

N° de Carpeta: 449

N° y fecha de Dictamen:

Denunciante: IMPSAT S.A.

Denunciados: TELEFONICA DE ARGENTINA S.A, TELECOM ARGENTINA STET FRANCE TELECOM S.A, STARTEL S.A., ADVANCE COMUNICACIONES S.A. y TELECOM SOLUCIONES S.A.

Mercado: servicio de transmisión de datos, de alcance nacional

Conducta: precios predatorios

Resultado: se aconsejó al Sr. Secretario aceptar explicaciones en los términos del art. 21 de la Ley 22.262

Resumen del Dictamen

Los mismos hechos denunciados en las actuaciones fueron previamente objeto de denuncia por parte de IMPSAT ante la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) por resultar supuestamente violatorios del marco regulatorio de las telecomunicaciones. IMPSAT básicamente denunció que las Licenciatarias del Servicio Básico de telefonía (LSB), TELEFONICA DE ARGENTINA S.A y TELECOM ARGENTINA STET FRANCE TELECOM S.A aprovechaban "ilegítimamente" las facilidades de la Red de Telefonía Pública (RTP) de su propiedad para ofertar precios bajos ("viles") en el mercado de transmisión de datos a través de sus empresas afiliadas (STARTEL, ADVANCE y TELECOM SOLUCIONES), verificándose un "subsidio cruzado" desde el segmento otorgado en exclusividad (telefonía básica) hacia el segmento en competencia. La denunciante resultaba ser históricamente el principal prestador en el mercado de transmisión de datos, contando con una red propia, fundamentalmente de carácter satelital, que se encontraba en competencia con las redes de transmisión de datos de las mencionadas empresas afiliadas. En ese sentido IMPSAT no dependía del arriendo de enlaces troncales de la RTP para poder prestar sus servicios y de hecho no utilizaba dichos enlaces, por lo cual el caso no presentaba una cuestión de "acceso" a una facilidad esencial, que podría dar lugar a una situación de compresión de márgenes, discriminación exclusoria de precios, obstaculización de entrada, etc. Dado que la denuncia incluía la descripción de conductas en supuesta infracción al marco regulatorio de las telecomunicaciones y a la Ley 22.262, la CNDC diferenció entre una infracción regulatoria y una infracción a la ley de defensa de la competencia, estableciendo que podría suceder lo primero sin que ocurra lo segundo. De cualquier forma la CNDC tomó cuenta de que en las actuaciones seguidas ante la CNC por los mismos hechos dicho organismo no se pronunció en forma definitiva sobre la existencia de infracción regulatoria y que finalmente consideró que el tema debía pasar a esta órbita. Al evaluar la conducta en términos de la Ley 22.262 el dictamen expresa que el análisis debe determinar si dicha conducta resultaba ser una manifestación de competencia en el mercado, o si en cambio era una manifestación de un comportamiento predatorio de las denunciadas, tendiente a excluir a sus competidores actuales o a evitar el ingreso de nuevos competidores, y del cual pudiera derivarse un perjuicio al interés económico general en los términos del artículo 1º de la mencionada ley. En ese orden primero se procedió a definir el mercado relevante del producto, concluyéndose que por razones de sustitución desde el punto de vista de la demanda y de la oferta la transmisión de datos constituía un mercado en sí mismo, al menos en lo que respecta al período objeto de investigación, que comprendió básicamente los años 1993 a 1998. En cuanto a la extensión geográfica del mercado se estableció que tenía un alcance nacional, en atención a que la cobertura de las redes de transmisión de datos respecto de las cuales IMPSAT planteó la denuncia poseían dicho alcance. En lo que respecta a la posición de las denunciadas dentro del mercado relevante el dictamen concluye que no puede afirmarse que las compañías afiliadas de las LSB dedicadas a la transmisión de datos, STARTEL (empresa común a

las dos LSB, dividida en el año 1998), TELECOM SOLUCIONES (afiliada de TELECOM) y ADVANCE (afiliada de TELEFONICA) hubieran poseído durante el período investigado una posición dominante en razón de que IMPSAT siempre resultó ser un competidor importante en dicho mercado, verificándose una competencia entre redes alternativas. Aún así, y dado que su condición de afiliadas de las LSB otorgaba a dichas empresas una posición especialmente ventajosa en el mercado de transmisión de datos, en virtud precisamente de su condición de afiliadas de las propietarias y administradoras de la RTP, la CNDC consideró apropiado no detenerse en ese punto del análisis, pasando subsiguientemente a evaluar la conducta denunciada y sus posibles efectos sobre la competencia y el interés económico general. En referencia a la conducta en sí misma, la CNDC dejó sentado que no entraba dentro de su competencia evaluar posibles infracciones al marco regulatorio, sino que únicamente le correspondía pronunciarse sobre posibles infracciones a la Ley 22.262. En ese sentido aunque la denuncia de IMPSAT venía formulada en términos de "subsidios cruzados" desde el segmento de telefonía básica hacia los servicios en competencia lo que la denunciante básicamente alegaba es que las afiliadas de las LSB podían cobrar precios bajos ("viles") en razón de que estarían aprovechando las facilidades de la RTP pertenecientes a sus controlantes. En consecuencia desde el punto de vista de la Ley 22.262 la conducta denunciada resultaba susceptible de ser analizada bajo la hipótesis de precios predatorios. En esa línea el dictamen deja establecido, con base en la doctrina de la "realidad económica", que la práctica de precios predatorios en el caso bajo estudio correspondía ser analizada considerando a cada LSB y sus respectivas afiliadas como una única unidad económica, y en consecuencia resultaba pertinente evaluar pérdidas económicas a nivel del grupo económico, y no, en cambio, pérdidas contables al nivel de la empresa afiliada, perspectiva esta última con que analizó el tema la CNC haciendo aplicación del marco regulatorio de las telecomunicaciones. El dictamen expresa que la fijación predatoria de precios es una estrategia comercial por la cual una empresa deliberadamente incurre en pérdidas económicas de corto plazo para eliminar a un competidor, y de esa forma poder cobrar un precio excesivo en el futuro. A los efectos de evaluar dichas pérdidas económicas se consideró apropiado tomar el costo incremental del servicio en competencia, es decir del servicio de transmisión de datos, interpretándose como no incremental el costo de utilización de los enlaces pertenecientes a la RTP en razón de que esta red constituye el soporte del Servicio Básico Telefónico, y la expansión y modernización de la misma obedeció durante el período investigado principalmente a la existencia de metas obligatorias de penetración de red y de calidad de este servicio dispuestas por el Pliego para la privatización de ENTEL. Puesto que el costo económico de las facilidades de red representan la mayor parte del costo del servicio de transmisión de datos, se concluyó que el piso debajo del cual el precio sería inferior al costo podía llegar a ser muy bajo, tornando altamente improbable que los precios cobrados por las empresas afiliadas en el mercado de transmisión de datos se encontraran por debajo del costo incremental de prestación del servicio. Asimismo se juzgó que las acciones comerciales denunciadas, básicamente ofertar precios "excesivamente" bajos en diversas licitaciones, además de resultar altamente improbable que se encontraran por debajo del costo, también podían presumirse "rentables", desde el momento en que la alternativa para las denunciadas en caso de perder dichas licitaciones era que las mismas resultaran adjudicadas a la denunciante. No obstante ello, y en vista de que la conclusión a la que arribó el dictamen sobre la improbabilidad de existencia de una acción predatoria se basó en una inferencia y no en una medición empírica de la relación precios/costos la CNDC consideró apropiado extremar los recaudos y avanzar hacia la fase de análisis de los efectos de la conducta sobre la competencia, el mercado y el interés económico general. En ese sentido el dictamen consigna que la evolución del mercado de transmisión de datos no ha mostrado una tendencia hacia la monopolización o disminución en el grado de competencia y tampoco surge que la

conducta denunciada haya impedido a IMPSAT mantenerse como un competidor efectivo. En razón de todos los fundamentos mencionados la CNDC aconsejó al Sr. Secretario aceptar explicaciones en los términos del artículo 21 de la Ley 22.262.