

## **EFFECTÚA PLANTEOS**

**Ref.: Consulta Pública No. 72**

### **DIRECTORIO DE LA UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE ENERGÍA Y AGUA (URSEA).**

**RIOGAS S.A.** (en adelante, “RIOGAS”), representada en este acto por Ximena PINTO NERÓN, calidad que se acredita mediante documentación notarial, ante ustedes se presenta y DICE:

Que viene en la representación invocada, en tiempo y forma, a **PARTICIPAR EN LA CONSULTA No. 72**, expresando las siguientes consideraciones:

#### **I.- ANTECEDENTES**

1.- El Artículo 237 de la Ley No. 19.889, encomendó al Poder Ejecutivo, en un plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de dicha ley a presentar a la Asamblea General una propuesta integral de revisión, tanto legal como reglamentaria, del mercado de combustibles.

2.- Posteriormente, por Decreto No. 343/022, el Poder Ejecutivo exhortó a la URSEA a realizar un estudio de revisión de costos eficientes del sistema de envasado y distribución de Gas Licuado de Petróleo envasado y a definir una metodología para el cálculo del Precio Máximo Intermedio definitivo y de los márgenes de distribución eficientes.

3.- En dicho ámbito, por Resolución No. 228/025 del 11 de junio de 2025, el Directorio de URSEA convocó a Consulta Pública N° 72, vinculada con la propuesta de revisión de costos eficientes del sistema de envasado y distribución de Gas Licuado de

Petróleo (GLP) y la metodología para el cálculo del Precio Máximo Intermedio Definitivo (PMI) y de los márgenes de distribución y envasado eficientes.

4.- Se fijó inicialmente el plazo para participar de la Consultoría, disponiéndose prórrogas, venciendo el plazo finalmente el 12 de noviembre de 2025.

## **II.- ALCANCE DE LA CONSULTA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN**

5.- La Consulta Pública consiste en un **mecanismo de participación ciudadana**, siendo que esta última se erige como un principio general de derecho dentro del ordenamiento jurídico uruguayo, en mérito a lo establecido en el Artículo 72 de la Constitución de la República.

6.- En efecto, tal como ha señalado el **Profesor Juan Pablo CAJARVILLE**, *“la participación de los habitantes en la adopción de las decisiones que los afecten debe considerarse hoy uno de los derechos reconocidos en la Constitución, como “inherente a la personalidad humana” a través del Art. 72”, a la vez que el derecho a la participación también “debe reconocerse entonces como “inherente a la forma republicana de gobierno” que concretamente consagra el contexto de nuestra Constitución.”*<sup>1</sup>

7.- De esta forma, la participación conforma un principio general de derecho que contempla un mecanismo de democracia indirecta.

8.- La doctrina especializada en la materia ha señalado que *“además, la participación no solo tiene valor democrático, sino también valor instrumental, ya que mejora la calidad de las políticas públicas y fortalece la legitimidad institucional.”*<sup>2</sup>

9.- Diversos Tratados Internacionales han reconocido como derecho fundamental de las personas el de la participación ciudadana. En ese sentido, cabe señalar lo dispuesto en las siguientes normas:

---

<sup>1</sup> **CAJARVILLE, Juan Pablo.** “Sobre Derecho Administrativo” Tomo I, 3ª edición, FCU, Noviembre de 2012, Págs. 110 y 114.

<sup>2</sup> **GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Verónica.** “La participación social como desafío del Estado Social de Derecho en el siglo XXI”, publicado en “Recientes transformaciones en el Derecho Público”, SAETTONE, Mariella (Coord.), FCU, 1ª edición, Octubre de 2025, Pág. 132.

- Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948 (Artículo 21).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 23.1 Lit. a).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (Artículo 25).

10.- En este ámbito, URSEA en su calidad de regulador sectorial en materia de energía y agua, ha empleado el mecanismo de Consulta Pública a efectos de recibir retroalimentación e información de los ciudadanos, de empresas y de todo aquel idóneo o simple interesado en el marco de una propuesta de regulación.

11.- Dicho mecanismo conforma una herramienta fundamental para garantizar que durante el trámite de una regulación sectorial se incorporen los aportes provenientes de los grupos potencialmente afectados por la propuesta, siendo que resulta imprescindible considerar los puntos de vista de los diferentes colectivos afectados.

12.- Como indica la doctrina: *“Recapitulando entonces, las consultas públicas llevadas adelante por URSEA pueden conceptualizarse como un proceso regulatorio que busca recabar la opinión de la población respecto a asuntos que les afectan. Sus objetivos principales son mejorar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana en regulaciones y reglamentos. Este proceso implica un intercambio bidireccional de información y opiniones, así como participación de los grupos de interés en la elaboración de normativa”*<sup>3</sup>

13.- Tal como se indica en el ámbito del MERCOSUR en la Guía de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para Autoridades de Regulación de Etiquetado de Eficiencia Energética, *“las opiniones expresadas por los participantes en el proceso de consulta deberán ser consideradas seriamente y en su totalidad por el regulador.”*<sup>4</sup>

14.- En ese contexto, RIOGAS S.A. en el ámbito del desarrollo de su objeto social se presenta en esta instancia a efectos de aportar información relevante que contribuya al análisis del impacto regulatorio que el anteproyecto puesto en consulta generará, lo que

---

<sup>3</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Verónica. “La participación social como desafío del Estado Social de Derecho en el siglo XXI”, publicado en “Recientes transformaciones en el Derecho Público”, SAETONE, Mariella (Coord.), FCU, 1ª edición, Octubre de 2025, Pág. 137.

<sup>4</sup> MERCOSUR: Guía de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para Autoridades de Regulación del Etiquetado de Eficiencia Energética. Disponible en: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2024/05/GUIA-AIR-2024-04-VFRP-Esp.pdf> Página 76 Parte 6.

permite ajustar el mismo con la finalidad de que la regulación que finalmente se apruebe sea la adecuada.

**15.-** Cabe destacar que, como ha señalado la doctrina, *“entre los derechos fundamentales del administrado se encuentra el de participación”*<sup>5</sup>, el que no debe entenderse como limitado únicamente a presentar sus aportes y que se reciban en forma simbólica o meramente consultiva, sino que comprende el derecho a ser escuchado efectivamente. Esto implica que las opiniones e inquietudes formuladas sean consideradas efectivamente, lo que se enmarca en una nueva forma de relacionamiento entre la Administración y la población.

**16.-** De esta forma, la recepción de los aportes que se formulan se enmarcan en el cumplimiento de los **principios de transparencia y control social** establecidos en diversas normas jurídicas, entre las que se destacan las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada por Ley No. 17.008) y de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (aprobada por Ley No. 18.056), así como en los Artículos 6 y 7 de la Ley No. 17.060 (comúnmente denominada “Ley Cristal”) y en el Artículo 20 de la Ley No. 19.823 (Código de Ética en la Función Pública).<sup>6</sup>

**17.-** En definitiva, la compareciente se presenta en el procedimiento de Consulta Pública referido, ejerciendo el derecho a la participación ciudadana, con las consecuencias que de ello se deriva.

### **III.- APORTES EN RELACIÓN A LA CONSULTA No. 72**

**18.-** La Consulta Pública que se formula resulta de enorme trascendencia por cuanto presenta:

a) los resultados parciales de una estimación presentada por la URSEA, según se nos indica, sobre los costos de los sistemas de envasado y distribución del Gas Licuado de

---

<sup>5</sup> **DELPIAZZO, Carlos E.** “Derecho Administrativo General” Vol. 2, 1ª edición, FCU, Octubre de 2013, Pág. 235.

<sup>6</sup> **PINTO NERÓN, Ximena.** “El Derecho Humano a la Ética Pública”, publicado en “Derechos Humanos y Derecho Administrativo”, RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, DELPIAZZO, Carlos E. y otros (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, año 2023, Págs. 729 y sgtes.

Petróleo en Uruguay en un escenario de costos que serían supuestamente eficientes, entendiendo la URSEA por eficiencia, de acuerdo con el contenido que nos traslada, la ejecución de los procesos involucrados al menor costo posible, sin comprometer los estándares de calidad y seguridad establecidos por la regulación; y por otro lado,

b) una propuesta de cálculo para los márgenes de envasado y distribución eficientes y para el Precio Máximo Intermedio definitivo de venta de Gas Licuado de Petróleo (GLP) envasado y su forma de actualización periódica, que habría surgido de un ejercicio abstracto y teórico, y, en apariencia, muy desconectado de la realidad del sector del GLP en Uruguay.

**19.-** La propuesta sometida a consulta involucra aspectos técnicos y económicos de alta complejidad que requirieron el análisis conjunto de múltiples profesionales, técnicos y otros especialistas, así como de asesores de diversas disciplinas, a fin de formular una posición fundada y útil para el proceso regulatorio, que acompañe la realidad del sector. Esto a efectos de evitar que la aplicación de un modelo teórico eventualmente irreal afecte gravemente la sostenibilidad del sistema de GLP en Uruguay, el mantenimiento de miles de fuentes de trabajo y el normal suministro a la población de todo el país.

**20.-** Es menester tener presente que no se ha tenido acceso al estudio efectuado por la Consultora KPMG, que fuera contratada por el regulador para elaborar una propuesta de modelo, cuyo análisis se desconoce.

**21.-** Ello resulta relevante, pues para poder ejercer el derecho a la participación, resulta imprescindible que el regulador brinde la totalidad de los elementos necesarios cumpliendo con el principio de transparencia ya aludido, ya que lo contrario implica que el derecho que se pretende ejercer se vea menguado o incluso cercenado.

**22.-** En el contexto anteriormente referido, se formulan las siguientes apreciaciones:

### **III.1) Consideraciones laborales**

**23.-** Sin perjuicio de los aspectos metodológicos que se exponen en el presente escrito, en particular, la construcción de una empresa “eficiente” de referencia, la elección de ponderadores y la actualización semestral, corresponde considerar sus efectos prácticos sobre la organización del trabajo y la operativa del sector.

#### **III.1.1) Implicancias laborales y operativas**

**24.-** En este sentido, la aplicación del modelo teórico puede producir implicancias significativas desde el punto de vista laboral y operativo. Por ejemplo, antes de abordar dichas implicancias, cabe destacar que la propia URSEA, al discriminar los costos del proceso de envasado (véase tabla “Proceso de Envasado – discriminación de costos”, columna “ponderación”)<sup>7</sup>, identifica que las remuneraciones y cargas sociales constituyen el componente más relevante del costo total (51,3%). Sin embargo, en lo extenso de la Consulta, no se observa un tratamiento específico que permita comprender de qué manera, considerando que las remuneraciones y cargas sociales representan el principal componente del costo, sería posible alcanzar el objetivo de envasar al “menor costo posible” sin afectar este rubro.

**25.-** En consecuencia, el trabajo del personal aparece como el factor sobre el que, en los hechos, tendería a concentrarse la búsqueda de “eficiencia”. No obstante, la propuesta carece de consideraciones concretas respecto del personal, las condiciones laborales vigentes, las exigencias operativas y los potenciales impactos que la implementación del modelo podría acarrear sobre el empleo y la organización del trabajo. Esta omisión tensiona la coherencia entre el diseño paramétrico y la realidad de operación.

**26.-** Si el esquema regulatorio incentiva la reducción de costos como principal indicador de eficiencia, la presión se focalizará sobre el componente laboral, el de mayor peso relativo, y podría traducirse en ajustes de dotación, reorganización de tareas, limitación de nuevas contrataciones o sustitución de personal especializado, con el

---

<sup>7</sup> Pág. 11 del Anexo de la Consulta Pública.

objetivo de aproximarse al estándar teórico. Ello descansa, además, en el supuesto de una empresa de referencia estable y homogénea en el tiempo, lo que contrasta con la dinámica real de las relaciones laborales (rotación, estacionalidad, negociación colectiva, bipartita, tripartita, actualizaciones salariales).

**27.-** La supuesta eficiencia económica pretendida, podría derivar en la sustitución de personal especializado por personal con menor formación. El modelo de costos no asigna un valor diferencial a esa especialización ni contempla los costos asociados a la capacitación continua de dicho personal.

**28.-** En el caso del proceso de envasado, la Consulta Pública identifica una serie de tareas que requieren personal con conocimientos técnicos específicos, tales como puestos de llenado, el control de balanzas, la revisión y mantenimiento de válvulas y sistemas de control, así como la recalificación y reparación de envases. Estos roles son desempeñados por oficiales y medios oficiales de producción y mantenimiento, encargados de planta, jefes y asistentes de planta, y técnicos especializados, ingenieros IG1, IG2 e IG3<sup>8</sup>, cuya intervención resulta esencial para garantizar la eficiencia operativa y el cumplimiento de los estándares regulatorios.

**29.-** De igual forma, en el proceso de distribución, el modelo contempla funciones que dependen de choferes y encargados con habilitaciones específicas, capaces de gestionar el stock en puntos de expendio. A ello se suman mandos medios técnicos, jefes de logística, supervisores de operaciones y personal de mantenimiento de flota y depósitos intermedios, que poseen conocimientos acumulados sobre la dinámica territorial y la gestión de contingencias operativas.

**30.-** No obstante, al no existir un reconocimiento diferencial de estas competencias en la estructura de costos, las empresas podrían verse incentivadas a reducir la proporción de personal técnico o con trayectoria relevante dentro de la estructura organizacional, sustituyéndolo por trabajadores de menor costo y menor calificación, en tanto ello permita mantener la operativa dentro de los márgenes definidos como “eficientes”.

---

<sup>8</sup> Instalador gasista matriculado por el organismo competente.

### **III.1.2) Implicancias del mecanismo de ajuste paramétrico**

**31.-** La URSEA propone la implementación de un mecanismo de ajuste paramétrico que permita actualizar semestralmente el Precio Máximo Intermedio Definitivo (PMI) de venta del supergás envasado. Según señala el propio Organismo *“la implementación de esta metodología de ajuste paramétrico permitirá una actualización oportuna del PMI”*<sup>9</sup>. Sin embargo, la paramétrica propuesta amerita determinadas apreciaciones.

**32.-** Según se menciona, el mecanismo propuesto por la URSEA busca reflejar las variaciones en los principales factores económicos y operativos que inciden en los costos de envasado y para ello, define como indexadores los siguientes:

- Índice Medio de Salarios Nominales del Sector Privado (IMSNP).
- Índice de Precios al Consumidor (IPC).
- Producer Price Index Private Capital Equipment (PPIPCE) multiplicado por el Tipo de Cambio (TC).

**33.-** Desde el punto de vista laboral, el Índice Medio de Salarios Nominales del Sector Privado (IMSNP) resulta el indexador más relevante, ya que tal como comenta la propia URSEA, *“mide la evolución de los salarios nominales en el sector privado, representando el impacto de los costos laborales en las operaciones de envasado.”*<sup>10</sup>

**34.-** Sin embargo, el ajuste semestral que se plantea, se basa en una ponderación del IMSNP general, sin incorporar el incremento salarial efectivo del sector del supergás. En consecuencia, los aumentos derivados de los Consejos de Salarios, que constituyen ajustes mínimos obligatorios y que suelen ubicarse por encima del promedio del IMSNP, no se trasladan directamente a la fórmula de actualización propuesta por la URSEA, sino indirectamente, a través del impacto que dichos aumentos tendrán sobre el IMSNP.

**35.-** En otras palabras, los incrementos salariales pactados específicamente en el sector no son reconocidos de forma directa para la actualización del margen, sino solo en

---

<sup>9</sup> Página 10 del Anexo de la Consulta Pública (2.4)

<sup>10</sup> Página 10 del Anexo de la Consulta Pública (2.4. 1).



la medida en que su efecto se proyecte estadísticamente y de manera indirecta sobre el índice general.

**36.-** El resultado es un desfase temporal y real entre los costos laborales y los márgenes reconocidos por la regulación. Mientras los salarios del sector crecen a un ritmo mayor, potenciado por cláusulas de recuperación del poder adquisitivo, el margen de envasado autorizado se ajusta más lentamente.

**37.-** Esta brecha tiene consecuencias directas en la gestión empresarial: las compañías enfrentan costos laborales superiores a los previstos, lo que las lleva, en la práctica, a decisiones que le permitan una reducción de costos, pero que podrían afectar los estándares de seguridad, calidad, normal suministro, cumplimiento normativo y de empleo.

**38.-** Luego de presentar la metodología paramétrica, la URSEA señala que, sin perjuicio de la actualización semestral propuesta para el PMI, podrían realizarse “revisiones extraordinarias”. En particular, el organismo indica lo siguiente:

*“Se propone que el ajuste del PMI se realice con frecuencia semestral, con revisiones extraordinarias en caso de que algunos de los indexadores experimenten una variación significativa que provoque una alteración de los ponderadores efectivos de la estructura de costos. Dichas eventuales revisiones en caso de eventos significativos tendrían lugar a discreción de URSEA aplicando un juicio profesional”.*<sup>11</sup>

**39.-** Si bien la figura de la “revisión extraordinaria” podría interpretarse como una herramienta útil a fin de corregir variaciones relevantes en los indexadores propuestos, no debe perderse de vista ciertos aspectos que limitan su eficacia:

a) No se define qué se entiende por “variación significativa”. No se precisa qué debe entenderse por “variación significativa”, ni se establecen parámetros o criterios objetivos que permitan determinar cuándo corresponde activar la revisión.

---

<sup>11</sup> Página 11 del Anexo de la Consulta Pública.

b) La revisión extraordinaria es una potestad discrecional de la URSEA. La revisión extraordinaria queda sujeta exclusivamente al “juicio profesional” de la URSEA, sin mecanismos automáticos ni plazos preestablecidos.

**40.-** Resulta evidente que la metodología de ajuste propuesta por la URSEA no garantiza que los márgenes se actualicen de manera oportuna ni en proporción al aumento real de los costos laborales del sector, especialmente en un sector donde los incrementos salariales suelen estar por encima del promedio general. De esta forma, el esquema planteado traslada a las empresas el impacto de los aumentos de costos, sin contar con mecanismos que aseguren su reconocimiento en tiempo y forma.

**41.-** En síntesis, el modelo, tal como está planteado, no resulta aplicable a la realidad operativa del supergás: no es posible reducir costos laborales y, simultáneamente, mantener incólumes los estándares de seguridad y calidad que dependen de trabajo calificado y estructuras estables. Sin incorporar reglas de reconocimiento más directas y oportunas de la negociación colectiva del sector, y salvaguardas operativas mínimas, el esquema corre el riesgo de provocar efectos contrarios a su propósito (por ejemplo, sustitución de personal calificado, tercerización de funciones críticas, pérdida de beneficios salariales de los trabajadores y elevada conflictividad), con impacto sobre la seguridad, continuidad, y calidad del servicio.

### **III.2) Interrogantes que se generan y planteos al respecto**

**42.-** Se plantean las siguientes interrogantes, las que son susceptibles de impactar en la metodología y los resultados expuestos por URSEA en la Consulta No. 72:

#### **a) Sobre la metodología utilizada por KPMG para su trabajo de consultoría:**

- **¿Cuántos profesionales y cuántas horas en total destinó KPMG al servicio de consultoría?**

Considerando que, según fue manifestado en la reunión mantenida por personal de RIOGAS y otras distribuidoras en la URSEA<sup>12</sup>, el relevamiento de información con las empresas insumió apenas un aproximado dos horas con cada una, lapso exiguo en relación con la amplitud, complejidad, importancia del servicio público y heterogeneidad de los antecedentes requeridos para una evaluación técnicamente suficiente (representatividad de fuentes, trazabilidad de supuestos, validación cruzada y consistencia metodológica).

- **¿Cuántos profesionales y cuántas horas en total destinó KPMG al trabajo de campo y a interactuar con las empresas envasadoras y distribuidoras de supergás, en el marco del servicio de consultoría? ¿En qué período se produjo dicha instancia?**  
**¿Cuántas reuniones mantuvieron los profesionales de KPMG con empresas envasadoras y distribuidoras de supergás? ¿En qué fechas se efectuaron y cuál fue la duración de cada reunión?**

Considerando que, según fue manifestado en la reunión mantenida en la URSEA, el relevamiento de información con las empresas insumió aproximadamente dos horas, lapso exiguo en relación con la amplitud, complejidad y heterogeneidad de los antecedentes requeridos para una evaluación técnicamente suficiente (representatividad de fuentes, trazabilidad de supuestos, validación cruzada y consistencia metodológica).

- **¿Cuántas recorridas presenciales efectuaron los profesionales de KPMG en Plantas de Envasado, Centros Logísticos y Puestos Propios en cada una de las empresas envasadoras y distribuidoras de supergás? ¿Cuáles fueron las fechas y duración de las recorridas?**

Considerando que, conforme a estándares internacionales de auditoría y evaluación, la obtención de evidencia suficiente y apropiada exige, además de

---

<sup>12</sup> Invitación a reunión presencial en la URSEA cursada el 30 de septiembre de 2025. Se efectuó reunión con el Directorio de URSEA el día 10 de octubre de 2025 a la hora 14:00 en la Torre Ejecutiva Anexo (Liniers 1200 Piso 2) Sala 2A.

análisis documentales, observación directa in situ, entrevistas y verificación en terreno. Las normas internacionales y las mejores prácticas exigen un enfoque basado en evidencia verificada y muestreos adecuados; requieren que la información sea relevante, fiable y suficiente para sustentar conclusiones; y cuando trata de estudios de mercado<sup>13</sup>, indican que la recopilación se inicia con investigación de escritorio, pero se complementa con entrevistas, requerimientos dirigidos y trabajo de campo, siendo ejercicios intensivos en tiempo y recursos. En ese marco, no resulta consistente que una evaluación sectorial de esta naturaleza y magnitud se haya desarrollado sin recorridas presenciales suficientes a plantas, centros logísticos y puestos propios.

- **¿Qué experiencia previa en estimación de costos en el sector del supergás tenían los profesionales de KPMG que prestaron el servicio de consultoría?**

Considerando que la idoneidad técnica del equipo consultor incide directamente en la calidad de los hallazgos, es necesario conocer si participaron profesionales con experiencia acreditada en la operación y manejo de plantas de envasado y en la distribución de GLP, ya sea en el sector local o en mercados internacionales comparables, incluyendo perfiles con experiencia de campo (visitas, operación, seguridad de procesos, logística y mantenimiento). Asimismo, es necesario conocer los roles, credenciales y trayectoria específica en actividades operativas, dado que el trabajo de “escritorio” (análisis documental y modelización) no sustituye el conocimiento práctico necesario para identificar cuellos de botella, riesgos, costos de resiliencia y condicionantes regulatorios propios de la actividad.

- **¿Cuántos funcionarios y cuántas horas en total destinó la URSEA a interactuar con KPMG, en el marco del servicio de consultoría prestado por esta consultora?**

---

<sup>13</sup> ISO 19011 (principios y técnicas de auditoría basadas en evidencia), OCDE (Market Studies Guide y herramientas de evaluación de competencia), IIA Global Standards (evidencia suficiente, independencia y documentación), ICC/ESOMAR (ética y calidad en investigación de mercados) y metodologías de autoridades como CNMC (guías de estudios de mercado y trabajo de campo), CMA del Reino Unido y DG COMP de la Comisión Europea (diseño, levantamiento y verificación in situ), entre otras.

Considerando que el alcance y la calidad del estudio dependen del grado de supervisión del regulador, teniendo presente que la dedicación efectiva (funcionarios y horas) resulta clave para validar supuestos, verificar datos, documentar ajustes y asegurar trazabilidad metodológica, y visto que la transparencia en la asignación de recursos permite medir el control técnico y la rendición de cuentas del proceso, se solicita informar cuántos funcionarios y cuántas horas destinó URSEA a interactuar con KPMG durante la consultoría.

- **¿Cuántos funcionarios y cuántas horas en total destinó la URSEA a interactuar con las empresas envasadoras y distribuidoras de supergás, en el marco del servicio de consultoría prestada por KPMG?**

Considerando que la representatividad y consistencia de la base utilizada se sustentan en la calidad de la interacción con los agentes regulados, teniendo en cuenta que el tiempo y el personal asignado inciden en la verificación de información operativa y en el adecuado contraste de insumos y supuestos, y visto que la publicidad de esos recursos permite dimensionar el grado de validación efectivamente realizado, se solicita informar cuántos funcionarios y cuántas horas destinó URSEA a interactuar con las empresas envasadoras y distribuidoras en el marco del trabajo de KPMG.

- **¿La URSEA está en conocimiento de antecedentes a nivel del mercado de otros combustibles en Uruguay, diferentes del supergás, en los que se haya realizado alguna reducción real en los márgenes de distribución, que sea igual o superior a un 22%? En caso afirmativo, ¿cuáles son esos antecedentes?**

Considerando que la comparación intersectorial resulta pertinente para dimensionar eventuales reducciones de márgenes, es necesario conocer si la URSEA ha ponderado precedentes en otros combustibles (por ejemplo: gas natural y esquemas concesionales) donde se reconocen costos estructurales tales como el canon de concesión, mientras que en el caso del supergás se han excluido ciertos costos inevitables y estructurales (por ejemplo: el importe de alquiler pago por los envasadores a ANCAP).

- **¿Cuál es el sustento fáctico en que se basa la URSEA para sostener que una reducción de casi un 22% del margen de distribución de supergás no compromete la seguridad, la calidad ni el normal abastecimiento a los usuarios?**

De los resultados del trabajo de consultoría realizado por KPMG no surge que hayan obtenido evidencia que fundamente dicha conclusión. No se identifican tampoco evaluaciones de impacto que contemplen la estructura de costos de las empresas distribuidoras, ni proyecciones que aseguren la sustentabilidad económica del servicio bajo el nuevo nivel de margen establecido.

Tampoco se aportan elementos objetivos que acrediten que una reducción de tal magnitud no afectará las condiciones de seguridad en el manejo, almacenamiento y transporte del producto, ni la capacidad de las empresas para mantener la calidad y continuidad del abastecimiento en los términos exigidos por la normativa vigente.

En consecuencia, la afirmación efectuada por la URSEA carece de respaldo fáctico y técnico suficiente, configurándose como una mera apreciación sin soporte probatorio. Ello implica un apartamiento de los principios de motivación adecuada y de razonabilidad del acto administrativo, así como de los principios generales de la función regulatoria, que exigen decisiones fundadas en evidencia y análisis objetivos que garanticen la protección del interés público y la seguridad de los usuarios.

- **¿Con base en qué evidencia sólida la URSEA descarta que la reducción de un 22% del margen de distribución de supergás provoque un efecto devastador en la situación económico-financiera de las empresas del sector?**

Los resultados del trabajo de consultoría realizado por KPMG no aportan evidencia adecuada ni suficiente que permita descartar que la reducción de un 22% en el margen de distribución de supergás genere un efecto devastador sobre la situación económico-financiera de las empresas del sector.

No se identifican estudios económicos comparativos, análisis de sensibilidad ni proyecciones de flujos financieros que sustenten la afirmación de que las distribuidoras podrán mantener su equilibrio económico con el margen reducido.

Tampoco se presenta evidencia empírica derivada de auditorías o relevamientos contables que acrediten la existencia de márgenes de rentabilidad suficientes para absorber una disminución de tal magnitud sin comprometer la sostenibilidad de la actividad.

Por el contrario, del conocimiento técnico y económico del sector se desprende que el margen de distribución constituye el principal componente destinado a cubrir los costos operativos fijos y variables —incluidos transporte, mantenimiento, infraestructura, seguridad y capital humano—, así como a generar la rentabilidad mínima necesaria para asegurar la continuidad del servicio.

Una reducción del 22% en dicho margen afecta directamente la capacidad de las empresas para:

- cubrir sus costos de operación y mantenimiento;
- sostener inversiones en seguridad y calidad;
- cumplir con las obligaciones laborales y contractuales;
- y mantener niveles adecuados de liquidez y solvencia.

En consecuencia, tal disminución produce un desequilibrio económico estructural que pone en riesgo la viabilidad económico-financiera de las distribuidoras, comprometiendo en forma directa la prestación regular, continua y segura del suministro de supergás a la población.

La ausencia de análisis y evidencia por parte de la URSEA implica un apartamiento de los principios de fundamentación técnica, razonabilidad y proporcionalidad que deben regir toda actuación administrativa, y vulnera asimismo el principio de seguridad jurídica y la garantía de sustentabilidad económica de los operadores regulados, pilares esenciales de una regulación transparente y previsible.

- **¿Realmente la URSEA entiende, habiendo tenido acceso a la contabilidad regulatoria de las empresas envasadoras y distribuidoras de supergás de varios años, que existe un excedente en el margen de distribución del 22%?**

Resulta improcedente y carente de fundamento que la URSEA, teniendo acceso durante años a la contabilidad regulatoria y a la información económico-financiera de las empresas envasadoras y distribuidoras de supergás, sostenga o presuma la existencia de un excedente del orden del veintidós por ciento (22%) en el margen de distribución.

En primer lugar, de los registros contables y de los informes que la propia URSEA recibe de manera periódica conforme a su potestad regulatoria, surge con claridad que los márgenes vigentes apenas permiten cubrir los costos operativos, las cargas laborales, los gastos logísticos, las inversiones en seguridad y mantenimiento de infraestructura, así como una rentabilidad mínima que asegure la continuidad y sustentabilidad del servicio.

La estructura económica del sector se caracteriza por elevados costos fijos, una fuerte estacionalidad de la demanda y un margen de rentabilidad históricamente acotado, factores que impiden afirmar la existencia de “excedentes” significativos sin que medie un análisis técnico exhaustivo y debidamente documentado.

En segundo término, la URSEA no ha presentado respaldo técnico alguno que justifique la existencia del supuesto margen excedentario del 22%. Su conclusión se apoya en un estudio elaborado por la consultora KPMG, el cual, según se expresa expresamente en dicho informe, “*se basa en el desempeño de una empresa ficticia de referencia que gestiona de forma eficiente los factores productivos involucrados en el proceso*”<sup>14</sup>.

Ello implica que la estimación del denominado “Costo Eficiente Promedio de Envasado” no surge de la contabilidad regulatoria real de las empresas del sector, sino de un ejercicio teórico construido sobre supuestos de eficiencia ideal y condiciones de operación óptimas que no reflejan las particularidades ni las restricciones efectivas de las distribuidoras y envasadoras que operan en el mercado nacional.

---

<sup>14</sup> Página 3 del Anexo de la Consulta Pública N° 72.



Por consiguiente, la conclusión de la URSEA carece de sustento empírico, ya que no se apoya en los datos económicos efectivamente verificados por la propia autoridad en el marco de sus competencias de supervisión, sino en una modelización hipotética que, por definición, no puede considerarse evidencia fáctica ni prueba suficiente de la existencia de rentabilidades excesivas. Tal proceder vulnera los principios de realidad económica, objetividad y razonabilidad que deben guiar toda determinación regulatoria conforme a las disposiciones legales.

Sostener la existencia de un excedente del 22% sin evidencia técnica verificable constituye una conclusión arbitraria del regulador, contraria a los principios que rigen la administración. Además, una interpretación de ese tenor desconoce los fines del marco regulatorio, que exige preservar el equilibrio económico de los operadores para garantizar la continuidad, seguridad y calidad del servicio público social.

Por tanto, la URSEA no debería sostener la existencia de un supuesto excedente en el margen de distribución, en tanto:

1. No cuenta con evidencia contable ni técnica que lo acredite;
  2. Desconoce la estructura real de costos y la estrecha rentabilidad del sector; y
  3. Supondría una interpretación arbitraria e infundada de la información económica bajo su custodia, en abierta contradicción con los principios rectores de la regulación económica y del debido proceso administrativo.
- 
- **¿Con qué base de datos y validación histórica construyó la URSEA su estimación de “*volumen de mercado*” cuando en el Anexo usa “Volumen envasado” de 108.397.827<sup>15</sup> kg para calcular costos unitarios?**

Considerando que en la misma sección metodológica se afirma que el “dimensionamiento actual” contempla una capacidad de envasado de 24 millones kg por año para abastecer un mercado de consumo de 14 millones kg/año, lo que

---

<sup>15</sup> Página 5, fila “Volumen envasado” del Anexo de la Consulta Pública N° 72.

sugiere cifras no conciliadas dentro del propio Anexo y potencial arrastre de error a los \$/kg resultantes.

- **¿Por qué la URSEA utiliza un volumen de 108.397.557<sup>16</sup> kg para repartir costos en el módulo de distribución del Anexo si en el mismo documento, declara que la capacidad anual es de 24 millones kg y el consumo del mercado de 14 millones kg<sup>17</sup>? ¿Cómo concilia esas tres cifras y cuál es la base única adoptada para los cálculos?**

Teniendo en cuenta que en el estudio figura como volumen total del mercado 108,397 millones de kg., pero también 24 millones y 14 millones, lo cual resulta irreconciliables, sin que se brinde ninguna explicación sobre la causa de esta inconsistencia, configura una grave contradicción interna que distorsiona por completo el modelo y así el costo por kg, afectando irremediablemente la confiabilidad del resultado regulatorio pretendido. Lo anterior, en el marco de la Consulta Pública N.º 72, es tan sólo un ejemplo de los numerosos y graves errores, omisiones e incongruencias del estudio sometido a consulta, que invalidan su utilización a todos los efectos, al evidenciar la carencia de seriedad y rigor técnico del mismo.

**b) Sobre la fórmula paramétrica y la frecuencia de ajuste**

- **¿Cuál es la justificación técnica para eliminar de la fórmula el factor de variación de precios de combustibles y cómo se compensa su efecto sobre costos de envasado/distribución?**

Teniendo en cuenta que hoy ese factor captura variaciones relevantes de insumos logísticos y energéticos, y considerando que su remoción puede aumentar el error de seguimiento entre la fórmula y la canasta real de costos.

---

<sup>16</sup> Página 8 y 38, fila “Volumen distribuido” del Anexo de la Consulta Pública N.º 72.

<sup>17</sup> Página 3, referencia 1 del Anexo de la Consulta Pública N.º 72.

- **¿Con qué evidencia empírica se definieron los nuevos ponderadores y qué antecedentes (datos previos a 5 años) presentará URSEA para mostrar el desvío mensual de la nueva fórmula respecto de los costos efectivos?**

Considerando que la propuesta altera pesos relativos de componentes clave, y teniendo en cuenta que un cambio de ponderadores sin contraste histórico puede introducir sesgos sistemáticos.

- **¿Por qué pasar de ajuste mensual a semestral y cómo se mitigará el rezago entre la suba de insumos/costos y su reconocimiento regulatorio?**

Teniendo en cuenta que el espaciamiento semestral traslada un gap financiero a los envasadores, y considerando que existen shocks de costos que no esperan seis meses.

- **¿URSEA cuantificó el impacto acumulado en ingresos del envasador bajo la nueva fórmula y frecuencia? (Se solicita publicar el cálculo oficial y el comparativo con ejercicios de empresa).**

Considerando que el rezago temporal puede generar pérdidas transitorias significativas, y teniendo en cuenta que la evaluación debe hacerse a supuestos homogéneos de volúmenes, mix y salarios.

- **¿Qué umbrales activan “revisiones extraordinarias” entre semestres y en qué plazo se instrumentan con efecto?**

Teniendo en cuenta que la alta volatilidad de ciertos insumos exige gatillos reglados y considerando que la discrecionalidad sin plazos afecta la previsibilidad financiera.

c) **Sobre los resultados de KPMG para su trabajo de consultoría:**

- **¿Cómo puede considerarse válida una estimación de costos basada en una empresa que no existe y que combina condiciones que ninguna empresa real puede cumplir simultáneamente?**

No puede considerarse válida una estimación de costos sustentada en el desempeño de una empresa que no existe y que combina condiciones de eficiencia ideales que ninguna empresa real puede cumplir simultáneamente.

Dicha metodología carece de validez fáctica y técnica, en tanto no refleja la realidad económica ni operativa del sector regulado. Una “empresa ficticia de referencia” constituye una construcción teórica basada en supuestos hipotéticos de eficiencia plena, ausencia de restricciones financieras, disponibilidad total de recursos productivos y condiciones óptimas de gestión. Estas circunstancias no se verifican en el funcionamiento real de las empresas envasadoras y distribuidoras de supergás, las cuales enfrentan costos fijos ineludibles, rigideces operativas, variaciones estacionales de la demanda, exigencias normativas y obligaciones laborales que no pueden ser eludidas ni optimizadas en el grado supuesto por el modelo.

En consecuencia, la estimación derivada de tal modelo no puede ser considerada una representación válida del “costo eficiente promedio” del sector, sino apenas una simulación teórica carente de correlato empírico. Basar decisiones regulatorias en este tipo de estimaciones implica sustituir la evidencia real, que surge de la contabilidad regulatoria, los estados financieros auditados y la experiencia operativa efectiva de las empresas, por una ficción económica ajena a las condiciones del mercado.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, ello contraviene los principios de objetividad, verdad material, razonabilidad, motivación adecuada y proporcionalidad que deben regir la actuación de la Administración. La validez de un acto regulatorio requiere necesariamente que sus fundamentos técnicos se apoyen en hechos verificables y en información cierta y comprobable, no en construcciones hipotéticas que desvirtúan la realidad económica del servicio público que se pretende regular.

Por lo tanto, una estimación de costos basada en una empresa inexistente y en condiciones idealizadas no puede ser considerada válida ni suficiente para justificar decisiones que afecten la estructura tarifaria o el margen de distribución de un sector regulado.

- **La formulación de una empresa “ficticia eficiente” mediante la agregación de los menores costos individuales observados, ¿no desconoce por completo la viabilidad operativa? ¿No es esto construir un ideal teórico irrealizable y, por tanto inservible para orientar decisiones regulatorias o de política tarifaria?**

La formulación de una denominada “empresa ficticia eficiente” mediante la simple agregación de los menores costos individuales observados en distintas empresas reales desconoce por completo la viabilidad operativa y económica del sector.

Dicha metodología supone la existencia de un agente ideal que combina simultáneamente los costos más bajos de cada componente del proceso productivo, sin considerar que esos costos mínimos se verifican en empresas diferentes, bajo contextos operativos, escalas, estructuras y condiciones de mercado también distintas. En la práctica, ninguna empresa real puede reunir de manera concurrente todos los niveles mínimos de costo observados en cada categoría, ya que ello implicaría una optimización perfecta e inalcanzable de todos los factores productivos a la vez.

En consecuencia, el resultado de tal ejercicio no representa un costo eficiente real ni verificable, sino un ideal teórico irrealizable, cuya utilidad para fines regulatorios o de política tarifaria es nula o, peor aún, distorsiva. La adopción de ese parámetro como referencia para la fijación de márgenes o tarifas conduce a subestimar los verdaderos costos del servicio, generando desequilibrios económicos que pueden comprometer la sostenibilidad financiera de los operadores y, con ello, la continuidad, calidad y seguridad del abastecimiento al usuario final.

Desde el punto de vista jurídico, la utilización de una construcción hipotética carente de correspondencia con la realidad contraviene los principios que deben regir la actuación administrativa. Las decisiones regulatorias deben fundarse en información cierta, comprobable y representativa del funcionamiento efectivo del sector, no en supuestos ideales o modelizaciones abstractas incompatibles con las condiciones operativas reales.

Por tanto, una metodología basada en la agregación de los menores costos individuales observados configura un modelo teórico inservible para la regulación económica, en la medida en que no respeta la lógica productiva ni la factibilidad operativa de las empresas reguladas, y conduce a conclusiones artificiosas que pueden afectar gravemente el equilibrio económico y la prestación segura del servicio público.

- **¿No implica esta metodología un sesgo sistemático al construir un costo "eficiente" basado en extremos mínimos, que necesariamente subestima el costo real de cualquier operador real?**

La metodología empleada, consistente en la construcción de un supuesto costo "eficiente" a partir de la agregación de los menores costos individuales observados en cada subetapa del proceso, implica un sesgo sistemático a la baja que conduce inevitablemente a subestimar el costo real en que incurre cualquier operador efectivamente existente.

En términos económicos, seleccionar en forma aislada los costos mínimos de distintas empresas equivale a construir un escenario de eficiencia perfecta, es decir, un operador hipotético que logra, simultáneamente, los menores costos de transporte, almacenamiento, envasado, distribución, personal y mantenimiento, circunstancia material y operativamente imposible. Cada empresa enfrenta estructuras de costos propias, condicionadas por su escala, localización geográfica, modelo operativo, obligaciones regulatorias, costos laborales, exigencias de seguridad y variaciones estacionales de la demanda.

Pretender que un agente real pueda alcanzar simultáneamente todos los mínimos observados en empresas distintas viola la lógica operativa y la coherencia económica del sector, al desconocer la necesaria interacción y compensación entre los distintos factores productivos. En otras palabras, reducir un costo en una subetapa suele implicar incrementos en otra (por ejemplo, menores costos de personal pueden requerir mayores inversiones en automatización o mantenimiento), lo que torna inviable la convergencia de todos los valores mínimos en un mismo modelo operativo.

Desde el punto de vista técnico-regulatorio, la adopción de este procedimiento introduce un sesgo estructural que distorsiona el concepto de “eficiencia” al confundirlo con una ficción de costos mínimos no alcanzables. En lugar de reflejar un parámetro de eficiencia razonable y empíricamente verificable, el modelo así construido genera un costo teórico inferior al que cualquier operador, por más eficiente que sea, puede alcanzar en la realidad.

En consecuencia, la aplicación de esta metodología no sólo carece de validez técnica, sino que además afecta la razonabilidad y proporcionalidad de las decisiones regulatorias que de ella se deriven, en tanto se basan en un parámetro artificialmente reducido. Ello vulnera los principios y compromete la obligación de la Administración de asegurar la sostenibilidad y equilibrio económico del servicio público regulado.

Por tanto, resulta evidente que ninguna empresa real, ni siquiera la más eficiente, puede alcanzar simultáneamente todos esos mínimos sin incurrir en una contradicción operativa, de modo que la metodología analizada debe reputarse sesgada, irreal y jurídicamente impropia como base para decisiones de política tarifaria o de determinación de márgenes.

- **¿Cómo se justifica ignorar las restricciones tecnológicas, de escala y de localización que enfrentan las empresas reales al asumir que todos pueden alcanzar simultáneamente el desempeño óptimo en cada subetapa?**

La metodología que asume que todas las empresas pueden alcanzar simultáneamente el desempeño óptimo en cada subetapa del proceso, sin considerar las restricciones tecnológicas, de escala ni de localización que enfrentan los operadores reales, resulta conceptualmente errónea y económicamente inconsistente.

Ignorar tales restricciones equivale a desconocer los fundamentos microeconómicos más elementales que rigen la producción y los costos. Toda empresa opera bajo una función de producción sujeta a rendimientos marginales decrecientes, donde la mejora de la eficiencia en un factor productivo normalmente implica sacrificios o mayores costos en otro. De igual modo, los

trade-offs tecnológicos y operativos son inherentes a cualquier proceso productivo: reducir costos laborales puede requerir mayor inversión en capital o mantenimiento; minimizar costos logísticos puede demandar mayores gastos en infraestructura o inventario; optimizar el uso de insumos puede exigir menor flexibilidad operativa.

Pretender que todas esas dimensiones puedan optimizarse de manera simultánea constituye una negación explícita de la realidad económica y de la teoría de la empresa, al suponer un escenario de eficiencia absoluta que no existe en ningún mercado competitivo ni regulado.

Además, la metodología en cuestión omite factores determinantes como las economías o deseconomías de escala, las diferencias en la localización geográfica de los centros de distribución, la estructura de costos fijos y variables, y las limitaciones tecnológicas propias de cada empresa. Estos elementos no sólo son relevantes, sino que definen la verdadera frontera de eficiencia posible dentro del sector. Ignorarlos conduce a la formulación de un “costo eficiente” puramente hipotético, sin correlato con la capacidad productiva real.

Desde la perspectiva jurídica, fundar decisiones regulatorias en una modelización que desconoce las condiciones tecnológicas y económicas efectivas del mercado vulnera los principios de racionalidad, objetividad, verdad material y motivación adecuada, además de apartarse de las buenas prácticas internacionales en materia de regulación económica, que exigen que los modelos de eficiencia se construyan sobre información empírica, verificable y representativa de las condiciones reales del sector.

En consecuencia, la metodología analizada carece de validez técnica y jurídica, en tanto se basa en una hipótesis contraria a los fundamentos microeconómicos más básicos, y conduce a resultados ficticios que no pueden servir de sustento razonable ni proporcional para decisiones tarifarias o de política regulatoria.

- **¿Qué sustento técnico tiene comparar unidades de costo aisladas sin ninguna referencia a una función de producción que relacione insumos con producto final?**



La comparación de unidades de costo aisladas, sin ninguna referencia a una función de producción que relacione los insumos con el producto final, carece de sustento técnico válido para la estimación del costo eficiente.

Una adecuada modelización del proceso productivo requiere integrar de manera coherente los diferentes factores y subprocesos que intervienen en la generación del bien o servicio, reconociendo las relaciones técnicas, tecnológicas y económicas que vinculan insumos, procesos intermedios y producto final.

La ausencia de un modelo que capture esta relación implica que la comparación entre costos parciales se reduzca a un mero ejercicio contable, carente de valor económico real. En tal caso, la agregación de costos mínimos de distintos componentes se convierte en un proceso arbitrario, desconectado de la realidad operativa y sin capacidad para reflejar los verdaderos requerimientos productivos y costos asociados a la prestación del servicio.

Desde una perspectiva técnica, esta carencia impide identificar las interdependencias y restricciones existentes entre los diferentes insumos y etapas, imposibilitando una valoración correcta de la eficiencia y de los costos reales en que incurre un operador.

Jurídicamente, fundar decisiones regulatorias en una comparación aislada de costos sin modelización productiva viola los principios de objetividad, pues se toman decisiones basadas en información parcial y fragmentada que no refleja la complejidad y realidad del proceso productivo.

Por lo tanto, una metodología que omite la modelización integral del proceso productivo y se limita a comparar unidades de costo aisladas debe considerarse técnica y jurídicamente insuficiente para fundamentar cualquier decisión regulatoria o tarifaria que afecte al sector.

- **¿No resulta metodológicamente inconsistente asumir que los costos más bajos reflejan eficiencia, sin depurar factores contextuales como escala, antigüedad de activos, ubicación o condiciones laborales?**

Resulta metodológicamente inconsistente asumir que los costos más bajos observados en ciertas empresas representan inequívocamente una mayor eficiencia, sin realizar un análisis riguroso que depure factores contextuales tales

como la escala de operación, la antigüedad y estado de los activos, la ubicación geográfica y las condiciones laborales específicas.

Es evidente que dichos costos bajos pueden derivarse de circunstancias particulares, que no son replicables por otros operadores ni reflejan una gestión más eficiente per se. Por ejemplo, una empresa ubicada en un área con costos logísticos reducidos, o que opera con activos recientes y menos depreciados, podrá exhibir menores costos que otra con condiciones menos favorables, sin que ello implique que la primera sea objetivamente más eficiente.

Asimismo, es plausible que ciertos costos bajos resulten de externalidades no internalizadas en el modelo, tales como, relaciones laborales específicas o condiciones de mercado particulares que no forman parte del análisis de eficiencia técnica.

Desde el punto de vista técnico, omitir la depuración de estos factores introduce un sesgo que distorsiona la estimación de costos eficientes y puede conducir a conclusiones erróneas sobre la verdadera capacidad productiva y la eficiencia relativa de las empresas.

Desde el marco jurídico, basar decisiones regulatorias en costos aparentes sin considerar el contexto vulnera los principios de objetividad, razonabilidad y motivación, dado que implica adoptar criterios parciales, aparentemente arbitrarios e incompletos que comprometen la fundamentación y legitimidad de los actos administrativos.

Por tanto, es imprescindible que cualquier evaluación de eficiencia contemple un análisis detallado y depurado de los factores contextuales que influyen en los costos, a fin de evitar conclusiones arbitrarias y garantizar la equidad y racionalidad de la regulación económica.

- **¿Puede considerarse serio un modelo regulatorio que no evalúa la factibilidad de los costos estimados ni su impacto sobre la viabilidad económica de los agentes?**

No puede considerarse serio ni técnicamente sustentable un modelo regulatorio que no evalúa la factibilidad real de los costos estimados ni el impacto

económico que dichos costos implican para la viabilidad de los operadores del sector.

Si el “costo eficiente” propuesto por la metodología en cuestión resulta inalcanzable incluso para los operadores más eficientes del mercado, se está estableciendo un estándar ficticio y ajeno a la realidad operativa del sector.

La adopción de tal estándar puede conducir a decisiones regulatorias equivocadas, que subestimen los costos verdaderos y generen márgenes insuficientes para cubrir los gastos operativos y las inversiones necesarias, poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de las empresas.

Desde una perspectiva económica y regulatoria, la falta de análisis sobre la factibilidad y el impacto económico viola los principios de razonabilidad, proporcionalidad y sostenibilidad del servicio público, comprometiendo la continuidad, calidad y seguridad del abastecimiento a los usuarios.

En definitiva, un modelo que impone estándares ficticios y no considera las condiciones reales de operación y viabilidad financiera de los operadores carece de validez técnica y jurídica, y no puede ser base sólida para decisiones de política tarifaria o regulación económica.

- **¿Por qué se omite cualquier análisis de sensibilidad o robustez, como si los resultados fueran ciertos por construcción, cuando en realidad se basan en supuestos altamente cuestionables?**

Resulta cuestionable que la metodología regulatoria analizada omita cualquier tipo de análisis de sensibilidad o robustez, dando por ciertos los resultados obtenidos “por construcción”, cuando en realidad éstos se sustentan en supuestos altamente cuestionables y condiciones idealizadas.

Una adecuada metodología regulatoria debería, al menos, contemplar la evaluación del impacto de variaciones en variables clave tales como precios de insumos, escalas de operación, tecnologías disponibles o cambios regulatorios, antes de imponer estándares supuestamente eficientes.

La ausencia de estos análisis implica un tratamiento estático y simplista que no refleja la complejidad y dinámica del sector, y genera una falsa impresión

de certidumbre y precisión en los resultados, vulnerando los principios de razonabilidad y objetividad.

Desde el punto de vista jurídico, esta omisión compromete la motivación adecuada de las decisiones administrativas, al basarse en fundamentos incompletos que impiden una valoración cabal y equilibrada de los efectos de la regulación.

Por ende, para garantizar la legitimidad, racionalidad y efectividad de la política regulatoria, es imprescindible incorporar análisis de sensibilidad y robustez que permitan anticipar riesgos, incertidumbres y posibles desviaciones del modelo frente a escenarios alternativos.

- **¿No se incurre en una contradicción al pretender definir eficiencia sin considerar la interacción entre factores productivos, como si fueran totalmente independientes?**

Resulta contradictorio pretender definir y medir la eficiencia sin tener en cuenta la interacción dinámica entre los distintos factores productivos, como si estos fueran independientes y susceptibles de ser optimizados de forma aislada.

En la práctica, mejorar la eficiencia en un insumo generalmente implica compromisos o sacrificios en otros. Por ejemplo, reducir el número de empleados puede requerir una mayor inversión en tecnología, maquinaria o mantenimiento, que incrementa otros costos.

Un modelo que descompone el proceso productivo en costos mínimos aislados, sin reconocer estas compensaciones y relaciones de causalidad, construye una visión fragmentada e irreal que no refleja la complejidad ni las restricciones inherentes a la operación de las empresas reales.

Desde el punto de vista técnico, esta aproximación no puede representar un parámetro válido de eficiencia, pues omite las interdependencias esenciales que condicionan la estructura de costos y la capacidad productiva.

Por lo tanto, la definición y medición de la eficiencia deben necesariamente incorporar la evaluación integrada de los factores productivos y sus interacciones, a fin de proporcionar una base sólida, técnica y jurídicamente sustentable para la regulación económica.

- **¿Qué credibilidad puede tener un modelo que define eficiencia de forma puramente agregada, sin que ninguna empresa real, ni siquiera la más eficiente, pueda igualar ese estándar?**

No puede otorgarse credibilidad a un modelo regulatorio que define la eficiencia mediante un estándar puramente agregado, que ninguna empresa real, ni siquiera la más eficiente, puede igualar o reproducir en la práctica.

Este enfoque establece un “óptimo inalcanzable”, construido a partir de la combinación idealizada de los menores costos parciales observados, sin considerar las restricciones, condiciones y limitaciones operativas que enfrentan las empresas en la realidad.

Al desvincularse de la factibilidad técnica y económica real del sector, dicho estándar carece de relevancia práctica y puede conducir a decisiones regulatorias desinformadas, que impongan exigencias imposibles de cumplir y que, en consecuencia, comprometan la viabilidad y sostenibilidad de los operadores.

Desde una perspectiva jurídica, basar la regulación en un parámetro irrealizable vulnera los principios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación adecuada, afectando la legitimidad y estabilidad del marco regulatorio.

Por lo tanto, es imprescindible que la definición de eficiencia utilizada en la regulación sea congruente con los límites y condiciones reales del sector, asegurando que los estándares fijados sean alcanzables y útiles para orientar políticas y decisiones tarifarias responsables y sustentables.

- **¿Qué sentido tiene construir una referencia "eficiente" que, por su propia formulación, desincentiva la inversión, la mejora tecnológica y la competencia, al establecer como meta un nivel de costo que nadie puede lograr?**

Resulta contradictorio y contraproducente construir una referencia “eficiente” que, por su propia formulación, desincentiva la inversión, la

innovación tecnológica y la competencia en el sector, al establecer como meta un nivel de costo que ninguna empresa puede alcanzar en la práctica.

Esta metodología transforma la eficiencia en una mera ficción contable, desvinculada de la realidad operativa y financiera de las empresas, lo que genera un entorno adverso para la mejora continua y el desarrollo del sector.

Lejos de promover incentivos para que los operadores optimicen sus procesos y reduzcan costos, se penaliza incluso a los agentes más productivos, al imponer estándares inalcanzables que limitan su capacidad de recuperación de inversiones y de sostenibilidad financiera.

Desde la perspectiva jurídica, este enfoque vulnera los principios de racionalidad, proporcionalidad y sostenibilidad, afectando no sólo la equidad del régimen tarifario, sino también la calidad y continuidad del servicio público.

En definitiva, una referencia “eficiente” que no reconoce los límites reales de la operación y que desincentiva la inversión y la competencia resulta técnica y jurídicamente inadecuada para sustentar decisiones regulatorias legítimas y efectivas.

#### **d) Sobre el Plan de Contingencia Anual obligatorio de URSEA**

- **¿Cómo incorpora la URSEA, en la metodología de “costo eficiente”, la holgura de turnos extra y la capacidad excedente obligatoria para zafra requeridas por el propio Estado?**

Considerando, que el propio informe de URSEA deja asentado que “*Tanto en zafra como fuera de ella, se prevén 3 turnos de envasado... También se prevén turnos extra para zafra.*”<sup>18</sup> y que “*La oferta máxima diaria es de 24.400 envases de 13kg y de 1.200 cilindros de 45kg.*”. Estas holguras son exigidas para asegurar continuidad y picos de demanda; su costo debe ser reconocido para no tensionar el estándar regulatorio (seguridad, calidad, regularidad y continuidad).

---

<sup>18</sup> Plan de Contingencia, MIEM – URSEA.

- **¿Dónde se reconoce tarifariamente la redundancia de equipos mínimos exigidos (carrusel, bombeo, balanzas) que constituyen capacidad de respaldo?**

Considerando que la URSEA observa que se debe “*informar otros recursos... tales como envases disponibles, carrusel, equipos de bombeo, balanzas, etc.*”. La exigencia de redundancias para garantizar resiliencia y recuperación post-evento implica costos fijos no promediables que deben estar explícitos en la canasta de costos eficientes.

- **En el dimensionamiento de costos ¿se incorpora el costo logístico y de personal asociado a la prelación de servicios esenciales y a la descarga parcial por racionamiento?**

Considerando que la URSEA establece que, ante restricción, “*se da prioridad a los servicios esenciales*” y, al retomar, se “*determina el orden de prelación según la demanda*”. Esa prelación obliga rutas extendidas y descargas parciales que añaden horas hombre, kilómetros y ociosidad operativa: su reconocimiento es condición para la coherencia regulatoria.

- **¿Cómo valora la URSEA los costos de comunicación y gestión exigidos por el Plan (avisos, coordinación con clientes, proveedores y funcionarios; comunicación inmediata a la URSEA)?**

Considerando que el texto es claro: “*Se prevén mecanismos de comunicación con clientes, proveedores y funcionarios.... Se comunica a la Ursea de forma inmediata y se mantiene comunicación fluida.*”. Estos procesos tienen costos de plataforma, personal y turnos que deben formar parte del costo regulado.

- **¿Reconoce la URSEA los costos de planificación por estacionalidad (tablas mensuales y por departamento), incluyendo variabilidad y picos?**

Considerando que se “presenta una tabla con la demanda presupuestada... por mes y para cada departamento...” con máximos mensuales. El dimensionamiento por picos implica inventarios, flota y turnos que no se explican con promedios anuales; requieren reconocimiento paramétrico específico.

- **¿Qué tratamiento tarifario reciben las contingencias específicas aceptadas por URSEA (paro, clima extremo, siniestro) que aumentan costos y reducen productividad?**

Considerando que el Plan aprobado detalla que “Se indican las condiciones que puedan restringir o interrumpir el suministro: paro por conflicto sindical, interrupción... evento climático extremo y siniestro.”. La activación de estas cláusulas incrementa costos unitarios; si la metodología no prevé mecanismos de ajuste, se rompe la razonabilidad del estándar.

- **¿Cómo se valora el personal capacitado requerido para “operar la planta... minimizando el impacto” en conflicto sindical?**

Considerando que la propia URSEA establece que “*en caso de conflicto sindical se opera la planta de envasado con personal capacitado minimizando el impacto*” . Mantener esa capacidad (formación, guardias y disponibilidad) es una holgura exigida que debe estar cubierta por el margen regulado.

- **¿Se ha cuantificado el costo de cumplimiento de las observaciones formuladas por URSEA (recursos detallados en envasado; canales de atención, puestos y capacidad de almacenamiento en distribución)?**

Considerando: En las conclusiones del Plan de Contingencia la URSEA “sugiere ampliar información... envases disponibles, carrusel, equipos de bombeo, balanzas...” y “incluir canales de atención... cantidad de puestos de venta y capacidad de almacenamiento en todo el país”. Estas exigencias traen aparejadas inversiones y OPEX que deben ser reconocidos.



- **¿Cómo compatibiliza la URSEA el principio de “oferta (máxima y mínima)” exigida en el Plan con el uso de promedios en la medición del costo eficiente?**

Considerando que la URSEA en el propio Plan ordena informar “*la previsión de oferta (máxima y mínima)*”, mientras que la metodología eficiente típicamente usa medias. Dado que la seguridad de abastecimiento depende del máximo y no de la media, el reconocimiento de esa holgura debe ser explícito.

e) **Sobre el Envasado y RRC**

- **¿Cómo asegura la metodología que el costo “eficiente” sea alcanzable por un operador real que debe cumplir seguridad, continuidad y calidad del servicio en forma simultánea?**

El modelo, tal como está, subestima el núcleo operativo del envasado e invisibiliza costos necesarios y no discrecionales.

De aplicarse, generaría señales económicas adversas: desincentivo a la inversión y al mantenimiento, erosión de la resiliencia del sistema y mayores riesgos operativos.

- **¿Cómo se justifica que la “empresa eficiente” resulte de agregar los menores costos observados en subetapas (línea, clearing, etc.), sin modelar la coherencia operativa de una planta real?**

Esa agregación no representa ningún esquema operativo viable: una planta que cumpla seguridad, continuidad y trazabilidad no puede operar con un “menú de mínimos” sin incurrir en costos sistémicos inevitables (personal compartido, turnos superpuestos, holguras de seguridad, paradas programadas, coordinación logística, etc.).

- **¿Qué productividades y dotaciones se utilizaron para Operación y Mantenimiento y cómo se verifica su compatibilidad con la realidad (turnos, formación, supervisión, mantenimiento preventivo, servicios especializados, insumos críticos y controles de seguridad)?**

Teniendo en cuenta que si la productividad implícita no contempla redundancias mínimas, tiempos de preparación y verificación, el costo “eficiente” resultante, es incompatible con una operación segura.

- **¿Por qué se excluye (o minimiza) el alquiler/canon de plantas e infraestructura imprescindible como si fuera prescindible o no eficiente? ¿Con qué criterio se reconocerá?**

En la práctica es un costo obligado y recurrente, equivalente económico al uso de un activo propio reconocido en CAPEX/OPEX.

No reconocerlo distorsiona la base de costos, traslada riesgo al operador y penaliza a quien mantiene infraestructura adecuada. Esta omisión, además, resulta incongruente con el tratamiento regulatorio del Gas Natural (GN), donde se reconocen explícitamente costos de capacidad y cánones/arrendamientos como parte del CAPEX/OPEX; apartarse de ese estándar sin fundamentación técnica refuerza la inconsistencia y sesga el modelo.

- **¿Cómo se modela la estacionalidad (picos invernales) en recalificación, reparación y control de envases (RRC) y los tiempos regulados de inspección, prueba y descarte?**

Considerando que tratar el RRC como un promedio estable subestima sistemáticamente el frente de taller. La estacionalidad local incrementa sustancialmente la carga de trabajo y requiere dotaciones y tiempos adicionales normativamente exigidos.

- **¿Cómo incorpora la metodología ventanas de carga, esperas, verificaciones documentales y controles de trazabilidad en el costo de clearing, evitando suponer distancias y sincronización “perfectas”?**

Teniendo en cuenta que, en la realidad, el *clearing* demanda coordinación fina, filas, registros y mitigación de riesgo operativo (maniobras), lo que implica protocolos y tiempos adicionales que cuestan y deben considerarse.

Tener presente que el *Clearing* es el que permite sostener la trazabilidad marcaria / por color, que es el pilar fundamental de la seguridad del sistema de GLP en Uruguay y de todos los países en los que hay envasado y comercialización de GLP en condiciones seguras. No existe ningún otro mecanismo seguro, ya que los chips, que podrían utilizarse con fines operacionales, no sirven para garantizar la trazabilidad ni la seguridad, ya que pueden ser fácilmente removidos, adulterados y no subsisten por encima de determinadas temperaturas, por ejemplo, en caso de siniestros. Por eso, a nivel internacional, en países con prácticas seguras de GLP, no se sustituyó la trazabilidad marcaria / por color.

- **¿Qué criterio usa URSEA para distinguir entre “ocio” y reserva operativa prudente necesaria para paradas programadas, fallas imprevistas y picos de demanda?**

En sistemas críticos, la redundancia es requisito de resiliencia.

Medir eficiencia solo por tasa de utilización desconoce el mandato de continuidad y seguridad del suministro solicitado por el mismo ente regulador.

- **¿Dónde y cómo se reconocen los costos de certificaciones, auditorías, calibraciones, seguros laborales/ambientales, gestión de riesgos y sistemas de trazabilidad y registros?**

No son opcionales: son parte del costo eficiente bajo normativa vigente. La subrepresentación de estos costos sesga la comparación contra un estándar “teórico”.

- **La depreciación adoptada, ¿es económica (vida útil y obsolescencia) o meramente contable? ¿Cuál es el mecanismo explícito para reconocer reposición y modernización (flota, automatización, seguridad, digitalización)?**

Una valoración contable sin senda de reposición incentiva el envejecimiento de la infraestructura y difiere inversiones hasta degradar el servicio.

- **¿Qué salvaguardas introduce la metodología para evitar que un costo “eficiente” por debajo de las necesidades reales empuje a reducir mantenimiento, formación y holguras?**

Esto eleva la probabilidad de incidentes, cuellos de botella y quiebres de stock en picos estacionales, afectando seguridad y continuidad.

- **¿Cómo alinea el modelo de incentivo a la inversión si no reconoce adecuadamente el arrendamiento ni una senda de reposición?**

La falta de reconocimiento desalinea incentivos y empuja a postergar inversiones que mejoran productividad y seguridad.

f) **Otras consultas:**

- **¿Por qué el modelo aplicado a Montevideo no incluye el rubro “Expendios – Costo Fijo Operativo”, cuando constituye un componente esencial del costo total del servicio?**

Considerando: La exclusión del costo fijo de expendios urbanos subestima estructuralmente el costo total de la distribución capilar (personal, infraestructura, habilitaciones, seguridad, energía, seguros, equipamiento, manipuleo, atención al cliente y cumplimiento).

- **¿Cuál es el peso por kilogramo efectivamente asignado a la “Distribución capilar en Montevideo” y cómo se verificó su suficiencia frente a la estructura real de costos?**

Considerando que del propio Anexo surge un subtotal de \$ 258.358 mill. para Montevideo y un volumen total usado de 108.397.557 kg (equivalente a \$ 2,38/kg por simple división), mientras la URSEA detalla que este rubro incluye mano de obra en unidades y expendios, seguros, A/V y combustible; con ese peso por kg podría subestimarse la estructura necesaria para operar en la capital.

- **¿Con qué evidencia se sostienen los valores de capital fijo y costo operativo variable considerados para la operación capilar en Montevideo y cómo se validaron contra inversiones y gastos reales?**

Considerando: Los montos asignados no reflejan las inversiones y gastos de logística, atención al público, distribución domiciliaria y estándares de seguridad exigidos; debe incorporarse trazabilidad de fuentes, supuestos y benchmarks operativos.

- **¿Por qué se utiliza el subgrupo 23 como referencia laboral en distribución, cuando la actividad de GLP se rige por convenios bipartitos/tripartitos específicos con condiciones distintas?**

Considerando: Referenciar a un subgrupo no aplicable distorsiona el costo laboral; deben incorporarse los valores de los convenios colectivos efectivos del sector GLP.

- **¿Cómo incorpora la metodología el consumo diario promedio de clientes y la capacidad de acopio por punto para estimar el número real de viajes requeridos?**

Considerando: Omitir consumo y acopio subestima la frecuencia de reposición necesaria para continuidad; la distancia promedio no captura restricciones operativas que disparan viajes adicionales.

- **¿Cómo se justifica no modelar una dotación de choferes por no integrar la entrega domiciliaria el PVP, cuando el 90–95% del GLP envasado se distribuye a domicilio?**

Considerando: La distribución domiciliaria implica costos fijos de choferes, flota y gestión logística que no desaparecen por el régimen tarifario; su exclusión subestima sustancialmente el costo capilar.

- **¿Se verificó que los costos laborales en expendios se refieran al subgrupo correcto y a los acuerdos vigentes aplicables al GLP?**

Considerando: Un mapeo incorrecto de subgrupos provoca subvaloración de remuneraciones y cargas; debe transparentarse la correspondencia exacta entre puestos modelo y laudo/convenio.

- **¿Por qué la aproximación en Montevideo no contempla la estructura completa de costos operativos de un punto de venta de GLP?**

Considerando: Faltan infraestructura/mantenimiento, energía/servicios, equipamiento/seguridad, transporte local/manipuleo, seguros, cumplimiento/certificaciones y costos financieros/administrativos; sin estos componentes, el costo minorista queda subvalorado.

- **¿Cómo se valida la hipótesis de personal “compartido” en expendios  $\leq 975$  kg cuando una porción significativa opera en régimen exclusivo de GLP y requiere estructura propia?**

Considerando: La dotación tipo real demanda 1 encargado y 3 pisteros (con reemplazos por días libres), más apoyo de reparto según estacionalidad; en mayores capacidades se suma administrativo, vehículos y personal adicional en picos.

- **¿Con qué criterio se definió la “dotación eficiente” corporativa sin contemplar ventas/comercial, dirección, TI, call center, marketing, atención al cliente y cumplimiento regulatorio a nivel nacional?**

Considerando: Administrar  $>35.000.000$  kg/año con la dotación propuesta es inviable; una estructura mínima debe incluir Dirección/Gobierno, Comercial/Ventas, Marketing/Comunicaciones, Operaciones/Logística, Adm/Finanzas/Control, TI (CRM/ERP/trazabilidad), RR.HH./Seguridad industrial, Atención al Cliente/Call Center y Regulación/Cumplimiento.

- **¿Por qué se calcula Administración y Ventas (en adelante A/V) como proporción de remuneraciones, cuando el gasto contiene componentes fijos y variables no lineales ni correlacionados con masa salarial?**

Considerando: Subestimar dotaciones en Adm/Comercial/Atención al cliente arrastra una subvaloración adicional de A/V; A/V incluye terceros, marketing/comunicación, plataformas de atención, facturación/cobranzas, infraestructura/sistemas, y compliance/auditorías que requieren modelización específica.

- **¿Cuál es el sustento técnico para proponer una dotación teórica de puntos de venta “eficientes” por marca, desconociendo competencia efectiva, cobertura territorial y obligaciones regulatorias locales?**

Considerando: La cantidad/localización responden a geografía, demografía, regulación y competencia, además de la continuidad de suministro; limitar teóricamente puntos por marca distorsiona costos efectivos de cobertura universal.

- **¿Qué mecanismos prevé la metodología para evitar que el conjunto de supuestos (viajes subestimados, costos fijos omitidos, A/V simplificados, dotaciones mínimas y laudos erróneos) derive en retorno nulo o negativo?**

Considerando: La distribución de GLP es intensiva en costos fijos y obligaciones regulatorias; sin su debido reconocimiento, el modelo desincentiva inversión, tecnología y continuidad en seguridad y calidad, comprometiendo la sostenibilidad del servicio.

### **III.3) Apreciaciones generales**

**43.-** Lo planteado en la Consulta Pública No. 72 parte de un modelo ideal que no se ajusta a la verdad material, criterio rector que la Administración Pública debe seguir por mandato normativo (Artículo 4 literal d) del Código de lo Contencioso Administrativo, aprobado por Ley No. 20.333).

**44.-** En efecto, la metodología sometida a consulta se apoya en supuestos teóricos y constructos ideales que no reflejan la realidad operativa, económica y regulatoria del sector del GLP en Uruguay.

**45.-** Conforme a los **principios de verdad material, razonabilidad y motivación suficiente, reconocidos en el Artículo 4 del Código de lo Contencioso Administrativo**, toda decisión administrativa debe fundarse en información cierta, completa y verificable, y no en modelizaciones hipotéticas que prescindan de los costos reales y de las restricciones efectivas que enfrentan los operadores.

**46.-** La construcción de una “empresa eficiente” ficticia, basada en la agregación de costos mínimos aislados, sin contemplar las interdependencias, holguras operativas, estacionalidad, obligaciones de seguridad, logística territorial ni la estructura de personal y activos exigida por la normativa vigente, conduce inevitablemente a una subestimación sistemática de los costos reales.

**47.-** Ello implica, a su vez, un riesgo directo para la sustentabilidad económico-financiera del servicio y para la continuidad, seguridad y calidad del abastecimiento de supergás a la población.

**48.-** En síntesis, el estudio sometido a consulta contiene errores, omisiones e incongruencias graves, que invalidan su utilización a todos los efectos, al evidenciar una carencia de seriedad y rigor técnico.

**49.-** Por tanto, y en cumplimiento del deber que pesa sobre la Administración de adoptar decisiones fundadas en evidencia objetiva y contextualizada, corresponde revisar integralmente la metodología presentada, garantizando que cualquier determinación de márgenes o costos eficientes:

- se base en información empírica y verificable,
- respete las condiciones reales de operación del sector,
- preserve el equilibrio económico necesario para asegurar la prestación continua y segura del servicio público social involucrado.



**50.-** Solo una decisión regulatoria fundada en la verdad material y la realidad económica efectiva permitirá compatibilizar eficiencia con sostenibilidad, resguardando el interés público y la seguridad de los usuarios en todo el territorio nacional.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

**51.-** La presente Consulta entraña aspectos de enorme relevancia, que repercuten en definitiva en la vida de la población.

**52.-** RIOGAS S.A. en el desarrollo de su objeto social, cumple en proporcionar la información y los aportes necesarios, ejerciendo así su derecho y cumpliendo con su deber ciudadano a la participación.

**53.-** Existe un aspecto relevante a considerar y es el consistente en que el regulador **no ha permitido el acceso al estudio efectuado por la Consultora KPMG**, empresa que fuera contratada por la Administración para elaborar los insumos a utilizar en la creación del anteproyecto que se somete a consideración, en el que se crea un modelo ideal basado en la creación artificial de una “empresa eficiente.”

**54.-** Como se ha indicado, para poder ejercer el derecho a la participación, resulta imprescindible que el regulador brinde la totalidad de los elementos necesarios cumpliendo con el principio de transparencia ya aludido, ya que lo contrario implica que el derecho que se pretende ejercer se vea menguado o incluso cercenado.

**55.-** Al respecto, el **Profesor Augusto DURÁN MARTÍNEZ** ha sostenido que *“la participación supone la información, de lo cual se extrae que democracia y transparencia van de la mano.”* <sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, Augusto.** “Principio de buena administración, participación y Estado Social y democrático de Derecho en el Derecho Uruguayo”, publicado en “Estudios en Homenaje al Prof. Dr. Felipe Rotondo”, SAETTONE, Mariella, ARTECONA, Daniel y VELOSO, Natalia (Coord.), FCU, 1ª edición, Noviembre de 2024, Pág. 107.

**56.-** Por su parte, el **Profesor Gabriel DELPIAZZO ANTÓN** ha expresado que el derecho a la participación ciudadana supone para la Administración *“el deber de crear las condiciones para que todas las personas puedan intervenir en la cosa pública”*<sup>20</sup>

**57.-** El autor señala que *“Mal puede ejercerse efectivamente el derecho de participación, si no se tiene acceso cabal a la información sobre el asunto o temática a tratar. En efecto, no se puede opinar, debatir ni incidir eficazmente en la decisión a adoptar, si no se cuenta con los elementos necesarios para ello. En tal sentido, suele decirse que el derecho de acceso a la información es un “derecho llave”, en tanto su tutela y ejercicio es un presupuesto necesario para poder ejercer adecuadamente otros derechos, como es el caso del de participación.”*<sup>21</sup>

**58.-** Se comparte lo indicado precedentemente, dejando constancia que la compareciente ha realizado los máximos esfuerzos para contar con la totalidad de la información que le permitiera brindar sus aportes a cabalidad.

**59.-** En ese sentido, se ha solicitado la información tanto en vía de procedimiento administrativo común, como mediante la solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley No. 18.381, habiéndose negado por parte de la Administración su entrega.

**60.-** En definitiva, se entiende que la propuesta efectuada y que consiste en el objeto de la Consulta no contempla las mejores prácticas en la materia en tanto se basa en un modelo ideal basado en parámetros que no se ajustan a la realidad, por lo que sus soluciones no resultan acordes a la buena administración y son susceptibles de impactar en la viabilidad de las operaciones.

**61.-** En efecto, nos encontramos ante una propuesta basada en un modelo teórico eventualmente irreal que puede afectar gravemente la sostenibilidad del sistema de GLP

---

<sup>20</sup> **DELPIAZZO ANTÓN, Gabriel.** “Derechos exigibles ante los procedimientos administrativos de tercera generación: información y participación”, publicado en “Derechos Humanos y Derecho Administrativo”, RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, DELPIAZZO, Carlos E. y otros (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, año 2023, Pág. 1363.

<sup>21</sup> **DELPIAZZO ANTÓN, Gabriel.** “Derechos exigibles ante los procedimientos administrativos de tercera generación: información y participación”, publicado en “Derechos Humanos y Derecho Administrativo”, RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, DELPIAZZO, Carlos E. y otros (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, año 2023, Pág. 1365.

en Uruguay, el mantenimiento de miles de fuentes de trabajo y el normal suministro a la población de todo el país.

**62.-** En consecuencia, se solicita que se tengan presentes y se consideren los aportes brindados de buena fe y con la máxima probidad, en el ámbito del derecho a la participación ciudadana.

**63.-** Cabe recordar que de acuerdo a lo señalado por el **Profesor Juan Pablo CAJARVILLE**, *“el reconocimiento del derecho a la participación habilitará la desaplicación o anulación, por las vías que el ordenamiento jurídico uruguayo prevé a tales efectos, de las leyes o reglamentos que lo desconozcan y en su caso el derecho a la reparación de los daños causados por esa ilegitimidad.”*<sup>22</sup>

**64.-** En conclusión, RIOGAS S.A. manifiesta su plena disposición y su espíritu de colaboración para efectuar los aportes que sean necesarios, en procura de contribuir a que la regulación que en definitiva se adopte sea adecuada bajo parámetros de buena administración y que en definitiva, repercuta en la mejora de la calidad de las prestaciones con impacto positivo en la vida de la población.

## **V.- PETITORIO**

Por lo expuesto, al Directorio de URSEA **PIDE**:

- 1)** Lo tenga por presentado en tiempo y forma en la representación invocada.
- 2)** Se tenga por efectuada la participación por parte de RIOGAS S.A. en la Consulta Pública No. 72, habiéndose formulado consideraciones al respecto, las cuales se solicita que se consideren, teniendo presente el gran impacto que los aspectos reseñados generan en el sector regulado pertinente.

---

<sup>22</sup> **CAJARVILLE, Juan Pablo.** “Sobre Derecho Administrativo” Tomo I, 3ª edición, FCU, Noviembre de 2012, Pág. 124.