

Unclassified

Spanish - Or. English

25 August 2022

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Cancels & replaces the same document of 16 August 2022

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version)
FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión II: Definición de
mercado en el sector del petróleo y del gas**

- Documento de base elaborado por la OCDE -

27 y 28 de septiembre de 2022

Se hace circular el documento adjunto elaborado por el Secretariado de la OCDE como aportación para el debate en la Sesión II “Definición de mercado en el sector del gas” del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 27 y 28 de septiembre de 2022 en Río de Janeiro, Brasil.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no deberán atribuirse al BID, a la OCDE ni sus países miembros respectivos.

Más documentación sobre este debate están disponible en: oe.cd/laccf.

Sra. Lynn Robertson (Lynn.Robertson@oecd.org).
Sr. Paulo Burnier da Silveira (Paulo.Burnier@oecd.org).

JT03501380

*Sesión II: Definición de mercado en el sector del petróleo y el gas
- Documento de base elaborado por el Secretariado* -*

Resumen

El petróleo y el gas natural son las principales fuentes de energía en el mundo y juegan un papel clave en la economía global, incluso en América Latina y el Caribe. En conjunto, representan alrededor del 67 % del consumo final mundial total por fuente de energía, seguidas de las fuentes relacionadas con la electricidad (es decir, centrales hidroeléctricas y nucleares), los biocombustibles y el carbón. En cuanto a sus principales aplicaciones en América Latina, el petróleo se utiliza principalmente en los sectores del transporte por carretera y la aviación, mientras que el gas natural es adquirido en gran medida por diversos clientes industriales y residenciales (IEA, 2021).

Esta nota destaca los principales temas de definición de mercado en este sector en América Latina y el Caribe, que incluye tanto las particularidades de la industria como de la región. Los principales desafíos se relacionan con las disposiciones legales para la definición del mercado en la región, el producto y las dimensiones geográficas de la definición del mercado, además de la cooperación entre las autoridades de competencia y los reguladores de energía. La cooperación internacional, incluso a nivel regional en América Latina y el Caribe, seguirá siendo un instrumento clave para evaluar y abordar estos desafíos.

* Este documento fue preparado por Paulo Burnier da Silveira y contó con los comentarios de Ori Schwartz, Antonio Capobianco y Lynn Robertson, todos de la División de Competencia de la OCDE.

Índice

Sesión II: Definición de mercado en el sector del petróleo y el gas	2
- Documento de base elaborado por el Secretariado -	2
1. Introducción.....	4
2. Principales cuestiones de debate	4
2.1. Definición de mercado en América Latina	5
2.2. Dimensión producto de la definición de mercado en el sector	6
2.3. Dimensión geográfica de la definición de mercado en el sector.....	8
2.4. Cooperación con los reguladores de la energía	11
3. Conclusión.....	12
Bibliografía.....	14

Boxes

Recuadro 1. Ejemplos de disposiciones legales relativas a la definición de mercado en América Latina	5
Recuadro 2. Resumen de los principales temas de debate	13

1. Introducción

1. El petróleo y el gas natural son las principales fuentes de energía del mundo y desempeñan un papel fundamental en la economía internacional, incluida la de América Latina y el Caribe. En conjunto, representan a nivel mundial alrededor del 67% de todo el consumo final por fuente de energía, y les siguen fuentes de generación de electricidad (en concreto, centrales hidroeléctricas y nucleares), los biocombustibles y el carbón. La cifra es similar en América Central y del Sur, donde el petróleo y el gas suponen conjuntamente en torno al 60% del consumo total por fuente de energía. En cuanto a la oferta total de energía, su cuota también es significativa y llega casi al 90% en ciertos países de América Latina, como México, según la Agencia Internacional de la Energía - AIE (AIE, 2021).

2. Por lo que respecta a sus principales aplicaciones en América Latina, el petróleo se utiliza ampliamente en los sectores de transporte por carretera y aviación (alrededor del 50% y el 10%, respectivamente), mientras que el gas natural es adquirido en gran medida por distintos clientes industriales y particulares (cerca del 40% y el 10%, respectivamente) (AIE, 2021). De hecho, muchos de los productos relacionados con la energía que los consumidores emplean a diario proceden directamente de las industrias del petróleo y el gas, como la gasolina, el gasóleo, el gas natural, los aceites y lubricantes para motores y el gas licuado de petróleo (GLP), utilizado como gas combustible para cocinar en el hogar.

3. Los mercados del petróleo y el gas natural suelen dividirse en tres segmentos principales a lo largo de su cadena de valor: upstream, midstream y downstream, en función de la ubicación de una determinada actividad industrial en la cadena de suministro. Mientras que el segmento upstream se centra en la exploración, extracción y producción de petróleo y gas, el downstream está más cerca de los consumidores finales y generalmente comprende la comercialización minorista (es decir, las gasolineras), las grandes infraestructuras de distribución (como ductos y sistemas de recolección) y el almacenamiento. El segmento midstream se refiere al refinado de crudo y al procesamiento de gas natural, que se encargan de la mejora intermedia de estos productos con fines comerciales.

4. Tras unas observaciones preliminares sobre la definición de mercado, la presente nota expondrá las principales cuestiones relacionadas con el tema, centrándose en la definición de mercado en el segmento downstream del sector del petróleo y el gas. A título informativo, la OCDE ha tratado cuestiones relativas a la definición de mercado y el sector del petróleo y el gas en algunas ocasiones en conexión con la política de competencia, a saber: (i) OCDE (2012), Policy Roundtable: definición de mercado; (ii) OCDE (2008), Policy Roundtable: política de competencia para las relaciones verticales en la venta minorista de gasolina; (iii) OCDE (2007), Policy Roundtable: seguridad energética y política de competencia; y (iv) OCDE (2000), Policy Roundtable: promoción de la competencia en el sector del gas natural.

2. Principales cuestiones de debate

5. Las cuestiones más relevantes para el tema que nos ocupa se refieren tanto a particularidades del sector como de la región. En este epígrafe se presentarán de forma integrada, aunque teniendo en cuenta que el sector del petróleo y el gas abarca varios mercados, con diferentes dinámicas competitivas, como la venta al por menor de combustibles (por ejemplo, gasolina, etanol y gasóleo), el gas natural, también en su versión licuada (GNL), y el gas licuado de petróleo (GLP) utilizado para cocinar en los hogares.

2.1. Definición de mercado en América Latina

6. Una particularidad de América Latina es que en ciertas jurisdicciones existe el requisito legal de definir mercados de referencia en expedientes de fiscalización de la competencia; a veces se precisa en ciertos tipos de investigaciones, entre las que pueden estar el abuso de posición dominante y el examen de fusiones (por ejemplo, Costa Rica y México). Esto suscita una cuestión que afecta al sector del petróleo y el gas, pero no es específica de él, en concreto, cómo deben tener en cuenta las autoridades de la competencia este requisito legal en sus evaluaciones para garantizar investigaciones diligentes y la coherencia con los precedentes legales. Sin embargo, la mayoría de las jurisdicciones pueden dejar abierta la definición precisa de mercado, e indicar simplemente posibles escenarios alternativos para la definición de mercado de referencia. Si todos los escenarios sugieren ausencia de poder de mercado, tanto la evaluación como el procedimiento pueden ser abreviados.

Recuadro 1. Ejemplos de disposiciones legales relativas a la definición de mercado en América Latina

Brasil:

Artículo 88, §5 (Control de fusiones). Quedan prohibidas las operaciones de concentración que impliquen la eliminación de la competencia en una parte sustancial del mercado de referencia, que puedan originar o reforzar una posición dominante o que puedan desembocar en el dominio del mercado de bienes de referencia.

Costa Rica:

Artículo 13 (Prueba de infracción). Para considerar que las prácticas citadas en el artículo anterior infringen esta Ley, deberá verificarse que a) el presunto responsable tenga un poder significativo en el mercado de referencia y b) se realicen respecto de los bienes o servicios correspondientes o relacionados con el mercado de referencia.

México:

Artículo 54 (abuso de posición dominante). Se consideran prácticas monopolísticas relativas las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que: (...); II. Lleve a cabo uno o más Agentes Económicos que individual o conjuntamente tengan poder sustancial en el mismo mercado de referencia en que se realiza la práctica, y; (...).

Artículo 63. Para determinar si una concentración no debe ser autorizada o debe ser sancionada en los términos de esta Ley, se considerarán los siguientes elementos: I. El mercado de referencia, en los términos prescritos en esta Ley; (...).

Fuentes: Ley de Competencia de Brasil (Ley n° 12.529/2011), Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor de Costa Rica (Ley n° 7472), y Ley Federal de Competencia Económica de México (2015).

7. Además, esta particularidad de América Latina podría reavivar un debate recurrente sobre si la definición de mercado es realmente necesaria (o no) para identificar la existencia de poder de mercado en expedientes de fiscalización de la competencia (relativos, por ejemplo, al abuso de posición dominante o al control de fusiones). Por ejemplo, las autoridades de defensa de la competencia podrían limitarse a examinar el grado de rivalidad

existente entre las empresas implicadas en un expediente concreto, o utilizar otras técnicas para estimar el poder de mercado (Kaplow, 2010).

8. Recordemos que la definición de mercado sirve para identificar los límites del mercado en el que compiten las empresas, y es uno de los conceptos más elementales en cuestiones de vigilancia de la competencia, incluidos los expedientes de fusiones y de abuso de posición dominante. Brinda un marco analítico para tratar de determinar en última instancia si es probable que una transacción o conducta concreta produzca efectos anticompetitivos, ya que el ejercicio de poder de mercado no será factible si los compradores pueden cambiar fácilmente de producto (sustitución por el lado de la demanda), o si otras empresas pueden aumentar la producción o entrar sin dificultades en el mercado (sustitución por el lado de la oferta). En todo caso, la definición de mercado debe considerarse una herramienta preliminar para identificar el poder de mercado, pero no un fin en sí mismo (OCDE, 2012).

2.2. Dimensión producto de la definición de mercado en el sector

9. En el sector del petróleo y el gas, las autoridades de competencia suelen definir los mercados de referencia siguiendo los mismos principios aplicables a todos los mercados, lo que incluye la evaluación del grado de sustituibilidad del producto tanto por el lado de la demanda como de la oferta. A este respecto, la mayoría de los debates en este sector se centran en el lado de la demanda, es decir, en si los compradores pueden cambiar fácilmente a otros productos, más que en la sustituibilidad por el lado de la oferta. Esto se debe a las elevadas inversiones necesarias para que una empresa pueda introducirse en los mercados energéticos, algo que dificulta la sustitución de la oferta. Además, los mercados del sector del petróleo y el gas suelen estar sometidos a una regulación intensa y en constante evolución, y esto también influye a la hora de definir el mercado, ya que tiende a restringir tanto la dimensión del producto como el alcance geográfico del mercado, específicamente a las zonas cubiertas por la regulación.

10. El marco regulatorio es especialmente importante en América Latina y el Caribe, en la medida que muchos países han liberalizado sus mercados energéticos en las últimas décadas. Tradicionalmente, estos mercados estaban regulados por marcos jurídicos estrictos, en virtud de los cuales una compañía monopolista bien establecida (normalmente controlada por el Estado) gestionaba toda la infraestructura del mercado energético. Posteriormente, un proceso de liberalización gradual permitió que empresas privadas se adentraran en estos mercados, con sujeción a un marco regulatorio cambiante susceptible de afectar a la forma en que las autoridades de competencia definen los mercados de referencia.

11. En Brasil, últimamente se han visto dos debates relacionados con las cuestiones regulatorias que afectan a la dimensión del producto de la definición de mercado en el sector del gas. El primero se refiere a la llamada "brecha regulatoria", que concierne a la dinámica competitiva entre quienes ofrecen gas natural por gasoducto, que está sujeto a un modelo de concesión a través de regulación estatal, y quienes ofrecen el formato licuado de gas natural (GNL). Mientras que el primer grupo tiene sus actividades económicas limitadas a un determinado estado, el segundo no está sujeto a regulación estatal y puede desarrollar su actividad a nivel nacional, inclusive con clientes industriales situados en la frontera de los límites estatales. Este elemento resultaba clave para evaluar las presiones competitivas entre el gas natural (a través de gasoductos) y su formato licuado (a través de camiones).¹ El otro debate tiene que ver con un nuevo marco legal en vigor desde 2021 para el sector del gas natural, que separa explícitamente la actividad de comercialización

¹ Procedimiento administrativo del CADE n° 08012.011881/2007-41 de 7 de diciembre de 2016.

del transporte y la distribución (Ley n° 14.134 de 8 de abril de 2021, conocida como "Nueva Ley del Gas" en Brasil). Esto afectó a la definición de mercado en un caso reciente de fusión, en el que se estableció una clara distinción entre estos dos mercados a los efectos de la definición de mercado², lo cual supuso una novedad frente a casos anteriores, en los que no había una visión clara de esta diferencia.

12. En México, en 2013 tuvo lugar una importante reforma del sector energético, que implicó cambios a nivel constitucional, así como nueva legislación para el sector del petróleo y el gas. Esta reforma acabó con el monopolio de *Petróleo Mexicanos* (PEMEX) y permitió la competencia en diferentes niveles de los mercados en cuestión. Como consecuencia de ello, la estructura del mercado está en proceso de transformación y las problemáticas heredadas del modelo anterior siguen afectando a las fuerzas competitivas y, por tanto, a la definición de mercados de referencia en este sector (por ejemplo, la infraestructura existente, que presenta una importante heterogeneidad en todo el país). Un reto adicional tiene que ver con los constantes cambios realizados en el marco regulatorio, que podrían propiciar la coexistencia de diferentes modelos de negocio dentro de un determinado mercado y la continua reevaluación de la sustituibilidad de la demanda a los efectos de la definición de mercado de referencia, como se indica en el documento aportado por México para esta sesión.³

13. Además, la reciente adopción de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad y la utilización de fuentes de energía limpias han favorecido la aparición de nuevos productos y servicios que inciden en el sector energético, como proveedores de servicios de movilidad para el transporte público local (por ejemplo, vehículos y bicicletas de uso compartido), la utilización creciente de vehículos eléctricos y el empleo cada vez mayor de paneles para la generación de energía solar, tanto en el ámbito residencial como en el industrial. Estos cambios tecnológicos generan nuevas presiones competitivas, y es probable que sigan intensificando dichas presiones en los próximos años, en vista de los amplios esfuerzos que se están realizando en todo el mundo en forma de políticas en pro de las energías limpias.

14. Estas innovaciones también afectarán al sector del petróleo y el gas. Los vehículos eléctricos son un ejemplo palpable de esta transformación en curso hacia un futuro más "verde". Sus ventas se duplicaron en 2021 con respecto al año anterior y se alcanzó una producción récord de 6,6 millones de nuevos vehículos eléctricos en todo el mundo. En la actualidad, hay aproximadamente 16,5 millones en circulación, el triple que en 2018, y las ventas mundiales aumentan año tras año, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2022). Las previsiones apuntan a que el valor del mercado mundial de electricidad para carga de vehículos eléctricos se multiplicará por más de 20, llegando a unos 190.000 millones de dólares en 2030, lo que equivale a una décima parte del valor del mercado actual del gasóleo y la gasolina (AIE, 2022). Esto aumentará la demanda de electricidad y reducirá el consumo de petróleo. Aunque las ventas todavía van rezagadas en América Latina y el Caribe, la situación puede cambiar en un futuro no muy alejado con la producción de vehículos eléctricos más asequibles para los consumidores del mercado a gran escala. En Brasil, los vehículos eléctricos sólo representaron el 0,5% de las ventas de coches en 2021, pero esto supone el doble del año anterior y esta cuota podría ir en aumento si se realizan inversiones que los respalden, por ejemplo, con un número adecuado de infraestructuras de recarga (AIE, 2022). En Colombia, la transición energética es también un elemento relevante de cara al análisis de la definición de mercado, ya que afecta a la

² Procedimiento de fusión del CADE n° 08700.004540/2021-10 (Compass/Petrobras) de 22 de junio de 2022.

³ Contribución de la COFECE-México a esta sesión sobre "Definición de mercado en el sector del petróleo y el gas" (LACCF, 2022), párrafos 74-78.

realidad del mercado y podría originar alternativas en competencia tanto para las empresas como para los consumidores.⁴

15. También en Europa, la evolución del marco regulatorio y el debate sobre las nuevas fuentes de energía podrían influir en el futuro en ciertos aspectos de la definición de mercado en el sector del petróleo y el gas. Entre estos aspectos, cabe destacar el proceso de liberalización del sector, los esfuerzos por una mayor integración económica regional, así como particularidades nacionales en lo que respecta a la estructura, el funcionamiento y la legislación aplicable. El escrito aportado por la Comisión Europea también subraya que la definición de mercado no es inmutable en el tiempo y debe reflejar nuevas circunstancias que afecten al mercado, como los objetivos de sostenibilidad de la UE y los acontecimientos políticos recientes, que han acarreado una serie de iniciativas que afectan al sector del petróleo y el gas.⁵

Cuestiones de debate: Dimensión de producto de la definición de mercado en el sector del petróleo y el gas

- ¿Cómo afecta su regulación a la dimensión de producto de la definición de mercado en este sector?
- ¿Cómo afectan las nuevas fuentes de energía (por ejemplo, la eólica y la solar) a las fuentes de energía tradicionales (como el petróleo, el gas y el carbón)?
- ¿Qué fuentes de energía/productos se consideran sustitutos cercanos? (Por ejemplo, el gas natural y su formato licuado; diferentes tipos de combustibles para motores, inclusive para vehículos de combustible híbrido).

2.3. Dimensión geográfica de la definición de mercado en el sector

16. El alcance geográfico de un mercado de referencia comprende el área donde las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que se distingue de las áreas colindantes por sus condiciones de competencia. Así, según el caso, se podría definir un mercado geográfico de referencia como local, nacional, regional o mundial, por ejemplo. Además de los costes de importación y transporte, cabría evaluar si los compradores han desplazado sus compras a diferentes ubicaciones geográficas en respuesta a variaciones de precios, así como los plazos y costes derivados de cambiar de proveedor.

17. En el sector del petróleo y el gas, las cuestiones que dominan el debate tienen que ver con los costes de transporte y el tiempo que los usuarios precisan para cambiar de proveedor. Por el lado de la oferta, los costes de transporte pueden referirse a la necesidad de grandes infraestructuras de ductos; la construcción de redes paralelas competidoras puede no ser viable desde el punto de vista económico (por ejemplo, gasoductos para el transporte de gas natural). Por el lado de la demanda, el comportamiento y las limitaciones de los usuarios, tales como el tiempo que necesitan para optar por un proveedor alternativo

⁴ Contribución de Colombia a esta sesión sobre "Definición de mercado en el sector del petróleo y el gas" (LACCF, 2022), páginas 1-2.

⁵ Contribución de la Comisión Europea a esta sesión sobre "Definición de mercado en el sector del petróleo y el gas" (LACCF, 2022), páginas 14 y 19.

(por ejemplo, una estación de servicio), parecen un elemento común en varios mercados de este sector.

18. Existen diferentes técnicas y metodologías para definir el ámbito geográfico del mercado de referencia. En todas ellas, la información suele ser un elemento clave, que conlleva retos asociados tanto a la recogida de datos como a su empleo en el análisis de la competencia. A tal efecto, es necesario que la información esté disponible y sea fiable, lo que no siempre ocurre en este sector. Además, siempre que sea necesario para examinar adecuadamente las tensiones competitivas de los posibles mercados de referencia, deben tenerse en cuenta datos tanto cuantitativos como cualitativos.

19. En lo tocante a la recopilación de datos, las autoridades de competencia pueden buscar el apoyo de los reguladores de la energía (véase el epígrafe sobre cooperación con los reguladores de la energía). En cuanto a la utilización de datos, varias autoridades de competencia han efectuado ejercicios analíticos de zonas de influencia para identificar los límites de la competencia entre las empresas de este sector. A este respecto, se consideran, por ejemplo, los flujos de tráfico entre estaciones de servicio y, en términos más genéricos, los flujos comerciales entre áreas geográficas (por ejemplo, la prueba de Elzinga-Hogarty).

20. En Colombia, la *Superintendencia de Industria y Comercio* (SIC) ha examinado recientemente una fusión en el sector de comercialización minorista de combustibles que definía un radio de 4 kilómetros alrededor de la gasolinera en zonas urbanas, y de 10 kilómetros en zonas rurales. También cuestionó si cabe hablar de una alternativa competitiva en el caso de las autopistas, ya que los consumidores podrían no estar dispuestos a desviarse para repostar en una gasolinera al otro lado de la autopista.⁶ Además, un caso reciente de fusión en el sector de la distribución de combustible al por mayor ha cambiado la forma en que la SIC define el ámbito geográfico del mercado de referencia, que se ha reducido de una escala nacional a una subnacional (para ser más precisos, 13 regiones diferentes en Colombia). La SIC llegó a esta conclusión tras recabar, con carácter mensual durante el periodo comprendido entre enero de 2016 y diciembre de 2018, información del Ministerio de Minas y Energía, principalmente sobre los precios, el volumen de ventas y la ubicación de las plantas de almacenamiento de combustible.⁷

21. En México, la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE) también valoró las áreas geográficas de influencia como un elemento clave para definir los mercados de referencia en la venta minorista de combustible, considerando las molestias que los usuarios estaban dispuestos a tomarse, tanto en términos de tiempo como de distancia a recorrer, para encontrar opciones alternativas en la compra de combustible.⁸ Además, en 2021 la COFECE aplicó técnicas de flujos comerciales en una investigación antimonopolio, más concretamente en el mercado de distribución de gas licuado de petróleo (GLP), utilizado para cocinar en los hogares. El expediente evaluó la interrelación entre áreas con flujos comerciales para definir 220 mercados de referencia, y posteriormente

⁶ Contribución de Colombia a esta sesión sobre "Definición de mercado en el sector del petróleo y el gas" (LACCF, 2022).

⁷Procedimiento de fusión de la SIC n° 35210 de 9 de agosto de 2019. Disponible aquí: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/032020/RESOLUCIÓN%20No.%2035210-%2009%20DE%20AGOSTO%20DE%202019%20-%20INTEGRACIÓN%20-%20TERPEL%20Y%20DISCCO%20-%20PÚBLICA.pdf>.

⁸Procedimiento de fusión de la COFECE n° CNT-022-2020 de 25 de marzo de 2021. Disponible aquí: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Concentraciones/V6074/3/5417961.pdf>.

analizar las pautas de variaciones de precios dada la presencia de un producto homogéneo y costes de transporte que podrían explicar las diferencias de precios.⁹

22. En el Reino Unido, la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA, por sus siglas en inglés) realiza ejercicios analíticos de flujos de tráfico para definir los mercados de referencia en la venta de combustible al por menor. En 2015, la CMA examinó la adquisición de 90 gasolineras del grupo Shell por parte de MFL. Las partes se solapaban en la venta al por menor de combustible de carretera (gasolina y gasóleo), gas licuado de petróleo para automóviles y venta minorista de productos de alimentación. La CMA ha evaluado cada una de estas áreas de suministro como mercados de productos separados y ha examinado la transacción a nivel nacional y local. En cuanto a la venta minorista de combustible de carretera, la CMA estudió el efecto de la transacción de estaciones fuera de la autopista a nivel nacional y local. La cuota combinada a nivel nacional del suministro de combustible de carretera era inferior al 10% en número de estaciones de servicios, así como en volumen. A nivel local, y en consonancia con decisiones anteriores, la CMA utilizó isócronas de tiempo de conducción de 10 minutos (para zonas urbanas) y 20 minutos (para zonas rurales) para definir el ámbito geográfico del mercado de referencia. Aunque las estaciones de servicio de las partes que se fusionaban estaban geográficamente próximas, algunas gasolineras de combustibles para motores estaban situadas fuera de la carretera principal, en una zona residencial, por lo que no se encontraban en el mismo flujo de tráfico, un parámetro que también se utilizó a efectos de la definición de mercado.¹⁰

23. Las experiencias fiscalizadoras mencionadas sugieren que las autoridades de competencia de la región aplican técnicas de zonas de influencia para definir mercados geográficos. De hecho, estas constituyen un instrumento relevante para el tratamiento de datos cuantitativos, y deben complementarse con elementos cualitativos siempre que sea necesario y viable. En todo caso, es posible que las herramientas y las técnicas tengan que evolucionar con el tiempo para mejorar los ejercicios analíticos y la utilidad general del análisis en materia de competencia.

⁹Procedimiento de la COFECE n° DC-001-2021 de 23 de noviembre de 2021. Disponible aquí: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/12/DOF-01diciembre2021-01.pdf>. El dictamen es de la Autoridad Investigadora de la COFECE, y aún está pendiente la decisión final de la Junta de Comisionados de la COFECE.

¹⁰ Procedimiento de fusión de la CMA n° ME/6534/15 de 24 de septiembre de 2015. Disponible aquí: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5603b26240f0b61ba7000005/MFL-Shell_Decision.pdf.

Cuestiones de debate: Dimensión geográfica de la definición de mercado en el sector del petróleo y el gas

- ¿Cómo afecta su regulación a la dimensión geográfica de la definición de mercado en este sector?
- ¿Qué tipo de metodología y técnicas utiliza para definir el ámbito geográfico de los mercados de referencia en este sector?
- ¿Cómo realiza, en su caso, los ejercicios analíticos relativos a la zona de influencia? Por favor, describa con detalle su experiencia y los retos encontrados.

2.4. Cooperación con los reguladores de la energía

24. La cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia y los reguladores de la energía puede beneficiar en gran medida el análisis de la competencia en el sector del petróleo y el gas. Además de sus conocimientos y experiencia en el sector, los reguladores de la energía disponen de datos sectoriales que pueden resultar clave para el examen de fusiones, investigaciones y estudios de mercado (por ejemplo, información sobre los agentes del mercado, como su estructura empresarial, volúmenes de negocio y prácticas de fijación de precios). Por su parte, las autoridades de competencia también pueden apoyar el cometido del regulador de la energía a través, por ejemplo, de actividades conjuntas de desarrollo de capacidades e iniciativas de defensa de la competencia. Para ello, el diseño y la aplicación a nivel institucional de instrumentos de cooperación podrían facilitar la cooperación y promover la coherencia (OCDE, 2019).

25. En Brasil, existe un acuerdo de cooperación similar entre el *Conselho Administrativo de Defesa Econômica* (CADE) y la *Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis* (ANP), que contempla la posibilidad de intercambiar información confidencial cuando lo soliciten los responsables de estas instituciones.¹¹

26. En Chile, la *Fiscalía Nacional Económica* (FNE) tiene un convenio con la *Comisión Nacional de Energía* (CNE) desde el 7 de febrero de 2014, que prevé el intercambio de información pública, actividades de capacitación mutua y la promoción de la competencia.¹² El intercambio de información abarca el uso del Sistema de Información de Precios en Línea de la CNE, que permite a la FNE acceder a la base de datos de la CNE, que brinda al público en general la posibilidad de consultar los precios al por menor en tiempo real de los combustibles de todas las gasolineras del país.

27. En México, la *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE) y la *Comisión Reguladora de Energía* (CRE) suscribieron en 2018 un convenio cuyo principal objetivo era instaurar un marco de coordinación de las actividades de ambas instituciones

¹¹ Convenio de cooperación entre el CADE y la ANP de 2013. Disponible aquí: www.gov.br/cade/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias/acordos-nacionais/acordos-com-agencias-reguladoras.

¹² Convenio de cooperación entre la FNE y la Comisión Nacional de Energía de 2014. Disponible aquí: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/09/conv_01_2014.pdf.

en ámbitos comunes, lo que incluía el intercambio de información, con el fin de mejorar la calidad de sus evaluaciones y su desempeño en general.¹³

Temas de debate: Cooperación con los reguladores de la energía

- ¿Cómo se produce la cooperación formal e informal entre las autoridades de la competencia y los reguladores de la energía?
- ¿Cómo se realiza el intercambio de información? ¿Los intercambios se limitan a información pública o se extienden también a datos confidenciales/restringidos?
- ¿Ha desarrollado usted actividades de capacitación o estrategias de defensa de la competencia junto con los reguladores de la energía?

3. Conclusión

28. El tema de la definición de mercado en el sector del petróleo y el gas seguirá siendo importante, y cabe esperar actualizaciones en los próximos años para incorporar novedades en las cuestiones tratadas en esta nota. Sin duda, el sector tiene características particulares que justifican que se le preste especial de atención, tales como la garantía de un suministro fiable, la homogeneidad de muchos productos energéticos y la inelasticidad de la demanda de los consumidores, además de otros objetivos de las políticas públicas, como los de carácter medioambiental. Las autoridades de competencia también pueden participar en la elaboración de nuevas regulaciones susceptibles de favorecer la llegada de nuevos participantes y garantizar el suministro de energía al menor precio posible. Para ello, la cooperación internacional, inclusive a nivel regional en América Latina y el Caribe, seguirá siendo un instrumento fundamental para evaluar y abordar estos retos.

29. En el recuadro siguiente se resumen las principales cuestiones de debate planteadas en esta nota, que pueden servir de orientación en debates posteriores.

¹³ Convenio de colaboración entre la COFECE y la CRE de 2018. Disponible aquí: www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/12/convenio-cre.pdf.

Recuadro 2. Resumen de los principales temas de debate

Definición de mercado en América Latina y el Caribe:

- ¿Exige su marco legal la definición de mercados de referencia para la práctica de control del cumplimiento de la legislación sobre competencia? En caso afirmativo, ¿en qué tipos de casos? (Por ejemplo, control de fusiones, abuso de posición dominante y cárteles).
- ¿Cómo evoluciona su jurisprudencia en este contexto, en particular para garantizar investigaciones oportunas/eficientes y la coherencia con precedentes legales?

Dimensión de producto en el sector del petróleo y el gas:

- ¿Cómo afecta su regulación a la dimensión de producto de la definición de mercado en este sector?
- ¿Cómo afectan las nuevas fuentes de energía (por ejemplo, la eólica y la solar) a las fuentes de energía tradicionales (como el petróleo, el gas y el carbón)?
- ¿Qué fuentes de energía/productos se consideran sustitutos cercanos en su jurisdicción? (Por ejemplo, el gas natural y su formato licuado; los vehículos de dos combustibles, como los que pueden funcionar tanto con gasolina como con etanol).

Dimensión geográfica en el sector del petróleo y el gas:

- ¿Cómo afecta su regulación a la dimensión geográfica de la definición de mercado en este sector?
- ¿Qué tipo de metodología y técnicas utiliza para definir el alcance geográfico de los mercados de referencia en este sector?
- ¿Cómo realiza, en su caso, los ejercicios analíticos relativos a la zona de influencia? Por favor, describa con detalle su experiencia y los retos encontrados.

Cooperación con los reguladores de la energía:

- ¿Cómo se produce la cooperación formal e informal entre las autoridades de la competencia y los reguladores de la energía?
- ¿Cómo se realiza el intercambio de información? ¿Los intercambios se limitan a información pública o se extienden también a datos confidenciales/restringidos?
- ¿Ha desarrollado usted actividades de capacitación o estrategias de defensa de la competencia junto con los reguladores de la energía?

Bibliografía

- Daan Hulshof, Jan-Pieter van der Maat, and Machiel Mulder (2016), “Market fundamentals, competition and natural-gas prices”, *Energy Policy*, Volume 94, July 2016, pages 480-491.
- Helmuth Cremer; and Jean-Jacques Laffont (2002), “Competition in gas markets”, *European Economic Review*, Volume 46, Issues 4–5, May 2002, pages 928-935.
- Huseyin Cagri Corlu (2018), *Application of Anti-Manipulation Law to EU Wholesale Energy Markets and Its Interplay with EU Competition Law*, Kluwer Law International.
- International Energy Agency (2022), *Global EV Outlook 2022: Securing supplies for an electric future*.
- International Energy Agency (2021), *Key World Energy Statistics*.
- Kaplow, L. (2010), “Why (ever) define markets”, *Harvard Law Review*, Volume 124, No 437.
- Kim Talus (2011), *Vertical Natural Gas Transportation Capacity, Upstream Commodity Contracts and EU Competition Law*, Chapter 4: *The Application of EU Competition Law in Natural Gas Markets: Background and Developments*.
- Malcolm Coate and Jeffrey Fischer (2007), “A Practical Guide to the Hypothetical Monopolist Test for Market Definition”, *Journal of Competition Law and Economics*.
- OECD Policy Roundtable on Independent sector regulators and competition (2019).
- OECD Policy Roundtable on Market Definition (2012).
- OECD Policy Roundtable on Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing (2008).
- OECD Policy Roundtable on Energy Security and Competition Policy (2007).
- OECD Policy Roundtable on Promoting Competition in the Natural Gas Industry (2000).
- Paulo Burnier da Silveira (2022), “Relevant market”, *Global Dictionary of Competition Law, Concurrences*, N° 12297.
- Richard Whish and David Bailey (2018), *Competition Law*, 9th ed, Oxford University Press, Chapter 1.
- Rudolf G. Egginga, and Steven A. Gabriel (2006), “Examining market power in the European natural gas market”, *Energy Policy*, Volume 34, Issue 17, November 2006, pages 2762-2778
- Simon Bishop and M. Darcey (1995): *A Relevant Market Is Something Worth Monopolising*. Unpublished Mimeo.