

CONSEJO DIRECTIVO DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA: Antiguo Cuscatlán, a las trece horas del veinticuatro de junio de dos mil quince.

- ¹ Mediante el acuerdo número SC-39-2013 emitido por el Superintendente de Competencia el veinte de noviembre de dos mil trece, se ordenó la “Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos”. Con ello, se revisarían nuevamente las condiciones de competencia en estos mercados contrastando los resultados con la situación que se presentó en 2006, año en que se finalizó el primer estudio de esta actividad.
- ² El objetivo de su elaboración fue efectuar una evaluación de las condiciones de competencia que, facilite la aplicación de la Ley de Competencia y sirva de base para la emisión de recomendaciones orientadas a promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.
- ³ La ejecución de la actualización se ordenó acorde con el artículo 13 letra c) de la Ley de Competencia, que faculta para ello al Superintendente de Competencia, quien encargó su elaboración a la Intendencia Económica.

I. Antecedentes

- ⁴ En 2006, la Superintendencia de Competencia (en adelante SC) culminó el “Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos” y habiendo transcurrido un tiempo considerable desde su finalización, se identificaron una serie de hechos que podrían haber modificado el funcionamiento del mercado, haciendo necesario efectuar una nueva revisión de las condiciones de competencia.
- ⁵ Algunos de los hechos más importantes son: el cambio en la propiedad accionaria y el cese de operaciones de refinación de RASA, las concentraciones económicas entre las petroleras Puma y Esso, Uno y Shell, así como el ingreso de Alba Petróleos al mercado. De igual manera, se identificaron algunos vacíos en el marco normativo el cual a su vez ha sido



modificado, en particular a raíz de la introducción de la fórmula de precios de referencia de los combustibles líquidos¹.

⁶ Los resultados del estudio de 2006 arrojaron ciertos indicios de prácticas anticompetitivas en los mercados de combustibles líquidos. A raíz de ello, en 2007 la SC investigó y sancionó a Esso (hoy Puma) y Shell (hoy Uno) por abuso de posición dominante². Los agentes sancionados realizaban ventas de combustibles a las estaciones de servicios cobrando precios mayoristas diferenciados por zonas y a la vez implementaban una política de fijación vertical de precios en bomba (al consumidor final). Estas restricciones verticales se fijaban en los contratos entre las compañías petroleras y las estaciones de servicio de su bandera³. Durante la investigación se comprobó que las prácticas tenían el objetivo de limitar o restringir la competencia o impedir el acceso a los mercados.

⁷ En 2010, la SC autorizó la compra de Shell por parte de Uno. Al asumir Uno las obligaciones del agente absorbido, se revisaron sus contratos con los operadores de estaciones, identificándose en ellos ciertas cláusulas contractuales que se correspondían con aquellas que habían sido parte de la práctica sancionada en 2007. En el seguimiento ex post de los condicionamientos impuestos para su autorización, se verificó la eliminación de las mismas⁴.

⁸ Este mismo día, la Intendencia Económica presentó a este Consejo Directivo el informe de resultados de la “Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos”, el cual se anexa a la presente resolución y constituye el fundamento fáctico, técnico y económico de las recomendaciones emitidas.

⁹ El período de análisis de la actualización fue de 2006 al 2014 y en esta se aborda, entre otros aspectos, la definición de mercado relevante, la identificación de potenciales agentes con posición dominante, la evaluación de barreras a la entrada, la estimación de indicadores de

¹ La fórmula es la siguiente: $PC = PCIF + CI + FL + MM + MMin + T$. En donde PC es el precio al consumidor en estación de servicio, PCIF es el precio CIF para cada producto y toma como base el promedio simple de precios de gasolinas y diésel del “PLATT’S GULF COAST SPOT” para las cuatro semanas previas a su vigencia, CI son los costos de internación, FL el flete local, MM el margen mayorista, MMin el margen minorista y T los tributos aplicables sobre el precio resultante.

² Resolución del Consejo Directivo de la SC de referencia SC-004-D/PA/R-2006, acumulados SC-005-D/PA/R-2006, SC-006-D/PA/R-2006 y SC-003-D/PA/R-2006, emitida el uno de octubre de 2007, mediante la cual se sancionó como conducta anticompetitiva el abuso de posición dominante consistente en fijación vertical de precios y zonificación de precios de ESSO y Shell.

³ Esto se revisó en diferentes tipos de contratos CODOS (Company Owned, Dealer Operated) y DODOS (Dealer Owned, Dealer Operated).

⁴ Resolución del Consejo Directivo de la SC de referencia SC-028-S/C/R-2009, emitida el 15 de febrero de 2010, evaluación previa de la concentración entre Uno y Shell.

concentración, el análisis de la integración vertical de los oferentes y la búsqueda de indicios de comportamientos anticompetitivos.

- ¹⁰. Los resultados de esta nueva revisión permiten elaborar recomendaciones para fomentar la eficiencia económica de tal forma que se promueva un mayor bienestar para el consumidor. De igual manera, constituye un insumo que podrá ser utilizado en eventuales actuaciones institucionales, ya sea opiniones de normativa, concentraciones económicas o investigaciones de conductas anticompetitivas.

II. Principales hallazgos y conclusiones

- ¹¹. La actualización del Estudio permite efectuar conclusiones comparativas respecto de las condiciones de competencia en estos mercados desde la finalización del primer estudio en 2006. En este sentido, se identificaron algunos elementos que han impactado positivamente en la dinámica competitiva; entre ellos, el ingreso de Alba Petróleos de El Salvador S.E.M de C.V., la expansión de los mayoristas independientes y las estaciones de bandera blanca, y la inclusión de la fórmula de precios de referencia de los combustibles.
- ¹². A partir de septiembre del 2012, la Refinería Petrolera Acajutla Ltda. de C.V. (RASA) cesó sus operaciones de refinación. Esto implica que las etapas de la cadena de producción de combustibles que se desarrollan a nivel local son: la importación, el almacenamiento y la distribución (mayorista y minorista) de combustibles refinados. En 2014 los agentes económicos que participaron en estos eslabones (integrados verticalmente) son las compañías petroleras Chevron S.A. de C.V. (con su marca Texaco), Puma El Salvador S.A. de C.V. (Puma), Uno El Salvador S.A. (Uno) y Alba Petróleos de El Salvador S.E.M. de C.V. (Alba). En la distribución mayorista participaron además un máximo de 15 empresas independientes de las petroleras, las cuales no tienen participación en otros eslabones de la cadena⁵. La infraestructura de RASA se utiliza actualmente para recibir, almacenar y despachar combustibles líquidos, principalmente para Puma y Uno.
- ¹³. En el período de análisis ocurrieron importantes recomposiciones de capitales de algunas empresas petroleras que ameritan ser mencionadas. La composición accionaria de RASA hasta 2010 se dividía entre un 65% de su capital perteneciente a Esso y un 35% a Shell. A

⁵Como excepción, algunos distribuidores mayoristas como DLC e Hydroil también participan en la distribución minorista como propietarios de estaciones de bandera blanca.

partir de ese año, debido a las recomposiciones de las petroleras a nivel internacional, Petróleos de El Salvador S.A de C.V. (sociedad del grupo empresarial Uno) compra la participación social de Shell. En 2011, Puma absorbe a Esso y adquiere el 65% restante del capital accionario⁶. En 2014, Puma adquirió el 35% de las acciones de RASA que estaban en poder del grupo empresarial al que pertenece Uno⁷, siendo actualmente la única propietaria de RASA. Como se verá más adelante, este cambio accionario tiene importantes implicaciones para las condiciones de competencia.

¹⁴. Se definieron los mercados relevantes a nivel mayorista (venta de combustibles a las estaciones de servicio y consumidores intermedios) y minorista (venta de las estaciones de servicio al consumidor final). Los mercados relevantes definidos a nivel mayorista son: 1) Distribución mayorista de diésel y 2) Distribución mayorista de gasolinas (regular y especial), ambos con un ámbito geográfico nacional. El mercado relevante minorista se definió como la distribución de combustibles líquidos (gasolinas y diésel) a través de estaciones de servicio. El ámbito geográfico para los mercados minoristas en zonas urbanas cubre una área concéntrica de 1.5 Km. y en carreteras es determinado caso por caso, de acuerdo al corredor situado entre las carreteras y sus extremos delimitados por cascos urbanos.

¹⁵. Los mercados relevantes mayoristas de gasolinas y de diésel presentan niveles de concentración moderados, medidos por el Índice de Herfindahl - Hirschman (HHI)⁸. En el mercado de diésel este indicador aumentó hasta 2,336 puntos en 2013, producto principalmente de la concentración entre Puma y Esso y la recuperación en el volumen de ventas de los mayoristas independientes. Para el mercado de gasolinas el HHI tuvo un promedio de 2,305 puntos para el periodo 2006 a 2013, debido fundamentalmente al incremento de la participación de Alba, que compensó el aumento en la cuota de mercado de Texaco, agente económico con mayor participación.

⁶Información proporcionada por escrito por RASA (2014) en respuesta a requerimiento de información realizado en el desarrollo de la Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos.

⁷Con fecha 16 de julio del 2014, Puma presentó nota dirigida a la Superintendencia de Competencia en la que informó la adquisición del 35% de las acciones de RASA que hasta esa fecha eran propiedad de Uno.

⁸Un HHI por debajo de los 1,500 puntos indica un mercado de baja concentración, si se sitúa entre 1,500 y 2,500 corresponde a un mercado moderadamente concentrado y un HHI por arriba de 2,500 indica un mercado altamente concentrado, U.S. Department of Justice and The Federal Trade Commission, "Horizontal Merger Guidelines", Agosto de 2010.

16. La cantidad de estaciones de servicio aumentó de 354 a 407 del 2006 al 2014, observándose una mayor rivalidad en las ventas minoristas a raíz de la importante expansión de las estaciones de bandera blanca, que aumentaron de 89 a 108, y las de Alba, agente económico que inició en 2009 con 9 puntos de venta y finalizó en 2014 con 45.
17. Se identificaron algunas barreras de entrada en los mercados mayoristas. Una de las más relevantes son los costos hundidos asociados a las inversiones en infraestructura de descarga y almacenamiento, las cuales son difíciles de recuperar por ser instalaciones dedicadas en forma exclusiva a actividades de distribución de combustibles. Esta barrera es importante para potenciales agentes que quisieran entrar a participar en todos los niveles de la cadena de producción.
18. En este sentido, la integración vertical de las compañías petroleras (Uno, Puma, Texaco y Alba) es una barrera estructural relevante para alcanzar un nivel de eficiencias que permitan competir de forma suficiente con los incumbentes, los cuales presentan cuotas más altas y estables.
19. No obstante lo anterior, el hecho que todas las compañías petroleras que participan en el país se encuentren integradas verticalmente (homogeneidad de competidores), les permite ejercer una competencia importante hacia el resto de sus rivales. Esto reduce las posibilidades de comportamientos unilaterales por parte de alguna de ellas.
20. En este punto es relevante mencionar que la competencia a nivel mayorista también puede provenir de agentes independientes de las petroleras que no dispongan de ese tipo de infraestructura. Este tipo de agentes tuvo un rol relevante en el desarrollo de los mercados durante el período de estudio.
21. Se identificaron diferentes elementos regulatorios que podrían ser disuasivos al ingreso de competidores o afectar las posibilidades de expansión de los actuales oferentes. La primera, es la excesiva dilación en el otorgamiento del Permiso de Medio Ambiente por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y en el otorgamiento de los permisos relacionados a la construcción de estaciones de servicio, infraestructura de descarga y de almacenamiento, en el que intervienen el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y

entidades homólogas del interior del país, Alcaldías y la Administración de Acueductos y Alcantarillados.

22. Adicionalmente, la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo prevé multas que son emitidas por el Ministro de Economía para infracciones cometidas por agentes dedicados a la distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos. Al respecto, se considera que los rangos de aplicación de las sanciones para las estaciones de servicio podrían resultar en multas desproporcionadas al daño causado por el infractor, lo cual podría provocar la salida de algún agente económico o ser un desincentivo al ingreso de competidores en este eslabón.
23. Se percibe un impacto positivo en el mercado causado por la aplicación y posterior modificación de la fórmula de precios de referencia de los combustibles líquidos implementada por el Ministerio de Economía (MINEC). Los precios cobrados al consumidor en las estaciones de servicio son consistentemente menores a los determinados por la fórmula de referencia y además, se observó una tendencia a la disminución de los márgenes de intermediación en cada eslabón de la cadena.
24. Sin embargo, se considera que existen elementos que podrían mejorarse en la fórmula ya que la normativa no prevé una actualización periódica en el valor de sus componentes, tales como los fletes de transporte, o la inclusión de otros rubros como el costo de la energía eléctrica. La revisión periódica es necesaria en virtud que la fórmula incorpora costos variables y se corre el riesgo de que se consideren valores desfasados.
25. Otro aspecto normativo sujeto a mejoras es que en el Reglamento de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo no se dispone de un plazo para que la Dirección de Hidrocarburos y Minas (DHM) del MINEC emita una autorización para iniciar las actividades como distribuidor mayorista y para el funcionamiento de los Depósitos de Aprovechamiento, Estaciones de Servicio y Tanques para Consumo privado de combustibles líquidos. La falta de definición de este aspecto le resta certeza jurídica a los agentes económicos y puede constituirse en un disuasor a la entrada.
26. Un hallazgo importante de la actualización es el hecho que no se identifican agentes que presenten una posición dominante en los mercados estudiados, contrario a la situación que evidenciaron los mercados mayoristas y minoristas en 2007. El estudio finalizado en 2006

indicó que un potencial abuso de posición dominante podría ocurrir en zonas geográficas locales que cuenten con una reducida oferta de estaciones de servicio. Uno de los puntos que se recomendaron monitorear en esa ocasión fue el análisis en mercados relevantes minoristas.

^{27.} Posteriormente, en 2007 los agentes económicos ESSO y Shell fueron sancionados por la SC por prácticas anticompetitivas, determinándose que ambos tenían posición dominante en los eslabones mayorista y minorista. En aquella ocasión, la posesión compartida de estos agentes económicos sobre RASA los ubicaba en una posición privilegiada y les proporcionaba la independencia de comportamiento necesaria. La situación de 2014 es completamente diferente y la principal razón de ello es el cambio de control accionario de la ex refinería RASA y la constatada independencia de sus anteriores socios, Puma y Uno.

^{28.} Contrario a lo que se identificó en 2007 en el marco del procedimiento sancionatorio, para 2014 no se percibe como factible que existan agentes económicos con la capacidad de restringir el suministro. Si bien Puma es el agente con mayor capacidad instalada de almacenamiento, la alta capacidad ociosa del resto de las compañías petroleras que en promedio es del 45% del total de sus tanques, permite que la eventual reducción en el suministro provocado por la salida de Puma, se pueda compensar con un aumento de las ventas por parte del resto de oferentes.

^{29.} Además de lo anterior, la revisión de la información recabada para la actualización no identificó elementos adicionales que permitan sostener la existencia de otros agentes con posición dominante en los mercados relevantes mayoristas.

^{30.} En cuanto a la posición dominante en los mercados minoristas, no se puede emitir una conclusión contundente. La delimitación geográfica de los mercados minoristas implica que existe un elevado número de mercados, lo que no permite que estos puedan ser evaluados en su totalidad en la presente actualización. Al tener dimensiones relativamente pequeñas es posible que existan áreas en las cuales algún agente económico posea una posición dominante. En este punto es relevante señalar que la información cualitativa y cuantitativa obtenida de variables relevantes como precios y márgenes no resaltan ninguna preocupación particular sobre este aspecto.



31. En cuanto al comportamiento de los precios domésticos a lo largo de la cadena de producción, se verificó que éstos reflejan una fuerte correlación con los precios internacionales, al mismo tiempo que los márgenes mayoristas y minoristas se mantienen en niveles razonables y mostraron una tendencia decreciente; estos indicadores tampoco apoyan la tesis de la existencia de agentes con posición dominante.

32. De la revisión de una muestra pequeña de contratos entre las compañías petroleras y las estaciones de servicio, se verificó la persistencia de restricciones verticales consistentes en la fijación vertical de precios minoristas y límites al margen de la estación de servicio, se incluyen en algunos casos la zonificación de precios. Algunas cláusulas corresponden a aquellas que fueron parte de la práctica anticompetitiva sancionada en 2007, las cuales se ordenó eliminar en el caso de la concentración Uno y Shell. No obstante, por la falta de elementos que apoyen suficientemente la existencia de posición dominante en los mercados mayoristas y de factores que causen preocupación en los minoristas, no se puede considerar que las restricciones generen per se un daño a la competencia en los mercados.

POR TANTO, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el informe de resultados de la “Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos”, y en los artículos 1, 4 y 13 letra c) de la Ley de Competencia; 7, 8, 9 y 11 de su reglamento; 24 letra b) y 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

I. Aprobar el informe de resultados de la “Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos”, propuesto por la Intendencia Económica.

II. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

1. Al Ministerio de Economía:

a) En el Acuerdo que establece la fórmula de precios de referencia de los combustibles, evaluar la necesidad de actualizar los costos pertinentes que se incorporan en la fórmula, tales como los fletes, entre otros pertinentes, así como la inclusión del costo de energía eléctrica, con el fin que todos los elementos de la fórmula se valoren de forma actualizada.

b) Con el objetivo de brindar mayor certeza jurídica en el otorgamiento de permisos para iniciar la actividad de distribución mayorista y para el funcionamiento de las diversas instalaciones de almacenamiento definidas en la normativa, reformar los siguientes artículos del Reglamento de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo:

- i. Establecer en el artículo 60, un plazo perentorio para que la Dirección de Hidrocarburos y Minas emita las resoluciones de autorización para operar como distribuidor mayorista de productos de petróleo.
- ii. Establecer en el artículo 61, un plazo perentorio para que la Dirección de Hidrocarburos y Minas emita las resoluciones de funcionamiento para Depósitos de Aprovisionamiento, Estaciones de Servicio y Tanques para consumo privado de combustibles líquidos.

2. Al Ministerio de Economía y al Consejo Nacional de Energía

a) Evaluar la modificación de los artículos 18 y 19 de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, con el propósito de reducir el monto de los rangos de las multas por infracciones por incumplimiento de la Ley para los sujetos que suministran combustibles líquidos. Esta revisión tendrá por objetivo verificar la proporcionalidad de las mismas, su potencialidad de disuasión y la capacidad financiera de los sujetos a quienes se les imponen.

3. A los Ministerios de Economía, de Obras Públicas, Vivienda y Desarrollo Urbano y Transporte, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales

a) Evaluar la creación de un procedimiento armonizado que agilice los procesos de trámites y autorizaciones de construcción de instalaciones de almacenamiento y suministro de combustibles (tanques de almacenamiento, estaciones de servicio) y del Permiso de Medio Ambiente, a fin de agilizar el otorgamiento de permisos para sujetos regulados que desarrollen actividades en la cadena de producción de combustibles líquidos.

III. Publíquese el informe de resultados de la: “Actualización del Estudio Sectorial de Competencia en el Mercado de Combustibles Líquidos”, omitiendo la información

confidencial que por su valor empresarial y comercial debe ser resguardada por imperio de ley.

IV. Comuníquese a las instituciones mencionadas en esta resolución.

