sistema de determinación automática de precios máximos de venta de los GLP envasados.....	10
	3.3 Consideraciones de carácter formal.....	13
4	SOBRE EL NUEVO PVP DE LA BOTELLA DE 12,5 KG	14
5	MODELO RETRIBUTIVO EN UN ESCENARIO DE MANTENIMIENTO DE PRECIOS REGULADOS	15
	5.1 Sobre los costes de inversión en inmovilizado.....	17
	5.2 Sobre el término de fomento de la eficiencia de los operadores.....	18
	5.3 Sobre la cuantificación del coste de la comercialización minorista ...	19
	5.4 Consideraciones finales.....	20
6	CONCLUSIONES	21

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

INFORME 6/2009 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN ITC/1858/2008, DE 26 DE JUNIO, 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.cuarta de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y de conformidad con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 24 de marzo de 2009, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 INTRODUCCIÓN

Con fecha 10 de marzo de 2009 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas adjuntando “*Propuesta de Orden ITC/.../2009, de ... de marzo, por la que se modifica la Orden ITC/1858/2008, de 26 de junio, 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 carácter urgente*”.

Con fecha 10 de marzo de 2009, la Comisión ha remitido a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, por procedimiento 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 ENAGAS GTS, Federación Española de Asociaciones Provinciales de Empresas Distribuidoras de GLP (FEDGLP), Asociación Española de Operadores de GLP (AOGLP), REPSOL BUTANO, S.A., CEPESA GAS LICUADO, S.A., Instituto Nacional del Consumo, Gobierno de Aragón, Región de Murcia, Generalitat de Catalunya y Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES). Los citados escritos se acompañan como Anexo I a este Informe.

2 ANTECEDENTES

Los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Real Decreto-Ley 15/1999, de 1 de octubre¹, contienen una habilitación muy amplia para la determinación de un sistema de fijación de precios de los GLP envasados, para envases de capacidad igual o superior a 8 kg².

En concreto, el apartado 2, al que se hace expresa referencia la Exposición de Motivos de la Propuesta de Orden objeto de este Informe, establece que el Ministro de Industria y Energía, *“establecerá un sistema de fijación de precios de los gases licuados del petróleo envasados atendiendo a razones de estacionalidad en los mercados”*. Por su parte, según el apartado 3, *“si las condiciones de concurrencia y competencia en este mercado no se consideraran suficientes”*, se podrán establecer *“otros sistemas de fijación de precios máximos de venta al público de gases licuados del petróleo envasados. El precio máximo incorporará el coste de la distribución a domicilio.”*

En ejercicio de esta habilitación, la Orden de 6 de octubre de 2000 introdujo importantes novedades en el sistema de determinación automática de precios máximos del GLP envasado (que luego fueron mantenidas en la Orden ECO/640/2002, de 22 de marzo) consistentes en la utilización de un promedio anual de las medias mensuales correspondientes a los doce meses comprendidos entre el segundo y el decimotercer mes precedentes al de actualización para el cálculo de las variables internacionales que forman parte del sistema y de un periodo semestral de actualización del precio máximo. Sobre los borradores de ambas disposiciones, la Comisión Nacional de Energía emitió sus preceptivos Informes 11/2000 (Ref. web: 63/2000) y 4/2002, respectivamente.

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.

² El precio de los suministros en envases con capacidad inferior a 8 kg quedaron liberalizados a partir de la entrada en vigor de la Orden de 16 de julio de 1998 por la que se actualizan los costes de comercialización del sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo y se liberalizan determinados suministros. El precio de los envases de más de 20 kg de capacidad así como el de los de GLP auto no se liberalizan hasta la entrada en vigor de la Orden ITC/1968/2007.

Más adelante, la Orden ITC/2475/2005, de 28 de julio, sobre la que esta Comisión emitió su Informe 11/2005 (Ref. web: 21/2005), introdujo significativas novedades en el sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado, al reducir a seis y tres meses, respectivamente, los periodos de referencia de las variables internacionales y de actualización del precio máximo, además de actualizar el importe de los costes de comercialización que formaban parte de la fórmula de cálculo de dicho precio máximo, que quedaron fijados en 0,353643 €/kg.

Con posterioridad, la Orden ITC/2065/2006, de 29 de junio, Informe CNE 19/2006 (Ref. web: 82/2006), mantuvo idéntica fórmula de cálculo del precio máximo que la establecida en la Orden ITC/2475/2005, actualizando el importe del término de costes de comercialización hasta los 0,366728 €/kg.

Un año más tarde, la Orden ITC/1968/2007, de 2 de julio, Informe CNE 18/2007 (Ref. web: 47/2007), redujo los periodos de referencia de las variables internacionales de seis a tres meses, sustituyó una de las referencias de la cotización internacional de la materia prima y actualizó el importe del término de costes de comercialización hasta los 0,376630 €/kg.

Por otro lado, en el ejercicio 2008, el Consejo de Administración de esta Comisión, dando respuesta a la solicitud cursada al efecto por la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, aprobó en su sesión del 22 de mayo de 2008 un Informe sobre la retribución del sector del GLP en su modalidad de envasado sobre el que está disponible una versión resumida en la página web de la CNE (Ref. web: 85/2008).

Finalmente, la Orden ITC/1858/2008, de 26 de junio, que viene a ser modificada por el Proyecto de Orden que ahora se analiza, y sobre cuyo borrador la CNE emitió el preceptivo Informe 23/2008 (Ref. web: 103/2008), mantuvo en esencia el mismo sistema de determinación del precio máximo establecido en la Orden ITC/1968/2007 y actualizó el término de costes de comercialización, fijándolo en el importe actualmente vigente de 0,392448 €/kg, señalando en su apartado cuarto que dichos costes de comercialización “*se podrán actualizar anualmente teniendo*

en cuenta la evolución previsible de los costes del sector y de la productividad, por orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”³.

Precisamente la actualización del término de costes de comercialización de la fórmula de determinación del precio máximo de venta del GLP envasado conforma el ámbito objetivo de la Propuesta de Orden Ministerial objeto de este Informe.

3 CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN

Las consideraciones de carácter general incluidas en este epígrafe hacen referencia, por una parte, a las modificaciones que introduce la Propuesta de Orden en relación al término de costes de comercialización (“término C”) incluido en la fórmula para la determinación del precio máximo de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados, establecido en la vigente Orden ITC/1858/2008, y, por otra, al resto de componentes de dicha fórmula. Adicionalmente, se apuntan ciertas consideraciones de carácter puramente formal.

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

Desde la implantación, en 1993, del sistema de determinación automática de precios máximos de venta de los GLP envasados, los costes de comercialización han estado presentes en las diversas fórmulas de cálculo de dichos precios, si bien su forma de determinación no siempre ha sido la misma⁴.

³ Posteriormente, con la aprobación de la Orden ITC/2707/2008, de 26 de septiembre, por la que se determinan los precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados, la aplicación de la fórmula de determinación del precio máximo establecida en la Orden ITC/1858/2008 quedó suspendida temporalmente para el cuarto trimestre de 2008, no realizándose, en consecuencia, la revisión trimestral del precio máximo de venta que debería haberse efectuado a partir del 1 de octubre de 2008. Adicionalmente, la Orden ITC/2707/2008 eliminó el descuento a aplicar sobre el precio máximo de venta, resultante de la Orden Ministerial actualmente en vigor, para los envases de GLP comercializados en establecimientos comerciales y estaciones de servicio. Sobre el borrador de dicha Orden la CNE emitió, con fecha 18 de septiembre de 2008, su preceptivo Informe.

⁴ La descripción detallada de los distintos sistemas de determinación de su importe puede consultarse en el Informe 11/2005 de esta Comisión (Ref. web: 21/2005).

De hecho, la modificación más relevante que el Proyecto de Orden, a través de su artículo único, introduce sobre la vigente Orden ITC/1858/2008, es la sustitución de la tradicional referencia a la posibilidad de actualizar anualmente dichos costes de comercialización, *“teniendo en cuenta la evolución previsible de los costes del sector y de la productividad”*, por el establecimiento de una fórmula para su revisión anual, que se corresponde, tal y como se indica en su Exposición de Motivos, con la *“propuesta por la Comisión Nacional de Energía en su informe sobre la retribución del sector del GLP en su modalidad de envasado de fecha 22 de mayo de 2008”*.

En efecto, como se ha comentado en el epígrafe de antecedentes, el Consejo de Administración de la CNE aprobó el pasado 22 de mayo de 2008 un Informe sobre la retribución del sector del GLP en su modalidad de envasado (en adelante, Informe sobre retribución). A lo largo de las más de 500 páginas de este documento se analiza la situación económico-financiera de las compañías que realizan el suministro del GLP envasado, se cuantifican los costes de comercialización en los que incurren los operadores al por mayor en sus distintas fases de actividad, se calcula el importe del término C que serviría para cubrir dichos costes, reconociendo una retribución financiera de las inversiones en inmovilizado, se extraen ciertas conclusiones sobre los márgenes de las agencias distribuidoras y se propone, en base a todo ello, un nuevo sistema de determinación del precio máximo del GLP envasado que incluye un mecanismo de actualización automática del término C, con vigencia temporal hasta el ejercicio 2010, coincidiendo con la liberalización del sector.

Con la aprobación del Proyecto de Orden, los costes de comercialización se actualizarán anualmente, con efectos a partir del 1 de julio de cada año, *“por orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”*, mediante la aplicación de la siguiente fórmula coincidente con la propuesta por esta Comisión en su Informe sobre retribución:

$$C_n = C_{n-1} \cdot \left(1 + \left[0,525 \cdot \Delta IPC_{n-1} + 0,075 \cdot \Delta P_{\text{Gasóleo } n-1} + 0,375 \cdot \Delta IPC_{n-1} \cdot \frac{1}{(1 + \Delta \text{Ventas}_{n-1} \cdot F)} \right] \right)$$

siendo,

"C_n = Costes de comercialización que serán de aplicación a partir del 1 de julio del año n.

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

ΔIPC_{n-1} = Variación interanual de diciembre del Índice de Precios al Consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

ΔP_{Gasóleo n-1} = 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.

ΔVentas_{n-1} = Variación interanual de las ventas del sector de GLP envasado correspondiente al año n-1.

F = Factor de productividad que se considerará igual a cero."

Como se argumentaba en el Informe sobre retribución, se trata de una fórmula transparente, indexada a tres parámetros conocidos (variación del IPC, variación del precio del gasóleo y variación del volumen de ventas), que permite actualizar el término C teniendo en cuenta la evolución previsible de los costes del sector, dado que se obtiene a partir del desglose en costes fijos y variables de cada una de las partidas que conforman los costes de comercialización y del análisis de las variables que explican su evolución temporal, por lo que su aplicación debe merecer una valoración positiva.

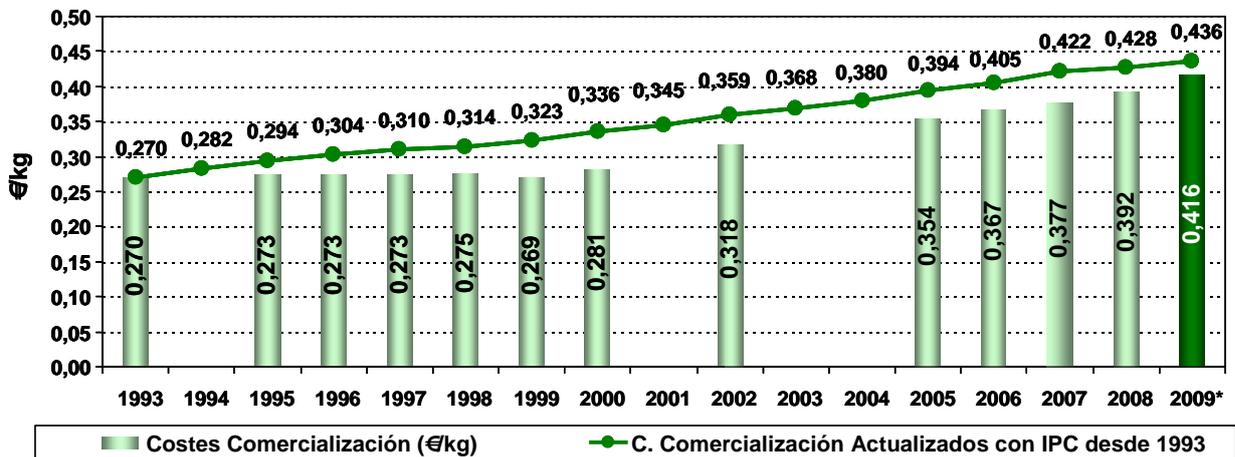
Aplicando este mecanismo de actualización sobre el valor unitario del término C propuesto por esta Comisión a 31 de diciembre de 2006⁵ (actualizaciones correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009), el importe del término C vigente a partir de la entrada en vigor de la Orden quedará fijado en 0,416469 €/kg, lo que

⁵ En el mencionado estudio sobre la retribución del sector del GLP envasado, una vez identificados y cuantificados los componentes que conforman los costes de comercialización realmente incurridos durante el periodo 2002-2006 en el suministro del GLP envasado afectado por el sistema de determinación de precios máximos, se concluyó que el valor del término C vigente a finales de 2006 (0,366728 €/kg) debería incrementarse en un 3,56%, hasta los 0,379788 €/kg, para asegurar la remuneración suficiente de dichos costes al sector, incluida la retribución financiera de las inversiones.

supone un incremento del 6,1% respecto al actualmente vigente (0,392448 €/kg), fijado en la Orden ITC/1858/2008. Este es el valor que expresamente se recoge en la disposición transitoria primera del Proyecto de Orden, lo que implica un reconocimiento del valor base para el término C fijado por la CNE en su Informe sobre retribución.

El siguiente gráfico muestra la evolución temporal del importe del término C, incluyendo el calculado para su aplicación a partir del 1 de abril de 2009.

Gráfico 3.1: Evolución del importe del término C (1993-2009)



* Dato IPC oficial estimado 2,0%

	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009
Costes Com.(€/kg)	0,270	0,259	0,273	0,268	0,273	0,273	0,275	0,269	0,281	0,318	0,354	0,367	0,377	0,392	0,416
OM	05/11/1993	28/04/1994	05/05/1995	04/08/1995	06/09/1996	31/07/1997	16/07/1998	10/05/1999	06/10/2000	22/03/2002	28/07/2005	29/06/2006	02/07/2007	26/06/2008	
Lugar aplicación	Península/Baleares	Canarias	Península/Baleares	Canarias	Nacional	Nacional									

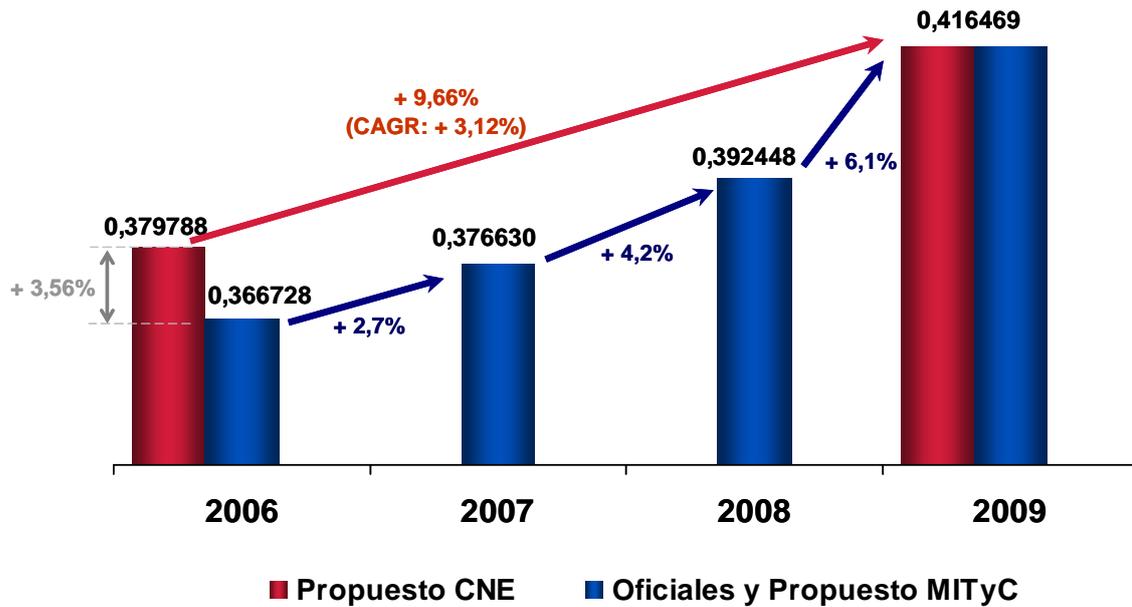
Cabe por último señalar que el término C propuesto por el Proyecto de Orden se corresponde con el resultante de la aplicación de la fórmula de actualización con un factor de productividad F (modulador del efecto de la variación de las ventas) igual a 0, valor propuesto por esta Comisión, “*como caso de partida*”, para este parámetro⁶.

⁶ Si el factor F adquiriera un valor igual a 1, lo que supondría reconocer la totalidad de la caída de las ventas del sector, el término C quedaría fijado en 0,417288 €/kg, importe superior en un 0,20% al contemplado en la Propuesta de Orden. En cualquier caso, la sensibilidad del término C a las

En el gráfico que se muestra a continuación se observa la evolución del término C desde el año 2006 y la coincidencia del importe resultante de la propuesta de la CNE actualizada a 2009 con el contemplado en la Propuesta de Orden.

Gráfico 3.2: Evolución del importe del término C (2006-2009)

Datos en €/kg



Fuente: CNE

En conclusión, se valoran positivamente las modificaciones que el Proyecto de Orden introduce sobre la vigente Orden ITC/1858/2008 en relación al término de costes de comercialización de la fórmula de determinación de precios máximos, al quedar recogidas, de forma íntegra, las conclusiones y propuestas que en relación a este término, para un escenario de pronta liberalización, quedaron plasmadas en el Informe CNE sobre retribución. Así, el importe del término C contemplado en el Proyecto de Orden es el resultado de aplicar, de forma sucesiva, el mecanismo de actualización anual propuesto por esta Comisión sobre el valor del término C que a 31 de diciembre de 2006 habría cubierto los costes de comercialización realmente incurridos. Todo ello sin perjuicio de los factores que habría que tener en cuenta en

variaciones de este factor modulador es reducida por el menor peso de los costes fijos en el mecanismo de actualización.

un escenario de mantenimiento de precios regulados que serán abordados en el epígrafe 5.

3.2 Sobre el resto de componentes del sistema de determinación automática de precios máximos de venta de los GLP envasados

El sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los GLP envasados contemplado en la Orden actualmente vigente (Orden ITC/1858/2008) se basa en la suma de tres variables: 1) media ponderada de las cotizaciones internacionales de propano y butano en los mercados del Mar del Norte y Arabia Saudí; 2) flete Rass Tanura-Mediterráneo para buques de 54.000-75.000 m³; y 3) costes de comercialización.

El Proyecto de Orden objeto de este Informe modifica la Orden ITC/1858/2008 tan sólo en lo referente al término de costes de comercialización, permaneciendo inalterados los términos correspondientes a la materia prima y el flete.

El Informe de la CNE sobre retribución incluía una revisión valorativa de la adecuación de los ingresos reconocidos por el término de materia prima y flete de las sucesivas fórmulas de cálculo a la realidad de los aprovisionamientos del sector. En base a los análisis realizados se alcanzaron las siguientes conclusiones:

1. Las referencias internacionales de la materia prima consideradas en la fórmula de determinación de precios máximos (“ANSI” y “FOB Contract Price Saudi Arabia”) son representativas de los aprovisionamientos del sector.
2. 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.

3. Desde la entrada en funcionamiento del actual sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado se han sucedido diversas fórmulas de cálculo con periodos diferentes de referencia de las variables internacionales y de actualización. No obstante, a partir del año 2000 ninguna de ellas traslada las variaciones de precios de la materia prima y flete al precio de venta al público conforme éstas se producen, ni reflejan la estacionalidad de las cotizaciones internacionales de este producto, si bien dotan al sistema de cierta estabilidad.

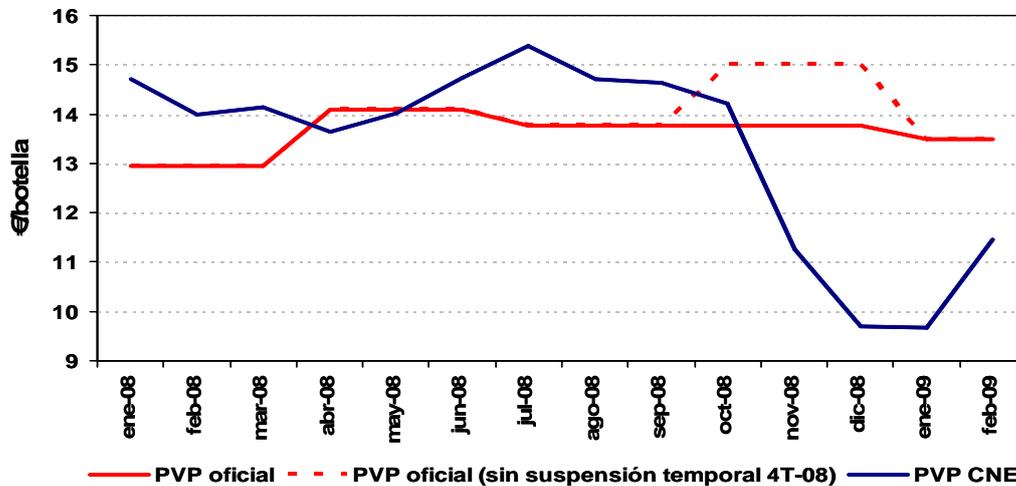
En base a estas conclusiones, la fórmula de cálculo del precio máximo del GLP envasado que propuso esta Comisión en su Informe sobre retribución, si bien mantenía la misma estructura y variables internacionales, recuperaba, sin embargo, los periodos mensuales de referencia para el cálculo de las variables internacionales, introduciendo además un factor de modulación del flete (factor M) para ajustar las desviaciones entre la variable que se emplea en la fórmula (para la que no se ha encontrado alternativa que reúna las necesarias condiciones de fiabilidad y transparencia) a la realidad de los orígenes físicos de los aprovisionamientos⁷. Adicionalmente, la fórmula propuesta por la CNE incorporaba la necesidad de revisar mensualmente, con ciertas restricciones, el precio máximo en función de las variaciones experimentadas por las cotizaciones de referencia de la materia prima y flete.

El siguiente gráfico permite comparar el precio máximo de venta al público aplicado a las botellas de 12,5 kg durante el periodo comprendido entre enero de 2008 y febrero de 2009 con el que hubiera resultado de haberse empleado la fórmula propuesta por esta Comisión (con el importe del término C vigente en cada momento)⁸.

⁷ Cabe señalar que el factor M, modulador del flete, propuesto por esta Comisión, se cuantificó teniendo en cuenta la limitación temporal de la permanencia del modelo retributivo propuesto.

⁸ El precio se ha calculado teniendo en cuenta un factor M de modulación del flete igual a 0,852722, de acuerdo con el Informe sobre retribución. Además, en la aplicación de la fórmula propuesta por la CNE no se ha tenido en cuenta el factor de invariabilidad del 10% respecto a las variaciones intermensuales de las cotizaciones de la materia prima y flete, con objeto de representar la afección

Gráfico 3.3: Evolución del PVP de la botella (12,5 kg)



€/botella	ene-08	feb-08	mar-08	abr-08	may-08	jun-08	jul-08	ago-08	sep-08	oct-08	nov-08	dic-08	ene-09	feb-09
PVP oficial	12,95		14,10			13,76			13,50					
PVP CNE	14,27	13,57	13,72	13,22	13,60	14,32	15,18	14,51	14,43	14,02	11,06	9,50	9,46	11,26

(*) De no haberse suspendido la aplicación de la fórmula de determinación del precio máximo durante el último trimestre del año 2008, el PVP máximo de la botella de 12,5 kg de capacidad se habría situado en 15,00 €/botella.

Fuente: CNE

Tal y como se observa en el gráfico, la fórmula vigente de determinación del precio máximo, al contemplar periodos trimestrales de actualización y de referencia, amortigua las variaciones de las variables internacionales, mientras que con el sistema propuesto por esta Comisión, se trasladarían al consumidor final directamente estas variaciones.

De haberse aplicado dicho sistema durante el periodo ene-08/feb-09, caracterizado por una primera etapa de crecimiento generalizado de las cotizaciones internacionales y una segunda etapa de inversión de esta tendencia, el promedio del PVP máximo de la botella de 12,5 kg de capacidad habría sido inferior en un 4,48% al correspondiente a los precios oficiales (13,01 vs. 13,62 €/botella). Por el contrario, si se hubiera aplicado durante el ejercicio 2007, marcado por un crecimiento sostenido de dichas cotizaciones, el PVP máximo promedio del año

de la evolución de este término sobre los sucesivos precios máximos resultantes de la aplicación de la fórmula.

habría sido superior en un 3,47% al oficial (12,22 vs. 11,81 €/botella). Todo ello da idea de la importancia de la propuesta de la CNE de reducción de los periodos de referencia y de actualización.

En conclusión, el Proyecto de Orden no introduce modificación alguna sobre los términos de materia prima y flete de la vigente fórmula de determinación de precios máximos del GLP envasado, no recogiendo las propuestas de esta Comisión al respecto, consistentes en la adopción de periodos mensuales tanto de referencia para el cálculo de las variables internacionales como de actualización, con el fin último de ajustar el precio de venta a la realidad de los costes de aprovisionamiento del sector y trasladar al mercado la estacionalidad de las variables internacionales.

Se entiende preciso, por tanto, incorporar al Proyecto de Orden las propuestas de esta Comisión en su Informe sobre retribución en relación con las variables internacionales del sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado.

3.3 Consideraciones de carácter formal

Con carácter exclusivamente formal se realizan las siguientes observaciones:

1.- Según se desprende de la nueva redacción que el Proyecto de Orden dará al apartado cuarto de la vigente Orden ITC/1858/2008, los costes de comercialización se actualizarán anualmente, siendo aplicable el nuevo importe calculado a partir del 1 de julio de cada año. Dado que con la aprobación del Proyecto de Orden se efectúa la actualización correspondiente al año 2009, se habría de precisar en su disposición transitoria primera el periodo de validez del importe del término de costes de comercialización.

2.- Sería conveniente precisar la fuente a partir de la cual se obtendrá la información sobre las ventas del sector del GLP envasado, variable integrada en la fórmula de actualización anual del término de costes de comercialización. Dicho parámetro debería, idealmente, hacer referencia tan sólo a las ventas afectadas por el sistema de determinación de precios máximos (envases entre 8 y 20 kg de

capacidad unitaria, excluidos los envases de GLP de automoción). En este sentido, se debe considerar como fuente de información la Resolución de 29 de mayo de 2007⁹, por lo que habría que valorar la necesidad de introducir las pertinentes modificaciones (en concreto, sobre sus anejos 6 y 7) con objeto de proceder a la correcta aplicación de la fórmula de actualización del término C.

3.- La disposición final primera de la vigente Orden ITC/1858/2008 establece que *“El Director General de política Energética y Minas (...) dictará las correspondientes resoluciones de determinación de los costes de comercialización y de los precios máximos de venta”*. Dado que según el Proyecto de Orden la actualización de los costes de comercialización se habrá de realizar *“por orden del Ministro de Industria, Turismo”* se recomienda eliminar de la citada disposición final la referencia a la determinación de los costes de comercialización.

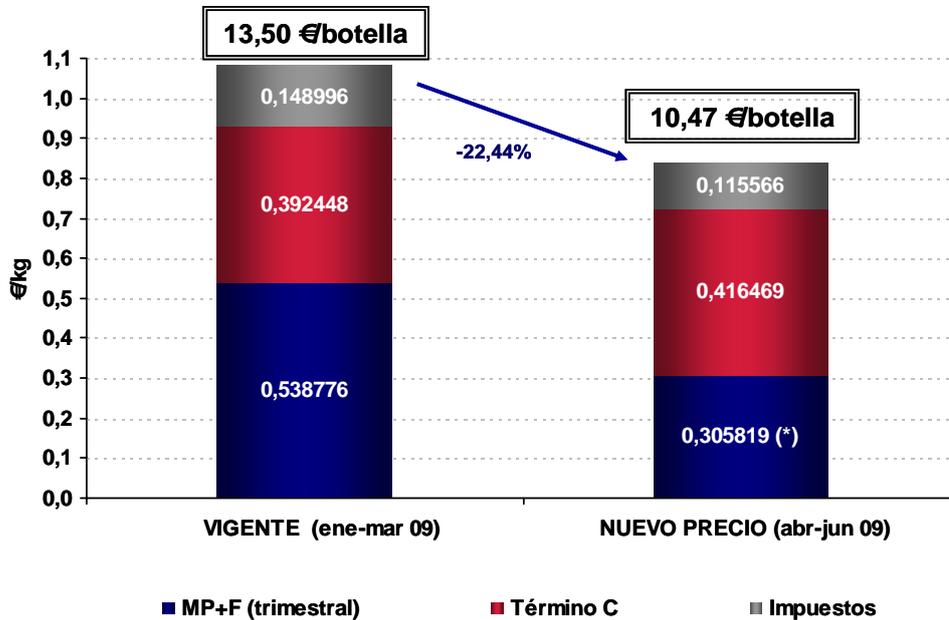
4.- Se considera más adecuado, en la disposición transitoria primera del Proyecto de Orden, hacer referencia al “artículo único” en lugar de al “apartado cuarto” en lo referente a la excepción prevista para la Comunidad Autónoma de Canarias.

4 SOBRE EL NUEVO PVP DE LA BOTELLA DE 12,5 KG

Aplicando la fórmula de determinación del precio máximo de venta de los GLP envasados establecida en la vigente Orden ITC/1858/2008, con un importe del término de costes de comercialización igual al contemplado en el Proyecto de Orden objeto de este Informe (0,416469 €/kg), el PVP máximo aplicable a los envases de 12,5 kg de capacidad a partir del 1 de abril de 2009 se situará en 10,47 €/botella, lo que supone un descenso del 22,44% en relación al precio actualmente vigente (13,50 €/botella), tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

⁹ Resolución de 29 de mayo de 2007 de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueban los nuevos formularios oficiales para la remisión de información a la Dirección General de Política Energética y Minas, a la Comisión Nacional de Energía y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.

Gráfico 3.4: PVP botella 12,5 kg



(*) El término de materia prima y flete que se obtiene como resultado de restar el importe del término C del precio máximo de venta, antes de impuestos, contemplado en la disposición transitoria primera del Proyecto de Orden (0,722067 €/kg) es ligeramente inferior al calculado de forma directa por la CNE (0,305598 vs. 0,305819 €/kg). En todo caso el PVP máximo se mantiene invariable en 10,47 €/botella de 12,5 kg con cualquiera de los dos valores.

Fuente: CNE

Este descenso del PVP se explica por el efecto combinado de la disminución de las cotizaciones internacionales de referencia de la materia prima y el flete (-45,9% y -34,6%, respectivamente), de la depreciación del euro frente al dólar (-2,5%) y del incremento del término de costes de comercialización (+6,1%).

5 MODELO RETRIBUTIVO EN UN ESCENARIO DE MANTENIMIENTO DE PRECIOS REGULADOS

Es preciso recordar que el régimen de precios regulados del GLP envasado solo puede encontrar amparo, al menos dentro del marco regulador de la vigente Ley de Hidrocarburos, de forma transitoria y excepcional en tanto en cuanto no existan realmente las condiciones de concurrencia y competencia suficientes que permitan

liberalizar los precios, como ya ocurre con el resto de productos derivados del petróleo y con otras modalidades de entrega del GLP.

En este sentido, la CNE ha venido propugnando en todos sus informes la creación de un nuevo escenario competitivo más abierto que el actual, que pudiera propiciar una mayor competencia en el sector, de modo que, tras un periodo de tiempo suficientemente razonable, existieran las condiciones necesarias para establecer un sistema en el que los precios de venta al público de los envases de GLP fueran libres¹⁰.

Con este mismo planteamiento, la Comisión aportó, en su citado Informe sobre retribución, una fórmula de cálculo del precio máximo y un mecanismo de actualización acordes con dicho escenario de liberalización, especificando que deberían tener una vigencia temporal limitada (hasta el año 2010), al final de la cual, coincidiendo con la liberalización del sector, deberían ser suprimidos definitivamente (salvo que se entendiera imprescindible ampliar el régimen transitorio de liberalización si las necesarias medidas estructurales no se hubieran puesto en práctica).

No obstante, el Informe de la CNE también contemplaba la alternativa, que parece consolidarse con el Proyecto de Orden objeto de este Informe, de mantener el escenario de precios regulados administrativamente de forma perdurable, excluyendo consecuentemente el escenario de liberalización.

Para este supuesto, el Informe señalaba que debería realizarse, con la suficiente antelación, una revisión del sistema retributivo que proponía la CNE a fin de actualizar los costes sectoriales y evaluar los parámetros de actualización a aplicar a partir de 2010. Además, se planteó la conveniencia de estudiar la introducción en

¹⁰ Esta Comisión, en diversos informes, ha analizado la introducción de medidas tendentes a promover esta transición a un escenario más competitivo con medidas como la flexibilización en los requisitos de obtención de la autorización de actividad por parte de los operadores al por mayor, la promoción de la figura del comercializador independiente y de los canales alternativos de comercialización o la garantía de intercambiabilidad de los envases. El cauce formal adecuado para introducir algunas de estas medidas debería ser el del desarrollo reglamentario de la Ley de Hidrocarburos.

la fórmula retributiva de un término de fomento de la eficiencia de los operadores al por mayor, así como el estudio de un término que permitiera generar los ingresos necesarios para financiar las inversiones tendentes a la reestructuración de la red de agencias de distribución de dichos operadores.

Igualmente, se reconocía que la metodología de cálculo empleada para la integración en el sistema de precios máximos de la retribución financiera de las inversiones en inmovilizado sólo era válida dada la vocación de no perdurabilidad del modelo propuesto.

Por último, en relación a los territorios extrapeninsulares, se concluyó que, con carácter general, los costes de comercialización realmente incurridos sólo se cubrirían con los ingresos extras que se reconocen normativamente en algunos de estos territorios, lo cual también debería contemplarse en el proceso de revisión del sistema retributivo.

Dado que el Proyecto de Orden parece consolidar el escenario de precios regulados, aunque utiliza la fórmula que se propuso en el escenario de liberalización, es preciso atender a todas estas variables.

5.1 Sobre los costes de inversión en inmovilizado

Ante un mantenimiento del escenario de precios regulados, el modelo retributivo del GLP envasado debería recoger, tal y como se apuntó en el Informe CNE sobre retribución, conceptos propios de otros modelos retributivos más perdurables referentes a los costes asociados a las inversiones en inmovilizado. Entre ellos, una metodología de actualización anual de dichos costes y el reconocimiento de la extensión de la vida útil de los activos totalmente amortizados que siguen empleándose para la realización de actividades de suministro de GLP envasado.

Dado que la Propuesta de Orden consolida la alternativa de mantenimiento de precios regulados, resulta oportuna la inclusión de un importe adicional para la cuantificación del término C.

5.2 Sobre el término de fomento de la eficiencia de los operadores

En un escenario prolongado de precios regulados sería igualmente conveniente introducir, en la fórmula retributiva, un término de fomento de la eficiencia de los operadores al por mayor, con objeto de incentivar la adopción por parte de éstos de una estructura óptima de costes, especialmente en relación con la participación de los costes fijos en dicha estructura¹¹. De este modo se permitiría trasladar al consumidor, como menor precio de venta, la reducción de costes unitarios derivada de la adecuación de costes fijos que se lograría a pesar de la contracción del mercado.

En efecto, en este escenario es preciso que la pervivencia de precios regulados se sustente en criterios de objetividad y transparencia y, para ello, hay que introducir en el modelo este término de eficiencia de costes fijos y repercutirlo de forma transparente a través de la correspondiente fórmula a los consumidores, tal y como hacen todos los sectores regulados. Por el contrario, en un escenario de liberalización de precios, las posibles holguras que hubieran podido aparecer derivadas de la no aplicación de este término, junto a las perspectivas de un mercado liberalizado, deberían haber operado como preparación del sistema de cara a la liberalización.

En todo caso, para efectuar la cuantificación de este término, en el marco de un nuevo análisis de la situación del sector del GLP en su modalidad de envasado, no habría que olvidar la heterogeneidad existente entre los distintos operadores que actúan en este mercado. Esta necesidad de adaptación estructural no afecta de igual modo a REPSOL, cuya estructura operativa se está viendo afectada tanto por la caída de las ventas como por la pérdida de cuota a favor de la competencia, que a CEPSA, que por haber iniciado su actividad de GLP más recientemente podría haber configurado su estructura bajo criterios de optimización, o a GALP que no dispone de infraestructura de envasado en España. Por su parte, la organización de

¹¹ La mayor necesidad de adaptación estructural se encuentra en la actividad de almacenamiento y envasado (con un 85%, en promedio, de costes fijos), además de los costes de estructura.

las cadenas de suministro de ATLAS y DISA está condicionada a las particularidades de los territorios insulares.

En conclusión, habiéndose optado por un escenario de precios regulados, será necesario actualizar el estudio para la determinación de un modelo retributivo del GLP envasado que reconozca la realidad de los costes sectoriales a 31 de diciembre de 2008 y que incorpore los correspondiente índices de actualización, incluyendo conceptos propios de otros modelos retributivos como el término de fomento de eficiencia de costes operativos.

5.3 Sobre la cuantificación del coste de la comercialización minorista

En relación con la cuantificación del coste de comercialización minorista, cabe recordar que en el estudio realizado en 2008 por la CNE no se pudieron extraer conclusiones definitivas sobre la realidad de los ingresos, costes y márgenes de las agencias distribuidoras, dada la escasa respuesta a la solicitud de información cursada con este fin (grado de respuesta del 11%)¹².

Tan sólo se pudo confirmar que las agencias con mayores márgenes son aquellas que han ajustado mejor su estructura de costes y que desarrollan su actividad principalmente en entornos urbanos con menor dispersión geográfica y mayor densidad de población. Los restantes resultados del análisis de ingresos, costes y márgenes de las agencias analizadas no se pudieron extrapolar a la totalidad del sector dada la limitación de la información disponible.

Por tanto, en el marco del nuevo estudio que se ha de realizar sobre los costes sectoriales, sería necesario analizar de nuevo, con datos representativos de las agencias distribuidoras, la realidad de los costes de esta actividad.

¹² Tras varios envíos de solicitud de información, ésta se dirigió finalmente a 632 agencias sobre una población total de 752 agencias (84%), a fin de garantizar la representatividad de la muestra tanto en términos de ubicación geográfica (Comunidad Autónoma) como de las características poblacionales de las zonas en las que estas empresas desarrollan su actividad (distinguiendo entornos rural, semi-rural, semi-urbano y urbano). Sin embargo, tan sólo se obtuvo información de 83 agencias distribuidoras de las cuales 16 no remitieron los formularios para todos los años solicitados (2002-2006), por lo que solo se dispuso de la información completa de 67 agencias.

Por otro lado, en un entorno previsible de ventas decrecientes en los próximos ejercicios, deberían acometerse, para las redes de agencias, ciertas adaptaciones estructurales a fin de alcanzar una composición de costes óptimos, consistentes fundamentalmente en un ajuste de los costes fijos, teniendo en cuenta, igualmente, la heterogeneidad y asimetría estructural de dichas redes.

Dicho término de optimización de la red debería cuantificarse en base a la identificación de los costes asociados a la configuración de una red de distribución que definiera el volumen de ventas mínimo y los medios materiales y humanos que debería tener una agencia para asegurar su rentabilidad teniendo en cuenta la realidad del mercado y sólo podría abordarse a partir de un nuevo análisis de la realidad de los costes del sector.

5.4 Consideraciones finales

En definitiva, en el caso de que se consolidara, tal como parece desprenderse del Proyecto de Orden, un escenario de mantenimiento de precios regulados del GLP envasado, se debería formalizar, según propugnaba la CNE en su Informe sobre retribución, un nuevo modelo retributivo más acorde a esta alternativa y, además, incluir desde este momento en el sistema de determinación de precios máximos que se aplicará con la entrada en vigor del Proyecto de Orden, aquellos conceptos propios de dicho escenario que son ahora cuantificables, en concreto, la extensión de la vida útil de los activos totalmente amortizados.

El nuevo modelo retributivo, ajustado a este escenario perdurable de precios regulados, debería incorporar un cálculo actualizado de los costes sectoriales a 31 de diciembre de 2008 y nuevos parámetros de actualización a aplicar a partir de 2010.

Para su determinación, este modelo debería tener en cuenta, entre otros, un término de fomento de la eficiencia de los operadores al por mayor, el estudio de la cuantificación del coste eficiente de comercialización al por menor y una metodología adecuada para el reconocimiento de los costes de inversión, sin olvidar el coste diferencial de distribución en los territorios extrapeninsulares.

6 CONCLUSIONES

El Proyecto de Orden objeto de este Informe incorpora, como única modificación respecto al vigente sistema de cálculo del precio máximo del GLP envasado, la aplicación de una fórmula de revisión anual del término de costes de comercialización, coincidente con la propuesta de la CNE en su Informe sobre la retribución del sector del GLP envasado de 22 de mayo de 2008, lo cual, lógicamente, ha de merecer una valoración positiva.

Aplicando dicha fórmula sobre el valor del término C propuesto por la CNE en su Informe, resulta un incremento del 6,1% en el importe del término de costes de comercialización actualmente vigente, hasta los 0,416469 €/kg, coincidente con el que ahora se propone en el Proyecto de Orden. A pesar de este incremento, el precio máximo de venta de la botella de 12,5 kg de butano comercial disminuye hasta 10,47€ (-22,44%).

En el citado Informe de la CNE se aportaban una fórmula de cálculo del precio máximo y un mecanismo de actualización del término C acordes con el escenario de liberalización que viene propugnando esta Comisión al amparo de lo previsto en la Ley de Hidrocarburos, especificando que deberían tener una vigencia temporal limitada (hasta el año 2010), a cuyo término, coincidiendo con la liberalización del sector, deberían ser suprimidos definitivamente.

Sin embargo, el Informe también contemplaba la alternativa, que se deduce del Proyecto de Orden objeto de este Informe, de mantener más allá de ese ámbito temporal el actual escenario de precios regulados administrativamente, excluyendo consecuentemente su liberalización.

En este escenario alternativo de precios regulados, resulta entonces necesario, de conformidad con lo que ya se señalaba en el Informe de la CNE del año 2008, ajustar el sistema de determinación del precio máximo del Proyecto de Orden (diseñado para un escenario de liberalización) de la siguiente forma:

1. Desde este momento, incluir en el cálculo del precio máximo del GLP envasado el concepto de extensión de la vida útil de los activos totalmente amortizados.
2. A corto plazo, realizar un nuevo informe con el objeto de cuantificar los costes que conforman el término C a 31 de diciembre de 2008 y determinar los criterios apropiados de actualización de sus componentes a partir de 2010 adaptados a este escenario de precios regulados. Este nuevo modelo retributivo debería incorporar, en lo referente a los costes de comercialización, un término de fomento de la eficiencia de los operadores al por mayor, el estudio de la conveniencia de cuantificar el coste eficiente de comercialización al por menor, así como una metodología más apropiada en este escenario regulado para el cálculo de los costes de inversión.

Finalmente, se entiende también preciso incorporar al Proyecto de Orden las propuestas que esta Comisión hizo en su citado Informe sobre retribución en relación con las variables internacionales del sistema de determinación de precios máximos del GLP envasado, consistentes básicamente en la adopción de periodos mensuales tanto de referencia para el cálculo de las variables internacionales como de actualización, con el fin de ajustar el precio de venta a la realidad de los costes de aprovisionamiento del sector y trasladar al mercado la estacionalidad de las variables internacionales.



Comisión
Nacional
de Energía

ANEXO I

**(ESCRITOS DE OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO
CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS)**