COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
CONTROL DE GESTIÓN
21 JUN. 2016
RECIBIDO
RUBRICA: 11:23

PLENO
OMR-001-2016

JRL-B000162054

Ciudad de México, a 9 de junio de 2016

MTRO. MARIO EMILIO GUTIÉRREZ CABALLERO
Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria
P R E S E N T E

Asunto: Se emite opinión.

Se hace referencia al anteproyecto *"ANTE-PROY-NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio de fin específico para expendio al público y de estaciones de servicio asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación para autoconsumo, de diésel y gasolina"* (anteproyecto)[1] remitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece o Comisión) el cuatro de mayo de dos mil dieciséis en el marco del Convenio celebrado con esta institución el veintitrés de septiembre de dos mil trece. Lo anterior, para efecto de que la Cofece emita opinión en el procedimiento de consulta pública regulado por el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, esta autoridad emite opinión sobre los efectos que el anteproyecto podría tener en el proceso de competencia y libre concurrencia, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole, toda vez que no son competencia de esta autoridad.

El anteproyecto tiene por objeto establecer las especificaciones, parámetros y requisitos técnicos mínimos de seguridad industrial y operativa, y protección ambiental que deben cumplirse en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio de fin específico para expendio al público[2] y de estaciones de servicio asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación para autoconsumo, de diésel y gasolina.[3]

La Cofece considera que algunos elementos del anteproyecto podrían tener efectos negativos sobre el proceso de competencia y libre concurrencia, según se explica a continuación.

A. SUPERFICIES MÍNIMAS.

El numeral 6.1.3 *"Distancias de seguridad a elementos externos"* del anteproyecto establece, entre otros aspectos, que el predio en el que se pretenda construir una estación de servicio debe cumplir con las siguientes características de acuerdo a su ubicación:

---

[1] Visible en el sitio de Internet: http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/18812

[2] De acuerdo con el artículo 2, fracción IX, del Reglamento de las actividades a que se refiere Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, la estación de servicio con fin específico es *"la instalación que cuenta con la infraestructura y equipos necesarios para llevar a cabo el Expendio al Público de Gas Natural o Petrolíferos para vehículos automotores, Recipientes Portátiles y Recipientes Transportables no sujetos a presión, o bien la instalación diseñada para el Expendio al Público por medio del llenado parcial o total de Gas Licuado de Petróleo en Recipientes Portátiles a presión"*.

[3] Numeral 1 del Anteproyecto.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Ubicación del predio	Superficie mínima (m^2)	Frente principal (1) mínimo (m lineal)	Productos
Predio urbano en esquina	**400**	**20**	Cualquier gasolina y/o diésel
Predio urbano no en esquina	**800**	**30**	Cualquier gasolina y/o diésel
Predio al margen de autopistas y carreteras troncales o primarias	**2,400**	**80**	Todas las gasolinas y diésel
Predio en población rural de hasta 15 mil habitantes dentro del poblado	**400**	**20**	Cualquier gasolina y/o diésel
Predio en población rural de hasta 15 mil habitantes al margen de carreteras secundarias y alimentadoras	**800**	**30**	Cualquier gasolina y/o diésel
Predio para estación marina pesquera o turística	**500**	**20**	Diésel marino y/o cualquier gasolina y/o diésel
Predio en zona especial	**200**	**15**	Cualquier gasolina

[Énfasis añadido]

Al respecto, cabe señalar que el numeral 5.3.3 la Norma Oficial Mexicana (NOM) vigente (NOM-EM-001-ASEA-2015)[4] únicamente refiere lo siguiente:

> *"5.3.3 Restricciones a los predios.* [...]
>
> *Aunado a lo anterior,* ***se deberán considerar las superficies y frentes necesarios para alojar las obras e instalaciones dentro del predio de la Estación de Servicio****, para lo cual se debe cumplir con lo indicado en el Reglamento de Construcción de la entidad federativa donde se ubique y en las disposiciones oficiales en materia de construcción."*

[Énfasis añadido]

En este sentido, el anteproyecto añade restricciones sobre la superficie y frente principal para el predio donde se establezca una estación de servicio, al imponer requisitos mínimos sobre estas especificaciones de las estaciones.

Por otra parte, el anteproyecto adopta en su totalidad los criterios establecidos por Petróleos Mexicanos (Pemex) en sus *"Requisitos a cubrir en la solicitud para construir y operar nuevas*

[4] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2015.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Estaciones de Servicio" (Requisitos)[5] y en su *"Guía para el llenado de la solicitud y documentación requerida en la incorporación a la Franquicia para Estaciones de Servicio"* (Guía).[6]

Es preciso recordar que hasta antes del 1 de enero de 2016, en términos de la Ley de Hidrocarburos, todas las estaciones de servicio estaban sujetas a las especificaciones establecidas por el modelo de franquicia de Pemex, las cuales naturalmente respondían al modelo de negocio de la paraestatal.[7] Sin embargo, en esta etapa de transición hacia un mercado competido de gasolinas y diésel, resulta particularmente importante que el marco regulatorio ofrezca la suficiente flexibilidad que permita el establecimiento de un mayor número de estaciones de servicio y la adopción de formatos distintos a los de franquicia Pemex que han prevalecido hasta el momento.

Cabe destacar que diversos estándares internacionales no incluyen, como parte de las especificaciones para construcción de estaciones de servicio, el cumplimiento de superficies mínimas de los predios donde se ubiquen.[8]

En ese sentido, la Cofece considera que el anteproyecto – particularmente en lo que se refiere a la superficie y frente principal mínimos que deberá tener la estación de servicio – podría tener implicaciones negativas en la competencia y libre concurrencia, ya que limitaría la libertad de los agentes económicos para elegir la configuración de estación de servicio que le resulte más conveniente para acercarse a sus clientes y ofrecerles diversas modalidades de servicio, en función de las condiciones del mercado objetivo. Asimismo, restringiría el establecimiento de estaciones en ubicaciones donde podría ser factible su construcción y operación, así como generar ventajas a las ya establecidas, sobre todo en áreas con insuficiencia de espacio.

Es importante señalar que el número de competidores, así como la ubicación y cantidad de sus estaciones de servicio es un factor muy importante para que exista competencia en el mercado ante su liberalización.[9] Al respecto, México cuenta con pocas estaciones de servicio en comparación con otros países, situación que idealmente debería revertirse con miras a la entrada de competidores con nuevos modelos de negocios, así como a la liberalización de precios prevista a partir del 1 de enero de 2018.[10]

---

[5] Numeral 4.3.1 *"El predio propuesto debe cumplir con las siguientes características de acuerdo a su ubicación"* de los Requisitos. Disponible en: http://www.ref.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=11&catid=20

[6] Punto 4, inciso e), de la Guía.
Disponible en: http://www.pemex.com/franquicia/incorporacion-operacion/Documents/Gu%C3%ADaIncorp2014.pdf

[7] En su momento, estos umbrales se contemplaron en el *"Programa simplificado para el establecimiento de nuevas estaciones de servicio"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1994, que derivó del convenio de coordinación celebrado entre la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC) y Pemex Refinación. Dichos umbrales obedecían al modelo de franquicia Pemex.

[8] Por señalar algunas: 1) *"Petrol filling stations: Construction and operation"* (Health and Safety Executive, Reino Unido); 2) *"Reglamento técnico aplicable a las estaciones de servicio, plantas de abastecimiento e instalaciones fijas del gran consumidor, que almacenen crudos y/o combustibles líquidos y mezclas de los mismos con biocombustibles, excepto GLP"* (Ministerio de Minas y Energía, Colombia); 3) *"Urban Design Guidelines for Gas Stations"* (Ottawa, Canadá); y 4) *"An act to amend Section 13651 of the Business and Professions Code, relating to service stations"* (California, Estados Unidos de América), entre otras.

[9] Jaureguiberry, F., 2010. *"An Analysis of Strategic Price Setting in Retail Gasoline Markets"*. The Pardee RAND Graduate School.

[10] Por ejemplo, de acuerdo con el *"Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México, 2016"* de la Secretaría de Energía, en México hay una estación de servicio por cada 3,326 vehículos, en comparación con el número de vehículos por estación

COMISION FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

Por lo anterior, la Cofece recomienda eliminar los requisitos de dimensiones mínimas de superficie y frente principal de las estaciones de servicio, para que éstas sean determinadas por los oferentes, atendiendo a las necesidades y preferencias de los consumidores.

B. REGULACIONES LOCALES.

Distintas disposiciones del anteproyecto, sobre todo las relacionadas con el diseño y la construcción de estaciones de servicio, refieren a la necesidad de cumplir con los diversos permisos y autorizaciones regulatorias requeridas por la normatividad local y/o federal.[11]

Por ejemplo, el numeral 5.2 *"Etapa 2. Proyecto básico"* del anteproyecto establece que el proyecto básico debe cumplir con leyes, reglamentos de construcción,[12] normas oficiales mexicanas, o en su caso, con los términos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) y, en ausencia de éstos, con lo que señalen las prácticas internacionales reconocidas.

Al respecto, esta autoridad sugiere que, a fin de no obstaculizar el régimen de entrada y otorgar plena certidumbre a los interesados en construir y operar una estación de servicio, el anteproyecto establezca únicamente aquellos requisitos orientados a cumplir con su objeto en términos de la LFMN y, cuando así resulte pertinente, referir de manera explícita y clara a cualquier otro cuerpo normativo relevante. En cualquier caso, es pertinente señalar que los requisitos y disposiciones técnicas aplicables a la industria de los hidrocarburos, incluyendo la actividad de expendio al público de combustibles, son materia federal.[13]

Por lo anterior, esta autoridad considera que el anteproyecto debe desvincularse del cumplimiento de los diversos permisos y autorizaciones regulatorias requeridas por la legislación estatal y/o municipal a que hace referencia.

La presente opinión se emite con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo primero, décimo cuarto y vigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 10, 12, fracción

---

de servicio que hay en otros países: 1,640 en Estados Unidos; 2,220 en Australia; 2,760 en Canadá; y 2,890 en España. Lo anterior, también es congruente con el *"Análisis del impacto de la regulación sobre la competencia espacial de estaciones de servicio para la venta de gasolina"* elaborado por Cofemer, en donde se señala que, en 2010, el número de vehículos por estación de servicio en México fue de 3,594 vehículos, mientras que en Estados Unidos fue de 2,209 vehículos. Esto implica que, en relación con otros países, México tiene un déficit de estaciones de servicio en términos de su parque vehicular.

[11] Numerales 5, 5.2, 5.2.3, 6.2.2, 6.3.3 y Anexo 5, entre otros.

[12] En el caso particular del numeral 6.2.24 del anteproyecto, se señala que el número de cajones de estacionamiento que deberá tener cada estación de servicio se determinará de acuerdo con el tipo de construcción y **el reglamento de construcción de la entidad federativa donde se ubique**. En ese sentido, se considera que la medida -en algunas ocasiones- podría limitar el establecimiento de nuevas estaciones de servicio en zonas donde no exista suficiente espacio para cumplir con un número mínimo de cajones de estacionamiento requerido por el reglamento de construcción local y, al mismo tiempo, podría elevar los costos de inversión.

[13] El artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos señala "***La industria de Hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia****, incluyendo aquéllas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.*" Asimismo, el artículo 1 de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos señala que esta Agencia "***tiene por objeto la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos***". Por su parte, el artículo 3, fracción XI de esta ley, señala que el Sector Hidrocarburos comprende, entre otras, la actividad de expendio al público de petrolíferos.

COMISION FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

XIII y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el DOF el veintitrés de mayo de dos mil catorce; así como 1, 5, fracción IX, y 20, fracción XXXI, del Estatuto Orgánico de la Cofece, publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

Notifíquese.- Así lo resolvió el Pleno de la Cofece por unanimidad de votos en sesión del nueve de junio de dos mil dieciséis, de conformidad con los artículos antes referidos y ante la fe del Secretario Técnico de la Cofece, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción IV, 18, y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del Estatuto Orgánico de la Cofece.

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Martín Moguel Gloria
Comisionado

Benjamín Contreras Astiazarán
Comisionado

Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Sergio López Rodríguez
Secretario Técnico

C.c.p.- Ing. Carlos de Regules Ruiz-Funes.- Director Ejecutivo.- Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.- Para su conocimiento.

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

EL SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, SERGIO LÓPEZ RODRÍGUEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 20, FRACCIONES II Y XXX DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PUBLICADO EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL CATORCE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, C E R T I F I C A: QUE LA PRESENTE ES COPIA FIEL DE SU ORIGINAL QUE CONSTA DE CINCO HOJAS QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS DE ESTA COMISIÓN.- DOY FE

CIUDAD DE MÉXICO A VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS.- CONSTE.

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA