

**N° de Carpeta:** 335

**N° y fecha de Dictamen:** 323 del 15 de julio de 2002.

**Empresas Involucradas:** LAPA SA, LAPA ESTUDIANTIL SA, FEXIS SA, AA2000 SA, EDCADASSA.

**Mercado Relevante:** servicios de transporte aéreo de cargas y de pasajeros; servicios de aterrizaje y estacionamiento de aeronaves; servicios de pasarelas telescópicas; servicios de asistencia en tierra a aeronaves; servicios de alquileres de espacio en las terminales de los aeropuertos, servicios de depósitos fiscales en aeropuertos internacionales.

**Resultado:** No Autorizada

### **Resumen del Dictamen de la Mayoría**

La operación de concentración analizada corresponde a la compra del 99% de las acciones de FEXIS SA por parte de los accionistas controlantes de AA2000 SA y de EDCADASSA.

FEXIS SA es una sociedad que controla a la empresa de transporte aéreo de cargas y de pasajeros LAPA SA y a la empresa de turismo LAPA ESTUDIANTIL SA.

AA2000 SA es la empresa concesionaria de los 32 aeropuertos más importantes del país y por ende prestadora de servicios aeroportuarios (asistencia al despegue y aterrizaje, estacionamiento de aeronaves, servicios de alquileres de espacios para oficinas, mostradores, etc.) dentro de estos aeropuertos.<sup>1</sup>

EDCADASSA es la empresa concesionaria de los depósitos fiscales ubicados en los Aeropuertos internacionales de Aeroparque, Ezeiza, Córdoba, Mendoza y Mar del Plata. Los servicios ofrecidos por el operador de los depósitos fiscales son el estibaje, almacenamiento y depósito y actividades conexas al manejo de la carga aérea que ingresa sale del país.

Las empresas de transporte aéreo utilizan los servicios aeroportuarios como insumos para realizar el servicio de transporte, es por ello que la toma de control notificada implicaba una integración vertical en los mercados de servicios de transporte aéreo y en los distintos mercados de servicios aeroportuarios. En el caso del transporte aéreo de carga, las empresas también utilizan como insumo a los servicios prestados por el operador del depósito fiscal, por lo tanto también existía integración vertical en el mercado de servicios de depósitos fiscales.

La evaluación de los efectos de la integración vertical se basó en la existencia incentivos que podía tener el operador aeroportuario integrado verticalmente para trasladar su poder de mercado al mercado

---

<sup>1</sup> Los aeropuertos operados por AA2000 SA son: Aeroparque, S. C de Bariloche, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Esquel, Ezeiza, Formosa, Gral. Pico, Iguazú, La Rioja, Mendoza, Posadas, Río Gallegos, Río Grande, San Fernando, San Luis, San Rafael, Santiago del Estero, Santa Rosa, Viedma, Villa Reynolds, Salta, Tucumán, Catamarca, Paraná, Río Cuarto, Resistencia, San Juan, Malargüe, Pto. Madryn, Reconquista, Mar del Plata.

de transporte aéreo y en la probabilidad del ejercicio de conductas anticompetitivas que le permitieran obtener tal posición.

La CNDC consideró a los servicios de transporte aéreo entre un punto de origen y otro de destino como un mercado relevante en si mismo.<sup>2</sup> Se separó al transporte aéreo de los otros medios de transporte debido a las diferencias que existen entre el transporte aéreo y los otros medios de transporte (básicamente el tiempo que demanda el transporte a través de los distintos medios). La caracterización geográfica del mercado relevante de transporte aéreo “por ruta” se debió a que para un pasajero que desea llegar desde un punto A a otro B, volar de A a C, claramente no es sustituto del vuelo desde A hacia B. La definición adoptada por la CNDC para el mercado relevante en el transporte aéreo está en línea con la experiencia internacional.

LAPA SA poseía una participación importante en el mercado nacional de transporte aéreo (alrededor del 40 % en los años 2001 y 2002), como así también participaciones importantes en la mayoría de las rutas en las que operaba.

A pesar de ello, se debe tener en cuenta que la posibilidad de realizar conductas anticompetitivas por parte del operador aeroportuario integrado verticalmente no depende necesariamente de su participación en el mercado de transporte aéreo, sino de la existencia de incentivos económicos para trasladar el poder de mercado al segmento del transporte aéreo.

El mercado de servicios de transporte aéreo se caracteriza por no contar con altas barreras a la entrada, sobre todo para aquellas empresas establecidas que desean incorporar nuevas rutas. La principal restricción para ingresar al mercado para una empresa de transporte aéreo puede ser el acceso a la infraestructura aeroportuaria y a los servicios prestados en ella. Los aeropuertos se constituyen en infraestructuras esenciales (essential facilities) para las compañías aéreas, por lo tanto la imposibilidad de acceder al aeropuerto les impedirá ingresar al mercado a prestar servicios de transporte.

El aeropuerto es una empresa multiservicios que ofrece servicios tanto a compañías de transporte aéreo como a pasajeros. Se definieron los mercados relevantes de servicios aeroportuarios en base a la sustituibilidad que presentan los mismos para las compañías de transporte aéreo y a las características de la oferta. Los mercados relevantes de los servicios aeroportuarios que se tuvieron en cuenta, fueron: servicios de aterrizaje y de estacionamiento de aeronaves; servicios de pasarelas telescópicas; servicios de asistencia en tierra a aeronaves; servicios de estibaje de la carga aérea; servicios de almacenamiento, depósito y actividades conexas a la carga aérea;

---

<sup>2</sup> Se debe destacar que los servicios de transporte aéreo de pasajeros y de cargas se analizaron en forma separada ya que no forman parte del mismo mercado relevante. La caracterización del mercado relevante por ruta es válida tanto para el transporte de pasajeros como para el de cargas.

servicios de alquiler de espacios para mostradores, oficinas y salones VIP.<sup>3</sup>

En Argentina los aeropuertos concesionados se encuentran bajo la regulación económica y técnica del Organismo Regulador del Sistema Nacional Aeroportuario (ORSNA)

Las aerolíneas, una vez que optan en qué aeropuerto operar deberán demandar la totalidad de los servicios aeroportuarios en él, por lo tanto para analizar la sustituibilidad entre estos servicios se debió analizar la sustituibilidad entre los aeropuertos, y para ello se tuvieron en cuenta las variables que la determinan. Entre ellas se destacaron la localización geográfica, los costos de transporte (para la aerolínea y para los pasajeros) y las características técnicas de la infraestructura. También se tuvo en cuenta que los aeropuertos presentan economías de escala lo cual determina que, para un nivel determinado de demanda, es deseable que los servicios aeroportuarios sean abastecidos por un solo aeropuerto, ya que de esta forma se minimizarán los costos de estas prestaciones.

En Argentina la mayoría de las ciudades (o regiones) poseen un solo aeropuerto y como consecuencia de ello las aerolíneas no tienen la posibilidad de elegir entre distintos aeropuertos para prestar servicios en una determinada ruta.<sup>4</sup>

Dado que el nivel de tráfico es bajo y dadas las características de la oferta de servicios aeroportuarios, se puede afirmar que los aeropuertos concesionados a AA2000 SA son monopolios naturales.

Debido a lo comentado anteriormente se determinó que el mercado geográfico relevante para cada uno de los servicios aeroportuarios era el aeropuerto.<sup>5</sup>

El grupo de aeropuertos explotado por AA2000 SA incluye a los aeropuertos más importantes del país, tal es así que estos aeropuertos prestan servicios al 68 % de aeronaves de cabotaje y al 95 % de las aeronaves de transporte internacional de pasajeros.

La existencia de un contrato de concesión con carácter de exclusividad implica que AA2000 SA posee el 100% de participación en los mercados de servicios aeroportuarios de: aterrizaje y estacionamiento de aeronaves, pasarelas telescópicas, hangares, alquileres de espacios para oficinas, mostradores y salones VIP. La exclusividad otorgada por este contrato también origina una barrera legal a la entrada.

Lo mismo ocurre en el caso de los servicios de estibaje, almacenamiento y depósito y actividades conexas a la carga aérea que ingresa en los aeropuertos internacionales, donde el contrato de concesión firmado

---

<sup>3</sup> En Argentina los servicios de control del tráfico aéreo, meteorológicos y las tiendas libres de impuestos no fueron otorgados en concesión a la empresa AA2000, es por ello que no se los incluyó en el análisis.

<sup>4</sup> Existen solamente tres pares de aeropuertos de importancia menor que están próximos entre sí: Corrientes – Resistencia, Salta- Jujuy y Paraná-Santa Fe.

<sup>5</sup> Con las excepciones de Corrientes – Resistencia y Paraná – Santa Fe que por su cercanía fueron agrupados en un mismo mercado.

entre EDCADASSA y la Fuerza Aérea Argentina le otorga la exclusividad para la prestación de los servicios a esta empresa.

En el mercado de servicios de asistencia en tierra a aeronaves, si bien la tecnología permite la existencia de competencia, existen barreras legales a la entrada. Ellas son: imposibilidad de entrada de empresas especializadas en estos servicios y regulaciones técnico operativas muy exigentes que imponen restricciones excesivas a los prestadores.

Del análisis anterior se desprende que los monopolios legales que detentan EDCADASSA y AA2000 SA les otorgan poder de mercado en cada uno de los mercados relevantes de servicios aeroportuarios.

La teoría y la práctica regulatoria recomiendan la separación vertical de la propiedad para los casos en los que en un segmento del mercado existen activos que tienen características de infraestructura esencial (como es el caso de los aeropuertos) y en otro segmento, aguas abajo, existe competencia. En tal sentido, países como Chile y Australia imponen reglas de prohibición de la integración vertical en los marcos regulatorios aeroportuarios.

La existencia de regulación de precios en determinados servicios aeroportuarios (aeronáuticos) genera incentivos al operador aeroportuario de trasladar su poder de mercado aguas abajo al mercado de transporte aéreo. Estos incentivos económicos pueden ser evitados a través de la separación vertical de los mercados de servicios aeroportuarios y de los servicios de transporte aéreo.

La posibilidad del ejercicio de conductas exclusorias en el mercado de servicios de transporte aéreo es muy amplia, entre ellas se pueden resaltar: negativa de venta, discriminación en el acceso a la infraestructura, discriminación de precios, discriminación en la calidad de los servicios, subsidios cruzados, transferencia de costos de los servicios de transporte aéreo a los servicios aeroportuarios. A su vez, la diversidad de servicios y las características de calidad implicadas en ellos hace que la posibilidad de un monitoreo efectivo por parte del órgano regulador sea de muy difícil implementación. Para el regulador sería muy complejo diseñar un criterio objetivo de asignación de espacios y acceso a la infraestructura que permita evaluar potenciales discriminaciones.

Por otro lado, el control del aeropuerto por parte de una aerolínea le otorga a ésta ventajas estratégicas ya que le permitiría tener acceso a información de sus competidores, como por ej. cantidad de vuelos, pasajeros transportados, costos, etc.

Evitar la integración vertical además de eliminar los incentivos a las conductas exclusorias, elimina las barreras a la entrada al mercado de transporte aéreo que se generan a través de esta concentración. La existencia de un operador aeroportuario integrado verticalmente puede disuadir las decisiones de entrada de nuevas firmas, ya que estas pueden esperar ser objeto de conductas exclusorias luego de su entrada al mercado.

En Argentina el marco regulatorio de los aeropuertos le impone al regulador (ORSNA) la función de asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de la infraestructura aeroportuaria. A pesar de ello, la CNDC entendió que la regulación existente no es suficiente para contrarrestar prácticas anticompetitivas ejercidas por un operador aeroportuario integrado verticalmente. Se observa que no se han establecido criterios objetivos para la asignación de los espacios dentro de los aeropuertos, que existe discrecionalidad del operador en la asignación de los espacios y que las prácticas anticompetitivas pueden tomar formas de difícil monitoreo para el regulador. Por lo tanto se puede afirmar que las normas regulatorias no reducen el riesgo de que un operador integrado verticalmente discrimine a las empresas de transporte aéreo competidoras.

De lo antedicho se desprende que la operación notificada resultaría restrictiva de la competencia en el mercado de transporte aéreo de cargas y pasajeros, y tal restricción tendría como efecto probable una afectación al interés económico general.

AA2000 SA podría realizar conductas exclusorias que permitan a LAPA SA aumentar sus participaciones en el mercado de transporte aéreo, ya sea en las rutas en que ya opera o en nuevas rutas, y de esta manera hacerse de una posición dominante. Tal posición dominante le permitiría cobrar precios superiores a los competitivos y/o disminuir la calidad de los servicios en perjuicio de los consumidores. Como se aclaró anteriormente, la posición de dominio que puede adquirir LAPA SA no podría ser desafiada por otras empresas ya que la integración vertical con AA2000 SA se constituirá en una barrea a la entrada para otras empresas.

Como conclusión de todo el análisis realizado, la CNDC recomendó no autorizar la concentración.

### **Consideraciones del Dictamen en Disidencia**

Además de algunas consideraciones de índole económica, este dictamen hace incapie en que la toma de control por parte de AA2000 SA de LAPA SA con un año de antelación de la sanción del dictamen ha tenido efectos jurídicos y económicos que no pueden desconocerse. Y por lo tanto sostiene que la mera denegatoria de la autorización generará incertidumbre y pérdida de valor de la empresa.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el dictamen en disidencia recomienda la no autorización de la concentración y ordena la venta de las acciones de FEXIS SA que poseen los socios controlantes de AA2000 SA a personas físicas o jurídicas que no tengan ningún vínculo con la firma AA2000 SA en un plazo no mayor a los 10 meses.