

Expte 064-002388/97 (C. 413)

DICTAMEN N° /99

BUENOS AIRES,

Señor Secretario:

El presente dictamen se refiere a la denuncia formulada en estas actuaciones por la Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo (AAAVYT) contra la Junta de Representantes de Compañías Aéreas (JURCA) y contra una serie de empresas de transporte aéreo de pasajeros. En su presentación, AAAVYT denuncia básicamente dos hechos: una reducción de las comisiones de los agentes de viajes que operan en los segmentos de transporte aéreo internacional y de cabotaje (notificada por la JURCA y aplicada por las empresas aéreas) y la implantación por parte del grupo empresario Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral (Cielos del Sur S.A.) de un sistema de comisiones para el segmento de cabotaje que contempla bonificaciones por fidelidad (es decir, porcentajes de comisión crecientes respecto de la participación de dichas compañías en los volúmenes vendidos por las agencias de viajes).

1. Sujetos intervinientes

1.1. La Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo es una asociación civil que nuclea alrededor de un tercio de las aproximadamente tres mil agencias de viajes y turismo que operan en nuestro país. Tiene, entre otras funciones, la representación y defensa de los intereses de sus asociados. Las agencias de viajes y turismo, por su parte, son empresas que prestan servicios de venta de pasajes, alojamiento y servicios turísticos, así como también asesoramiento en materia de viajes y turismo.

1.2. La Junta de Representantes de Compañías Aéreas es una asociación civil que nuclea líneas aéreas que prestan servicios de transporte internacional y de cabotaje, y su objetivo es representar y defender los intereses de dichas líneas aéreas. Virtualmente todas las empresas que prestan servicios de transporte aéreo internacional se encuentran asociadas a esta entidad.

1.3. Aerolíneas Argentinas, Aeroperú, Air France, Alitalia, American Airlines, Avianca, British Airways, Canadian Airlines, Lufthansa, Ecuatoriana de Aviación, Iberia, KLM, LACSA, Lan Chile, Lloyd Aéreo Boliviano, Malaysia Airlines, Pluna, South African Airways, Swissair, TAM, Transbrasil, United Airlines, Varig y VASP son empresas que prestan servicios de transporte aéreo internacional. A su vez, Aerolíneas Argentinas S.A., Austral-Cielos del Sur S.A., Kaiken y LAER, son empresas que prestan servicios de transporte aéreo de cabotaje.

2. Conducta analizada

2.1. La primera conducta denunciada consiste en la fijación de los precios de un insumo utilizado por las compañías aéreas (los servicios de venta de pasajes a través de agencias), por parte de las mismas y de la asociación que las nuclea ; y la segunda conducta, en el establecimiento por parte del grupo empresario Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral (Cielos del Sur S.A.) para el segmento de cabotaje, de un sistema de comisiones mediante el cual se fija a las agencias de viaje porcentajes de comisión crecientes respecto de la mayor participación de dichas compañías en los volúmenes totales vendidos por las mismas. Se trataría por lo tanto, en el primer caso, de una práctica concertada de tipo horizontal, ya que todos los participantes de la concertación serían competidores dentro del mismo mercado ; y en el segundo, de una práctica de tipo vertical impuesta por el grupo empresario de mayor importancia en el mercado de cabotaje.

3. Mercado relevante

(Internacional)

3.1. El mercado bajo análisis es el de servicios de venta de pasajes aéreos para vuelos internacionales por parte de agencias de viajes y turismo de la República Argentina. En dicho mercado, los oferentes son las agencias de viajes y turismo, y los demandantes son las compañías aéreas que efectúan vuelos internacionales. La demanda por estos servicios es una demanda derivada del bien que a su vez comercializan dichas compañías aéreas, que es el servicio de transporte aéreo internacional. Como las agencias de viajes actúan precisamente como agentes de las líneas aéreas en la comercialización de dicho servicio, su función en este mercado consiste en vender pasajes por cuenta de las compañías aéreas. Por esa función, las agencias reciben una comisión sobre el precio de venta de los pasajes.

3.2. La relación entre compañías aéreas y agencias de viajes se encuentra fuertemente influida por la existencia de un mecanismo comercial integrado que permite que las agencias vendan pasajes de distintas empresas aéreas simultáneamente. Este mecanismo se conoce a través de las siglas inglesas BSP (Bank Settlement Plan) y consiste en un banco de compensación por medio del cual las agencias de viaje emiten pasajes de todas las aerolíneas utilizando formularios estandarizados y depositan en él los montos recibidos por la venta de pasajes, liquidándose automáticamente su respectiva comisión. El BSP fue instaurado por la Resolución 850 de la International Air Transport Association (IATA), una asociación internacional compuesta por la generalidad de las compañías aéreas que efectúan vuelos internacionales en todo el mundo.

3.3. Las agencias de viajes que participan del BSP son en su mayoría agencias que han firmado un convenio con la IATA y son, por lo tanto, reconocidas por dicha asociación internacional. Tal convenio implica la aceptación de las normas de la IATA, en particular de la Resolución 016a, que determina el nivel de las

comisiones que perciben las agencias de viajes por sus servicios. Dicha resolución surgió de una conferencia de la IATA en la cual participaron las compañías aéreas nucleadas en dicha asociación y la Federación Universal de Agencias de Viajes (FUAV), que es una entidad internacional a la cual está afiliada AAAYVT. La Resolución 016a de la IATA establece una comisión única del 9% sobre el precio de venta de los pasajes internacionales para las agencias de viajes, e incluye también una serie de excepciones y "reservas gubernamentales" aplicables en diferentes países. Para el caso argentino, el gobierno de nuestro país introdujo una de dichas reservas con fecha 25-3-1980, por la cual estableció una comisión máxima del 10%.

3.4. La comisión del 10% referida en el punto anterior rigió en nuestro país de manera uniforme hasta el 30 de abril de 1997. A partir de dicha fecha, las empresas aéreas nucleadas en la JURCA decidieron simultáneamente empezar a liquidar las comisiones al nivel del 9% establecido en la Resolución 016a de la IATA, interpretando que la reserva gubernamental había dejado de tener validez en virtud de las normas de desregulación dictadas por el gobierno argentino en los últimos años (en especial por los Decretos 2284/91 y 2186/92). Dicha interpretación se vio reforzada por las notificaciones de la Dirección Nacional de Transporte Aerocomercial (DNTAC) de fechas 18-4-97 y 30-4-97, por las cuales dicho organismo informó que había tomado nota del nuevo nivel de las comisiones para agencias de viajes y que el mismo no le merecía observaciones.

3.5. Tal como se manifestó en el punto 3.1, el mercado de servicios de venta de pasajes es un mercado complementario del de transporte aéreo internacional de pasajeros. A los efectos del presente expediente, este último mercado se refiere a vuelos que tienen lugar entre un punto ubicado en la República Argentina y otro localizado en el exterior. Según información de la DNTAC, el volumen comercializado en dicho mercado ha crecido en los últimos años de un total de 2.894.629 pasajeros transportados en 1990 a un total de 5.249.366 pasajeros transportados en 1996, lo cual implica un aumento del 81,3% en seis años y equivale a un incremento del 10,43% anual promedio.

3.6. De acuerdo con datos de la propia DNTAC, la mayor parte del transporte aéreo internacional desde y hacia la Argentina tiene lugar a través de vuelos regulares entre la zona de Buenos Aires (Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini) y diversas ciudades del exterior. Las rutas que concentran la mayor cantidad de tráfico desde y hacia Buenos Aires son las que unen dicha ciudad con Lima, Londres, Madrid, Miami, Montevideo, Nueva York, París, Río de Janeiro, Roma, San Pablo y Santiago de Chile.

3.7. En virtud de ser la aerolínea de bandera de nuestro país, Aerolíneas Argentinas es la empresa que tiene una participación mayor en el mercado internacional de transporte aéreo desde y hacia la Argentina, pero la misma se ubica por debajo del 50% en todos los años respecto de los cuales se tuvo información. Es así que en 1994 el porcentaje del total de pasajeros transportados por Aerolíneas Argentinas en vuelos internacionales fue del 44,1%, en 1995 fue del 43,6%, y en 1996 fue del 47,8%. Si analizamos específicamente los datos correspondientes a las once rutas mencionadas en el párrafo anterior, por ejemplo, la participación de Aerolíneas

Argentinas en el volumen de pasajeros transportados en 1996 sólo supera el 50% en el tramo Buenos Aires - Montevideo.

3.8. Para analizar el comportamiento de los precios en el mercado aéreo internacional, se ha tomado como base datos suministrados por Aerolíneas Argentinas y por la DNTAC. La base de datos construida contiene 33 observaciones, correspondientes a las once rutas principales identificadas durante los años 1994, 1995 y 1996. Los precios son los valores promedio suministrados por Aerolíneas Argentinas, los del número de empresas que vuelan cada ruta provienen de la DNTAC, y los datos de participación de Aerolíneas Argentinas en cada ruta surgen de comparar las cifras informadas por esa compañía con las que tienen su origen en la DNTAC.

3.9. En el cuadro 1 adjunto puede observarse la evolución de los precios promedio internacionales correspondientes a las once rutas mencionadas. Los mismos han sido calculados como un cociente entre la facturación de Aerolíneas Argentinas en tales rutas y el número de pasajeros transportados, por lo que representan precios medios pagados por cada viaje de ida. El mismo nos muestra que en general los precios han descendido en dichas rutas entre 1994 y 1996, promediando dicho descenso en un 4,03%. De las once rutas relevadas, el precio medio subió solamente en tres casos (Montevideo, Nueva York y San Pablo) y bajó en los restantes ocho. El mayor incremento corresponde a la ruta Buenos Aires-Nueva York (4,33%), en tanto que el mayor descenso se produjo en la ruta Buenos Aires-París (-18,71%).

1. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS MEDIOS POR DESTINO

Destino	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Variación1994-96
Miami	511.68	465.34	487.20	-4.78%
Madrid	624.23	617.37	597.33	-4.31%
Río de Janeiro	201.12	193.33	194.63	-3.23%
Santiago de Chile	124.48	120.99	118.21	-5.04%
Montevideo	50.75	51.98	52.44	3.33%
Nueva York	542.74	514.06	565.69	4.23%
Lima	328.94	302.81	306.32	-6.88%
Roma	686.26	676.14	628.31	-8.44%
París	787.82	561.57	640.42	-18.71%
Londres	743.15	743.65	736.17	-0.94%
San Pablo	184.74	185.47	185.61	0.47%
Promedio	435.08	402.97	410.21	-4.03%

Fuente: Aerolíneas Argentinas.

3.10. A efectos de completar el análisis, se han realizado dos regresiones econométricas cuya variable dependiente es el precio promedio y cuyos resultados aparecen resumidos en el cuadro 2. El objetivo de estas regresiones es relacionar el comportamiento de los precios de los pasajes aéreos con la intensidad de la competencia. A efectos de separar los factores idiosincráticos de cada ruta y de cada momento del tiempo, las regresiones incluyen once variables independientes de tipo dicotómico (dummies) relacionadas con los principales destinos y dos variables dicotómicas que buscan captar tendencias exógenas (AÑO95 y AÑO96). En la primera regresión se incluyó como medida aproximada de la intensidad de la competencia al número de empresas que

volaba cada ruta en cada año (EMPRESAS) y en la segunda se incorporó la participación de Aerolíneas Argentinas en el volumen total de pasajeros transportados para cada ruta en cada año (PARTICIPACION). En ambas regresiones se utilizaron mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos.

2. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

Variable	Regresión 1			Regresión 2		
	Coef	Estad t	% Signif	Coef	Estad t	% Signif
LIMA	347.3100	9.1392	0.00	254.7113	4.3162	0.04
LONDRES	776.9322	19.3781	0.00	737.5789	27.2817	0.00
MADRID	648.9189	16.1852	0.00	501.7991	5.2677	0.00
MIAMI	533.2713	9.5445	0.00	437.7453	8.1083	0.00
MONTEVIDEO	98.2436	1.6871	10.79	-76.6030	-0.7147	48.35
NEWYORK	583.3835	11.3913	0.00	451.3723	5.6227	0.00
PARIS	695.2455	20.4364	0.00	602.7365	9.9285	0.00
RIO	242.8802	4.1709	0.05	109.8415	1.4035	17.66
ROMA	695.5455	20.4452	0.00	564.9060	6.5227	0.00
SANPABLO	241.0493	3.2075	0.46	133.1151	2.4123	2.61
SANTIAGO	180.9694	2.1924	4.10	80.7775	1.6957	10.63
AÑO95	-33.9122	-2.1380	4.57	-36.0595	-2.3896	2.74
AÑO96	-26.3134	-1.6737	11.06	-35.9068	-2.1398	4.56
EMPRESAS	-3.9668	-0.5136	61.35			
PARTICIPACION				3.0118	1.4038	17.65
R cuadrado	0.9868			0.9878		
Estadístico F	108.9956		0.00	118.7832		0.00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Aerolíneas Argentinas y de la DNTAC.

3.11. Los resultados obtenidos muestran que el número de aerolíneas está negativamente correlacionado con el precio de los pasajes y que la participación de Aerolíneas Argentinas en el volumen total de pasajeros transportados en cada ruta está positivamente correlacionada con dicho precio. Los niveles de significación obtenidos, sin embargo, son estadísticamente pobres, ya que en la primera regresión el coeficiente correspondiente a la variable EMPRESAS es distinto de cero sólo para niveles de significación mayores que el 61,35%, y en la segunda el coeficiente correspondiente a la variable PARTICIPACION es distinto de cero para niveles de significación superiores al 17,65%. Esto parece indicar que la explicación del descenso de las tarifas entre 1994 y 1996 podría estar más relacionada con un incremento en la intensidad de la competencia entre las compañías que ya se encontraban en el mercado (es decir, con un cambio paulatino del comportamiento de las empresas) que con un cambio estructural originado en el ingreso de nuevas compañías o en un cambio en la regulación existente.

(Cabotaje) ? :

3.12.

4. Procedimiento

4.1. La denuncia

4.1.1. En lo que hace al segmento internacional, la denuncia de la AAAVYT expresa que la comisión pagada por las compañías aéreas a las agencias de viajes y turismo hasta el momento de aplicarse la práctica que se denuncia ascendía al 10% sobre el precio de venta de pasajes internacionales, y que dicha comisión había sido libremente acordada en forma consuetudinaria. Sin embargo, la AAAVYT reconoce que el origen de dicho porcentaje provino de la reserva gubernamental de la Argentina a la Resolución 016a de la IATA, y que dicha reserva había quedado sin efecto con motivo de la desregulación del mercado dispuesta por el Decreto 2284/91, ratificado por la ley 24.307.

4.1.2. Si bien el 18-4-97 la DNTAC tomó nota de la intención de las compañías aéreas de aplicar una comisión del 9% en las ventas de pasajes internacionales, la AAAVYT considera que, de acuerdo con la normativa indicada en el punto anterior, no puede interpretarse que el gobierno argentino haya participado ni legitimado el acto de las compañías internacionales.

4.1.3. La AAAVYT denuncia también que el 23-4-97 la JURCA hizo saber, mediante fax a la denunciante, que veintidós líneas aéreas asociadas habían comunicado la decisión de aplicar una comisión del 9% para la venta de pasajes internacionales. Agrega además que, a partir del 1-5-97, las distintas compañías aéreas denunciadas empezaron a liquidar a todas las agencias de viajes las comisiones por ventas de pasajes aéreos de acuerdo al porcentaje indicado precedentemente.

4.1.4. Respecto del mercado de cabotaje, refiere la AAAVYT que el 29-4-97 JURCA le comunicó que Aerolíneas Argentinas, Austral, Dinar, Andesmar, Alta, Kaiken, LAER, Southern Wings y TAN, fijaban la comisión por las ventas de pasajes de cabotaje que hasta ese momento era del 8%, en el 5% del precio del boleto, habiendo desistido posteriormente de esa reducción las empresas Dinar, Andesmar, Alta, Southern Wings y TAN, que comenzaron a aplicarse, al igual que en el sector internacional, a partir del 1-5-97.

4.1.5. En el caso de Aerolíneas Argentinas y Austral, expresa la AAAVYT que comenzaron a celebrar acuerdos con las agencias de viajes para las ventas de pasajes de cabotaje, cuyo modelo acompaña (fs.45/48), mediante los que se otorgan comisiones adicionales para las agencias que den un tratamiento exclusivo o casi exclusivo en las ventas de dichas empresas (según el modelo de contrato adjunto se pacta como "comisión vigente" el 5%, que se acrecienta con "incentivos" hasta el 8%, de acuerdo a niveles de "participación" o de "fidelidad" preestablecidos, en la producción de la agencia en el mercado de cabotaje).

4.2. Las explicaciones

4.2.1. Las presuntas responsables, a excepción de Kaiken y LAER en el sector de cabotaje, brindaron explicaciones en los términos del artículo 20 de la ley 22.262. En su contestación, la JURCA refiere que,

en cumplimiento de sus objetivos estatutarios, informó a las líneas aéreas asociadas sobre las conclusiones adoptadas en un seminario realizado en el mes de junio de 1996 por la IATA, que analizó las posibilidades de reducir el impacto económico de los costos del sistema de distribución (ventas indirectas del transporte aéreo). Dice además que en una reunión plenaria celebrada el 08-08-96 se consideró la tendencia mundial orientada a la reducción de los costos de distribución, y que un grupo de trabajo constituido a ese fin comunicó a las líneas aéreas las conclusiones finales del seminario. Expresa que la JURCA carece de potestad delegada para adoptar decisiones en esta materia, y que la decisión de aplicar en la Argentina el porcentaje de comisión fijado por la Resolución 016a de la IATA fue adoptada en forma individual por las compañías asociadas y no asociadas, y así comunicada a la autoridad aérea.

4.2.2. Por su parte, las compañías aéreas del sector internacional coinciden en afirmar que el marco regulatorio está dado por las reglamentaciones que emanan de la IATA y que a su vez comprende a las agencias de viajes en razón de encontrarse vinculadas por medio de contratos suscriptos directamente con dicha asociación. De las explicaciones de las compañías aéreas se desprende que la IATA adopta resoluciones en conferencias, que rigen las relaciones entre las líneas aéreas miembros de la asociación y las agencias de viajes que han firmado convenio con ella. Esas resoluciones, una vez aprobadas por los gobiernos de los distintos países a pedido de las respectivas empresas de bandera, se incorporan al ordenamiento positivo interno. En la Argentina, la autoridad aeronáutica encargada de su aprobación es la DNTAC, quien mediante Nota 35342 de fecha 25-11-81 comunicó a las empresas aéreas autorizadas a operar en el país que las Resoluciones de la IATA tienen efectividad en la República Argentina (explicaciones de Malaysian Airline System Berhad -fs.194vta./195- y Nota DNTAC de fs.220, Varig S.A. -fs.1106vta./1107-, entre otras).

4.2.3. En ese contexto, la Resolución 800 de la IATA establece los requisitos de admisión de los agentes de viaje a la asociación, la modalidad en que deben operar, y en general las normas que regulan la actividad comercial entre éstos y las líneas aéreas. La Resolución 824 establece el contrato de agencia de venta de pasajes que todo agente aprobado suscribe con la IATA, actuando ésta en nombre y representación de los transportistas miembros. Por la Resolución 850 de la IATA, además, se adopta el actual sistema de liquidación y pago bancario de las ventas de pasajes realizadas por las agencias de viajes (BSP).

4.2.4. La mayoría de las compañías aéreas del sector internacional coinciden en afirmar que, a su entender, la reserva gubernamental argentina a la Resolución 016a fue dejada sin efecto y que la IATA fue notificada de ello por el mecanismo por ella misma instaurado, es decir por el transportador de la línea de bandera nacional, conforme la decisión adoptada unilateralmente por cada una de las empresas internacionales que operan en la Rep. Argentina, que fuera comunicada previamente a la DNTAC en forma individual por las mismas.

4.2.5. También coinciden las empresas aéreas de este sector en que la decisión de llevar la tasa de

comisión al 9% fijado por la Resolución 016a de la IATA obedeció a la necesidad de reducir los costos del sistema de distribución por ventas indirectas, como medida tendiente a bajar los altos costos de la actividad. Dicha decisión se vio además influida por las recomendaciones de las asambleas de la IATA, realizadas en Kuala Lumpur y Ginebra en los años 1995 y 1996 respectivamente, y por los debates llevados a cabo en el seno de la JURCA, sin que tales debates o recomendaciones tuvieran carácter vinculante para ellas o implicasen decisión sobre el tema.

4.2.6. A su vez, algunas compañías aéreas señalan que varios convenios bilaterales sobre servicios aéreos celebrados entre la Argentina y otros países facultan expresamente a los transportadores de bandera a realizar consultas entre sí respecto de las tarifas a aplicar, que incluyen la tasa de comisión que debe abonarse a los agentes de viaje por las ventas de pasajes (Argentina - Reino Unido -fs. 172/185-, Argentina-Malasia -fs. 226/245-, Argentina-Paraguay -fs. 309/314-).

4.2.7. En lo atinente al mercado de cabotaje, Austral explica que la disposición N° 322/79 de la DNTAC de fecha 11-4-79 que adjunta, establece como límite máximo hasta el 8% de la tarifa aplicable aprobada, como porcentaje de comisión por la venta de pasajes de transporte aéreo, que no importa un piso o base. Agrega que la disminución de la comisión del 8% al 5% fue informada a la DNTAC, que es la autoridad de aplicación en la materia, mediante nota del 29-4-97, y que dicho Organismo por nota DNTA N° 55.277 Cde.23/24/25, ambas que también adjunta, ha tomado debida nota del nuevo porcentaje a aplicar, sin efectuar observación alguna. Expresa que LAPA continuaba abonando el 8% de comisión, y que Dinar, Andesmar, Alta, Southern Wings y TAN volvieron a aplicar el 8% -datos aportados por la propia denunciante-, por lo que queda claro que no ha existido concertación entre empresas competidoras. Refiere que la mayoría de las agencias de viajes han firmado un convenio comercial de participación en la producción en el mercado de cabotaje, que establece un sistema de incentivos por mayores ventas -propio de la actividad- que permite elevar gradualmente las comisiones hasta el 8%, que fueron aceptados libremente por las agencias de viajes, acompañando algunos a modo de ejemplo (fs.415/422) ; y niega y desconoce el modelo de contrato presentado por la denunciante, cuyo contenido, afirma, no se condice con los contratos que adjunta. Con argumentos coincidentes da explicaciones Aerolíneas Argentinas, quien también acompaña el modelo de contrato que ha celebrado con las agencias de ventas de transporte doméstico agregado a fs.493/494.

4.3. La instrucción

4.3.1. En la instrucción del sumario, se requirieron informes a la DNTAC que se agregan a fs.1174/1215 y fs.1232/1235 ; y a la IATA que obran a fs. 1216/1217 y fs.1483/1490. Asimismo, se solicitaron informes a las siguientes compañías aéreas las que informan : Aerolíneas Argentinas S.A a fs.1246/1250, fs. 1331/1335, fs.1382/1393, fs.1454/1459, fs.1465/1466, y Anexo III. ; Líneas Aéreas Privadas Argentinas (LAPA) a fs.1166/1167, fs.1394/1397 y fs.1492/1493 ; Dinar Líneas Aéreas S.A. a fs.1228/1230, fs.1373/1379, y

fs.1444/1449 ; Líneas Aéreas de Entre Ríos (LAER) a fs. 1401/1434 ; Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur S.A. en Anexo II y fs.1434/1443, fs.1478/1480, fs.1503/1508, fs.1513/1514 ; Líneas Aéreas del Estado (LADE) a fs.1398/1400 ; y CATA a fs.1461. Dichos informes proveyeron una serie de datos numéricos, comisiones pagadas, así como copias de la legislación relevante respecto del mercado aéreo y de la actividad de las agencias de viajes y turismo, incorporándose también copia de la comunicación enviada por Aerolíneas Argentinas a la IATA informando la cancelación de la reserva gubernamental a la resolución IATA 016a.

4.3.2. También se elaboró un estudio relativo a la competencia, estructura y dimensión del mercado de transporte aéreo de pasajeros que obra a fs. 1254/1272, agregándose también a fs.1237/1242 copias extraídas del Compendio Estadístico del Sector Transporte en la Argentina (1996), publicado por la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

4.3.3. Finalmente se recibieron testimonios de los representantes de : Líneas Aéreas Privadas Argentinas S.A. (LAPA) a fs.1314/1315; Dinar Líneas Aéreas a fs.1327/1328; y la AAAYT a fs. 1369/1370.

4.4. El compromiso

4.4.1. Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur S.A. y Aerolíneas Argentinas S.A., presentan compromiso en los términos del art.24 de la Ley 22.262 a fs.1529 y fs.1530 respectivamente, respecto a los acuerdos comerciales con las agencias de viajes y turismo para la venta de pasajes de transporte aéreo de cabotaje, que en el futuro no contendrán incentivos relacionados con la participación porcentual de esas empresas aéreas en el total de las ventas de cada agencia.

5. Encuadre económico y legal de las conductas analizadas

5.1. Reducción de comisiones en el sector internacional

5.1.1. Para que una determinada conducta pueda ser encuadrada como prohibida por la ley 22.262 es necesario que la misma configure una limitación, restricción o distorsión de la competencia o bien implique el abuso de una posición dominante en un mercado, y que además pueda representar un perjuicio para el interés económico general.

5.1.2. En el caso de la conducta denunciada en el presente expediente (concertación de los precios de los servicios de venta de pasajes internacionales a través de agencias), la misma podría encuadrarse, de haberse efectivamente concretado, como un acto de limitación de la competencia, pues implicaría que las empresas involucradas han dejado de competir entre ellas al menos en un aspecto de su actividad.

5.1.3. Sin embargo, en la especie, el supuesto acuerdo de precios entre las aerolíneas tendría efectos discutibles sobre el interés económico general, ya que su impacto sobre los precios y las cantidades comercializadas dependería del comportamiento de los agentes económicos en otros mercados relacionados con el de servicios de venta de pasajes. En efecto, si las líneas aéreas se encontraran compitiendo efectivamente entre sí en el mercado

de transporte aéreo, una baja en las comisiones pagadas a los agentes de viajes podría repercutir bajando los precios de los pasajes al público, puesto que la misma se transmitiría a través de un proceso competitivo que culminaría en un nuevo equilibrio con precios menores y cantidades comerciadas mayores. Por otro lado, sin embargo, la reducción de las comisiones a las agencias de viajes podría impactar negativamente sobre la oferta de los servicios de dichas agencias, haciendo que disminuya su número, y esto podría implicar una disminución en la provisión de estos servicios.

5.1.4. Del estudio de mercado efectuado, cuyas conclusiones aparecen reproducidas en la sección 3 del presente dictamen, surge que los precios de los pasajes para vuelos internacionales que parten de la Argentina han seguido una tendencia declinante en el período 1994-96, que se halla levemente correlacionada con un aumento en el número de compañías aéreas y con una baja en la participación de mercado de Aerolíneas Argentinas. Estos factores pueden interpretarse como un indicio de que efectivamente la intensidad de la competencia entre las líneas aéreas en el segmento internacional está aumentando, y de que la reducción de las comisiones de los agentes de viajes se enmarca en dicho proceso de aumento de la competencia en un mercado desregulado (Decretos Nros. 2284/91 y 2186/92).

5.1.5. La decisión en análisis de las líneas aéreas internacionales de reducir las comisiones de las agencias de viajes y turismo no puede dejar de enmarcarse en las disposiciones de la IATA que rigen internacionalmente las relaciones entre las aerolíneas y las agencias de viajes. En lo que atañe a las comisiones, dichas relaciones se han manifestado a través de negociaciones en las cuales participaron colectivamente las líneas aéreas miembros de la IATA y las agencias de viajes nucleadas en la FUAUV. Dichas negociaciones culminaron con el dictado de la Resolución 016a de la IATA, que estableció una comisión del 9% sobre el precio de referencia de los pasajes que rige en general en todo el mundo. Algunos países, entre ellos el nuestro, introdujeron en dicha resolución ciertas reservas gubernamentales, que en el caso argentino implicó la fijación de una comisión máxima del 10% (ver Nota DNTAC Nro. 17.477/2 del 12-9-79). Cabe aclarar, además, que la Resolución 016a forma parte integrante del contrato que firman las agencias de viajes con la IATA (en los términos de la Resolución 824 de dicha entidad -ver en Anexo I, Manual del Agente de Viajes acompañado en la denuncia, fs.58vta./60).

5.1.6. Como las normas que regulan el transporte aerocomercial en la Argentina sufrieron durante los últimos años una serie de importantes reformas, enmarcadas en todos los casos dentro de un proceso de desregulación de la economía, la vigencia de la reserva gubernamental realizada en su momento por el gobierno argentino a la Resolución 016a de la IATA, quedó inicialmente en una situación de incertidumbre. Sin embargo, tanto el denunciante como las compañías denunciadas, coinciden en afirmar que dicha reserva fue dejada sin efecto (fs. 4, primer párrafo, de la denuncia; y explicaciones de Malaysian Airline -fs.200vta-, Aerolíneas Argentinas -fs.490-, British Airways- fs.171-, entre otras). Esta interpretación es confirmada por la DNTAC quien a fs. 1279 informa a esta Comisión que efectivamente a partir de la reducción de las comisiones automáticamente la

Argentina cancela la reserva gubernamental que había tomado hasta ese momento. Ello se compadece con el modo en el cual la DNTAC tomó nota de la modificación en el nivel de las comisiones en sus resoluciones de fecha 18/4/97-Nota Nro.55.277 Cde.1 a 21- y 30/4/97 -Nota Nro. 55.277 Cde.22-(fs. 1204-1206), indicando que dicha modificación no le merecía objeciones, lo cual importa una revisión del acto administrativo de la DNTAC del 12/9/79-Nota nro. 17.477/2.

Puede así concluirse que las líneas aéreas internacionales en una interpretación uniforme del marco que regía las relaciones contractuales con las agencias de viajes, consideraron que al desregularse las normas en la materia, especialmente por medio de los decretos 2284/911 y 2186/922, y con ello perder vigencia la reserva gubernamental (la que por otra parte únicamente fijaba comisiones máximas), estaban en condiciones de aplicar la Res. 016a de la IATA incorporada a los contratos de agencia (presentaciones citadas ante la DNTAC según Nota Nro. 55.277, y comunicación de Aerolíneas Argentinas S.A. como transportador de bandera nacional -art.15 Ley 19.030 modificado por Ley 19.534, Decreto 1591/89 arts.3 inc.2) y 8 inc.3), y Decreto 461/90 art.2do. inc. 5)- a la IATA informando la cancelación de la reserva gubernamental obrante fs. 1333). Esto justifica y sustenta el nivel de comisión adoptado (9% que es el establecido por la resolución de la IATA), que no hace más que respetar una convención vigente entre las partes (art.1197 Código Civil).

5.1.8. De cualquier modo, resulta importante puntualizar que la demanda de servicios de venta de pasajes internacionales a través de agencias es una demanda derivada de la que existe en el mercado de pasajes internacionales, y representa además un canal alternativo que las líneas aéreas usan complementariamente con la venta directa de dichos pasajes. La relación entre líneas aéreas y agencias de viajes, por lo tanto, es una relación vertical basada en la conveniencia de utilizar intermediarios para acceder a una demanda final más amplia, pero que tiene por objeto hacer llegar a dicha demanda final (de pasajes aéreos) un servicio prestado por las líneas aéreas. En este contexto, debe mencionarse que la propia existencia de un mecanismo como el BSP, que permite que las agencias de viajes puedan vender pasajes de todas las líneas aéreas internacionales, tiene el efecto de reducir la competencia en el mercado de servicios de venta de pasajes pero fomenta la competencia en el mercado de transporte aéreo, al permitir que el público usuario pueda elegir entre distintas líneas aéreas sin necesidad de cambiar de agente de viajes.

5.1.9. Asimismo, la solución al problema planteado debe considerarse a la luz de dos tipos de regulaciones o fuentes normativas del transporte aéreo internacional.

Por un lado, las que provienen de las convenciones y negociaciones colectivas entre los transportadores aéreos

¹ Art 1º: Déjense sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores y usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales, y otros aspectos relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y la demanda”.

² Art. 2 inc c: Libertad para el explotador en la fijación de precios y tarifas, sistema de comercialización o de

internacionales entre sí, y entre éstos y las agencias de viajes. Aunque, por sus orígenes y características, estas regulaciones puedan tener por efecto una reducción de alguno de los aspectos sobre los que pueda competir internacionalmente, ellas nacieron en un determinado contexto histórico con la finalidad de coordinar los transportes aéreos internacionales o sus actividades conexas, tales como el servicio de ventas de pasajes aéreos. Tal como ha quedado establecido anteriormente, algunas de dichas convenciones pasan a ser incorporadas o modificadas por las autoridades nacionales, por lo que sus efectos no podrían ser soslayados.

Por otro lado, una de las principales fuentes de regulaciones jurídicas en esta materia está dada por las convenciones internacionales firmadas entre países o en el seno de organizaciones internacionales, así como por los convenios bilaterales firmados para establecer las vinculaciones aéreas entre países. En este último caso, los convenios bilaterales se encuentran generalmente regidos por el principio de la reciprocidad, cuando no de la reciprocidad real y efectiva, tal como está establecido en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 19.030. Este principio define normativamente un ordenamiento en el que, al armonizarse diferentes principios e intereses, la competencia queda encauzada con criterios que son propios y específicos del sector.

La generalización de estas pautas, que, como se ha visto, provienen de fuentes normativas de diversa índole, encauzan al transporte aéreo y a sus actividades conexas, tales como los servicios internacionales de venta de pasajes, en reglas propias de competencia a nivel internacional, lo que lleva a considerar que el establecimiento de comisiones tal como ha sido cuestionado en los presentes -aplicación de la Resolución 016a de la IATA-, es una práctica considerada habitual en este mercado, que no se advierte que pueda afectar el interés económico general.

5.1.10. En dicho marco cabe sostener que la conducta analizada en el presente dictamen - reducción de las comisiones de las agencias de viajes por parte de las compañías aéreas internacionales- no es merecedora de reproche legal, en tanto trátase de la aplicación lisa y llana de la Resolución 016a de la IATA por las citadas compañías, integrante del contrato de agencia IATA, y desprovista de la reserva gubernamental en su momento introducida por la Argentina, cuya pérdida de vigencia no ha sido controvertida en los presentes y fue a su vez confirmada por la DNTAC, como autoridad competente en la materia (Decreto 2186/92 y Resolución 42/96 del 8/1/96 MEyOySP).

5.2. Reducción de las comisiones en el sector de cabotaje

5.2.1. En el segmento doméstico, la conducta imputada consistente en la reducción del 8% al 5% de la comisión de las agencias de viaje en las ventas de pasajes de transporte aéreo de este sector, se circunscribe al grupo empresario compuesto por Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur S.A.; en tanto según términos de la denuncia las empresas Dinar, Andesmar, Alta, Southern Winds y TAN, que se consignan en la nota de la JURCA del 29-04-97 (fs.30), volvieron a liquidar dicha comisión a la tasa anterior del 8% (ver fs.5vta., segundo párrafo), y el testimonio del Presidente de la denunciante (fs.1369) que expresamente

promoción de ventas, de acuerdo a las pautas establecidas por la autoridad competente.

endilga la conducta únicamente a Aerolíneas/Austral.

5.2.2. El grupo económico formado por las empresas Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas tiene una participación preponderante en el mercado de transporte aéreo de cabotaje de la Argentina, que medida a través de la capacidad instalada ascendía en 1996 al 61,25% (fs. 1255). Dicha participación parece ser mayor en lo que se refiere a los pasajes de cabotaje vendidos a través de agencias de viajes y turismo, segmento en el cual el grupo integrado por Aerolíneas Argentinas y Austral contó en el período mayo 1997-junio 1998 con una participación del 72,88% en la facturación (ver anexo III).

5.2.3. Pese a lo expuesto, la participación en el mercado de cabotaje del grupo integrado por Aerolíneas Argentinas y Austral ha venido sufriendo una disminución entre 1992 y 1996, ya que en el primero de tales años el grupo tenía una participación del 92,70% de la capacidad instalada. Si tomamos en cuenta las doce principales rutas de cabotaje del país, en 1992 el grupo Aerolíneas Argentinas/Austral era el único que las abastecía con vuelos regulares. Para 1996 dicha situación había cambiado, ya que dicho grupo enfrentaba competencia en once de dichas rutas, y en seis de ellas había más de un competidor (fs. 1255-1267). La caída en la participación de Aerolíneas Argentinas y Austral y la mayor competencia en las rutas de cabotaje en el período 1992-1996 se vio acompañada por un descenso en el nivel promedio de las tarifas y por un aumento en el volumen de pasajeros transportados, que parecen estar directamente correlacionados con dicha caída en la participación y dicho aumento en la competencia (fs. 1258-1259).

5.2.4. A partir de mayo de 1997, el grupo Aerolíneas Argentinas/Austral implementó un sistema de incentivos para las agencias de viajes por el cual otorga mayores comisiones según la participación de sus ventas en el total vendido por las agencias de viajes (bonificaciones por fidelidad). Dicho sistema se instrumenta a través de un contrato tipo (fs.415/422 y fs. 493/494), que parece haber sido adoptado por la mayoría de las agencias de viajes adheridas al mecanismo comercial BSP (ver anexo III). Como dicho sistema remunera a las agencias de viajes en base a la participación relativa

de las ventas del grupo Aerolíneas Argentinas/Austral en la facturación de la agencia, el mismo tiene la capacidad de inducir a dichas agencias a reducir las ventas de pasajes de otras compañías distintas de Aerolíneas Argentinas y Austral. Esta capacidad se potencia si se tiene en cuenta que, por lo común, las agencias de viajes dependen fuertemente de las ventas de pasajes del grupo Aerolíneas Argentinas/Austral, con lo cual el esquema implementado puede tener el efecto de incrementar el costo que tiene para las agencias de viajes vender pasajes de otras empresas.

5.2.5. Desde que dicho sistema se implementó, el grupo Aerolíneas Argentinas/Austral ha ganado levemente participación en las ventas de pasajes de cabotaje a través de agencias de viajes, en especial en las agencias que operan en Buenos Aires (ver anexo III). Esto parece implicar una reversión de la tendencia decreciente que había tenido lugar en el período 1992-1996 (Cfr. testimonio de fs. 1314/1315).

5.2.6. El citado sistema de comisiones, que implica la utilización de un esquema de discriminación de precios sin justificación de costos, podría afectar el funcionamiento del mercado de transporte aéreo de cabotaje, implicando una práctica de obstaculización del acceso al mercado de las empresas que compiten con Aerolíneas Argentinas y Austral. Dicha práctica podría causar un perjuicio al interés económico general, en tanto permitiera la consolidación de una posición de dominio por parte del grupo integrado por las empresas mencionadas, y esta consolidación posibilitara que dichas empresas revirtieran la tendencia de reducción tarifaria y aumento del tráfico aéreo con la cual los usuarios se han beneficiado durante el período 1992-1997.

5.2.7. Por ello, el compromiso que han asumido ambas empresas de no celebrar en el futuro acuerdos comerciales con las agencias de viajes y turismo fijando incentivos en las ventas de pasajes de esas compañías relacionados con la participación porcentual de las mismas en el total de las ventas de pasajes de cabotaje de cada agencia, con la aclaración de que tales acuerdos no se encuentran en vigencia y tampoco están contemplados en sus planes de negocios, que dan cuenta las presentaciones de fs.1529 y fs.1530, precedido del cambio de sistema que informan a fs.1465/1466 y fs.1478/1479 según el cual a partir del 01-02-99 las comisiones

se incrementan al 7% caducando los acuerdos anteriores; permite sostener que se ha revertido la situación que ha sido materia de investigación en los presentes, y como tal que los compromisos ofrecidos por Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur S.A. se ajustan a los recaudos establecidos por el art.24 de la Ley 22.262, correspondiendo por ende, la suspensión de la instrucción y la adopción de medidas tendientes a vigilar su cumplimiento.

6. Conclusiones

Por las consideraciones que anteceden, esta Comisión Nacional aconseja :

6.1. Aceptar las explicaciones presentadas por la Junta de Representantes de Compañías Aéreas (JURCA) y por las empresas que prestan servicios de transporte aéreo internacional mencionadas en el punto 1.3. del presente dictamen, en lo relativo a la conducta denunciada consistente en la reducción de las comisiones de las agencias de viajes y turismo que operan en ese segmento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la ley 22.262.

6.2. Aceptar los compromisos ofrecidos por Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur S.A., respecto de las comisiones de las agencias de viajes y turismo por ventas de pasajes de transporte aéreo de cabotaje, suspender la instrucción y disponer la adopción de medidas tendientes a vigilar su cumplimiento por intermedio de esta Comisión Nacional, con arreglo a lo dispuesto por el art.24 de la Ley 22.262.