

**Introducción de competencia en el mercado de venta al menudeo de combustibles: lecciones de la experiencia internacional**

Reporte Final

Septiembre 2015

## Índice

<b>I.</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Recomendaciones para promover la competencia en el mercado de venta al menudeo de combustibles automotores en México</b> .....	<b>6</b>
	1. Resolver y prevenir concentración excesiva .....	6
	2. Regular precios donde no hay competencia .....	13
	3. Limitar la duración de los contratos entre el suministrador y las EDS (contestability) .....	16
	4. Permitir que existan EDS con bandera blanca o multimarca .....	20
	5. No imponer distancia mínimas entre EDS.....	24
	6. Minimizar barreras artificiales a la entrada y expansión de competidores .	26
	7. Respetar la tendencia internacional a que se desarrollen economías de escala o de alcance.....	30
	8. Información sobre los precios: obligar a que las EDS reporten sus precios ante la autoridad en tiempo real y a que exhiban sus precios al público en forma homogénea .....	35
	9. Separación de los componentes de los combustibles automotores: molécula de los combustibles vs aditivos.....	43
	10. Asignación de las EDS ubicadas en las autopistas.....	46
<b>III.</b>	<b>Recomendaciones sobre temas de integración vertical derivadas del análisis de la experiencia internacional</b> .....	<b>49</b>

## ***I. Introducción***

En los próximos años, como resultado de la Reforma Energética, México liberalizará el mercado de venta al menudeo de combustibles. Tanto en la reforma constitucional, en la que dicha reforma se plasmó, como en las leyes secundarias que la regulan, el objetivo planteado es que la liberalización tenga por resultado un funcionamiento del mercado mucho más eficiente que en la actualidad y que esto a su vez redunde en un aumento en el bienestar de los consumidores.

Naturalmente, para que el mercado funcione de manera eficiente, no sólo será necesario introducir competencia sino también asegurarse que la misma no sufra distorsiones injustificadas. Las reglas que gobiernen el mercado, por lo tanto, además de promover el mayor número de jugadores, deberán garantizar que la rivalidad entre ellos sea la máxima posible y que se desarrolle en un campo de juego parejo.

Afortunadamente, son muchos los países que recorrieron el camino que México está a punto de iniciar. En otras palabras, son muchos los países que, o bien llevaron adelante la transición de un mercado monopólico a uno competitivo, o bien tomaron acciones para maximizar la competencia en el mercado. A México, por lo tanto, se le presenta la oportunidad de diseñar el marco normativo en el que se desarrollará el mercado de venta al menudeo de combustibles teniendo en cuenta los aciertos y errores de otras jurisdicciones.

En virtud de lo anterior, el presente reporte se basa en una revisión de la experiencia internacional en la apertura del sector de venta al menudeo de combustibles automotores y de las alternativas regulatorias que se han aplicado en diversas jurisdicciones para maximizar la competencia en dicho mercado.

Para realizar el análisis, se revisaron los antecedentes y la situación actual en cuanto a diversos aspectos de la regulación en más de 20 jurisdicciones, a saber: Alemania; Argentina; Australia; Austria; Brasil; Bulgaria; Canadá; Chile; Colombia; Corea; EE. UU. (California, Hawaii y Virginia); España; Francia; Grecia; Irlanda; Israel; Italia; Portugal; Reino Unido; y Turquía.

A partir de dicho análisis, AGON ha identificado diez acciones que favorecen la competencia en el mercado referido y que, de ser implementadas por las autoridades correspondientes, podrían resultar en un funcionamiento del mercado más eficiente que el que se observa en la actualidad y, por ende, en importantes beneficios para los consumidores y para la economía en su conjunto.

Las acciones que se identificaron son las siguientes:

1. *Resolver y prevenir concentración excesiva de estaciones de servicio (EDS) tanto a nivel de propiedad como de marca.*
2. *Donde no hay competencia entre EDS, regular precios.*
3. *Limitar la duración de los contratos entre el suministrador y las EDS (contestability).*
4. *Permitir la instalación de EDS de bandera blanca o multimarca.*
5. *No imponer distancias mínimas entre EDS.*
6. *Minimizar barreras artificiales a la entrada en el mercado de EDS.*
7. *Respetar la tendencia internacional para que las EDS desarrollen economías de escala o de alcance.*
8. *Obligar a que las EDS reporten sus precios ante la autoridad en tiempo real y a que exhiban sus precios al público en forma homogénea.*
9. *Separación de los componentes de los combustibles automotores: combustibles vs. aditivos (unbundling).*
10. *Fomentar una asignación competitiva de las EDS ubicadas en las autopistas.*

En las próximas secciones discutiremos la relevancia de cada una de estas acciones para promover la competencia, describiremos las buenas y las malas prácticas internacionales encontradas, y presentaremos una recomendación para su aplicación al caso mexicano. Asimismo, considerando que dichas recomendaciones sólo serán

efectivas en la promoción de competencia, en tanto exista competencia aguas arriba (i.e. en las actividades de refinación, transporte, almacenamiento y distribución al mayoreo de combustibles automotores), listaremos también algunas recomendaciones que la CRE debería tomar en cuenta para asegurar que ello efectivamente ocurra.

Por último, en el Anexo de este reporte se presenta una descripción de la organización industrial –y antecedentes relevantes, cuando el caso lo ameritaba- de los mercados de combustibles para vehículos automotores en 8 de las jurisdicciones analizadas. Dichas jurisdicciones son las más utilizadas para las recomendaciones en este reporte.

## ***II. Recomendaciones para promover la competencia en el mercado de venta al menudeo de combustibles automotores en México***

### **1. Resolver y prevenir concentración excesiva**

Las autoridades de competencia que se han abocado al análisis de los mercados de venta al menudeo de combustibles automotores han encontrado que cuanto mayor es la concentración en el mercado, menor es el incentivo de las EDS a ofrecer precios competitivos y un servicio de calidad. Cuanto mayor es la concentración, además, mayor es la viabilidad y los incentivos para que las empresas que participan en el mercado incurran en prácticas anticompetitivas como la fijación de precios, la segmentación de mercados o el desplazamiento de competidores.

En este sentido, las autoridades concluyeron que la competencia entre gasolineras se da en diferentes niveles. Por un lado se observa que, en general, salvo que se trate de autopistas, los consumidores de gasolina o diésel cargan combustible en EDS ubicadas en un radio cercano a su casa o trabajo, o en el trayecto entre estos dos puntos. Ello ha llevado a que en muchas jurisdicciones las autoridades de competencia hayan definido que el mercado geográfico en el que las EDS compiten es eminentemente local.

No obstante lo anterior, las autoridades de competencia también identificaron que, aun cuando por el lado de la demanda la competencia entre EDS se da a nivel local, dada la existencia de contactos multimercado, la existencia de prácticas anticompetitivas en ese nivel puede tener su origen en niveles de concentración elevados a nivel regional o nacional.

En tal virtud, y con el fin de impedir la concentración en pocas manos, muchas jurisdicciones intervienen para prevenir el desarrollo de prácticas anticompetitivas y asegurar una intensa rivalidad entre los participantes en el mercado. Al respecto, es importante mencionar que las autoridades de competencia no sólo procuran evitar que la concentración se dé a nivel de propiedad de las EDS, sino también a nivel de marca de las mismas.

### *Experiencias nacionales en materia de prevención de concentración:*

La experiencia internacional revela que existen diversos criterios tanto (i) para determinar si existe un alto grado de concentración económica, como (ii) para definir los mercados geográficos relevantes. A continuación se resumen las más relevantes.

**Israel.** Para analizar el grado de concentración en Israel, la autoridad de competencia comenzó por contabilizar las EDS que competían en un radio de 5 km -parámetro meramente indicativo- alrededor de cada EDS, y calcular el Índice Herfindahl-Hirschman. Como resultado, encontró que en muchas regiones las EDS pertenecían prácticamente a una sola compañía. En una siguiente etapa de análisis se introdujo flexibilidad en cuanto al cálculo de la distancia utilizada para definir el mercado geográfico, tomando en cuenta el número de habitantes del área adyacente a la EDS. Con base en este criterio se determinó que el mercado geográfico de las EDS en las zonas urbanas es relativamente pequeño, mientras que en las zonas rurales es de mayor tamaño.

**Reino Unido.** La Autoridad de Competencia y Mercados (CMA, por sus siglas en inglés), como sus predecesoras – la Office of Fair Trading y la Competition Commission – ha evaluado en diversas ocasiones los impactos que las concentraciones en el mercado de las EDS tienen sobre la competencia a nivel local. Entre los criterios que ha utilizado en dichos análisis está la relación que guardan las EDS involucradas en la transacción en cuanto a determinación de precios<sup>1</sup>.

Ello implica que las partes involucradas en la transacción reporten ante la CMA si la EDS de la otra parte es para la notificante un “marcador de precio” (*price marker*) en cada uno de los mercados locales analizados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase Asda Stores / Co-operative Group (2014) disponible en: [https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c10002f9/Asda\\_Co-op\\_Full\\_text\\_decision.pdf](https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c10002f9/Asda_Co-op_Full_text_decision.pdf), Sainsbury/Rontec (2014), nota al pie 11 disponible en: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/mergers\\_ea02/2012/Sainsbury-Rontec.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/mergers_ea02/2012/Sainsbury-Rontec.pdf), y Rontec / Total (2011) disponible en: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/mergers\\_ea02/2012/Rontec-Total-UIL.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/mergers_ea02/2012/Rontec-Total-UIL.pdf).

<sup>2</sup> La CMA define un marcador de precio como una EDS competidora a nivel local cuyos precios son monitoreados regularmente por la EDS analizada, por lo que la primera puede incidir sobre los precios de la segunda. Sainsbury/Rontec (2014), nota al pie 11 disponible en: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/mergers\\_ea02/2012/Rontec-Total-UIL.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/mergers_ea02/2012/Rontec-Total-UIL.pdf).

La CMA considera que una concentración puede generar riesgos en materia de competencia a nivel local si alguna de las siguientes condiciones se cumple<sup>3</sup>:

- cualquiera de las partes identifica a la otra como su marcador de precio principal;
- cualquiera de las partes identifica a una EDS de la otra parte como uno de tres (o menos) marcadores de precio en el mercado local; o
- cualquiera de las partes identifica la marca de la otra parte como una de las tres (o menos) marcas en su lista de EDS consideradas como marcadores de precio.

Además, la CMA toma en cuenta en su análisis si alguna EDS de cualquiera de las partes es el marcador de precio más cercano (medido en tiempo de recorrido en auto) de una EDS de la otra parte.

**Francia**<sup>4</sup>. La autoridad de competencia considera que la distribución al menudeo en autopistas y la distribución al menudeo fuera de autopistas son dos mercados producto distintos, debido a:

- diferencias de precios significativas entre el combustible que se vende en las EDS en autopistas y el que expenden las EDS fuera de autopistas;
- diferenciación de la demanda, pues la demanda está más cautiva en las EDS en autopistas que en las otras EDS; y
- las condiciones de acceso y el funcionamiento de la distribución de combustible en las autopistas difiere completamente de la distribución de combustible que se hace fuera de éstas.

Por lo tanto, la definición del mercado geográfico está en función del mercado producto de distribución de combustible al menudeo en autopistas o fuera de autopistas.

Si se trata de la venta al menudeo de combustible en las autopistas, el mercado geográfico es toda la red de autopistas en Francia. La autoridad de competencia

---

[a02/2012/Sainsbury-Rontec.pdf](https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c100002f9/Asda_Co-op_Full_text_decision.pdf) y Asda Stores / Co-operative Group (2014), nota al pie 20 disponible en: [https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c100002f9/Asda\\_Co-op\\_Full\\_text\\_decision.pdf](https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c100002f9/Asda_Co-op_Full_text_decision.pdf)

<sup>3</sup> Asda Stores / Co-operative Group (2014), nota al pie 20 disponible en: [https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c100002f9/Asda\\_Co-op\\_Full\\_text\\_decision.pdf](https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5498261bed915d4c100002f9/Asda_Co-op_Full_text_decision.pdf)

<sup>4</sup> Krenzer, Anne and Pauline Le More. The Bundeskartellamt's fuel sector inquiry: a French perspective. *European Competition Law Review*, 2012 33 (3), pp. 146-152.

considera que hay una “cadena de sustituibilidad” entre las EDS de cada autopista, ya que el grado de interconexión entre las autopistas da lugar a un efecto de reacción en cadena, que va de una autopista a otra.

Si se trata de venta al menudeo de combustibles fuera de las autopistas, el mercado geográfico se define localmente.

En el análisis de la concentración entre Total Raffinage Marketing SA y Shell (2009)<sup>5</sup>, la autoridad recordó que en numerosas decisiones, el ministro de economía había considerado que la dimensión geográfica de los mercados de venta de combustibles en EDS fuera de autopistas era local. De igual forma, citó la decisión de la Comisión Europea M. 1464, del 26 de marzo de 1999, sobre la concentración de Total y Petrofina:

*“El mercado geográfico para la venta de combustibles debe definirse con respecto a la demanda, integrada por los automovilistas que cargan combustible en las EDS localizadas cerca de sus centros de actividades, sin recorrer largas distancias. En consecuencia, la sustituibilidad entre estaciones de servicio, del lado de la demanda, parece estar geográficamente limitada”.*

En virtud de lo anterior, la autoridad de competencia decidió que el análisis se haría a nivel local considerando las diferencias en la densidad poblacional, y por tanto, en la fluidez de los automóviles para desplazarse en los centros poblacionales. En ese caso, la parte notificante proporcionó análisis con base en lo siguiente:

- zonas de un radio de 3 km para los centros poblacionales en París, Lyon, Marsella y Lille;
- zonas de un radio de 4 km para los centros poblacionales de Toulouse y Bordeaux;
- y
- zonas de un radio de 6 km para las zonas conurbadas de París y el resto de los centros poblacionales.

---

<sup>5</sup> Autorité de la concurrence. Décision n° 09-DCC-59 du 26 octobre 2009 relative à l’acquisition de 37 stations-service du réseau Shell par la société Total Raffinage Marketing SA, párrafos 12-21.

Al respecto, la autoridad de competencia señaló que la zona de 6 km es adecuada para los centros poblacionales que conforman pequeños pueblos, y también para tomar en cuenta la presión competitiva que ejercen las EDS de los hipermercados -que están en las afueras de las ciudades- sobre las EDS que están más cerca del centro de la ciudad.

Por otro lado, consideró que las zonas con radios de 3 y 4 km podían ser demasiado pequeñas para los centros poblacionales en cuestión, por lo que la parte notificante tuvo que proporcionar también evaluaciones de su posición y la de sus competidores en la totalidad del centro poblacional afectado por la operación.

Sin perjuicio de lo anterior, el tema de la definición geográfica exacta de los mercados locales se dejó abierta.

**Alemania.** Por lo que toca a la definición del mercado, la autoridad de competencia alemana (*Bundeskartellamt*), al igual que la francesa, considera como mercados diferentes la distribución al menudeo en autopistas y aquélla fuera de autopistas, debido, fundamentalmente, a que las condiciones de competencia en cada una son diferentes: dentro del mercado de EDS en autopista, las empresas tienen mucho poder discrecional<sup>6</sup>.

De igual forma, la autoridad de competencia alemana distingue entre gasolina y diésel, en virtud de que no son productos sustitutos: el consumidor no puede utilizar ambos productos si su auto está diseñado para uno u otro combustible.

En cuanto al mercado geográfico, en 2002, el Alto Tribunal Regional de Düsseldorf consideró que las EDS conformaban mercados geográficos locales, dado que los consumidores usualmente cargan combustible dentro de una zona delimitada, en relación con sus hogares, sus lugares de trabajo y cercanías. El Tribunal indicó que un radio de 25 km alrededor de la EDS era apropiado para definir ese mercado.

Posteriormente, durante una investigación que la autoridad de competencia de Alemania realizó acerca del sector de EDS en 2009, el método para definir el mercado se refinó por medio del llamado “modelo de accesibilidad”, que elaboró la Oficina

---

<sup>6</sup> Krenzer, Anne and Pauline Le More. The Bundeskartellamt's fuel sector inquiry: a French perspective. *European Competition Law Review*, 2012 33 (3), pp. 146-152. Disponible en: [http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/09DCC59\\_Decisionversionpublication.pdf](http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/09DCC59_Decisionversionpublication.pdf)

Federal para Construcción y Planeación Regional, y la definición de mercado obtenida fue confirmada por el Alto Tribunal Regional de Dusseldorf en 2010<sup>7</sup>.

El modelo de accesibilidad considera que, geográficamente, las alternativas reales para los consumidores son decisivas para evaluar la competencia bajo el principio de sustituibilidad de la demanda. Esto es, para los consumidores debe ser económicamente viable comprar los productos materia del análisis dentro del área en cuestión. Por lo tanto, la demanda puede estimarse en términos de la distancia o la accesibilidad en auto, medida en minutos.

En las zonas urbanas, la autoridad de competencia considera como aceptable una duración máxima de viaje de 30 minutos, y en las zonas rurales, de 60 minutos. Con base en ello, se definen los mercados rurales o urbanos correspondientes.

**Australia.** Hasta 2007 existía la prohibición, establecida en la *Petroleum Retail Marketing Sites Act 1980*, de que las compañías refinadoras tuvieran más del 5% del total de EDS, con el objetivo de contrarrestar la dominancia que esas compañías tenían en el mercado de refinación<sup>8</sup>.

### Propuesta para el caso Mexicano

Con base en la discusión precedente, se recomienda que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) – con la asesoría de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) - defina los niveles de concentración máximos aceptables según el mercado geográfico que se trate.

Al respecto, es importante señalar que sería de vital importancia que esta acción tenga lugar con anterioridad a que la liberalización del mercado entre en vigor. En efecto,

---

<sup>7</sup> Bundeskartellamt. “Fuel Sector Inquiry. Final Report in accordance with §32eGWB. Summary” Mayo 2011. p. 3. Disponible en: [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Sector%20Inquiries/Fuel%20Sector%20Inquiry%20-%20Final%20Report.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Sector%20Inquiries/Fuel%20Sector%20Inquiry%20-%20Final%20Report.pdf?__blob=publicationFile&v=14)

<sup>8</sup> Asimismo, por virtud de la *Petroleum Retail Marketing Franchise Act 1980*, todas aquellas EDS que vendían anualmente cantidades de combustible superiores a determinado parámetro, tenían que cumplir con ciertos términos y condiciones en sus acuerdos de franquicia. En 2007 ambas leyes se eliminaron para dar paso al *Oilcode*, que regula la participación de los proveedores, distribuidores y minoristas en el segmento minorista de la industria del petróleo aguas abajo.

hacerlo con posterioridad implicaría intervenir una vez que nuevas estructuras de mercado se hubieran materializado, lo que despertaría la oposición por parte de los incumbentes.

Naturalmente, una medida de ese tipo requerirá definir los mercados geográficos a los que se aplicarían los niveles de concentración en cuestión. Una alternativa en este sentido sería que para cada una de las gasolineras en el país, la CRE determinara su área de influencia y los niveles de concentración aceptables en la misma, tomando en cuenta las características estructurales de cada uno de los mercados involucrados. Sin embargo, si bien los resultados de dicho ejercicio estarían totalmente calibrados a las características de cada mercado, para implementarlo se requerirían recursos y tiempo de los que difícilmente la CRE dispone.

En vista de lo anterior, otra alternativa más realista consistiría en que, en un primer momento, la CRE determinara *ex ante* áreas de influencia y niveles de concentración para el universo de las gasolineras del país, diferenciándolas según su ubicación o alguna otra variable que a su juicio resultara relevante.

Con esta metodología, por ejemplo, la CRE podría determinar que en centros urbanos de más de 100,000 habitantes, ningún agente económico pueda ser propietario u operar más del 50% de las EDS existentes en un radio de 5 km (salvo que en dicho radio existan menos de dos EDS). En localidades con menos de 100,000 habitantes, incluyendo zonas rurales, dicho radio puede ser ampliado a 8 km. Complementariamente, la CRE debería establecer que, en los radios mencionados, sólo hasta el 50% de las EDS puedan operar bajo una misma marca comercial.

Toda vez que las variables en esta segunda alternativa muy probablemente necesitarán calibrarse en el tiempo, sería recomendable que la regulación establezca también la posibilidad de ser redefinidas por la CRE cada cierto periodo (por ejemplo, tres años), o cuando circunstancias excepcionales así lo ameriten.

## 2. Regular precios donde no hay competencia

En buena parte de las jurisdicciones revisadas en el marco de este estudio<sup>9</sup> se deja a las fuerzas del mercado la determinación de los precios de los combustibles automotores.

Como sugiere la teoría, en esas jurisdicciones la evidencia muestra que, *caeteris paribus*, los precios tienden a ser más bajos en las zonas donde existe competencia en la venta al menudeo de combustibles en comparación con aquellas zonas donde no hay competencia o ésta es limitada, como las zonas rurales o las autopistas<sup>10</sup>.

Adicionalmente, en el caso de las zonas rurales, los precios son más elevados por otros factores como<sup>11</sup>: i) las EDS pequeñas despachan poco volumen de combustibles y sus titulares, generalmente personas físicas, tienen menor acceso a crédito para financiar el combustible (o para modernizar sus instalaciones) y; ii) sus costos de operación (entre otros, el de transporte) son por lo general más altos que los que asumen las EDS en zonas urbanas.

En vista de lo anterior, y para evitar que en esas áreas con escasa competencia (o que por sus características estructurales la misma no puede desarrollarse) los consumidores sean víctimas de precios excesivos o servicios de baja calidad, en algunas de las jurisdicciones se optó por regular los precios de los combustibles en las EDS.

---

<sup>9</sup> En Portugal, hasta 2004 el precio de venta al menudeo de combustible estuvo controlado mediante la fijación de precios máximos de venta al público para la gasolina sin plomo (en función de los costos del petróleo y de los impuestos). Aunque era posible que las EDS establecieran precios menores, generalmente las EDS adoptaban el precio máximo. La liberalización, ordenada en la Disposición Ejecutiva no. 1423-F/2003 del 31 de diciembre de 2003, tuvo lugar, por un lado, porque el gobierno consideró que el establecimiento de precios máximos impidió que hubiera competencia y beneficios para los consumidores, y por otro, por la necesidad de seguir la política adoptada por la Unión Europea. *Portaria nº 1423-F/2003 de 31 de Dezembro de 2003, DR 301 - SÉRIE I-B 6º SUPLEMENTO Emitido Por Ministérios das Finanças e da Economia*. Disponible en: <http://www.iapmei.pt/iapmei-leg-03.php?lei=2593>

<sup>10</sup> En Alemania se observó que las EDS de autopista cobran precios altos y venden volúmenes mayores que los que venden las EDS fuera de autopista. Parte del problema era la falta de competencia entre EDS en autopista, originada por la asignación de licencias con base en un modelo de cuotas, así como el cálculo de la contraprestación que las EDS deben pagar con base en la cantidad de que se explica en la sección 10 de este documento.

<sup>11</sup> OFT, Price and choice in remote communities. Junio 2012, p. 20

### *Experiencias nacionales en materia de regulación de precios:*

**Grecia.** Aunque las compañías petroleras y las EDS pueden establecer libremente sus precios y márgenes, el gobierno tiene la facultad de establecer precios máximos si considera que el mercado no está funcionando debidamente o que los precios son excesivos - especialmente en determinadas regiones o en zonas geográficas pequeñas<sup>12</sup>. Asimismo, puede imponer un precio mínimo a la venta de combustible al consumidor (atribución que, de hecho, la autoridad de competencia de esa jurisdicción recomendó eliminar)<sup>13</sup>.

**Turquía.** La ley otorga facultad a la autoridad para determinar, hasta por dos meses, precios máximos o mínimos y otras medidas necesarias para atender situaciones derivadas de acuerdos o actividades que tengan por objeto, o puedan resultar en la obstaculización o restricción de la competencia<sup>14</sup>.

**Colombia.** El precio de los combustibles en las EDS se determina según dos regímenes de precios: (i) libertad vigilada y (ii) libertad regulada.

El régimen de libertad vigilada, que rige en aquellas áreas donde existe competencia, se caracteriza por que los distribuidores minoristas fijan sus márgenes libremente.

En el régimen de libertad regulada, que rige en aquellas zonas donde la autoridad determina la ausencia de competencia u otros factores que la justifican, el precio máximo de venta al público de los combustibles se obtiene a partir de una fórmula que resulta de la suma de los siguientes conceptos<sup>15</sup>:

- el precio máximo de venta en planta de abasto mayorista;

---

<sup>12</sup> OECD, Competition, p. 125

<sup>13</sup> OECD, Competition, p. 130

<sup>14</sup> Dado que las restricciones estructurales favorecen que las EDS compitan más por marca o por ubicación que por precios, la autoridad ya ha ejercido esa facultad y ha establecido precios máximos y restricciones en los márgenes de los distribuidores y de las EDS. Sin embargo, las cuestiones estructurales han impedido que estas medidas temporales tengan un efecto sostenido en la competencia en este mercado.

<sup>15</sup> Resolución 8 2438 de diciembre 23 de 1998.

<http://www.esu.com.co/esu/images/Descargables/PDF/Resolucion%2082438%20de%20diciembre%2023%20de%201998.pdf>

- el margen del distribuidor minorista (i.e., EDS), que es un valor que fija la autoridad con base en los costos de operación y mantenimiento, así como los gastos de administración y ventas. Este valor se actualiza anualmente por la inflación;
- el valor que resulte de aplicar un porcentaje por evaporación, pérdida o cualquier otro concepto que afecte el volumen de la gasolina, que se fija para cada periodo; y
- los costos de transporte por galón de combustible desde la planta de abasto más cercana (o de donde se abastezca el municipio) hasta la EDS. Tiene un valor mínimo, que se ajusta anualmente.

Al ser un precio máximo, es posible que el precio de venta al público de determinadas EDS sea menor, dependiendo de las eficiencias específicas de cada una.

**Canadá.** No hay regulación de precios a nivel federal, pero sí a nivel provincial. Sin embargo, en algunas provincias, esas regulaciones (que contemplan precios mínimos y máximos) se impusieron mayormente para proteger a las EDS independientes o pequeñas de los precios supuestamente “predatorios” de las compañías verticalmente integradas y de la especulación de precios<sup>16</sup>.

Para los casos en que los efectos de dicha regulación han sido evaluados, como en Nueva Scotia, los resultados arrojaron que los precios regulados de venta al público son mayores que los de mercado, por lo que el beneficio neto que recibe el consumidor es cuestionable: por un lado, tiene mayor certidumbre sobre los precios y sus variaciones, y tiene diversas opciones para cargar combustible -sobre todo en la zonas rurales, donde las EDS se ven menos afectadas y su desaparición es menor-, y por otro, paga precios más altos por el combustible.

### Propuesta para el caso Mexicano

La mayoría de las experiencias internacionales analizadas para el presente estudio revela que la regulación de precios debería aplicarse únicamente cuando no existan condiciones de competencia. Dichas experiencias revelan, además, que a fin de

---

<sup>16</sup> OECD, Competition, p.356

minimizar los efectos adversos de la regulación sobre la competencia y el consumidor, la misma debería involucrar únicamente la imposición de precios máximos.

En este sentido, en México podrían observarse dos regímenes de precios, como sucede en Colombia: un régimen donde los precios se fijen libremente en el mercado, que aplicaría en los mercados geográficos donde exista competencia, y un régimen de precios controlados, aplicable en los términos señalados anteriormente.

En tal virtud, se recomienda que, de manera previa a la liberación de precios, la CRE defina los mercados geográficos relevantes en el mercado de venta al menudeo de combustibles, y que una vez realizados los análisis de concentración correspondientes, determine qué EDS deberán sujetarse a los precios máximos que ella determine.

Una alternativa en este sentido podría ser, por ejemplo, sujetar a regulación de precios a todas aquellas EDS que en su área de influencia no enfrenten competencia o bien sólo compitan con una EDS. Al igual que para los límites a la concentración discutidos anteriormente, la determinación sobre las EDS sujetas a regulación debería poder ajustarse cuando los cambios en las condiciones de mercado lo ameriten (por ejemplo, cuando en un mercado geográfico las condiciones de competencia se modifiquen).

### **3. Limitar la duración de los contratos entre el suministrador y las EDS (contestability)**

En todas las jurisdicciones analizadas, la integración vertical entre refinadores y/o distribuidores y EDS está permitida.

En línea con la literatura en la materia, en la mayoría de las jurisdicciones se reconoce que dicha integración tiene efectos positivos sobre el funcionamiento eficiente del mercado y sobre el bienestar de los consumidores debido a que, entre otras cosas, ayuda a eliminar problemas de *free-riding*, reduce externalidades negativas derivadas de la falta de coordinación y logística entre la empresa de refinación y la EDS, elimina costos de transacción, ayuda al establecimiento de economías de red y escala, e incentiva la competencia inter-marca.

Con mínimas diferencias entre países, la integración vertical entre refinadores/distribuidores y EDS se materializa a través de distintas formas contractuales, que a continuación se listan:

- COCO (Company Owned-Company Operated): el refinador/distribuidor es propietario de la EDS y emplea a su administrador. El refinador/distribuidor fija el precio de venta de los combustibles que se comercializan en la EDS.
- CODO (Company Owned – Dealer Operated): la EDS es propiedad del refinador/distribuidor pero su administración es independiente. El administrador compra los combustibles al precio mayorista fijado por el refinador/distribuidor pero tiene el derecho de establecer los precios de venta al consumidor final.
- DOCO (Dealer Owned –Company Operated): La EDS es propiedad de un tercero distinto al refinador/distribuidor pero se la renta a éste último. Esta forma contractual es bastante infrecuente y por lo general se presenta en mercados geográficos con altas barreras a la entrada y cuando la ubicación de la EDS es muy valiosa.
- DODO (Dealer Owned – Dealer Operated): Este arreglo contractual varía entre países. En los Estados Unidos, por ejemplo, el refinador/distribuidor no tiene inversión en la EDS y las decisiones sobre precios y servicio están asignadas a su propietario. Las únicas limitaciones a las decisiones del propietario involucran la calidad y el etiquetado del producto. Mientras tanto, en Argentina los refinadores/distribuidores usualmente aportan capital de inversión (a través de créditos) para reacondicionar la EDS y dan en comodato al propietario de la misma las bombas y otros equipos por la duración del contrato entre ellos. Para poder acceder a estos beneficios, los propietarios de las EDS deben seguir estrictas reglas respecto de la apariencia de los establecimientos.

En Estados Unidos, COCO y CODO han sido las formas contractuales predominantes. Por el contrario, en la mayoría de los países de Europa, Argentina y México, más de la mitad de los contratos entre refinadores/distribuidores y EDS adoptan la forma DODO. De acuerdo con Serebrisky (2003), esto podría deberse a que en estos países es más difícil para un refinador/distribuidor controlar a sus empleados y, por lo tanto, es más económico operar una red de EDS bajo los arreglos DODO. También podría ser el caso

de que en estos países la relación cliente-administrador de la EDS tiene más peso en la decisión de dónde comprar combustibles<sup>17</sup>.

Destaca que en los países donde la forma contractual preminente es DODO, las autoridades sectoriales y de competencia han puesto particular atención a la duración de los contratos entre refinadores/distribuidores y EDS, debido a que observaron que los refinadores/distribuidores por lo general firmaban contratos con las EDS por largos periodos de tiempo – mayores que la duración optima requerida para amortizar cualquier crédito o inversión en el establecimiento –con el objetivo de minimizar la posibilidad de perder sus EDS a manos de competidores. Esta práctica, al generalizarse, representaba una importante barrera a la entrada para nuevos competidores, en particular nuevos refinadores/distribuidores pues les impedía alcanzar la escala mínima eficiente de EDS para poder competir con los incumbentes.

En vista de esta problemática, una buena parte de los países, donde la forma contractual predominante entre refinadores/distribuidores es DODO, adoptaron regulaciones para limitar la duración de los contratos.

#### *Experiencias nacionales en materia de duración de contratos:*

**Argentina.** Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, las autoridades sectoriales emitieron una regulación para limitar la duración de los contratos en cuestión a no más de 5 años<sup>18</sup>.

**Europa.** En el 2006, la Comisión Europea aceptó compromisos de la petrolera española, Repsol, para reducir el plazo de sus contratos con diversas EDS para el suministro de gasolina y diésel. A la Comisión Europea le preocupaba que la red de contratos que tenía Repsol con las EDS independientes, y la duración de los mismos,

---

<sup>17</sup> Téngase en cuenta que en países como Argentina o México el problema de adulteración de los combustibles es bastante frecuente. En estos países, por lo tanto, es muy importante para el cliente confiar en quien administra la EDS y es más probable que esta confianza se desarrolle cuando el administrador es el propietario de la EDS toda vez que a él le tocaría asumir todos los costos de perder un cliente.

<sup>18</sup> Serebrisky Tomás, *The role of advocacy in competition policy. The case of the Argentine gasoline market*, World Bank Research Working Paper 3130. Septiembre de 2003, pp 22-23.

impidieran la entrada de nuevos competidores y afectaran la competencia inter-marca. Por consiguiente, Repsol se comprometió, entre otras, a reducir el plazo de sus contratos por un máximo de 5 años<sup>19</sup>.

**Israel.** El mercado de distribución de combustibles en Israel sufrió reformas sustanciales (1988) para incentivar la competencia en el sector. La autoridad antimonopolios consideró que los largos plazos de exclusividad de los contratos de distribución –que oscilaban entre los 50 y 100 años- representaban fuertes barreras a la entrada para competidores potenciales. En 1998<sup>20</sup>, los tribunales de Israel establecieron ciertos criterios para la duración de los contratos de distribución, mismos que dependen de la relación que existe entre la compañía petrolera y el minorista:

- 1 año para las EDS que son propiedad y son operadas por terceros independientes;
- 3 años para las EDS existentes en donde la compañía petrolera es propietaria del inmueble; y
- 6 años para EDS que sean de nueva creación y financiadas por la compañía petrolera.

**Italia.** La Ley 27/2012 (“Legge 27/2012”), dio por terminados todos los acuerdos de exclusividad entre las compañías de petróleo y las EDS. De esta forma, tanto los operadores de las EDS como quienes ostentan autorización para distribuir combustible pueden comprarlo a cualquier productor o revendedor, conforme a lo dispuesto en las regulaciones nacional y europea. Asimismo, desde el 30 de junio de 2012, cualquier cláusula contractual que prevea alguna forma de exclusividad para que las EDS adquieran combustible, dejó de tener efecto. En estos casos, se estableció que las partes pueden libremente renegociar las condiciones económicas y el uso de la marca.

---

<sup>19</sup> Ver, Incardona Rossella, *Distribution Agreements under EC Competition Law*, Discourse on the adoption of a truly more economic approach in the assessment of vertical restraints for the sake of business and consumers. Octubre de 2005, pp. 31-32. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1185371>; Comisión Europea, Dirección General de Competencia, *Competition: Commission increases competition in Spanish service station market – frequently asked questions*, MEMO/06/163. Abril de 2006; y Comisión Europea, Dirección General de Competencia, *Competencia: La Comisión aumenta la competencia en el mercado español de estaciones de servicio*, IP/06/495, abril 2006.

<sup>20</sup> Caso No. 469/98 *In re Delek*, Israel.

Además, dicha ley dispuso que los terceros independientes están habilitados para abrir tantas EDS como deseen -independientemente de que existan cláusulas contractuales que dispongan lo contrario. El objetivo explícito de esta última medida fue dotarlos de mayor capacidad tanto para adquirir combustible al mayoreo, como para obtener mejores condiciones en los servicios de almacenamiento y transporte.

Finalmente, en países como **Irlanda, Bulgaria o Portugal**, aun cuando las disposiciones regulatorias no establecen la duración que deben tener los contratos de distribución entre las compañías petroleras y las EDS, la práctica es que los mismos tengan una duración de entre 1 y 6 años.

#### Propuesta para el caso mexicano

Como se ha descrito anteriormente, parece seguro afirmar que, cuando la forma contractual más generalizada es la DODO (como ocurre actualmente en México y es previsible que continúe una vez liberalizado el mercado), el plazo de exclusividad en los contratos de distribución que tiene mayor aceptación a nivel global es de no más de 5 años. Se recomienda, por lo tanto, que la regulación en México establezca dicho plazo como el máximo permitido. Asimismo, se recomienda dotar a la regulación que se introduzca en este sentido de la flexibilidad necesaria para modificar el plazo en cuestión después de cierto tiempo (por ejemplo, 5 años) si las circunstancias del mercado así lo ameritan.

#### **4. Permitir que existan EDS con bandera blanca o multimarca**

La regulación en la mayoría de las jurisdicciones analizadas para este estudio permiten la operación de EDS de “bandera blanca”, es decir, EDS que no ostentan una marca de combustible en específico y venden combustible sin marca.

En general, en todas estas jurisdicciones se ha observado que este tipo de EDS, en la medida que conformen nuevas redes de distribución de un nuevo operador o se adhieran a otras existentes de menor tamaño, son una fuente de mayor competencia en el sector. En efecto, este tipo de EDS usualmente no sólo pueden comprar el

combustible que venden al proveedor más barato sino que además, al no tener contactos multimercado con sus competidores, están más dispuestas a disminuir los precios para así aumentar sus participaciones de mercado.

*Experiencias nacionales en materia de EDS con bandera blanca o multimarca:*

**España.** El 45% de las EDS son independientes (son propiedad del mismo que las opera, no de los operadores al por mayor) o de bandera blanca<sup>21</sup>.

**Israel.** Aunque el 85% del mercado está en manos de cuatro grandes compañías de refinación, también existen EDS que califican como “independientes”, ya sea porque son propiedad de pequeñas compañías que compiten agresivamente para ganar mercado, o porque no están afiliadas a ninguna de las cuatro grandes compañías y no tienen contratos de exclusividad con ellas para allegarse de combustible<sup>22</sup>.

**Brasil.** La existencia de EDS independientes (o revendedores autónomos) es obligatoria, ya que los distribuidores mayoristas no pueden integrarse verticalmente con las EDS. Las EDS independientes pueden o no tener un contrato de exclusividad con determinado distribuidor, y pueden adquirir combustible de cualquier distribuidor, sin estar obligadas a operar como franquicias de determinada marca de distribuidor de gasolina. Incluso, pueden adquirir combustible de diversos distribuidores mayoristas y comercializarlos en una misma EDS, siempre que identifiquen claramente en cada bomba despachadora la marca del distribuidor que le suministró el combustible respectivo.

**Australia.** En el occidente del país se estableció la “regla 50-50”, que otorga a las EDS el derecho de comprar hasta el 50% de sus requerimientos de suministro a un proveedor distinto a aquel que es su proveedor principal por contrato (*i.e.*, franquiciatario), a cambio de lo cual, las EDS tienen la obligación de etiquetar apropiadamente el combustible y almacenarlo por separado<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Véase: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37\\_12.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37_12.pdf), p. 56.

<sup>22</sup> OECD, *Competition* pp. 147 y 148.

<sup>23</sup> En Australia, las EDS que están dentro del sistema de franquicia son propiedad de las compañías refinadoras (BP, Caltex, Shell y Mobil Oil) o son arrendadas por éstas, de forma que los franquiciatarios

Sólo en dos de las jurisdicciones analizadas para este estudio la regulación no permite la existencia de EDS de bandera blanca: Turquía y Colombia.

**Turquía.** Hasta hace más de una década, las EDS de bandera blanca eran uno más de los participantes en el mercado minorista de combustibles y eran una fuente importante de presión competitiva sobre las EDS integradas verticalmente. Sin embargo, a partir de 2003, y como resultado de acusaciones de que estas EDS se allegaban de combustible de importación, la regulación que se introdujo desde entonces prácticamente implicó su desaparición<sup>24</sup>. Más precisamente, si bien dicha regulación no prohibió su existencia, en ella se establece tanto la obligación de que las EDS suscriban acuerdos de distribución y compra exclusivas de combustibles con refinadores/distribuidores mayoristas, como la prohibición de que un distribuidor surta combustible a una EDS que se surte de otro refinador/distribuidor<sup>25</sup>.

**Colombia.** Como resultado del Decreto 4299 de 2005, la existencia de EDS de bandera blanca no está permitida. En efecto, el decreto en cuestión establece que las EDS tienen como obligaciones, entre otras, “abstenerse” de adquirir combustibles simultáneamente de dos o más distribuidores mayoristas, exhibir la marca comercial del distribuidor mayorista que lo abastece y no vender combustibles de otra marca comercial diferente a la que tenga exhibida<sup>26</sup>. Asimismo, se exige el uso de marcadores en toda la gasolina que se almacene, maneje, transporte o distribuya en su territorio.

---

no tengan que realizar grandes inversiones para poner en marcha la EDS. En principio deben vender exclusivamente los productos del franquiciatario y a cambio, reciben apoyo financiero, de mercadotecnia, o gerencial, entre otros. En 2001, las empresas refinadoras se opusieron a la regla del 50-50 en tanto que esta medida:

- impediría garantizar la calidad del combustible que se vende en las EDS franquiciadas;
- incrementaría el riesgo ambiental (porque si el combustible proviniera de fuentes diversas, las compañías refinadoras no podrían monitorear adecuadamente las pérdidas de combustible, y en caso de peligro, sería más complicado identificar claramente quién es el responsable de prevenir o reparar el daño); y
- haría inviable el esquema de franquicia, por lo que éstas tenderían a desaparecer, y se eliminaría una alternativa de competencia para dar paso a EDS de bandera blanca o de cadenas más pequeñas, que son menos eficientes.

Fuente: Australian Institute of Petroleum. Submission by the Australian Institute of Petroleum to the inquiry into motor vehicle fuel prices by the ACT Independent Competition and Regulatory Commission, pp. 17 y 18. Disponible en: <http://www.icrc.act.gov.au/wp-content/uploads/2013/02/australiancallinan.pdf>

<sup>24</sup> OCDE, Competition p. 314

<sup>25</sup> OCDE, Competition pp. 312 y 315

<sup>26</sup> Véase: [http://www.sipg.gov.co/sipg/documentos/Servicios/Dec\\_4299\\_2005.pdf](http://www.sipg.gov.co/sipg/documentos/Servicios/Dec_4299_2005.pdf)

Estos marcadores permiten obtener información sobre la procedencia y calidad del combustible, con el fin de atacar la evasión de impuestos, el contrabando, el acaparamiento, la especulación, el hurto y la adulteración de combustibles. Si se detecta que una EDS, un distribuidor mayorista o un transportista están en posesión de combustible que no está marcado, pueden ser acreedores a una multa, a que se les obligue a suspender el servicio o a que se les cancele la autorización para almacenar, distribuir o transportar combustibles<sup>27</sup>.

Como se puede observar, las dos jurisdicciones donde la operación de EDS de bandera blanca se ha impedido por vía legal tienen antecedentes de tráfico de combustible. Empero, el tráfico puede combatirse con el uso de marcadores y mediante otras acciones<sup>28</sup>, sin necesidad de recurrir a prohibir que surjan y operen EDS de bandera blanca.

### Propuesta para el caso mexicano

La experiencia internacional revela que las EDS de bandera blanca pueden inyectar dinamismo a la competencia en el mercado toda vez que:

- tienen menores incentivos a coludirse con las EDS de los distribuidores mayoristas o de las refinerías;
- al no estar obligadas a adquirir el combustible de un mismo distribuidor, pueden optar por la opción más barata (y ejercer presión sobre éstos para que les ofrezcan menores términos)<sup>29</sup>;

---

<sup>27</sup> Decreto 1503 de 2002, "Por el cual se reglamenta la marcación de los combustibles líquidos derivados del petróleo en los procesos de almacenamiento, manejo, transporte y distribución". Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5992>

<sup>28</sup> En Colombia por ejemplo, el referido Decreto establece como obligaciones de la EDS:

- a) Enviar a la Unidad de Planeación Minero energética, trimestralmente y en los formatos y mediante los mecanismos que ésta determine, un informe consolidado de las operaciones llevadas a cabo que contenga: el volumen recibido, el volumen entregado, el tipo de producto, origen y destino de producto.
- b) Abstenerse de recibir combustibles líquidos de autotanques que no porten la guía única de transporte o que no cumplan las normas aplicables
- c) Reportar al Distribuidor Mayorista al momento de la facturación, el o los municipios en los que se consumirán los combustibles entregados.

<sup>29</sup> Esto es cierto en la medida en que la EDS pueda adquirir combustible de distribuidores distintos a los que surten a las EDS de marca, pues de lo contrario, es muy probable que los precios entre las EDS de

- tienen independencia en cuanto al establecimiento de precios y descuentos, así como estándares de calidad en el servicio;
- si son suficientemente numerosas o grandes, pueden consolidar sus volúmenes de compra y obtener precios más favorables; y
- contribuyen al desarrollo y consolidación de la infraestructura y logística necesaria para la importación de combustibles.

Por consiguiente, es altamente recomendable que la regulación en México prevea lo conducente para el surgimiento y consolidación de este tipo de EDS, incluso bajo modelos como el del mercado brasileño, y que en el momento en que se abra el mercado en México, este modelo resulte atractivo para algunas de las EDS ya existentes.

## 5. No imponer distancias mínimas entre EDS

En general, las regulaciones de las jurisdicciones revisadas para elaborar este estudio no contemplan – o dejaron de hacerlo - distancias mínimas entre EDS toda vez que ellas no se justifican por cuestiones de seguridad o protección civil (como muchas veces lo argumentan sus promoventes) y tienen por efecto limitar artificialmente la competencia en el mercado. A continuación se describen las experiencias más relevantes en la materia.

### *Experiencias nacionales en materia de distancias mínimas entre EDS:*

**España.** Hasta antes de 1995 la regulación establecía distancias mínimas para la ubicación de EDS. Sin embargo, en 1995 se eliminó por completo este requisito. En el decreto que así lo dispuso, se señala que el objetivo que se persigue con la eliminación

---

marca y las EDS de bandera blanca sean similares, como sucede en Portugal. Véase OECD, Competition. p.237.

es “avanzar en el desarrollo del mercado de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos, promoviendo un mayor grado de competencia en el mismo”<sup>30</sup>.

**Italia.** En un ejercicio consistente en identificar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado al menudeo de gasolinas, la autoridad de competencia italiana - la *Autorità Garante de la Concorrenza e del Mercato* - identificó como una de las más importantes a las distancias mínimas entre EDS. Siguiendo sus recomendaciones, ese requisito se eliminó por completo en 2008<sup>31</sup>.

Ahora bien, existen casos en los que la existencia de distancias mínimas entre EDS se ha establecido, no con el fin de limitar la competencia, sino con la intención, al menos explícita, de fomentarla.

**Israel.** Dados los altos niveles de concentración en el mercado y las significativas barreras para que nuevos competidores ingresen al mismo (v.gr., procedimientos burocráticos sumamente largos y complejos para construir nuevas EDS, o escasez de terrenos en las ciudades y en algunas carreteras), el artículo 4 de la *Fuel Market Act* de Israel contempla distancias mínimas pero únicamente entre EDS que ostentan la bandera de una misma compañía. Esas distancias consisten en un kilómetro en línea recta sobre calles de las ciudades y diez kilómetros cuando las EDS están ubicadas sobre los caminos que conectan a los centros poblacionales<sup>32</sup>. La ley en cuestión contempla, además, que si un refinador/distribuidor quiere suscribir un contrato para establecer una EDS o adquirir los derechos de una existente, pero ya opera EDS localizadas a una distancia inferior a la establecida en la ley<sup>33</sup>, entonces deberá obtener la autorización de la autoridad de competencia para poder operar<sup>34</sup>.

**Hawaii y Virginia, EE.UU.** Si bien se permite la integración vertical entre refinadores/distribuidores y EDS, la regulación en estos estados contempla la existencia

---

<sup>30</sup> Real Decreto 155/1995, de 3 de febrero, por el que se suprime el régimen de distancias mínimas entre establecimientos de venta al público de carburantes y combustibles petrolíferos de automoción. Disponible en: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-4200](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-4200).

<sup>31</sup> OECD, Competition in Road Fuel p. 357.

<sup>32</sup> OECD, Competition in Road Fuel p. 149.

<sup>33</sup> Cabe notar que la ley no prevé limitantes para la EDS ya existentes, por lo que la disposición sólo aplica a las “nuevas” EDS. OCDE, Competition. p.149.

<sup>34</sup> OECD, Competition in Road Fuel p. 149.

de distancias mínimas. Al igual que en Israel, sin embargo, dicha regulación tiene por objetivo explícito prevenir la concentración excesiva en el mercado.

En las áreas urbanas de Hawaii no puede existir una nueva EDS operada por una compañía de refinación dentro de un radio de 1/8 de milla (aproximadamente, 200 metros) de la EDS de un operador independiente. Fuera de las áreas urbanas ese radio es de 1/4 de milla (aproximadamente, 400 metros).

De manera similar, en Virginia, las nuevas EDS operadas por compañías de refinación deben estar por lo menos a 1.5 millas (alrededor de 2.4 km) de las EDS de operadores independientes<sup>35</sup>.

### Propuesta para el caso mexicano

La experiencia de las jurisdicciones analizadas para este reporte revela que la imposición de distancias mínimas entre EDS es una práctica que, por sus efectos adversos sobre la competencia, o ha sido abandonada o no está contemplada. En los pocos casos en que se establece, además, tiene el objetivo explícito de prevenir la concentración excesiva en el mercado.

Nuestra recomendación para el caso mexicano, por lo tanto, es no introducir distancias mínimas en las reglas que gobiernen el mercado al menudeo de combustibles. Toda vez que la concentración excesiva puede ser prevenida de manera más efectiva con medidas como las recomendadas en la primera sección de este reporte, creemos que esta medida no debe ser utilizada ni cuando el objetivo para hacerlo sea promover competencia.

## **6. Minimizar barreras artificiales a la entrada y expansión de competidores**

La imposición de distancias mínimas entre EDS no es la única regulación que puede limitar o impedir la entrada de nuevos competidores al mercado minorista de combustibles. En efecto, las distintas experiencias nacionales analizadas para este

---

<sup>35</sup> OECD, "Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing", 2008, p. 170.

reporte revelan que son muchas las regulaciones que pueden tener efectos distorsivos sobre la competencia, y afectar adversamente el funcionamiento eficiente de los mercados y el bienestar de los consumidores. A continuación se describen algunas de esas regulaciones.

*Experiencias nacionales en materia de barreras artificiales a la entrada y expansión de competidores:*

**Israel.** Dada la complejidad y duración de los trámites para abrir una EDS -en promedio, la autoridad tarda siete años en resolver-, las personas que tienen algún terreno disponible para poner una EDS prefieren pedir a las compañías incumbentes que hagan el trámite – ya que conocen a fondo el proceso burocrático- en lugar de hacerlo ellas mismas<sup>36</sup>. Esto no hace más que acentuar la importante concentración que existe en el mercado.

**España.** Aunque el Real Decreto Ley 6/2000 estableció medidas para facilitar la construcción de nuevas EDS en los hipermercados, parece haber discrepancia entre la legislación del Estado y las legislaciones autonómicas o locales, pues no queda claro que las segundas queden subsumidas a las primeras. En consecuencia, si las legislaciones autonómicas o locales de España no contemplan la construcción de EDS en los hipermercados, se anula el propósito del Real Decreto, pues tales legislaciones “se constituyen como una barrera de entrada en este sector que retrasa y paraliza nuevas inversiones que podrían dinamizar el sector de la distribución de carburantes y el despliegue de nuevas instalaciones más eficientes<sup>37 y 38</sup>”.

---

<sup>36</sup> OECD, Competition. p. 149

<sup>37</sup> Comisión Nacional de Energía (CNE), “El Mercado Español de la Distribución de Gasolina y Gasóleo a través del Canal de Estaciones de Servicio”, octubre de 2012, p. 23. Disponible en: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37\\_12.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37_12.pdf)

<sup>38</sup> Al respecto, para evitar posibles discrepancias, el Tribunal Superior del País Vasco, entre otras medidas, dictó que “[l]as licencias municipales necesarias para la construcción de instalaciones y su puesta en funcionamiento se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica la resolución expresa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la presentación de su solicitud”.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid concluyó que el mencionado Real Decreto

- “contiene medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, con carácter general para conseguir la liberalización de la economía española,

**Turquía.** Son varias las regulaciones que operan como una restricción a la competencia<sup>39</sup>:

- Para la renovación de licencias se exige que cada distribuidor venda al menos 60,000 toneladas por año, lo que obliga a los distribuidores pequeños a operar en áreas residenciales con afluencia;
- Hay una restricción legal para la ubicación de las EDS en relación con las estaciones de gas LP: las distancias entre dos estaciones de este tipo que estén en el mismo sentido de la calle no debe ser inferior a 10 km en las carreteras y a 1 km en la ciudad.

**Grecia:** La regulación aplicable al sector de distribución y venta de combustibles:

- contempla restricciones zonales, que dificultan la entrada de los hipermercados al mercado de venta al menudeo de combustible.
- establece restricciones a las horas de servicio de las EDS, lo que reduce las opciones con que cuenta el consumidor<sup>40</sup>.

Además, en ese país existen otras restricciones que la autoridad de competencia ha identificado y ha recomendado eliminar, ya que pueden constituir barreras a la entrada, tales como:

- la prohibición de poseer o utilizar instalaciones de almacenamiento distintas a las consignadas en su licencia de operación;
- la prohibición de poseer u operar auto tanques distintos a los consignados en su licencia de operación;

---

aumentar la capacidad de crecimiento potencial y la productividad de los mercados energéticos, creando una flexibilización del marco económico en el que operan los agentes productivos”;

- que tales medidas atienden “a criterios objetivos y valores genéricos imperantes en todo el territorio español que han de primar sobre las competencias concretas y específicas de las Comunidades Autónomas a fin de cumplir los criterios de solidaridad y uniformidad que vienen impuestas por la pertenencia a un Estado único”, y
- por consiguiente, “las normas jurídicas de competencia exclusiva autonómica... han de estar en consonancia con las pautas de actuación de la política general del Estado”. Comisión Nacional de Energía (CNE), “El Mercado Español de la Distribución de Gasolina y Gasóleo a través del Canal de Estaciones de Servicio”, octubre de 2012, p. 22. Disponible en: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37\\_12.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37_12.pdf)

<sup>39</sup> OCDE, Competition in Road Fuel, p. 312.

<sup>40</sup> OECD, Competition. p. 126.

- la limitación de un determinado número de vehículos (autotanques) registrados por cada propietario de EDS;
- la prohibición de que los autotanques transporten combustible a EDS independientes -individuales o consorcios- (se debe permitir siempre que el autotanque ostente claramente el nombre del distribuidor autorizado, *i.e.*, propietario de una EDS o de un consorcio de EDS).

**Australia.** De acuerdo con un reporte fechado en 2001:

- existían restricciones de planeación urbana, que incrementaban artificialmente el valor de los terrenos para ubicar una EDS (que generalmente eran propiedad de los desarrolladores y los rentaban las compañías refinadoras para que instalaran EDS), y por tanto, aumentaban los costos de abrir u operar la EDS;
- existían restricciones sobre los negocios complementarios, por ejemplo, en cuanto al tamaño de las tiendas de conveniencia<sup>41</sup>.

**Brasil.** Se prohíbe construir EDS de autoservicio (*i.e.*, aquellas en las que el propio consumidor maneja la bomba despachadora). La intención de esta prohibición es, aparentemente, proteger la seguridad del consumidor, pero en realidad, busca proteger el empleo en el sector, en detrimento de que surjan nuevas opciones para el usuario<sup>42</sup>.

### Propuesta para el caso mexicano

En las jurisdicciones que han impuesto barreras a la entrada que no tienen fines legítimos -como serían la seguridad de las instalaciones o la protección civil- la competencia se ha visto restringida, lo que ha generado menores opciones para el consumidor y precios artificialmente más altos.

En tal virtud, es necesario que la CRE evalúe cuidadosamente cualquier restricción que pretenda imponer con respecto a la construcción, operación, mantenimiento e incluso

---

<sup>41</sup> Australian Institute of Petroleum. Submission by the Australian Institute of Petroleum to the inquiry into motor vehicle fuel prices by the ACT Independent Competition and Regulatory Commission, pp. 7 y 13. Disponible en: <http://www.icrc.act.gov.au/wp-content/uploads/2013/02/australiancallinan.pdf>.

<sup>42</sup> Conselho Administrativo de Defesa Economica (CADE), Cadernos do Cade-Varejo de Gasolina, disponible en línea en el siguiente sitio: <http://www.cade.gov.br/upload/Cadernos%20do%20Cade%20-%20Varejo%20de%20Gasolina.pdf>

cierre o desmantelamiento de EDS. Dicha evaluación deberá considerar el fin legítimo que se pretende lograr con la restricción, así como los efectos que tendría en la competencia. Para tal efecto, se recomienda que el establecimiento de cualquier regulación en la materia se consulte previamente con la autoridad de competencia.

## **7. Respetar la tendencia internacional a que se desarrollen economías de escala o de alcance**

En los mercados de venta al menudeo de combustibles maduros, se observa una tendencia constante a que disminuya el número total de EDS, así como cambios en la estructura del mercado.

Así, por ejemplo, en jurisdicciones como **Australia, Reino Unido y Francia**, las empresas de refinación están desinvirtiendo en las EDS que eran de su propiedad con el fin de poder concentrarse más en el negocio de refinación. En paralelo, además, han implementado esquemas alternativos para operar EDS (franquicias, comisionistas, etc.) de forma que puedan seguir teniendo visibilidad ante el consumidor.

Asimismo, en esos mercados se observa una fuerte disminución en el número de EDS independientes (*i.e.*, que no son propiedad de alguna empresa de refinación o distribuidor mayorista), que por lo general son adquiridas por cadenas más grandes, o bien, desaparecen.

Aunado a lo anterior, se observa el surgimiento y crecimiento de otros formatos de EDS, como las EDS que cuentan con negocios complementarios y las EDS de hipermercados, que son propiedad de estos y están ubicados dentro de sus predios.

Estos formatos constituyen nuevos esquemas de comercialización de combustibles con los cuales se busca que el negocio de venta de combustible al menudeo sea más rentable, o bien, con el fin de utilizar el combustible como un producto “gancho” para otros negocios.

En estos nuevos esquemas de comercialización de combustibles al menudeo se aprovechan y desarrollan economías de alcance o de escala, o una combinación de ambas.

## *Economías de alcance*

Aprovechan y desarrollan las economías de alcance, por ejemplo, aquellas EDS que incorporan negocios complementarios a la venta de gasolina, tales como las tiendas de conveniencia, las cafeterías o los autolavados. Pueden ser negocios propios de una cadena de EDS (como las tiendas de conveniencia Shop'N Drive de Rontec, en **Reino Unido**) o que resultan de una alianza estratégica con algún negocio ya establecido (por ejemplo, café Costa y EDS que operan bajo la marca Shell, en **Reino Unido**). De hecho, si estas EDS operan como cadena, pueden consolidar sus adquisiciones de combustible, en cuyo caso, además de aprovechar economías de alcance, también desarrollan economías de escala.

En jurisdicciones donde las barreras a la entrada para estos negocios complementarios son muy bajas o no existen, el aprovechamiento de economías de alcance es más común. En el **Reino Unido**, por ejemplo, de las 8,600 EDS existentes, entre el 82% y el 100% cuenta con una tienda de conveniencia, y entre el 47% y el 62% tiene autolavado (datos a 2014)<sup>43</sup>. De igual forma, en **Francia**, la cadena Delek implementó en 2013 el concepto “*Go the Fresh Way*”, en el que agregó a su red de EDS tiendas con autolavados y con sándwiches frescos<sup>44</sup>.

Visto el éxito de estos esquemas, algunas jurisdicciones han adaptado sus regulaciones a fin de promoverlos.

Por ejemplo, en **Italia**, en 2012 se expidió un decreto-ley que prevé que se puedan ejercer diversas actividades en las EDS, como suministro de alimentos y bebidas, venta no exclusiva de periódicos (sin importar la dimensión de la EDS), venta de tabaco (en establecimientos con una superficie mínima de 1,500 metros cuadrados), y ventas de otros bienes y servicios, con base en la normatividad aplicable<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Fuel Market Review 2014, con datos de Experian Limited 2014. En “Reversing the trend” Fuel Market Review 2014, UK Forecourt Trader. Información disponible en: [http://www.forecourtrader.co.uk/news/fullstory.php/aid/7641/Fuel\\_Market\\_Review.html](http://www.forecourtrader.co.uk/news/fullstory.php/aid/7641/Fuel_Market_Review.html).

<sup>44</sup> CBRE Global Research and Consulting. European Petroleum Retail Sector. MarketView. Septiembre de 2013., p. 8. Disponible en: [http://www.cbre.eu/portal/pls/portal/res\\_rep.show\\_report?report\\_id=3217](http://www.cbre.eu/portal/pls/portal/res_rep.show_report?report_id=3217)

<sup>45</sup> DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, n. 1 (Raccolta 2012) Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Artículo 7. Disponible en: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-01-24;1>

### *Economías de escala*

Las EDS de los hipermercados (o supermercados) constituyen un claro ejemplo de aprovechamiento de economías de escala, pues generalmente venden grandes volúmenes de combustible a precios muy bajos, que incluso pueden ser los menores del mercado. Si además exhiben ofertas para atraer a los consumidores, como otorgar cupones de descuento para pagar por el combustible si el consumidor compra determinado monto o determinada mercancía en el hipermercado, entonces también adoptan economías de alcance.

Desde hace algunos años, estas EDS son punteros en la venta al menudeo de combustible en jurisdicciones como **Reino Unido, Australia y Francia**. En efecto, en 2014, el 43.5% del combustible en el Reino Unido se vende en EDS ubicadas en los hipermercados *Sainsburys, Morrisons, Tesco y Asda*. Estas representan el 16% del total de EDS en el país. De igual forma, en 2013, en Australia, las EDS de supermercados (*Woolworths y Coles*) constituían poco más del 24% del total de EDS. Sin embargo, a través de ellas se realiza el 48% de las ventas de combustible. En 2012, en Francia eran seis las cadenas de hipermercados que contaban con EDS; a cuatro de ellas (*Intermarché, Système U, Carrefour, y Leclerc*) pertenecía el 41% de las EDS en el país, que vendían el 47.2% de los combustibles<sup>46</sup>.

Lo anterior es reflejo del papel que las EDS de hipermercados desempeñan para introducir competencia en un mercado que a nivel mundial, hace algunos años, estaba dominado casi por completo por las empresas petroleras.

Al respecto, es importante señalar que una buena parte del éxito de las EDS de hipermercados se debe a que ellas adquieren combustible (i) al mayoreo, (ii) al mejor postor, y (iii) no necesariamente de una marca determinada. Esto, a su vez, les permite:

- Ofrecer los precios más bajos a nivel local, pues adquieren el combustible en mejores términos y condiciones, y trasladan esas eficiencias al consumidor. La influencia que estas EDS ejercen sobre el precio de venta al menudeo de los combustibles no es menor. En 2012, en el **Reino Unido**, se observó que si hay una

---

<sup>46</sup> CBRE Global Research and Consulting. European Petroleum Retail Sector. MarketView. Septiembre de 2013, p. 8. Disponible en: [http://www.cbre.eu/portal/pls/portal/res\\_rep.show\\_report?report\\_id=3217](http://www.cbre.eu/portal/pls/portal/res_rep.show_report?report_id=3217)

EDS de hipermercado en determinada zona, los precios del combustible de esa zona son 0.7 centavos menores que los precios en zonas donde no existe ese formato de EDS<sup>47</sup>. Algo similar se observó en **Portugal**<sup>48</sup>.

- Desarrollar estándares más altos en cuanto a calidad en el servicio, pues ofrecen horarios más amplios, instalaciones modernas, la posibilidad de hacer un solo viaje para realizar las compras y cargar combustible, y la posibilidad de pagar en formas diversas (tarjeta de crédito, cupones, etc.)<sup>49</sup>. Al respecto, en **Reino Unido** se ha observado que el consumidor ve a estas EDS como referente en cuanto al nivel de servicio y de precios. Hasta cierto punto, la lealtad que los consumidores antes tenían hacia determinada marca se ha visto afectada por las ventajas que ofrecen las EDS de los hipermercados<sup>50</sup>.
- Favorecer el surgimiento y consolidación de la figura de importadores -e incluso, compañías mezcladoras-, que se erigen como la principal competencia para las empresas refinadoras.

Ahora bien, el desarrollo de este tipo de EDS requiere sólidas infraestructuras logísticas y legales. Si esas infraestructuras no existen, es altamente probable que este tipo de EDS no se desarrolle, como sucede en **España**.

En esa jurisdicción, en el año 2000, se expidió un Real Decreto-Ley para que los grandes establecimientos comerciales incluyeran al menos una instalación para

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>48</sup> OECD, Competition p. 237

<sup>49</sup> Experian. Working Paper 1: Rate of Closure Road Fuel Supply in the Highlands and Islands. Abril 2009, p. 9. Disponible en:

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.highland.gov.uk%2Fdownload%2Fmeetings%2Fid%2F18313%2Fit%2Fem2bookletapdf&ei=8PGRVfecMsO8sAXJs6CYAQ&usq=AFQjCNHdX0V22zZAYz3g0FQ7\\_eaRdy057w&bvm=bv.96783405,d.b2w](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.highland.gov.uk%2Fdownload%2Fmeetings%2Fid%2F18313%2Fit%2Fem2bookletapdf&ei=8PGRVfecMsO8sAXJs6CYAQ&usq=AFQjCNHdX0V22zZAYz3g0FQ7_eaRdy057w&bvm=bv.96783405,d.b2w)

<sup>50</sup> En un estudio de 2009 sobre la provisión de combustible para automotores en las Tierras Altas e Islas de Escocia (Highlands and Islands) se realizaron diversas entrevistas que evidenciaron que, cada vez más, algunos consumidores cargan combustible cuando van al hipermercado a comprar víveres, y sólo utilizan las EDS locales para rellenar el tanque, cuando es necesario. Esto significa que el área de influencia de las EDS de los hipermercados es relativamente extensa y por tanto, éstas inciden no sólo sobre las EDS cercanas, sino sobre otras más alejadas. Experian. Working Paper 1: Rate of Closure Road Fuel Supply in the Highlands and Islands. Abril 2009, p. 10. Disponible en:

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.highland.gov.uk%2Fdownload%2Fmeetings%2Fid%2F18313%2Fit%2Fem2bookletapdf&ei=8PGRVfecMsO8sAXJs6CYAQ&usq=AFQjCNHdX0V22zZAYz3g0FQ7\\_eaRdy057w&bvm=bv.96783405,d.b2w](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.highland.gov.uk%2Fdownload%2Fmeetings%2Fid%2F18313%2Fit%2Fem2bookletapdf&ei=8PGRVfecMsO8sAXJs6CYAQ&usq=AFQjCNHdX0V22zZAYz3g0FQ7_eaRdy057w&bvm=bv.96783405,d.b2w)

suministro de productos petrolíferos a vehículos, y se previó que las licencias municipales requeridas por el establecimiento estuvieran implícitas en la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos<sup>51</sup>.

Sin embargo, diez años después (2011) apenas había alrededor de 300 EDS de hipermercados en España, que representa menos del 3% del total de EDS en esa jurisdicción<sup>52</sup>.

Lo anterior se debe a que:

- las EDS de hipermercados no importan producto directamente, sino que lo adquieren de los operadores al por mayor<sup>53</sup>;
- muchos establecimientos comerciales no disponen de suficiente espacio de estacionamiento al aire libre para la instalación de EDS; y
- existen discrepancias sobre la jerarquía de la regulación del Estado (artículo 3 y Disposición Transitoria Primera del Real Decreto-Ley 6/2000) y la normativa local y autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanística.

### Propuesta para el caso mexicano

La regulación debe no sólo permitir, sino también fomentar, que surjan EDS con negocios complementarios y EDS en hipermercados, que combinen a su conveniencia economías de escala y de alcance. Ello permitirá introducir mayor competencia tanto en el mercado de venta al menudeo – lo que redundará en mejores precios y mejores niveles de calidad de servicio para los consumidores - como en el mercado mayorista de combustibles – entre otras cosas, porque se crearán los incentivos para desarrollar la infraestructura para la importación de combustibles.

---

<sup>51</sup> Ver Artículo 3 del Real Decreto-Ley 6/2000

<sup>52</sup> Comisión Nacional de Energía (CNE), “El Mercado Español de la Distribución de Gasolina y Gasóleo a través del Canal de Estaciones de Servicio”, octubre de 2012, p. 30. Disponible en: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37\\_12.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37_12.pdf)

<sup>53</sup> Comisión Nacional de Energía (CNE), “El Mercado Español de la Distribución de Gasolina y Gasóleo a través del Canal de Estaciones de Servicio”, octubre de 2012, p. 35. Este reporte se encuentra disponible en la siguiente liga: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37\\_12.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37_12.pdf)

Para lograr que estos formatos de EDS nazcan y se consoliden en México, es necesario garantizar:

- la existencia de instalaciones para importación y para almacenamiento que tengan capacidad disponible (si la infraestructura no existe, entonces deben generarse las condiciones para que haya inversión en estos segmentos, así como los incentivos para comercializar la capacidad);
- que la regulación para realizar las actividades de importación y de almacenamiento sea sencilla y ágil; y
- que las regulaciones federales y locales para instalar una EDS, en materia de protección civil, protección ambiental, uso de suelo, etc., no impidan construir ni operar EDS en los predios de un hipermercado u otros centros comerciales.

#### **8. Información sobre los precios: obligar a que las EDS reporten sus precios ante la autoridad en tiempo real y a que exhiban sus precios al público en forma homogénea**

Para que la autoridad pueda monitorear posibles prácticas anticompetitivas por parte de las EDS, y para que los consumidores puedan tomar decisiones de consumo informadas, es necesario que ambos cuenten con información oportuna y confiable y comparable sobre precios.

Las autoridades puede allegarse de información sobre los precios de los combustibles en las EDS mediante muestreos (como lo hace Rusia), o si obliga a las EDS a reportar esa información de manera periódica (Portugal)<sup>54</sup>. Incluso la regulación puede

---

<sup>54</sup> En Portugal existe la obligación de reportar los precios semanalmente. Desde 2004, cada empresa está obligada a comunicar ante la Dirección General de Geología y Energía (DGCE), para cada EDS y para cada tipo de EDS:

- a) el precio medio de venta que resultó de la semana recién transcurrida, a las 12 horas de cada viernes, de cada producto; y
- b) las ventas anuales de los productos.

Si surgen indicios o sospechas de comportamiento anticompetitivo o de abuso de poder de mercado por parte de los agentes, la DGCE debe comunicarlo a la autoridad de competencia, y proveerle toda la información que ésta solicite.

Portaria nº 1423-F/2003 de 31 de Dezembro de 2003, DR 301 - SÉRIE I-B 6º SUPLEMENTO. Emitido por Ministérios das Finanças e da Economia. Disponible en: <http://www.iapmei.pt/iapmei-leg-03.php?lei=2593>

establecer la obligación de las EDS de reportar precios de manera inmediata, como ocurre en Chile, o anticipada, como sucede en Australia.

La experiencia internacional revela que el consumidor puede allegarse de la información sobre precios de diversas maneras. Una de ellas involucra recolectar los precios de los combustibles en diferentes EDS, lo que es posible si: (i) está dispuesto a visitar varias EDS, (ii) estas EDS exhiben sus precios en forma homogénea y visible (cuanto menos visible, más complicado es para el consumidor obtener la información), y (iii) los precios no se modifican durante el tiempo en que el consumidor esté efectuando la comparación. Sin embargo, esta alternativa resulta costosa en tiempo y transporte.

Alternativamente, con la tecnología actual, el consumidor puede abatir esos costos para allegarse de información sobre los precios de las EDS en tiempo real. Por ejemplo, en Reino Unido, existen múltiples aplicaciones en línea para consultar precios, las cuales se integran y actualizan con información que proporcionan los propios consumidores, sin intervención de la autoridad<sup>55</sup>. Evidentemente, esa información resultará útil en la medida en que los precios sean comparables.

Finalmente, en algunas jurisdicciones, el consumidor puede consultar la información de la que se allega la propia autoridad.

A continuación, se discute de manera más detallada algunas de las experiencias internacionales en la materia.

#### *Experiencias nacionales en materia de información de precios:*

**España.** La ORDEN ITC/230872007 y sus modificaciones establecen la obligación de reportar los precios vigentes en las EDS todos los lunes y cada vez que cambien dichos precios. La remisión de la información es en línea, en el portal electrónico del Ministerio. La regulación prevé sanciones tanto para aquellos operadores y EDS que no reporten

---

<sup>55</sup> OECD, Competition p. 130. Este tipo de alternativas funciona adecuadamente en la medida en que el servicio de internet sea bueno, de lo contrario, es imposible que el consumidor abra las páginas o las aplicaciones en línea.

sus precios como para aquellos que cobren precios diferentes a los indicados en el portal del Ministerio<sup>56 y 57</sup>.

**Chile.** Se exige que los precios se reporten en línea y de manera inmediata. En 2012 se estableció por ley el “Sistema de Información en Línea de Precios de Combustibles en Estaciones de Servicio”, que es una plataforma electrónica a través de la cual todos los operadores de EDS informan a la CNE, de manera permanente, los precios de venta de los combustibles que expenden en sus EDS y cualquier modificación, cada vez que ésta tenga lugar<sup>58 y 59</sup>. El sistema tiene doble propósito: que la autoridad se allegue de información y que los consumidores puedan ver los precios de todas las EDS del país, de forma georreferenciada<sup>60</sup>.

**Alemania.** Existe la obligación de registrar los precios en tiempo real ante la “Unidad de transparencia de mercado para combustibles”, con el fin de facilitar la identificación de los comportamientos no competitivos, y en su caso, sancionarlos para aumentar la transparencia y fortalecer la competencia. Las compañías petroleras y los operadores de EDS están obligados a reportar a dicha Unidad todo cambio en el precio de las gasolinas y diésel, dentro de los 5 minutos de producido el cambio de precio<sup>61</sup>.

Para comparar los precios en tiempo real, los consumidores pueden suscribirse a servicios de información privados, que obtienen la información de dicha Unidad y la hacen disponible a través de aplicaciones para dispositivos móviles o en portales de internet. La información se proporciona con base en la ubicación de cada usuario, de

---

<sup>56</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio, por la que se determina la forma de remisión de información al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre las actividades de suministro de productos petrolíferos. Disponible en:

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-14592# analisis](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-14592# analisis)

<sup>57</sup> Ministerio de Industria, Energía y Turismo. “Preguntas frecuentes sobre precios en gasolineras”.

<http://www.minetur.gob.es/energia/petroleo/faq/Paginas/Faqs.aspx>

<sup>58</sup> Véase:

[http://www.bencinaenlinea.cl/web2/archivos/Informacion\\_sobre\\_el\\_Sistema\\_de\\_Informacion\\_en\\_l%C3%A9nea\\_de\\_Precios\\_de\\_Combustibles.pdf](http://www.bencinaenlinea.cl/web2/archivos/Informacion_sobre_el_Sistema_de_Informacion_en_l%C3%A9nea_de_Precios_de_Combustibles.pdf)

<sup>59</sup> Las EDS deben ingresar sus precios al sistema cuando más, quince minutos antes de que se produzca el cambio en la paleta de precios de la respectiva EDS. El registro se consigna en forma inmediata –por lo que puede haber un desfase de máximo 15 minutos entre el precio registrado en el sistema y el precio que aparece en la paleta- y el público puede acceder a él.

<sup>60</sup> Véase:

[http://www.bencinaenlinea.cl/web2/archivos/Informacion\\_sobre\\_el\\_Sistema\\_de\\_Informacion\\_en\\_l%C3%A9nea\\_de\\_Precios\\_de\\_Combustibles.pdf](http://www.bencinaenlinea.cl/web2/archivos/Informacion_sobre_el_Sistema_de_Informacion_en_l%C3%A9nea_de_Precios_de_Combustibles.pdf)

<sup>61</sup> Las compañías pequeñas y medianas están exceptuadas de cumplir con esta obligación.

forma que los consumidores accedan a los precios actualizados en las EDS relevantes para ellos.

**Italia.** El Artículo 1 del Decreto Ministerial del 15 de octubre de 2010<sup>62</sup> establece que los operadores de las EDS tienen la obligación de reportar y publicar los precios con la siguiente periodicidad:

- cuando los precios permanezcan constantes o disminuyan, el reporte es semanal
- cuando se dé un incremento en los precios, el reporte debe ser en el momento
- si las EDS disminuyen sus precios o aplican descuentos, entonces el reporte y la publicación son voluntarios, en cualquier día de la semana.

Los precios, tal como los reportan los operadores, se publican en un portal de internet del Ministerio de Desarrollo Económico, llamado *Osservaprezzi*. Además, se cuenta con una aplicación móvil que despliega los precios existentes en las EDS de una zona específica o a lo largo de una ruta, lo cual contribuye a la diseminación y aprovechamiento de dicha información por los consumidores<sup>63</sup>.

De esta forma, se logra que el público conozca en tiempo real los precios de venta efectivos de los combustibles en las EDS de todo el país, con el objetivo de que exista transparencia en el mercado, como parte de la política de protección al consumidor<sup>64</sup>.

**Francia.** De conformidad con la disposición ministerial del 12 de diciembre de 2006<sup>65</sup>, las EDS que venden más de 500 m<sup>3</sup> de combustibles al año están obligadas a publicar sus precios de venta al público en un portal de internet<sup>66</sup> y registrar de manera inmediata cualquier modificación de éstos. La modificación puede reportarse en forma anticipada, si la EDS cuenta con la fecha y hora exactas en las que el precio será efectivo. El precio reportado, que puede ser consultado en el mismo sitio de internet, debe ser idéntico al

---

<sup>62</sup> Ministerio de Desarrollo Económico (15 de octubre de 2010). Disponible en: <https://carburanti.mise.gov.it/OssPrezzi/D9E31d01.pdf>

<sup>63</sup> Más información en el sitio web: <https://carburanti.mise.gov.it/OssPrezziSearch/>

<sup>64</sup> Más información en el sitio web: <https://carburanti.mise.gov.it/OssPrezziSearch/>

<sup>65</sup> Arrêté du 12 décembre 2006 relatif à l'information du consommateur sur les prix de vente des carburants. Disponible en:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000817439&fastPos=72&fastReqId=1146802045&categorieLien=id&navigator=naturetextenavigator&modifier=ARRETE&fastPos=72&fastReqId=1146802045&oldAction=rechTexte>

<sup>66</sup> Le prix des carburants. Disponible en: <http://www.prix-carburants.gouv.fr/>

exhibido en el punto de venta, de lo contrario, la EDS se hace acreedora a una multa por parte del Ministerio de Economía. También está regulado cómo deben publicarse los precios de venta de los combustibles, según la ubicación de las EDS<sup>67</sup>.

- EDS en zonas urbanas. Los precios de venta de los combustibles, además de mostrarse en las bombas, deben exhibirse en determinado orden (primero gasolinas de mayor a menor octanaje, luego diésel, y luego gas L.P.) en un cartel que debe poder leerse desde la vía pública por donde se accede a la EDS.
- EDS en autopistas. Los precios deben anunciarse en un panel ubicado entre 500 y 1000 metros antes de la entrada a la EDS, siguiendo también un orden predeterminado. Además, los precios deben exhibirse en un anuncio colocado en las principales entradas de las autopistas, responsabilidad que recae en los administradores de estas vías, con base en la información que les transmitan las EDS. Para tal efecto, las EDS deben comunicar a los administradores de las autopistas sus precios, así como cualquier modificación que éstos sufran, de manera inmediata y utilizando cualquier medio, pero dejando siempre un registro por escrito. Dentro de las dos horas siguientes a la notificación, los administradores de las autopistas deben exhibir dichos precios en el anuncio referido. Los administradores pueden optar por exhibir los precios de las cinco primeras EDS que se encuentran en determinada autopista, siempre que los precios de las EDS subsecuentes se exhiban en tableros ubicados en intervalos regulares a lo largo de la ruta<sup>68</sup>.
- EDS ubicadas a menos de 10km de una salida de autopista. Pueden requerir que sus precios se publiquen en las autopistas de conexión. En ese caso, entre 5 y 10 km antes de cada salida, el administrador de la autopista debe colocar un tablero que contenga el nombre comercial de la EDS, la distancia a la EDS desde la salida

---

<sup>67</sup> Arrêté du 8 juillet 1988 relatif à la publicité des prix de vente des carburants (versión consolidada al 14 de Julio de 2015) Disponible en:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000688923>

<sup>68</sup> En otras jurisdicciones, como Grecia, la publicidad aún no está prevista en ley, pero existe una recomendación de la autoridad de competencia en el sentido de la que las EDS ubicadas en las autopistas instalen paneles electrónicos que muestren los precios al público de los combustibles que cobran las tres EDS siguientes a la EDS en cuestión, así como las distancias que hay entre ésta y las tres EDS siguientes.

de la autopista, el precio de los dos combustibles más utilizados, y en su caso, la indicación de si la EDS opera las 24 horas y acepta pago con tarjeta de crédito. Cada tablero puede contener información de hasta cinco EDS de este tipo, y por razones de seguridad vial, sólo las diez EDS más cercanas a la autopista pueden beneficiarse de este servicio. Los costos de estos tableros corren a cargo de las EDS beneficiadas.

**Portugal.** Los operadores de las EDS<sup>69</sup> tienen la obligación de indicar el precio al público de los combustibles a la venta, tanto físicamente (mediante de paneles), como de manera electrónica, a través del sitio web de la *Direcção Geral de Energia e Geologia*<sup>70</sup>. El reporte debe contener los precios que cobran realmente las EDS, expresados en euros por litro, con tres decimales y con todos los impuestos incluidos. Cualquier cambio de precios debe informarse con anticipación, indicando el día y la hora a partir de los cuales surtirá efecto.

**Austria.** A diferencia de los casos anteriores, donde los precios se reportan en tiempo real o con algunos minutos de anticipación a que sean efectivos, desde 2001 se restringió la modificación de precios en un mismo día, para facilitar a los consumidores la comparación. Por consiguiente, las EDS sólo pueden incrementar sus precios una vez al día, al medio día (aunque pueden disminuirlos cuantas veces deseen, para fomentar la competencia), y se les prohibió incrementar o reducir sus precios durante ciertos días festivos, para evitar supuestas especulaciones de precios derivadas del previsible el aumento en la demanda de combustibles al inicio del periodo vacacional. En este contexto, las EDS tienen que determinar cuidadosamente el precio que establecerán en estos periodos. Asimismo, existe un banco de datos para que los consumidores puedan consultar los precios en forma gratuita a través del internet.

---

<sup>69</sup> Las EDS cuyas ventas anuales son inferiores a 500 m<sup>3</sup> anuales se encuentran exentas de la obligación de informar sus precios; sin embargo, pueden informar de forma voluntaria.

<sup>70</sup> Véase: <http://www.precoscombustiveis.dgeg.pt/?cpp=1>. Además, cada estación de servicio debe reportar los siguientes datos: dirección, marca, horarios de servicio, régimen de operación y servicios adicionales que ofrece.

**Australia.** En el occidente del país las EDS están obligadas a notificar al Comisionado de Precios<sup>71</sup> el precio de venta al menudeo que será efectivo a partir de las 6 am del día siguiente. La regulación establece, además, que éste precio deberá estar fijo durante al menos 24 horas. Los precios se publican en *FuelWatch*, un servicio de monitoreo y reporte de precios disponible en línea, administrado por el Departamento de Comercio<sup>72</sup>. Cualquier persona puede acceder de forma gratuita a *FuelWatch*, a través del portal electrónico, correo electrónico o por vía telefónica. Dado que la notificación sobre el precio aplicable durante el día siguiente debe hacerse antes de las 2 pm y que este precio se publica a más tardar a las 2:30 pm, el consumidor puede conocer con casi un día de anticipación los precios que estarán vigentes al día siguiente en cada región, de forma que puede decidir cuándo y dónde le conviene cargar combustible<sup>73</sup>.

Adicionalmente, las EDS que no están en zonas metropolitanas tienen la obligación de exhibir, en forma clara y legible, los precios de al menos tres de sus combustibles, en pizarras al lado de la vía, de acuerdo con las regulaciones sobre los precios de los productos de petróleo de 2000 (*Petroleum Products Pricing Regulations 2000*)<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Entre las funciones del Comisionado de Precios, además de recibir las notificaciones mencionadas, está conminar a las personas a tomar muestras, suministrar documentos o solicitar información sobre los precios de los combustibles, con el fin de monitorear el desempeño de los precios con relación a la transparencia.

<sup>72</sup> *FuelWatch* opera al amparo de la *Petroleum Products Pricing Act 1983*, que faculta al gobierno (entre otros, al “Comisionado de los Precios”) para hacer efectiva la transparencia en precios. Actualmente, cubre alrededor del 80% de las EDS regionales y el 100% de las EDS metropolitanas. El sistema surgió para combatir la frustración de los conductores por las fluctuaciones de precio durante el día, y la diferencia significativa entre los precios de las zonas urbanas y las rurales.

<sup>73</sup> *Fuelwatch* contiene los precios de venta al mayoreo y al menudeo de los combustibles que reportan las empresas refinadoras y las EDS, respectivamente. Se considera que la transparencia en ambos niveles (mayoreo y menudeo) contribuye a tener un mejor precio y a entender cómo se integra el precio al público de los combustibles.

Como precios al mayoreo se registran los precios en la terminal (*Terminal Gate Price*, o TGP), desglosados, y pueden ser vistos tanto por los consumidores finales como por los minoristas y distribuidores. Esto les permite comparar los precios que ofrecen las compañías petroleras en las compras al mayoreo y tomar decisiones informadas.

Una vez reportado, el TGP queda fijo por al menos 24 horas, y los suministradores no pueden vender a precios superiores a los distribuidores, minoristas o revendedores. Generalmente, este precio cambia sólo dos veces por semana, tiempo suficiente para que compradores y vendedores acuerden una compra a ese precio en particular.

<sup>74</sup> Estas medidas tienen como propósito fomentar la transparencia y la competencia entre las regiones, y se considera que han contribuido a disminuir el diferencial de precios entre las zonas metropolitanas y muchos pueblos locales.

Cabe advertir que en algunas jurisdicciones, se ha cuestionado que los precios sean públicos y que cualquiera, incluso las empresas petroleras o las refinerías, que también tienen EDS, puedan acceder a una base de datos con la información de precios en tiempo real, pues tienen la oportunidad de utilizar esta información para realizar prácticas anticompetitivas, en detrimento del consumidor. De igual forma, han sido cuestionados esquemas como los implementados en Austria y Australia Occidental, que obligan a que los precios publicados se mantengan fijos durante ciertos plazos, pues se considera que limitan artificialmente la competencia.

### Propuesta para el caso mexicano

Es clara la necesidad de establecer la obligación de publicitar precios homogéneos y de reportar los precios en línea; sin embargo, con base en las experiencias internacionales, también es necesario pensar cuidadosamente el diseño de este tipo de esquemas y su monitoreo.

Esto es, el diseño del esquema debe considerar dos lados de la moneda:

- cuanto más seguido cambien los precios, más complicado resulta vigilar el cumplimiento del reporte de precios y su aplicación en cada una de las EDS; y
- cuanto menor sea la frecuencia con la que se permita cambiar los precios, menor será la flexibilidad que tendrán las EDS para competir.

A la luz de lo anterior, se sugiere permitir a las EDS en México cambiar sus precios sólo una vez al día, y que las EDS reporten sus precios en tiempo real, por medio de una aplicación para equipos móviles o bien, en un portal. Asimismo, se sugiere establecer un plazo de dos años -a menos que existan circunstancias excepcionales- para que la CRE evalúe el funcionamiento de esta obligación (periodicidad para modificar los precios, reporte en tiempo real, etc.), y determine los cambios conducentes.

## **9. Separación de los componentes de los combustibles automotores: molécula de los combustibles vs. aditivos**

Es posible vender por separado la molécula de gasolina o diésel, por una parte, y por otra, los aditivos que las diferentes marcas utilizan para diferenciar el combustible que venden, y que generalmente se agregan a la molécula de combustible en la terminal de almacenamiento y distribución<sup>75</sup>, pero que bien podrían agregarse, en su caso, en las EDS.

Ello permitiría que la molécula de gasolina o diésel fueran perfectos sustitutos entre unas y otras EDS, y por tanto, perfectamente comparables en cuanto a calidad y precio. A su vez, ello promovería una mayor competencia entre EDS.

El caso contrario -esto es, la diferenciación de combustibles- puede resultar contraproducente para el consumidor, sobre todo cuando se lleva al extremo. El ejemplo que de alguna manera ilustra el punto es California, donde los precios de la gasolina son de los más altos de EE.UU., a causa de la adopción de normativa en 1996 para regular el tipo de gasolina que debía venderse en el estado para cumplir con los altos estándares ambientales<sup>76</sup>. La calidad especial de la gasolina que se ha vendido en California desde ese año ha hecho al estado vulnerable a picos de precios, producto de interrupciones inesperadas en la cadena de comercialización.

Estas situaciones tienen lugar porque California se asemeja a una “isla” para los combustibles. Las montañas Rocosas prácticamente aíslan a California de los estados del este de EE.UU., así que en muchas ocasiones el combustible líquido llega a través del Canal de Panamá, lo que incrementa los costos del transporte.

La gasolina de formulación CaRFG es más cara de producir en comparación con la gasolina que se usa en el resto de los EE.UU. Si bien algunas refinerías ubicadas en la costa del Golfo de México, el Caribe y Europa producen gasolina similar a CaRFG, estas refinerías no la hacen de manera regular, por lo que para su abastecimiento, California depende mayoritariamente de sí misma<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Borenstein S. and J. Bushnell. Retail Policies and Competition in the Gasoline Industry. Center for the Study of Energy Markets. Berkeley, California. Mayo 2005, p. 16.

<sup>76</sup> Un tipo especial de gasolina de “combustión limpia”, llamado “CARB”, o Gasolina Reformulada de California (en inglés, *California Reformulated Gasoline* o CaRFG).

<sup>77</sup> Ver “Report on Gasoline Pricing in California”, Oficina del Attorney General de California, mayo de 2000.

En este sentido, California depende de una oferta relativamente estática de producto refinado que se produce en refinerías que operan en ese estado. Cuando una refinería cierra operaciones o cuando un oleoducto no puede transportar combustibles, ocurren fuertes oscilaciones en los precios de las gasolinas y el diésel.

En síntesis, cuanto más sofisticadas sean las especificaciones para los combustibles automotores, menos sustitutos tienen y menor es la competencia, lo que ocasiona que los precios de los combustibles sean mayores.

Además, la separación molécula-aditivo facilitaría la existencia de EDS de bandera blanca, pues se separarían los vínculos entre la marca y la disponibilidad del combustible<sup>78</sup>. En Corea, tras un caso de colusión entre las empresas de refinación para impedir que las EDS cambiaran de proveedor sin el consentimiento del proveedor actual, la autoridad de competencia determinó, a partir de 2012, que es legalmente viable que las EDS, sin importar la marca que ostenten, vendan combustibles que sean mezclas de productos de diferentes refinerías, siempre que indiquen claramente al público que venden una mezcla de productos. La mezcla debe ser acorde a una razón previamente establecida entre los interesados<sup>79</sup>.

### *Propuesta para el caso mexicano*

Si los combustibles comercializados en las EDS son diferentes entre sí, se reducen (aunque no se anula) las posibilidades de los consumidores de comparar precios. De hecho, cuando los combustibles se diferencian demasiado, pueden surgir complicaciones en el abasto, lo que, además, en un mercado de precios no regulados, dará lugar a un incremento importante de los mismos. De manera similar, la diferenciación de combustibles dificulta la existencia de las EDS de bandera blanca.

---

<sup>78</sup> Borenstein S. and J. Bushnell. Retail Policies and Competition in the Gasoline Industry. Center for the Study of Energy Markets. Berkeley, California. Mayo 2005, p. 16.

<sup>79</sup> OECD, Competition p. 167.

A la luz de lo anterior, surge la posibilidad de homologar la calidad de los combustibles, mediante la separación de la molécula de gasolina o diésel de los aditivos que las empresas agregan a los combustibles para diferenciar su marca.

Aunque no se ha identificado que esta política haya sido implementada en alguna jurisdicción, se considera que es técnicamente viable, y que su implementación en México sería poco costosa si se toman en cuenta las siguientes consideraciones:

- el consumidor está acostumbrado a tener sólo dos tipos de gasolina: Magna y Premium, y un tipo de diésel. Estos tipos de combustible son idénticos en todas las EDS del país;
- al tener bienes idénticos en todos los puntos de venta –que además hasta antes de la reforma en materia de hidrocarburos, tenían precios idénticos en todos los puntos de venta-, los factores que toman en cuenta para decidir dónde cargar gasolina se reducen a cuestiones como: el tiempo o la distancia que recorrerán para llegar a la EDS, la ubicación de ésta, la saturación de las posiciones de carga en la EDS en el momento de carga del combustible, y otros de diversa índole.

Por tanto, un esquema donde las moléculas de gasolina o diésel son idénticas en todas las EDS -como lo son hoy día- facilitaría la comparación de precios inter-EDS. Ese esquema se lograría sólo si se separa la venta de la molécula (y por tanto, su precio) de la venta del aditivo.

Es importante advertir, no obstante, que a pesar de sus probables beneficios para los consumidores, este esquema podría tener asociados algunos costos importantes. El más notorio de ellos es que podría desincentivar la inversión de refinadores/distribuidores en el mercado de venta al menudeo de combustibles.

## **10. Asignación de las EDS ubicadas en las autopistas**

Como se señaló anteriormente, las condiciones de acceso y el funcionamiento de la distribución de combustible en las autopistas difiere de la distribución de combustible a las EDS que están fuera de las autopistas. Esta diferencia de condiciones genera

diferencias en el precio (por cuestiones como mayores costos de transporte, por ejemplo).

Además, por la naturaleza propia de las EDS, existen condiciones que afectan la competencia. Por ejemplo, no es posible que el consumidor verifique fácilmente los precios que se aplican en las diferentes EDS a lo largo de la autopista, y luego regrese a aquella en donde combustible es más barato.

De igual forma, si todas las EDS de una autopista son propiedad o están operadas por la misma empresa, es muy difícil que exista competencia en las EDS de esa autopista, y por consiguiente, se impedirá que el consumidor cuente con alternativas para cargar combustible.

#### *Experiencias nacionales en materia de regulación de EDS en autopistas:*

**España.** Los criterios vigentes de asignación de las concesiones en autopistas han dado lugar a una concentración de mercado, con tramos en los que un operador controla todas las EDS de la ruta. Este aspecto ya fue puesto de manifiesto por la autoridad de competencia en su informe sobre el mercado de carburantes de 2009, en el que indicó que para reducir la concentración de EDS situadas en carreteras, sería deseable potenciar los criterios de competencia en los procesos de concesión o autorización de EDS. En este sentido, parece necesario introducir medidas regulatorias encaminadas a fomentar la competencia vía entrada de nuevos agentes u operadores para estos segmentos de mercado<sup>80</sup>.

**Grecia.** La autoridad de competencia señaló que es necesario explorar la posibilidad de revisar los contratos firmados entre las EDS ubicadas en las autopistas y los operadores de las autopistas, con el fin de eliminar cualquier término o condición que pudiera afectar la competencia (específicamente con respecto al cálculo de la renta basado en la utilidad de las EDS en forma agregada)<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Véase: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37\\_12.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne37_12.pdf), p. 66.

<sup>81</sup> OECD, Competition p. 130.

**Alemania.** Como se mencionó anteriormente, la determinación de cuáles empresas de refinación operan las EDS ubicadas en las autopistas depende de la asignación de las llamadas “licencias de suministro y distribución”<sup>82</sup>. Esa asignación la lleva a cabo *Tank & Rast GmbH*, compañía que también está a cargo de la construcción, operación y renta de las EDS ubicadas en las autopistas.

Desde la década de los 60, *Tank & Rast* (o sus antecesoras) asignaba la mayoría de las licencias de suministro y distribución con base en un modelo de cuotas, esto es, de manera proporcional a las participaciones de mercado que las empresas de refinación tenían en el mercado de EDS ubicadas fuera de autopistas.

La autoridad alemana de competencia aprobó en su momento este procedimiento de asignación porque garantizaba que las empresas pequeñas y medianas también tuvieran la posibilidad de obtener una licencia para una EDS, y que no serían hechas a un lado por las empresas de mayor tamaño.

Luego, en 2008 surgieron dudas sobre este procedimiento en cuanto a sus efectos sobre la competencia. La autoridad de competencia inició una investigación y tomó en consideración que las empresas de refinación extranjeras, que hasta la fecha no contaban con EDS en el territorio alemán, estaban interesadas en entrar a ese mercado. De hecho, consideraban que una de sus mejores alternativas para ingresar sería a través de EDS ubicadas en autopistas, pues estas EDS son muy lucrativas en virtud de que pueden cobrar precios más altos y, en general, venden aproximadamente el doble del volumen que venden las EDS que no están en las autopistas.

Sin embargo, el modelo de asignación de licencias con base en la presencia de la empresa en el negocio de las EDS ubicadas fuera de autopistas les impedía implementar su estrategia.

En este sentido, *Tank & Rast* decidió modificar sus criterios de asignación. Paralelamente, en 2009 la autoridad alemana de competencia diseñó una solución temporal que consistía en que, hasta el 31 de diciembre de 2012, la asignación se podría basar exclusivamente en la cuota conforme a la presencia en el negocio de EDS

---

<sup>82</sup> La información contenida en los siguientes párrafos se basa ampliamente en el documento “Fuel Sector Inquiry” Final Report in accordance with ...

ubicadas fuera de autopista. Además, sería la propia autoridad de competencia quien determinaría las cuotas correspondientes, junto con un administrador designado por la autoridad. Sin embargo, a partir del 1º de enero de 2013, la asignación de las licencias se realizaría con base no sólo en el modelo de cuotas, sino también en subastas. Para evitar que las empresas pequeñas y medianas sean discriminadas en las subastas (puesto que bajo ciertos modelos de subasta, podrían verse obligadas a incurrir en un desembolso considerable) se les otorgaría un descuento de 0.21 centavos de euro por litro de combustible. Se previó, además, que *Tank & Rast* operaría parte de las EDS ubicadas en las autopistas. Finalmente, se contempló modificar la contraprestación que las empresas que operan las EDS deben pagar a *Tank & Rast* por la licencia. Hasta 2012, la contraprestación estaba en función de la cantidad de combustible que se vendía, lo que incentivó a que las EDS ubicadas en las autopistas vendieran el menor volumen de combustible al mayor precio posible. Bajo el nuevo esquema de contraprestaciones, el monto de éstas sería menor y las tarifas más flexibles, con el objetivo de desincentivar la venta a precios altos.

### *Propuesta para el caso mexicano*

Considerando que las condiciones de las EDS ubicadas en las autopistas son muy particulares, es fundamental diseñar un esquema de asignación de EDS para garantizar que exista competencia entre ellas. Un esquema de subasta como el que se implementa en Alemania podría servir como modelo.

Lo anterior, sin perjuicio de soluciones que doten al consumidor de mayor información sobre los precios del combustible y las distancias entre las EDS ubicadas en las autopistas, como los que se aplican en Francia (ver páginas 38 y 39 de este escrito) y el sugerido en Grecia (ver nota la pie 68).

### ***III. Recomendaciones sobre temas de integración vertical derivadas del análisis de la experiencia internacional***

Evidentemente, las recomendaciones presentadas en la sección anterior sólo tendrán efectos en la competencia en el mercado de venta al menudeo de combustibles (*i.e.*, EDS) si, y sólo si, existe también competencia – tanto a nivel vertical como horizontal - en las actividades de refinación, transporte, almacenamiento y distribución al mayoreo de dichos combustibles.

Aun cuando el alcance de este reporte no lo contempla, a continuación se presenta una relación no exhaustiva de recomendaciones aplicables para promover dicha competencia. Es importante advertir que estas recomendaciones (que resultan del análisis de la experiencia internacional) se incluyen con el único objetivo de que la CRE las tenga en cuenta para lograr que exista competencia en el mercado de venta al menudeo de combustibles automotores. Naturalmente, para determinar la relevancia y pertinencia de su aplicación para el caso mexicano será necesario analizar si resultan aplicables a la luz del marco regulatorio vigente en México.

#### **i. Nivel de integración vertical**

En vista de las eficiencias asociadas con la integración vertical, se recomienda no limitarla para nuevos entrantes o empresas que no tengan una posición dominante en alguno de los mercados a lo largo de la cadena de producción y comercialización de combustibles. Sin embargo, en el caso de PEMEX, y en tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, se recomienda obligarlo a separar estructuralmente sus unidades de negocio a lo largo de dicha cadena. Además, para eliminar incentivos a incurrir en restricciones verticales y otras prácticas que tengan por objeto o efecto desplazar competidores, se recomienda obligarlo a salirse de los eslabones de transporte y distribución de combustibles automotores.

## **ii. Importaciones**

En tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, se recomienda exigir a PEMEX que otorgue acceso abierto a sus infraestructuras portuarias, ductos y terminales de almacenamiento relevantes. Respecto a los demás actores, se recomienda exigirles dar acceso abierto a sus instalaciones cuando las mismas tengan características de insumo esencial.

## **iii. Nivel de agregación (*bundling*)**

En tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, PEMEX debería estar obligado a ofrecer en forma desagregada los bienes y servicios que produce y comercializa. Esta obligación no debería aplicar para los actores que no tengan poder de mercado.

## **iv. Tipos de contratos entre las EDS y empresas aguas arriba**

En tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, debería limitarse el nivel de integración de PEMEX en el mercado de EDS. Aunque se recomienda eliminar la posibilidad de que PEMEX pueda ser propietario u operar EDS, una alternativa para permitir su participación podría consistir en establecer un esquema de franquicias -como el que actualmente existe- mejorado. A los demás actores se les debería otorgar libertad total en cuanto a su nivel de integración vertical y las formas contractuales necesarias para materializarlo.

## **v. Duración de los contratos entre EDS y empresas aguas arriba**

En tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, debería establecerse que la vigencia de los contratos que suscriba PEMEX con EDS sea lo más corta posible y, en todos los casos, debe preverse una cláusula de salida o terminación anticipada (*buy out clause*). Por el contrario, la vigencia de este tipo de contratos que

suscriban los demás actores podría ser mayor, con el fin de permitirles recuperar su inversión.

#### **vi. Contratos de intercambio**

Para los intercambios de combustible entre las empresas de refinación o los distribuidores mayoristas (*i.e.*, que la empresa A pueda proveerse de combustible de la terminal de almacenamiento de la empresa B, para su venta, y viceversa), tanto el actor dominante como los demás actores deberían contar con autorización previa. Esto para minimizar el riesgo de prácticas colusivas.

#### **vii. Publicidad de los contratos**

Tanto PEMEX como los demás actores deberían asumir la obligación de hacer públicos los términos y condiciones establecidos en los contratos que celebren para todos los segmentos de la cadena.

#### **viii. Joint ventures**

Todos los actores deberían estar obligados a solicitar autorización previa para realizar *joint ventures*.

#### **ix. Obligaciones de trato**

En tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, PEMEX debería tener prohibido negarse a ofrecer sus productos o prestar sus servicios (por ejemplo, suministrar producto o dar acceso abierto a sus instalaciones) a terceros. Los demás actores deberían poder hacerlo, salvo en el caso de que cuenten con insumos esenciales.

**x. No discriminación**

En tanto no exista competencia efectiva en los mercados en los que participa, se debería prohibir a PEMEX discriminar entre quienes soliciten sus productos y servicios y se encuentren en circunstancias similares. Esta prohibición no debería aplicar a los demás actores, excepto si el producto o servicio ofrecido involucra un insumo esencial.