



**CONSULTA PÚBLICA N° 60**

**RESPUESTAS A LAS CONTRIBUCIONES REALIZADAS AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE  
CONDICIONES DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS**

## INDICE

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>3</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>3. CONSIDERACIONES GENERALES Y PREVIAS</b>	<b>3</b>
<b>4. DE LA RESPUESTA A LOS APORTES</b>	<b>5</b>

## **1. RESUMEN EJECUTIVO**

El presente informe es elaborado a partir de las contribuciones recibidas con motivo de la Consulta Pública N° 60 y presenta las respuestas brindadas por URSEA a cada uno de los aportes que los diferentes Agentes realizaron.

De esta forma, se continúa con los criterios de transparencia que han marcado el accionar de la URSEA al momento de la elaboración, o revisión de reglamentación.

## **2. INTRODUCCIÓN**

El procedimiento de Consulta Pública permite incorporar al proceso de elaboración de las reglamentaciones el punto de vista de los diferentes sectores involucrados, así como el conocimiento especializado de diversos ámbitos. Esos puntos de vista, reflejan diferentes intereses, frecuentemente contrapuestos, que mediante este procedimiento se exponen ante la sociedad de forma transparente.

La Consulta Pública N° 60, sobre el Reglamento de Condiciones de Suministro de Combustibles Líquidos (en adelante, el Reglamento), en cumplimiento de lo exhortado por el Poder Ejecutivo por el literal a) del artículo 1° del decreto 137/021, reglamentario del artículo 237 de la Ley N° 19.889, fue convocada a través de aviso en la página web de la URSEA y mediante comunicaciones a actores relevantes del sector. La misma, fue resuelta por el Directorio de URSEA en sesión N° 28/023 del 16 de mayo de 2023, otorgándose un plazo de tres semanas para realizar aportes.

Culminado el referido plazo, se recibieron contribuciones que fueron remitidas por: NEXZUR, DISA, DUCSA Y CANOPUS y ANCAP.

## **3. CONSIDERACIONES GENERALES Y PREVIAS**

### **De las competencias de la URSEA**

Plantean algunos contribuyentes su cuestionamiento respecto a las facultades de URSEA para la regulación de las condiciones de suministro de combustibles líquidos.

En particular, señala ANCAP en su aporte que esta Unidad Reguladora estaría violentando con la regulación propuesta el principio de especialización, contracara del denominado principio de especialidad, en la medida que el legislador le otorgó, a través de la ley número 8.764, la administración del monopolio de la refinación, la importación, exportación de petróleo crudo y sus derivados, por lo que los aspectos de naturaleza comercial, corresponderían a los cometidos de ANCAP en tanto administrador del monopolio, excediendo por tanto sus competencias.

Rechazamos lo expresado por cuanto habrá de exponerse.

Al respecto, como es sabido la URSEA es un organismo estatal creado por la ley 17.598, y en su art 1º dicha disposición expresa que, se declara *“de interés general el aprovechamiento de los recursos provenientes de los hidrocarburos, energía eléctrica y agua, a los efectos de su utilización o consumo de forma eficiente, con el objetivo de contribuir con la competitividad de la economía nacional, la inclusión social y el desarrollo sostenible del país.”* A su vez, se asigna competencia a la URSEA sobre diversas actividades, entre ellas, lit e) *“Las referidas a la importación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, combustibles y otros derivados de hidrocarburos.”*

En ese sentido, y en consonancia con lo que ha entendido la doctrina: *“los órganos reguladores no son otra cosa que instrumentos de que se sirve el Estado para promover la competencia, asegurar las prestaciones y proteger a los usuarios. Para ello, suelen estar dotados de poderes jurídicos de distinta naturaleza y extensión. Al respecto, el panorama es amplísimo y abaraca desde las clásicas potestades administrativas vinculadas con la fiscalización de los servicios, y el cumplimiento de las condiciones fijadas para los mismos (...), hasta la aplicación de sanciones, pasando por el régimen tarifario. Asimismo, se advierte una rica gama de poderes reglamentarios, tanto en materia de seguridad y procedimientos técnicos (...)”*<sup>1</sup>

La ley orgánica de URSEA expresamente establece dentro de su competencia, en el artículo 15, los poderes jurídicos que le asisten y en su literal C) refiere específicamente a la materia de combustibles, siendo pertinente citar el numeral 3), que prevé la facultad de *“Fijar las condiciones mínimas para la autorización de la prestación con seguridad de actividades del sector, tanto por entidades públicas como por empresas privadas, controlando su cumplimiento”*, y el numeral 4), la de *“Regular el mercado conforme a las políticas que le encomiende el Poder Ejecutivo”*.

La lectura de las normas legales transcritas nos exime de mayores comentarios sobre el punto, la URSEA dispone de amplias facultades otorgadas por la ley para regular condiciones de suministro como las que surgen del Reglamento puesto en Consulta, sin que pueda objetarse vicio alguno de incompetencia. Atendiéndose además a las políticas establecidas por el Poder Ejecutivo en la materia, y que surgen con claridad, tanto del mensaje enviado a la Asamblea General con fecha 2 de febrero de 2021, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 237 de la ley N° 19.889, como del texto del decreto N° 137/021. El artículo 1º del referido decreto establece: *“Exhórtase a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua a aprobar una regulación que contemple, al menos, los siguientes aspectos...a) Condiciones y requisitos que deben cumplir quienes pretendan desempeñar actividades de distribución de combustibles líquidos”*.

Corresponde establecer además que en el rol que le corresponde, la URSEA es muy cuidadosa en cuanto a actuar dentro de sus cometidos legales y respetando el ordenamiento jurídico. Es menester recordar que el ejercicio de la actividad de distribución de combustibles mayoristas, no es libre como pretenden algunos contribuyentes en sus aportes, sino que siempre ha estado

---

<sup>1</sup> BRITO, M. y DELPIAZZO C. citando a CASSAGNE J., en *Derecho Administrativo de la Regulación Económica*, p. 61

regulada por el Estado, antes de forma estrictamente contractual, y ahora por normativa dada por las leyes y reglamentaciones vigentes, siendo una actividad regulada por las razones de interés general que reviste, tal como está previsto en su regulación, y surge con claridad de las normas legales habilitantes.

Sin perjuicio de los derechos que tanto a ANCAP en su rol de monopolista así como a los demás agentes del sector les asisten, esta Unidad Reguladora ha venido regulando lo relativo a los distintos eslabones del sector, por lo que resulta coherente y razonable la regulación de la cadena de suministro desde su etapa inicial, esto es, desde el suministro, en un todo de acuerdo a la normativa vigente, siguiendo los lineamientos dados por la legislación así como por el Poder Ejecutivo.

Un aspecto en que resulta necesaria la regulación es justamente aquel que involucra actividades donde existe un nexo entre el mercado monopólico y el no monopólico. La regulación establece un precio ex planta (PEP) que recoge los costos de las actividades del monopolista, las cuales se asume configuradas para dar cumplimiento a determinadas condiciones de calidad de producto y servicio y no otras. Esas condiciones de calidad tienen influencia en las actividades aguas abajo. La ausencia de otro proveedor alternativo aguas arriba hace necesaria la regulación para el funcionamiento eficaz y eficiente del sistema de distribución. Condiciones de suministro distintas a las establecidas reglamentariamente podrían tener consecuencias de costos adicionales que, en un marco de distribución secundaria con regulación de precios, llevaría a reconocer mayores costos en el precio al consumidor final o a afectar la ecuación económica de las Distribuidoras.

De lo anterior y en consonancia con la revisión integral de la regulación del mercado de combustibles líquidos, surge claramente la competencia de URSEA para regular todas las etapas del sector.

En resumen, se entiende que las observaciones formuladas en este sentido no son acertadas, la URSEA dispone de amplias facultades, suficientes para aprobar regulaciones como las que se propone en esta instancia.

#### 4. DE LA RESPUESTA A LOS APORTES

##### 1. ANCAP

###### 1.1. CUESTIÓN PREVIA: INCOMPETENCIA

Como cuestión previa plantea ANCAP en su aporte una serie de consideraciones respecto a la competencia de URSEA para aprobar una regulación como la propuesta, en tanto suponen cuestiones de índole comercial y logístico que, en su criterio, exceden las cuestiones regulatorias, y que por tanto, el regulador no tendría competencia para regular la administración del monopolio concedido a ANCAP por ley.

**Respuesta:** no compartimos lo expresado, nos remitimos a lo pormenorizadamente establecido en el capítulo anterior del presente documento para dar respuesta a lo señalado.

## 1.2. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

Sin perjuicio de las consideraciones previas respecto a la alegada incompetencia de URSEA, que rechazamos, ANCAP realiza una serie de puntualizaciones respecto de ciertos artículos en concreto del proyecto puesto en consulta.

**1.2.1. Artículo 3:** entienden que hay una serie de términos que resultan indefinidos, como ser, la definición de adquirentes de “características similares”, la utilización de la palabra “agente” como sinónimo de Distribuidores Mayoristas, definición de “las condiciones no discriminatorias”.

**Respuesta:** sin perjuicio que se considera de recibo y se habrán de aclarar algunos de los términos en un artículo que contendrá las definiciones, corresponde señalar que habrá ciertos aspectos en que se entiende que sí son admisibles fórmulas más amplias, que serán objeto de definición al momento de su aplicación por parte del regulador, conforme su discrecionalidad, con la debida motivación.

No es obligación de la Administración el dar una definición expresa de cada uno de los términos que utiliza en una reglamentación, sino que son aceptables, e incluso deseables, fórmulas como las propuestas, que serán aplicables de acuerdo a la discrecionalidad del regulador, en base a criterios de razonabilidad y considerando el caso concreto.

No obstante, se propone agregar a la reglamentación propuesta el siguiente artículo con definiciones:

*“A los efectos de este Reglamento, las siguientes expresiones, en singular o plural, tienen el sentido que se indica:*

- i. Agente: Persona física o jurídica que desarrolla una o más de las actividades del sector.*
- ii. Ancap: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland.*
- iii. Combustibles Líquidos: Mezclas de hidrocarburos líquidos y las mezclas de aquellas con agrocombustibles, con excepción del gas licuado de petróleo, utilizadas para generar energía por medio de combustión.*
- iv. Distribución Mayorista: Actividad privada de interés público que se caracteriza por la adquisición de Combustibles Líquidos a granel en plantas de despacho y la contratación y gestión logística de Transporte para la ulterior venta de dichos combustibles a Distribuidores Minoristas integrantes de su Red de Puestos de Venta o Consumidores Finales.*
- v. Distribuidor Mayorista: Persona física o jurídica que ejerce la actividad de Distribución Mayorista.*
- vi. Planta de Despacho: Instalación dotada de infraestructura necesaria y adecuada para la recepción, el Almacenamiento, despacho a granel y, en su caso, venta al mayoreo, de Combustibles Líquidos.*
- vii. Suministrador: es aquella persona que realiza el despacho y venta al mayoreo de Combustibles Líquidos en Plantas de Despacho.*
- viii. Sistema de Recuperación de Vapores: Sistema dividido en dos fases de acuerdo con lo siguiente: Fase I: Instalación que permite capturar los*

vapores desplazados de los tanques enterrados, durante la operación de su llenado, conduciéndolos hacia un camión cisterna equipado para tal fin. Fase II: Instalación que permite capturar los vapores desplazados en la operación de suministro de los vehículos y evitar, así, su dispersión en la atmósfera.

- ix. *Transporte: Actividad caracterizada por el acarreo a granel de Combustibles Líquidos, desde las Plantas de Despacho hasta los Puestos de Venta, o hasta los Puestos de Autoconsumo de Consumidores Finales o instalaciones aptas a recibir y manejar Combustibles Líquidos a granel. También se refiere al acarreo a granel desde los Puestos de Venta de los Distribuidores Minoristas hacia los Puestos de Autoconsumo de Consumidores Finales.*
- x. *Transportista: Persona física o jurídica que realiza la actividad de Transporte de Combustibles Líquidos.*
- xi. *URSEA: la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua.*

**1.2.2. Artículo 5:** a pesar de señalar la contribuyente que este artículo refiere a aspectos comerciales en lo que no debería ingresar URSEA, lo que rechazamos por los argumentos ya expresados, observan lo siguiente:

**Respecto del numeral II):** entienden que se padeció un error porque el brindar información al Suministrador de las cantidades de Combustibles Líquidos sería una obligación del Distribuidor Mayorista que es quien requiere el combustible.

**Respuesta:** no se comparte que se haya padecido un error en la redacción propuesta, en tanto el artículo prevé aquellos aspectos que deben contemplarse en los acuerdos que establezcan las condiciones en que el Suministrador abastecerá a sus contrapartes, sin establecer que se trate de una obligación del Suministrador. Por tanto, no se considera que amerite modificarse el anteproyecto.

**Respecto del numeral III):** consideran que los plazos de confirmación de pedidos y entrega de Combustibles Líquidos tal como están previstos resultan imposibles de cumplir.

**Respuesta:** el numeral III refiere a la confirmación de pedidos y entregas que ya estaban previstos en los programas de pedidos acordados entre las partes. Se trata de un plazo mínimo, para confirmar la puesta en disponibilidad del producto en determinada Planta de Despacho. Un plazo menor sería contraproducente para una logística eficiente de la empresa Distribuidora. Por tanto, se mantiene la redacción propuesta.

**Respecto del numeral IV):** señala ANCAP que debería eliminarse la compensación por incumplimientos de horarios de despacho.

**Respuesta:** no se agregan fundamentos que lleven a revisar lo propuesto y proceder a la eliminación que sugieren, por lo que se entiende pertinente lo propuesto en el texto sometido a Consulta Pública.

**1.2.3. Artículo 7:** entienden que no corresponde que URSEA regule en este tipo de aspectos, en la medida que son materias privativas de la administración del

monopolio por parte de ANCAP, suponiendo cuestiones operativas que exceden lo regulatorio.

Agregan además que los Suministradores no pueden asegurar volúmenes de combustibles en sus Plantas de Despacho que permitan reducir costos de Transporte para las comercializadoras, ya que ello es particular para cada comercializadora y dependerá de sus acciones.

**Respuesta:** nos remitimos una vez más a lo expresado al inicio del presente, al contestar las observaciones que se realizan a la competencia de URSEA, destacándose la necesidad de la regulación en aquellas actividades que suponen un nexo entre el mercado monopólico y el libre.

En relación a la cuota anual, es razonable que exista una planificación de largo plazo del Suministrador, la que será considerada por la URSEA a propuesta del mismo. En relación con el corto plazo, las Distribuidoras en función de la definición del componente de costo de flete incluida en los márgenes, requieren contar con entregas diarias en las Plantas de Despacho nominadas en la planificación de largo plazo. Dichas entregas deberán establecerse de forma que no se superen los costos eficientes de Transporte secundario asumidos en el modelo del cálculo de márgenes. No se trata de una minimización absoluta de los costos de Transporte secundario.

**1.2.4. Artículos 10 y 19:** a pesar de expresar, una vez más, que la URSEA sería incompetente para establecer este requisito, informan que se prevé para el 2026 el inicio de la instalación de las primeras islas de carga inferior en la planta de La Tablada, pero expresan que la mejora en las condiciones de carga no sólo depende de la transformación de los sistemas de carga de ANCAP, sino que debe acompañarse con la renovación de las cisternas de la flota secundaria.

**Respuesta:** en lo que dice relación con la competencia de URSEA nos remitimos una vez más a lo ya expresado.

Respecto al aporte efectuado vinculado al bottom loading (llenado por el fondo), corresponde establecer que es la regla general aplicable al llenado desde hace ya varios años en la industria, siendo Uruguay de los pocos países que observamos que sigue sin utilizar este tipo de llenado.

Esta forma de operación mejorará los tiempos de carga y, por lo tanto los costos asociados al Transporte secundario y además tiene ventajas en materia de seguridad, salud y medio ambiente en comparación con la carga superior. El llenado por el fondo, es una carga más segura, más ergonómica y más rápida que la carga superior, con menos posibilidades de derrames y pérdidas de vapor.

Se entiende de recibo el aporte sobre que debe acompañarse con la adecuación de los vehículos cisterna y se sugiere incorporar en el transitorio del artículo 19 un plazo de 3 años para dichas adecuaciones.

Se propone: *“Transición- Se otorga un plazo de 3 años a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, para que las Plantas de Despacho operativas cuenten con sistemas de carga inferior (bottom loading) y con Sistema de Recuperación de Vapores para el despacho de gasolinas y gasoil. Asimismo, se*



*otorga idéntico plazo para la adecuación de los vehículos cisterna que se utilicen a tal fin.”*

**1.2.5. Artículo 11:** una vez más entienden que la URSEA pretende regular *“materia privativa de la administración del monopolio de ANCAP”*, ingresando en temas operativos y no regulatorios, como ser los horarios de Plantas de Despacho. También observan el num.I, que al referir a *“condiciones técnicamente adecuadas”* no las define.

**Respuesta:** la competencia de este regulador ha sido explicitada in extenso al comienzo del presente. En cuanto al horario de Plantas de Despacho nos remitimos una vez más a lo expresado al inicio del presente, en las respuestas a las observaciones realizadas respecto a la competencia de URSEA, donde se enfatizaba en la necesidad de la regulación de aquellos aspectos referidos a actividades del Suministrador que suponen un nexo entre el mercado monopólico y el libre. En particular el horario de funcionamiento de las Plantas de Despacho tiene una importante incidencia en los costos de las actividades aguas abajo, tanto en los costos operativos (por ejemplo en un costos de horas laborales, como en costos de inversión en flota, ya un horario restringido conlleva un mayor número de vehículos necesarios para atender adecuadamente la demanda). Es decir, el horario de las plantas de despacho incide en la logística de transporte secundario y los costos involucrados en el mismo. En cuanto a la alegada imprecisión de los conceptos, *“condiciones técnicamente adecuadas”*, nos remitimos a la respuesta dada en el punto 1.2.1 del presente.

## 2. DISA

**2.1. Términos utilizados en el Reglamento:** la Distribuidora manifiesta que no se definen los términos aplicables a la *“contraparte” del Suministrador. “...se utilizan los términos “Distribuidores Mayoristas”... “Distribuidora” o “Distribuidora”... y “Agente” o “Agentes”. “En consecuencia, en la medida que los mismos no se encuentran definidos en el Reglamento, no resulta claro si dichos términos son utilizados indistintamente como sinónimos o si comprenden figuras distintas.”*

**Respuesta:** se entiende de recibo el aporte y se habrá de agregar un artículo que contendrá definiciones, nos remitimos al punto 1.2.1 del presente documento.

**2.2. Ausencia de capítulo sancionatorio:** se establece que: *“...el Reglamento – a diferencia de lo que sucede en los demás reglamentos de URSEA -no tiene un capítulo que regule las infracciones por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo, ni las sanciones correspondientes por dichas infracciones.”*

**Respuesta:** como es sabido, la ley orgánica de URSEA prevé expresamente la potestad sancionatoria del regulador y el elenco de sanciones que se pueden imponer en caso de corresponder ante infracciones administrativas, en su artículo 26, por lo que en el caso de regulaciones como la propuesta, que no contemplan expresamente un capítulo de sanciones, hay que estar al régimen general previsto en la ley, al que nos remitimos.

Téngase presente además que dada la reducida extensión del Reglamento puesto en Consulta Pública se entiende que no amerita establecer un capítulo sancionatorio específico, por lo que no se entiende de recibo el presente aporte.

**2.3. Comentarios sobre las cuotas establecidas en el artículo 7:** la Distribuidora establece que el artículo no delimita porcentajes de cuotas, ni establece cuál debe ser el criterio a seguir para asignar las mismas. Consideran que es imprescindible que se establezca un criterio objetivo y transparente a ser cumplido por el Suministrador. A tales efectos, proponen que la cuota sea definida en función del porcentaje de mercado (Market Share global) a nivel nacional en estaciones de servicio del sello de cada Distribuidora Mayorista.

**Respuesta:** entendemos que establecer fórmulas rígidas para determinar las cuotas es contraproducente y quita la necesaria y conveniente flexibilidad para su determinación en cada caso y periodo de tiempo correspondiente. Siempre hay posibilidades de plantear discrepancias por las partes. Por tanto, se mantiene la redacción propuesta.

**2.4. Comentarios al artículo 5:** en términos generales, reiteran argumentos vertidos en los aportes a la Consulta Pública N° 56 de Anteproyecto de Metodología para determinar el Margen Mayorista y el PMI de los combustibles, reiteran que resulta fundamental que la URSEA determine las bases o parámetros esenciales y objetivos para la distribución primaria a cargo de ANCAP.

**Respuesta:** varios de estos aportes han sido respondidos y tenidos en cuenta en la Consulta Pública N° 56, en particular días y horarios de despacho, tiempo de trámites y/o esperas y tiempos de carga. Se han realizado asimismo modificaciones en los supuestos de cálculo y en la metodología en general.

En relación con la Distribución Primaria, la reglamentación propuesta no apunta, como se expresaba anteriormente, a establecer reglas de detalle, sino a que las partes acuerden libremente las condiciones para sus operaciones de abastecimiento. Respecto a la programación operativa vinculante, la misma resulta ser así, ya que en caso de incumplimiento a los programas acordados, está prevista la existencia de compensaciones.

Por otra parte, respecto a la previsión de suministro sin previa suscripción de contratos, se entiende que es una situación que debería ser excepcional.

**2.5. Comentario a los artículos 9, 10 y 19 (bottom loading):** la Distribuidora argumenta la necesidad de adaptar los camiones y cisternas existentes para que cuenten con el sistema de carga inferior, lo que implicaría inversiones adicionales, que también debe contemplarse para la Metodología de la Consulta Pública N° 56.

**Respuesta:** nos remitimos a la respuesta dada en el numeral 1.2.4.

Por otro lado, las inversiones necesarias para implementar este sistema de llenado serán principalmente en las Plantas de Despacho. En los vehículos cisterna básicamente se deberán realizar adecuaciones de las conexiones.

De todas formas, se podrá contemplar en posteriores revisiones de la Metodología de margen mayorista en caso de generarse sobrecostos.

**2.6. Ausencia de solución ante la falta de acuerdo con el Suministrador (ANCAP):** observan que el Reglamento debería establecer una solución supletoria en caso de no llegar a un acuerdo entre las Distribuidoras y ANCAP, o si habrá un plazo para negociar.

**Respuesta:** respecto a este punto, a falta de acuerdo regirán los artículos del Reglamento aplicables aún en el caso de ausencia de contrato suscrito entre las partes. Sin perjuicio de lo anterior, y en lo no regulado, hasta que se suscriba el contrato pertinente, se estará a lo que las partes acuerden (incluyendo acuerdos verbales) y a falta de acuerdo, las partes podrán siempre recurrir a la vía judicial o la que estimen pertinente para dirimir sus diferencias.

De todos modos, como se ha expresado, el suministro sin previa suscripción de contratos se entiende que es una situación que debería ser excepcional.

### 3. DUCSA Y CANOPUS

#### 3.1. Aspectos Generales

**3.1.1.** La Distribuidora establece que es de suma importancia que se definan claramente en el Reglamento los distintos sujetos alcanzados por la normativa (distribuidores mayoristas, agentes, adquirentes, clientes).

**Respuesta:** Nos remitimos a la respuesta dada en el punto 1.2.1.

**3.1.2.** Mencionan en su aporte que el Reglamento objeto de esta consulta debería contener un artículo que exija al Suministrador cumplir con los parámetros definidos en el anteproyecto de metodología para determinar el margen mayorista y el PMI de los combustibles líquidos.

**Respuesta:** nos remitimos a lo respondido en 2.3 y 2.4.

#### 3.2. Artículo 5

**3.2.1. Respecto del numeral I) *se debería aclarar que debe entenderse por “programa de pedidos” y qué período deben contemplar los adquirentes al aportar dicha información.***

**Respuesta:** el “Programa de pedidos” refiere en forma general a un documento acordado por las partes donde se establece en detalle cantidades por producto, fechas, planta de origen y demás elementos considerados relevantes para la ejecución de las actividades de suministro. No se establece a priori en la Reglamentación un período u horizonte para dicho programa.

**3.2.2. Respecto del numeral II) *“...esta disposición se debería especificar cual es la información concreta que deben aportar los adquirentes en virtud de cada literal, así como el período que deben contemplar los adquirentes al aportar dicha información.”***

**Respuesta:** nos remitimos a lo respondido en 3.2.1.

**3.2.3. Respecto del numeral III) *“...debería prever que el Suministrador debe asegurar la disponibilidad de los diferentes productos en todas las plantas comprendidas dentro del programa de pedidos, y solo ante razones de fuerza mayor debidamente fundadas, podría abastecer al adquirente de una planta de despacho diferente.”***

**Respuesta:** el art. 7 establece que “el Suministrador deberá poner a disposición de cada Distribuidora una cuota de dicho volumen (volumen mínimo a entregar

*anualmente en plantas del interior)*” y agrega luego “...deberá asegurar en el corto plazo un volumen consistente con dicha cuota”. Estas obligaciones tienen que ser consideradas por el Suministrador al formular y acordar su programa de pedidos, que se compromete a cumplir, en caso contrario, se estará a lo que las partes acuerden.

**3.2.4. Respecto del numeral IV)** solicitan que se aclare qué mecanismo de compensación se aplicará cuando el Suministrador incumpla con las entregas de pedidos confirmados en determinada Planta de Despacho, o difiera de la planta solicitada, y especificar plazos y medios de resarcimiento.

**Respuesta:** el mecanismo no está previsto a priori por la Reglamentación propuesta, sino que se debe estar a lo que se acuerde entre las partes. De resultar la cuantía o mecanismo de compensación insuficiente para la parte compradora, podría dar lugar a reclamos por parte de la misma al regulador, o ante la vía que estime pertinente.

**3.3. Artículo 6:** el Reglamento debería aclarar a qué refiere la norma, en el punto III del artículo 6, con *“bienes o servicios que no formen parte inherente al suministro”* de los combustibles líquidos.

**Respuesta:** la frase establecida, se refiere a que en los contratos que se suscriban entre el Suministrador y las Distribuidoras, no se puede condicionar la venta de combustible – objeto de los mismos – a la adquisición de otros bienes o servicios, como ser a mero modo de ejemplo, venta de lubricantes. Se entiende que la cláusula tal como está redactada resulta clara por lo que se mantiene sin modificaciones.

**3.4. Artículo 7:** observan lo siguiente respecto al texto propuesto: a) que el volumen mínimo debe corresponderse con la demanda, y por eso URSEA debería definirlo a propuesta de las Distribuidoras; b) atendiendo a la demanda zafra, URSEA debería definir volumen mínimo anual y también de cada mes; c) como esos volúmenes son adecuados para las Distribuidoras, las cuotas solo habría que fijarlas cuando hay incumplimientos en una Planta de Despacho, por fuerza mayor y d) en el caso anterior, las cuotas deben ser por market-share, en la zona de influencia de esa Planta, en los últimos tres meses.

**Respuesta:** con la nueva regulación y configuración del mercado, ANCAP desarrolla sus actividades, hasta la venta en sus Plantas de Despacho. Dicha venta se realiza –de acuerdo a lo establecido en la normativa legal- a un precio único por producto (Precio Ex Planta, PEP), indiferenciado por localización geográfica. En este marco, y en tanto la distribución primaria está a cargo de ANCAP, es razonable que mantenga la gestión y toma de decisiones logísticas de la misma forma que lo viene haciendo históricamente. ANCAP tiene la obligación de suministrar la demanda de las Distribuidoras, pudiendo concentrar el suministro en la planta de La Tablada o, si lo considera conveniente (en su interés empresarial o en el del sistema en general), puede habilitar alguna Planta de Despacho del interior para despachar un volumen acotado.

Entendiendo que se trata de decisiones en un escenario de mediano o largo plazo, es razonable que la decisión de volúmenes mínimos anuales sea definida a partir de una propuesta de ANCAP.

Luego, las Distribuidoras Mayoristas podrán decidir libremente su Transporte secundario, optando por retirar productos en plantas del interior.

La coordinación de esos retiros requiere para su optimización de información de detalle en conocimiento de los operadores. Por ende, se entiende conveniente que sea acordada entre las partes, respetando las cuotas anuales ya decididas.

Esta forma de organización ya fue considerada por URSEA en oportunidad de la definición del cálculo de los PPI, en los que se incluyen los costos de la distribución primaria, y también en el modelo de fletes secundarios propuesto para calcular los PMI. Por tanto, se entiende que el texto propuesto no merece modificaciones.

- 3.5. Artículo 10 – bottom loading:** mencionan que la obligación para las Plantas de Despacho operativas repercute directamente sobre la flota de camiones, que deberá adecuarse, lo que implica que los transportistas deberán incurrir en inversiones que no fueron contemplados en el Anteproyecto de metodología para determinar el margen mayorista y el precio máximo intermedio (Consulta Pública N° 56).

**Respuesta:** Nos remitimos a las respuestas dada en los puntos 1.2.4. y 2.5.

- 3.6. Artículo 12 transitoriedad de los cambios:** solicitan que se aclare que en caso de que el Suministrador incorpore cambios a los requisitos técnicos y de seguridad actualmente vigentes, para el ingreso a Plantas de Despacho, deberá establecer un período de transición, para que los sujetos que deben ingresar a planta puedan adecuarse.

**Respuesta:** al día de hoy el Suministrador ya establece ciertos requisitos de seguridad y de calidad para el ingreso de vehículos a sus plantas, lo que se prevé en la propuesta de Reglamento es que en caso de incumplimiento de los mismos no se deberá suministrar, lo cual ya ocurre al día de la fecha. Por otra parte, se prevé que dichas exigencias de índole técnica y de seguridad sean públicas y se informen a la URSEA, a los efectos que ésta pueda tener conocimiento de las mismas. Se entiende que deberá estarse al caso concreto si se modifican los requisitos para determinar los eventuales plazos para su implementación, de forma razonable y ponderada, para lo cual resulta necesario que el Regulador tenga conocimiento de los mismos, tal como se propone.

- 3.7. Artículo 13:** requieren que se establezca que el Suministrador debe “asegurar” y no “procurar” contar con las exigencias mínimas requeridas para cumplir con el abastecimiento de los combustibles líquidos.

**Respuesta:** el cambio propuesto por la Distribuidora no se considera necesario en lo que hace a la forma, en lo que hace al fondo del tema, nos remitimos a lo respondido en los puntos 3.2.3. y 3.2.4.

- 3.8. Artículo 15:** entienden conveniente que el control de calidad y cantidad del Suministrador sea calibrados por un técnico independiente.

**Respuesta:** en lo que hace a la medición de la cantidad, corresponde a Metrología Legal y no a URSEA. Por su parte, en lo que hace a la calidad, la reglamentación de URSEA prevé que las Distribuidoras puedan pedir muestras del combustible entregado, sin perjuicio del contralor periódico que realiza la URSEA de la calidad de los combustibles líquidos suministrados tanto en La Tablada como en las Plantas de Despacho del interior del país.

**3.9. Artículo 19 – transición:** solicitan un periodo de transición mayor para la adecuación de la flota.

**Respuesta:** nos remitimos a la respuesta dada en el punto 1.2.1.

#### 4. NEXZUR

##### 4.1. INTRODUCCIÓN

Previo a realizar sus aportes, señala la Contribuyente:

- (i) que el plazo de la Consulta Pública resulta insuficiente dada la relevancia de la regulación propuesta.
- (ii) que realizarán sus aportes bajo la expresa reserva de derechos y sin implicar renuncia alguna a las acciones que tienen pendientes (ejemplo: recursos contra decretos del Poder Ejecutivo N° 137/021, 205/021, 245/021, y Resoluciones de URSEA N° 141/021, 142/021, 164/021, 16/022, etc.).
- (iii) que se reservan todos sus derechos bajo el Contrato de Distribución con ANCAP, el laudo arbitral emitido el 9 de setiembre de 2019 y su laudo ampliatorio.

##### Respuestas:

- (i) la Consulta Pública N° 60, tal como surge de la publicación realizada en el sitio web de la URSEA: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/comunicacion/noticias/anteproyecto-reglamento-condiciones-suministro-combustibles-liquidos>, se ha extendido por un plazo de 3 semanas, que se entiende un tiempo prudencial y razonable para el análisis del texto propuesto. Por otra parte, no se solicitó por parte de la contribuyente prórroga, y se realizaron los aportes en tiempo, por lo que el comentario no se entiende de recibo.
- (ii) se toma nota de lo expresado, aunque se deja constancia que en ningún momento la realización de aportes en el marco de una Consulta Pública implica la renuncia a acciones, futuras o ya en trámite, ni siquiera aquellas que se han realizado y encuentran pendiente ante este regulador, y mucho menos aquellas que se llevan adelante ante otros organismos del Estado, como ser el Poder Ejecutivo.
- (iii) no se entiende de recibo la reserva realizada, en la medida que el contrato de distribución y el laudo arbitral que se dictó en el marco de su aplicación, referían a un acuerdo de partes que oportunamente se había celebrado entre ANCAP y Nexzur, que rigió durante un lapso prolongado de tiempo, pero que al día de hoy se encuentra perimido, siendo otra la regulación que rige para el sector, incluyendo a esta Distribuidora. Lo anterior ha sido objeto de numerosos intercambios y excede el objeto de esta Consulta Pública, por lo que nos remitimos a lo expresado en esas oportunidades.

##### 4.2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES GENERALES

- 4.2.1. Incompetencia de URSEA respecto a la regulación propuesta de aspectos estrictamente comerciales.**

Entienden que los aspectos comerciales y contractuales deberían estar ajenos a la regulación sectorial, en la medida que estarían en el marco de la autonomía de la voluntad, excediendo la competencia de esta unidad reguladora y atentando contra el principio de libertad.

**Respuesta:** en lo que dice relación con la alegada incompetencia de URSEA para regular sobre los aspectos puestos en consulta, nos remitimos a lo expresado al comienzo del presente documento, numeral 3. CONSIDERACIONES GENERALES Y PREVIAS - de la Competencia de URSEA.

Adicionalmente, es de destacar que la regulación propuesta no inhibe de modo alguno la celebración de acuerdos entre los diversos agentes del sector, estableciéndose lineamientos que deben contemplarse en los mismos. Lo anterior, no atenta contra la autonomía de la voluntad de las partes para el desarrollo del negocio, ni tampoco atenta contra el principio de libertad. Nótese que si bien es cierto que estamos ante una actividad privada, la misma se encuentra fuertemente regulada, correspondiendo su calificación como actividad privada de interés público, por lo que la regulación se impone dadas sus especiales notas, debido a su impacto económico y estratégico, su eventual peligrosidad y el interés público que reviste su desarrollo en condiciones de regularidad, calidad y seguridad.

#### **4.2.2. Falta de definición de términos utilizados en el Anteproyecto.**

Entienden que en el Reglamento propuesto se han omitido definir términos que corresponden sean precisados y definidos, en aplicación de los principios de certeza y de seguridad jurídica.

**Respuesta:** nos remitimos a la respuesta dada en punto 1.2.1.

### **4.3. CONSIDERACIONES PARTICULARES DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO**

**4.3.1. Artículo 2:** entienden que no queda claro si refiere a las condiciones entre Distribuidora y Suministrador, o bien, contratos entre Distribuidoras y agentes (estacioneros). En el caso que refiera a contratos entre Distribuidoras y Suministrador, consideran que es ilegítimo dado sus antecedentes y negociaciones con ANCAP.

**Respuesta:** se entiende que el alcance de la disposición es claro al referir a la obligación de celebrar contratos entre el Suministrador (ANCAP) y las Distribuidoras Mayoristas, como lo es la contribuyente.

Respecto a la alegada ilegitimidad para regular las condiciones con el Suministrador, insistimos respecto al vencimiento del contrato que rigió entre ANCAP y NEXZUR, lo que además, en la práctica surge de la forma en que está adquiriendo el producto esta Distribuidora. La URSEA no atenta contra el principio de negociación de buena fe de los contratos, en tanto se prevé que las cláusulas de los mismos sean acordadas por las partes, sin perjuicio de respetar los principios generales que se establecen en la reglamentación propuesta.

**4.3.2. Artículos 3 y 4:** señalan que:

- (i) las disposiciones relativas al tratamiento no discriminatorio serían innecesarias porque ya están previstas en ley N° 18.159, y de mantenerse además generaría



- dudas por temas estructurales del mercado con ANCAP como monopólica y DUCSA relacionado verticalmente, competidor de NEXZUR;
- (ii) faltaría claridad de las definiciones y criterios para determinar por ejemplo que serían “condiciones similares” (especialmente considerando la integración vertical de ANCAP y DUCSA);
  - (iii) en cuanto a las consecuencias en caso de tratamiento discriminatorio, entienden que lo dispuesto en el artículo 4, al establecer que debe ponerse en conocimiento de URSEA, iría contra la ley de defensa de la competencia, en particular en su artículo 27, en la redacción actual, al ser la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia el órgano competente.

**Respuesta:** (i) y (iii) en lo que dice relación con la alegada innecesiedad de establecer condiciones relativas a la defensa de la competencia, si bien es cierto que la normativa legal está prevista en la ley N° 18.159 y sus modificativas, lo anterior no excluye las potestades de esta Unidad Reguladora, quien en caso de recibir denuncias de tratos discriminatorios, deberá analizarlos de acuerdo a su leal saber y entender, con la debida motivación, y de considerarlo necesario remitir la denuncia para seguir los procedimientos previstos en la ley de defensa de la competencia ante la Comisión, en tanto órgano competente para llevar adelante tales procedimientos. Se entiende particularmente importante establecer este tipo de disposiciones en la reglamentación sectorial, en la medida que existe al día de hoy integración vertical entre el Suministrador, monopolista, y una de las Distribuidoras Mayoristas.

(ii) asimismo, si bien ya se expresó al dar respuesta a otro aporte que algunos conceptos resultan más amplios, dando lugar a que en su aplicación este regulador pueda, en ejercicio de su discrecionalidad y de acuerdo a su expertise, definir el alcance considerando las circunstancias y el caso concreto, puede señalarse de forma general que las “condiciones similares” refieren al caso de empresas que operan en el mismo eslabón de la cadena de suministro.

**4.3.3. Artículo 5:** entienden que se estarían introduciendo por vía reglamentaria aspectos que son comerciales y contractuales, que deberían ser definidos por las partes en el marco de la libre competencia.

Otros aspectos están sin detallar de forma adecuada según su criterio: num. I, II, III, IV y V.

**Respuesta:** en cuanto al alcance de la regulación, ya nos hemos pronunciado en el comienzo del presente documento así como también al dar respuesta a otros aportes, por lo que nos remitimos a lo ya expresado, destacando que no se comparte la observación formulada.

En cuanto al aporte referido a los numerales del artículo 5 de la propuesta, como primer punto corresponde señalar que dicha disposición establece un marco para la negociación entre las partes, considerando muy especialmente la asimetría existente entre estas, justamente cuando una de ellas es monopólica (el Suministrador).



En cuanto a los numeral I, II y IV se considera que no se requiere especificación, las partes son libres de darle una forma específica a esos programas de pedidos, a los detalles respecto a la confirmación de las entregas y a los mecanismos de compensación.

En cuanto al numeral III: es una obligación para el Suministrador, no para las Distribuidoras.

En cuanto al numeral V: refiere a condiciones contractuales típicas que serán objeto de negociación en términos de redacción.

- 4.3.4. Artículo 6:** consideran que la disposición propuesta debería suprimirse en la medida que establece condiciones que el Suministrador debe abstenerse de establecer en la contratación de suministro de Combustibles Líquidos, que serían innecesarias e insuficientes, además de ser competencia de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, de acuerdo a ley N° 18.159, y no de URSEA.

**Respuesta:** a efectos de no ser reiterativos, nos remitimos a lo expresado al dar respuesta a los aportes realizados a los artículos 3 y 4 del anteproyecto por este mismo contribuyente, manteniendo la redacción propuesta.

- 4.3.5. Artículo 7:** entienden que el Reglamento debería fijar criterios y bases para definir los volúmenes mínimos anuales, y asimismo que debería preverse un sistema de revisión y ajuste de los volúmenes mínimos de combustible con una periodicidad razonable que pondere los cambios que puedan darse en el mercado y repercutan en esos volúmenes.

**Respuesta:** el artículo 7 fue objeto de aporte por otros contribuyentes, por lo que nos remitimos a la respuesta dada en el punto 3.4 del presente documento.

Por su parte, en lo que dice relación con la necesidad de revisión de los volúmenes, tal como se prevé en la metodología del cálculo del PMI, en ocasión de la revisión periódica del modelo (planteada cada cuatro años), se entiende razonable recibir de ANCAP una eventual propuesta de cambio de los volúmenes mínimos.

- 4.3.6. Artículo 19:** en cuanto al régimen de transición observan que el artículo propuesto en el anteproyecto estaría incompleto por dos motivos: (i) porque no se incluye una definición de lo que abarca la transición, ni tampoco regula en caso que ANCAP no cumpla con el cambio de su sistema al *bottom loading*, y (ii) la cláusula está incompleta en la versión que se encuentra disponible públicamente.

**Respuesta:** (i) en lo que dice relación con el primer punto, entendemos que del texto propuesto surge claro que la transición refiere al plazo de hasta 3 años que se otorga para que las Plantas de Despacho operativas actualmente, incorporen el sistema de carga inferior y de recuperación de vapores, por lo que no se comparte que requiera definiciones adicionales.

(ii) respecto a que la publicación está incompleta, revisando la versión propuesta por los técnicos de esta Unidad, y luego la efectivamente publicada en la página web al dar publicidad a la Consulta Pública, advertimos que se padeció de un error en el archivo subido, sin perjuicio de lo cual solo faltaron letras de la última palabra, pues donde dice en la versión publicada "(...) Sistema de Recuperación de

*Vapores para el **despac***”, debió decir “(...) *Sistema de Recuperación de Vapores para el **despacho***.” (Los resaltados nos pertenecen), pero siendo sólo esas dos letras las que faltaron, puesto que ahí terminaba el artículo propuesto, la omisión no hace a lo sustancial y se entiende a lo que refiere, por lo que entendemos que no amerita abrir nuevamente el plazo para la realización de aportes. Por otra parte, los demás contribuyentes no refirieron al error menor que padeció el archivo, lo que deja en evidencia que se entendía perfectamente su contenido y alcance.

- 4.3.7.** Con carácter general, menciona NEXZUR en su aporte que en todo el proyecto se prevén obligaciones para el Suministrador, pero no existe un capítulo dedicado a sanciones en caso de incumplimiento y entienden que debería incluirse un capítulo especial que contenga tales previsiones.

**Respuesta:** nos remitimos a la respuesta dada en el numeral 2.2.