



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Resolución

Número:

Referencia: EX-2022-65582691- -APN-DGD#MDP

VISTO el Expediente N° EX-2022-65582691- -APN-DGD#MDP, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto se inició como consecuencia de un Informe Técnico emitido el día 27 de abril de 2022 en el marco del Expediente N° EX-2017- 15554885-APN-DDYME#MP caratulado “IM 6 - INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE CEMENTO (IM6)”, por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en el mercado del cemento Portland en Argentina, en violación a la Ley N° 27.442.

Que, del Informe referido surge que el mercado del cemento Portland en Argentina exhibe una estructura altamente concentrada y con costos elevados de transporte que posibilitan una práctica sistemática de discriminación de precios, consistente en el cobro de un “sobrecargo” para plantas de producción aisladas de la competencia, mientras se cobra un precio más bajo para las provincias que se encuentran a distancias similares a plantas de más de una empresa.

Que el Informe Técnico concluyó que las empresas ejercen un poder de mercado localizado en las zonas cercanas a sus plantas de producción que les permite discriminar precios según la localización de la demanda, y que ese poder de mercado es más fuerte cuanto mayor es la distancia con las plantas de empresas competidoras.

Que la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. es una compañía argentina dedicada a la industria petrolera, la producción de energías renovables y la fabricación de cemento, con sede principal en la ciudad de Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut y cuenta con presencia internacional en varios países de América.

Que la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO destacó que la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. habría efectuado una discriminación de precios en la región sur del país, por la cual los fija con una diferencia superior al VEINTE POR CIENTO (20%) con respecto al promedio nacional y del VEINTIOCHO POR CIENTO (28%) con relación al precio provincial más bajo correspondiente a la Provincia de RÍO NEGRO.

Que, en la región integrada por las Provincias de SANTA CRUZ, CHUBUT Y TIERRA DEL FUEGO, donde solamente la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. cuenta con plantas productoras de cemento y tendría una participación de mercado superior al OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85%), esta empresa estaría determinando los precios del cemento Portland con un sobrecosto.

Que la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. brindó las explicaciones que estimó correspondientes, argumentando que no realizó conductas que infrinjan la Ley de Defensa de la Competencia y refirió que la Disposición N°66 de fecha 28 de julio de 2022 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado entonces en el ámbito de la ex SECRETARÍA COMERCIO INTERIOR del ex MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO explica que el mercado está funcionando como tiene que funcionar, de acuerdo con el modelo de competencia de Hotelling.

Que, en este sentido, agregó que, en un mercado como el del cemento, lo que se busca es diferenciarse mediante las decisiones de inversión y localización de las plantas de producción, instalándose en zonas no atendidas o poco atendidas por otras empresas, con el objeto de obtener mayores beneficios debido a su cercanía con los consumidores —lo que, afirmó, es absolutamente competitivo.

Que, además, agregó que obligar a la empresa a cobrar un mismo precio a todos sus despachos, habría implicado que abandonase Río Negro, con perjuicio a los consumidores de dicha provincia y sin que se beneficiaran los demás consumidores, afectando el interés económico general.

Que dispuso la apertura de sumario mediante la Disposición N°13 de fecha 1° de noviembre de 2022 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, a los fines de investigar la posible comisión de conductas anticompetitivas tipificadas como abuso de posición dominante por discriminación de precios.

Que la presunta conducta analizada consistiría en una discriminación de precios resultante en un abuso de posición dominante con efectos explotativos.

Que el mercado relevante de producto es el cemento Portland en todas sus presentaciones, es decir, en bolsa y granel.

Que el mercado de cemento Portland en la Argentina, en línea con lo que se verifica a nivel internacional, se encuentra altamente concentrado, existiendo sólo CUATRO (4) empresas que cuentan con diecisiete plantas de producción en todo el país y que, a su vez, las cuatro empresas están integradas verticalmente desde la etapa de extracción minera hasta la comercialización mayorista.

Que se trata de un mercado con altas barreras a la entrada en función de los grandes volúmenes de inversión requeridos y los elevados costos hundidos que presentan y que, además, el cemento es un producto que tiene elevados costos de fletes en comparación con el precio del bien transportado, los cuales se incrementan a mayor distancia entre los puntos de demanda y las plantas productoras.

Que el mercado geográfico afectado consistiría en las Provincias de SANTA CRUZ, CHUBUT Y TIERRA DEL FUEGO y el precio de venta estaría determinado por la ubicación de la demanda.

Que la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. cuenta con posición dominante en los mercados provinciales de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Que del análisis efectuado por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA se verifica

la existencia de una práctica de discriminación de precios por parte de PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. en la Provincia del CHUBUT.

Que, sin embargo, las conductas de discriminación de precios de tipo explotativo que resultan de un abuso de posición dominante no siempre resultan lesivas para el interés económico general.

Que, de acuerdo con las “Guías para el análisis de casos de abusos de posición dominante de tipo exclusorio”, aprobadas por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA en mayo de 2019, “el efecto probable sobre los consumidores y sobre el proceso competitivo de una conducta desarrollada por un agente económico con posición dominante es más importante que la forma específica de la conducta en cuestión para determinar si constituye un abuso punible según la LDC. (...) La LDC requiere distinguir entre situaciones en las cuales una conducta, un abuso de posición dominante, perjudica al interés económico general y situaciones en las cuales sólo se afectan intereses particulares de los agentes económicos involucrados”.

Que el régimen de competencia establecido por la Ley N° 27.442 solo prohíbe aquellos abusos de posición dominante que resulten perjudiciales para el interés económico general.

Que, en este sentido, para que la discriminación resulte violatoria de la Ley de Defensa de la Competencia, debe comprobarse que, en una situación de no discriminación, la empresa cobre a todos sus clientes un precio relativamente bajo, o bien que, en la misma situación, opte por cobrarle a todos un precio relativamente alto.

Que la incidencia relativa en las ventas del mercado geográfico donde la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. realiza la discriminación al alza es mayor que los mercados donde el precio es menor, por lo que, frente a una situación de no discriminación, se infiere que la empresa tenderá a incrementar los precios para llevarlos al nivel superior, equivalente a aquel donde realiza la discriminación.

Que, de producirse tal situación, los consumidores de los otros mercados donde actualmente cobra menor precio deberán pagar un precio más elevado que el que pagan actualmente, lo que reduciría las cantidades vendidas, conduciendo a un resultado negativo para consumidores y productores, lo cual implicará un perjuicio para el interés económico general.

Que, por lo expuesto, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entendió que, si bien la evidencia sugiere que la firma PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. realiza una práctica de discriminación de precios en la provincia de Chubut a partir de su posición dominante, sus efectos no son suficientes para lesionar el interés económico general, por lo que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable a la luz de la Ley de Defensa de la Competencia.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA emitió el Dictamen de fecha 27 de septiembre de 2024, correspondiente a la “COND. 1795”, en el cual recomendó al señor Secretario de Industria y Comercio, ordenar el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en la Ley N° 27.442, y en los Decretos Nros. 480 de fecha 23 de mayo de 2018 y 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Ordénese el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley 27.442.

ARTICULO 2°.- Autorízase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA a publicar el Dictamen de fecha 27 de septiembre de 2024, correspondiente a la COND. 1795, identificado como Anexo IF-2024-105620790-APN-CNDC#MEC en la página web oficial del organismo.

ARTICULO 3°.- Notifíquese a las partes interesadas de la presente medida.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by LAVIGNE Pablo Agustín
Date: 2024.12.05 16:59:42 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRÓNICA - GDE
Date: 2024.12.05 16:59:46 -03:00



AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:

Se eleva para su consideración el presente dictamen, referido a las actuaciones que tramita bajo el expediente EX-2022-65582691- -APN-DGD#MDP, caratulado: *“C.1795 - PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. S/ INVESTIGACIÓN DE OFICIO POR PRESUNTA INFRACCIÓN A LA LEY 27.442”*.

I SUJETOS INTERVINIENTES

1. PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A. (“PCR”) es una compañía argentina dedicada a la industria petrolera, la producción de energías renovables y la fabricación de cemento.
2. Tiene su sede principal en la ciudad de Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut y cuenta con presencia internacional en varios países de América.

II LOS HECHOS INVESTIGADOS

3. El 16 de junio de 2022 esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (“CNDC”) hizo saber a la entonces SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR (“SCI”), mediante el informe de firma conjunta IF-2022-61443330-APN-CNDC#MDP, el resultado del informe emitido en el marco del expediente EX-2017-15554885-APN-DDYME#MP caratulado “IM 6 - INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE CEMENTO (IM6)”.
4. En dicho informe, que consta en el anexo técnico de la Disposición 36/22 (DISFC-2022-36-APN-CNDC#MDP) de fecha 27 de abril de 2022 (el “Informe Técnico”), se describen prácticas de discriminación de precios por parte de las compañías productoras de cemento en la República Argentina, que podrían configurar posibles conductas anticompetitivas en los términos de los artículos 1º y 3º de la Ley 27.442 (“LDC”).
5. De acuerdo a las conclusiones expuestas en dicho informe, se advierte que el mercado del cemento Portland en Argentina exhibe una estructura altamente concentrada y con elevados costos de transporte, tales que posibilitan una práctica sistemática de discriminación de precios, consistente en el cobro de un “sobrecargo” para plantas de producción aisladas de la competencia, mientras se cobra un precio más bajo para las provincias que se encuentran a distancias similares a plantas de más de una empresa.
6. El Informe Técnico concluye por ende que las empresas ejercen un poder de mercado localizado en las zonas cercanas a sus plantas de producción que les permite discriminar precios según la localización de la demanda, y que ese poder de mercado es más fuerte cuanto mayor es la distancia con las plantas de empresas competidoras. El elemento que permitiría configurar esta práctica es el elevado costo de transporte del cemento.
7. Mediante proveído PV-2022-65196486-APN-SCI#MDP del 28 de junio de 2022 la SCI ordenó proceder a la apertura de este expediente administrativo.

8. En dicha comunicación, la SCI destacó que PCR habría efectuado una discriminación de precios en la región sur del país, por la cual los fija con una diferencia superior al 20% con respecto al promedio nacional y del 28% con relación al precio provincial más bajo correspondiente a la provincia de Río Negro.
9. En particular, en la región integrada por las provincias de Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego, donde solamente PCR cuenta con plantas productoras de cemento y tendría una participación de mercado superior al 85%, esta empresa estaría determinando los precios del cemento Portland con un sobrecosto.

III EL PROCEDIMIENTO

III.1. Traslado del artículo 38 de la LDC

10. Mediante Disposición 66/22 (DISFC-2022-66-APN-CNDC#MDP) del 28 de julio de 2022 se ordenó correr traslado de la relación de los hechos y de la prueba obrante en autos, la que fue notificada a PCR el 2 de agosto de 2022 (conforme constancia obrante bajo número de orden 27).

III.2. Explicaciones

11. El 24 de agosto de 2022 PCR brindó explicaciones en legal tiempo y forma (conforme actuaciones obrantes bajo el número de orden 41).
12. PCR afirmó que no existe infracción a la LDC y que la Disposición 66/22 explica que el mercado está funcionando precisamente como tiene que funcionar, de acuerdo con el modelo de competencia de Hotelling¹ y agregó que, en un mercado como el del cemento, donde se requieren significativos volúmenes de inversión para ingresar, con un producto homogéneo y altamente estandarizado, y en el que resulta imposible una diferenciación en el producto, lo que se busca es diferenciarse de una “manera espacial”, o sea, mediante las decisiones de inversión y localización de las plantas de producción, instalándose en zonas no atendidas o poco atendidas por otras empresas, con el objeto de obtener mayores beneficios debido a su cercanía con los consumidores —lo que, según afirmó, sería absolutamente competitivo.
13. Argumentó luego que, de hecho, la versión más sencilla del modelo Hotelling explica la forma en la que las empresas determinan sus precios: una empresa A fijará un precio apenas más pequeño que la suma entre el precio que establece la empresa B y el costo de transporte de recorrer la diferencia en distancia entre A y B y el cliente.
14. Resaltó que la Disposición 66/22 describe precisamente la situación expuesta precedentemente, al decir que “PCR fija sus precios de acuerdo a la distancia respecto de su competidora inmediata, es decir, carga a sus precios de venta el costo adicional por el servicio de flete que tendrían los clientes, en caso de comprarles a su competidora geográficamente más cercana”; y “[PCR] estaría determinando los precios del cemento portland de la siguiente manera: al costo del cemento en puerta de fábrica, le adiciona el costo de transporte que debería abonar un cliente que quiera adquirir cemento del competidor más cercano —y alternativo a esa misma empresa— menos una pequeña fracción”.

¹ PCR cita a Belleflame & Peitz, 2010; Motta, 2004; Tirole, 1988.

15. Insistió en que la misma Disposición 66/22 explica que PCR se comporta como predice el modelo de competencia espacial de Hotelling, y que ningún manual de organización industrial indica que empresas que establezcan precios como lo predice el modelo de Hotelling esté cometiendo una conducta anticompetitiva. Mucho menos que esos precios sean excesivos.
16. Aseveró que, conforme del criterio establecido por la propia CNDC en su Dictamen 436 del 6 de febrero de 2004, en el marco del Expediente N° 064-013453/2001, un precio competitivo de referencia en las provincias de Chubut, Santa Cruz o Tierra del Fuego sería aquel que surja de sumar el precio de una planta competidora y los costos de transporte desde esa planta, que es justamente lo que se objeta en la Disposición 66/22.
17. Concluyó, entonces, que establecer precios diferenciados es parte de la dinámica propia del mercado, explicada con el modelo de Hotelling.
18. En apoyo de dicha conclusión citó a la OECD² (2016) que, según dijo, indica que la discriminación de precios en mercados oligopólicos puede beneficiar a los consumidores incrementando la competencia, lo que ilustra precisamente con el modelo clásico de Hotelling: “... si los vendedores pueden ver dónde están ubicados los consumidores y la discriminación es posible, los vendedores tienen un incentivo a reducir el precio que de otro modo cobrarían a aquellos que están ubicados más cerca de su rival a los efectos de compensarlos por tener que viajar más lejos para comprarles”³.
19. Alegó que, consistentemente, la OECD (2016) recomienda una presunción favorable para las prácticas de discriminación de precios, y citó: “Esto significa que lo que resulta aconsejable es que las agencias partan de la base de una presunción -refutable- de que cualquier esquema de discriminación de precios tiene un impacto benigno en los consumidores”⁴.
20. E infirió que lo expuesto precedentemente muestra que estas estrategias son parte de los usos y costumbres comerciales, por lo cual no se configura ninguna conducta anticompetitiva prevista por la LDC.
21. Explicó que PCR tiene en promedio los precios más altos, como advirtió la CNDC, porque la decisión de invertir en la Patagonia tiene costos y riesgos diferentes a los de invertir en la región centro del país. La mano de obra sería sustancialmente más cara (incluyendo diferencias en los convenios y plus por zona) y los costos de transporte para llevar insumos y mercancías encarecerían cualquier actividad que se desarrolla en esa región, además la escala de PCR sería distinta, lo cual también impacta en su estructura particular de costos, haciendo que sus costos medios sean superiores.
22. Además, expuso que si una empresa quiere entrar a competir en nuevos mercados debe ofrecer un nuevo producto, de mejor calidad, algo que la diferencie o simplemente ofrecer precios más bajos para poder “robar” clientes de las empresas que ya están en el mercado.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos por su nombre en español.

³ OECD (2016), Price Discrimination, Background Note by the Secretariat, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, sección 3.2. Véase cita a Hotelling en nota 34, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)15/en/pdf)

⁴ OECD (2016), op.cit, página 9, párrafo 32.

Y, como señaló la CNDC, PCR tiene plantas dentro de la región que comprende Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego y es una empresa entrante en otras regiones, como la provincia de Río Negro (donde Loma Negra está presente con el 73,7% del mercado, CASA el 8,8% y Holcim el 3%) y para poder entrar y competir con estas tres empresas que a nivel nacional poseen más envergadura, PCR tiene que ofrecer precios más bajos. Además, debe ofrecer precios que compensen el costo de fletes para llegar desde sus plantas a los clientes en Río Negro.

23. En esa misma línea argumental dijo que lo que la CNDC llama “costo adicional”, al comparar los precios que PCR cobra para sus ventas a Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego con los precios de los despachos destinados a Río Negro, es en realidad un descuento en los despachos a Río Negro debido a una conducta pro-competitiva para intentar disputarle el mercado al líder, Loma Negra.
24. Resaltó lo dicho por esta CNDC en relación con que PCR tiene en los mercados de la Patagonia Norte una estrategia agresiva de precios a efectos de consolidar su posición, comercializando a precios inferiores a los efectos de compensar el impacto que el costo del transporte tiene en el precio final.
25. Infirió que, si la CNDC considerara esa política de precios anticompetitiva, las empresas perderían sus incentivos a ser entrantes en nuevos mercados ofreciendo precios más bajos y, de esta manera se reduciría la competencia, lo que iría en claro detrimento de los usuarios y consumidores y, en el caso particular de autos, PCR dejaría de vender en Río Negro y no solo se perjudicarían los clientes de esa zona sino también que el costo promedio de PCR aumentaría.
26. Añadió que la situación descrita en el párrafo precedente iría en detrimento del interés económico general. Dijo que obligar a que PCR cobre un mismo precio a todos sus despachos hubiese implicado que abandone Río Negro, con perjuicio a los consumidores de dicha provincia y sin que se beneficiaran los demás consumidores, ya que, de hecho, el costo medio total habría aumentado debido a que los altos costos fijos relacionados con las inversiones en las plantas recaerían sobre una menor cantidad de clientes y volúmenes de venta.
27. Negó que PCR tenga posición dominante, y para fundar tal negativa citó lo dicho por esta CNDC con relación al mercado de cemento de Argentina respecto de que se encuentra liderado por la empresa LOMA NEGRA S.A. (“LOMA NEGRA”) con el 45,6% de las ventas de cemento y tiene presencia en las 24 provincias del país; operando además HOLCIM S.A. (“HOLCIM”), con una cuota de 28,2%, y CEMENTO AVELLANEDA S.A. (“CASA”) con 22,3%.; por su parte, PCR cuenta con una cuota de 3,8%.
28. Estimó que las razones de localización explican que PCR tenga las cuotas de mercado más altas en aquellas provincias donde tiene sus plantas, pero ello no sería señal de posición dominante.
29. Dijo que en Chubut están presentes las tres empresas competidoras de PCR, donde LOMA NEGRA cuenta con el 7,4%. Asimismo, en Santa Cruz está presente también CASA, conforme surge de la Tabla 6 del Informe Técnico. Además, la evolución de las cuotas de mercado de PCR en los últimos diez años mostraría su comportamiento variable, en

Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, y al efecto aportó un gráfico de “Evolución de las cuotas de mercado anuales de PCR en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (2012-2021)” elaborado en base a sus propios datos.⁵

30. Luego especificó que las variaciones en las cuotas de mercado anuales llegan a 11% en Chubut, 9% en Santa Cruz y 7% en Tierra del Fuego, entre máximos y mínimos, y que, en base al “Gráfico 2”⁶ de su propia autoría, la variabilidad de las cuotas de mercado es aún mayor al analizar datos mensuales: llega casi al 35% en Tierra del Fuego, al 23% en Chubut y al 18% en Santa Cruz.
31. Infirió que todas estas variaciones se explican por la presencia de las empresas que ejercen presión competitiva y que muestran la desafiablez de los mercados de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
32. A continuación, informó que tanto CASA como LOMA NEGRA tienen presencia en Río Negro, Chubut y Santa Cruz; y dio ejemplos de algunos clientes de PCR que compran a competidores: en Tierra del Fuego: Piedras y Maderas SRL; Juan Masciotra S.A.; Juan Chaimbi; Alejandro Cabral; Vintage Marmolería; en Río Negro: Surmat S.A.; Nelson Rossi e Hijos; Tornero Horacio Fabián; Ciprés Construcciones de Savia SR; en Chubut: Comerci José María; Casa Assef; Osta Hermanos SRL; Matercón; Materiales Sur; Osta Neldo; Roca Materiales; Perren y Cía; VS Materiales; Corralón Fernandes; La Industrial; Palco SRL; Diherco SRL; Hormipat; Vial Servicios; Rovella Carranza; Angelica Chavez; Vidriería y Corralón Pasquini; Santa Cruz: Silvia Oviedo; Cindrich – Obra Mat; Santos; Corralón del Sur; Palma; Cerámica Austral.
33. Con relación a los precios, reprochó que la CNDC consideró precios excesivos con valores que están muy lejos del test legal que se utiliza en casos de precios excesivos; y dijo que las agencias de competencia avanzan en investigaciones por precios excesivos en casos muy excepcionales cuando observan subas o diferenciales de precios verdaderamente exorbitantes. Fundó su crítica en antecedentes nacionales e internacionales.
34. Cito el caso “SADAIC”, en el que esta CNDC sancionó por precios excesivos, donde se estimaron aumentos desde el 257% al 359% en hoteles de 250 habitaciones. Asimismo, la comparativa internacional mostró que los aranceles de SADAIC resultaban entre 7 y 16 veces más altos que el promedio de los demás países (y entre 26 y 80 veces más altos si se los comparaba con los aranceles más bajos).
35. Como antecedentes internacionales citó como ejemplo a la *Competition and Markets Authority* de Reino Unido (“CMA”), que en julio de 2022 multó a Pfizer y Flynn por abuso de posición dominante mediante la fijación de precios excesivos⁷, en el que Pfizer subió súbitamente sus precios entre un 780% y un 1.600% en sus ventas a Flynn, que luego vendió las cápsulas entre un 2.300% y un 2.600% más caras a farmacias y mayoristas.

⁵ Ver número de orden 41, pág. 30.

⁶ Ver, pág. 31.

⁷ Sitio web de la CMA, comunicado de prensa del 21 de julio de 2022. Ver: “£70 million in fines for pharma firms that overcharged NHS”. GOV.UK. Link: <https://www.gov.uk/government/news/70-million-in-fines-for-pharma-firms-that-overcharged-nhs>

Agregó que este caso, sancionado por la CMA en diciembre de 2016, fue anulado por el tribunal de apelaciones (*Competition Appeal Tribunal* -CAT-) por errores en la aplicación del test legal, lo que denota que los requisitos para la sanción de este tipo de conducta son muy restrictivos.

36. Consideró que en los antecedentes nacionales e internacionales el exceso en el precio es sustancialmente mayor al supuesto “costo adicional” determinado en la Disposición 66/22 y en el informe de la IM6, en los que se indica que el “costo adicional” de la conducta que se le atribuye a PCR representa el 28% de la facturación de la firma (18% en Chubut, 34% en Santa Cruz y 53% en Tierra del Fuego). Aclaró que el valor de Tierra del Fuego no es correcto y debería ser ignorado ya que la misma CNDC reconoce que no es comparable.⁸
37. Reiteró que investigaciones como la presente desincentivan la inversión en zonas aisladas y alejadas, ya que uno de los incentivos más potentes para decisiones de inversión y de entrada a nuevos mercados es la posibilidad de aprovechar ventajas de localización.
38. Narró que PCR tomó la decisión de invertir en Santa Cruz sabiendo que el costo de producción sería más alto (por lo tanto el precio de venta en fábrica sería mayor al de la competencia) pero logrando un beneficio por menor flete y logrando que los consumidores de la Patagonia Sur tengan cemento más económico que el cemento que llega desde el norte. Por otra parte, la Patagonia Sur tiene el beneficio de estar plenamente abastecida, incluso en momentos donde hay restricciones en el centro del país, dado que la planta tiene como mercado prioritario a la Patagonia Sur y realiza ventas a la Patagonia Norte para optimizar sus costos.
39. Finalizó su exposición dando un ejemplo del perjuicio que sufrirían los consumidores, en este caso de Río Gallegos, si el cemento de PCR no hubiera estado disponible gracias a su inversión en plantas viabilizada por su política de precios, y hubieran tenido que pagar el precio fijado por sus competidores: los consumidores hubiesen tenido que afrontar precios del cemento entre un 12% y un 24% superiores⁹.

III.3. Medidas dispuestas durante la instrucción

40. El 1 de noviembre esta CNDC dispuso la apertura de sumario mediante Disposición 13/22 (DISFC-2022-13-APN-CNDC#MEC) a los fines de investigar la posible comisión de conductas anticompetitivas tipificadas como abuso de posición dominante por discriminación de precios.
41. En el marco de la instrucción, el 6 de febrero de 2023 se realizaron pedidos de información a PCR (con número de orden sin pase 55), los cuales fueron respondidos en tiempo y forma y cuya información se analizará, en lo pertinente, a continuación.

⁸ “Corresponde aclarar que, para el caso de Tierra del Fuego, el cálculo de los costos adicionales se realizó en base a un precio del cemento que incluye costos de transporte. La disponibilidad de datos no permite calcular un precio FOB a los clientes finales, como en el resto de las provincias” (IM6, nota 29, página 24).

⁹ Ver “Tabla 2. Precios de PCR vs. competidores en Río Gallegos (\$/bolsa). Agosto 2022”, elaborada por PCR con estimaciones propias con base en facturas e información de mercado, en número de orden 41, pág. 35.

IV ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

IV.1. La conducta investigada

42. La presunta conducta bajo análisis consistiría en una discriminación de precios resultante en un abuso de posición dominante con efectos explotativos.
43. A fin de evaluar la efectiva realización de un posible abuso de posición dominante, resulta preciso analizar las condiciones de competencia de la empresa investigada en los mercados afectados.

IV.2. Mercado afectado

44. El mercado relevante de producto, conforme fue definido en el Informe Técnico, es el cemento Portland en todas sus presentaciones (bolsa y granel).
45. El mercado de cemento Portland en la Argentina, en línea con lo que se verifica a nivel internacional, se encuentra altamente concentrado, existiendo sólo cuatro (4) empresas que cuentan con diecisiete plantas de producción en todo el país. A su vez, las cuatro empresas están integradas verticalmente desde la etapa de extracción minera hasta la comercialización mayorista.
46. En función de los significativos volúmenes de inversión requeridos para ingresar y los elevados costos hundidos que representan, se trata de un mercado con altas barreras a la entrada.
47. Asimismo, el cemento es un producto que, por sus características, tiene costos de fletes altos en comparación con el precio del bien transportado, los cuales se incrementan a mayor distancia entre los puntos de demanda y las plantas productoras.
48. El mercado geográfico afectado consistiría en las provincias de Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego. Desde el punto de vista de la demanda se considerará el mercado geográfico como provincial ya que, según la conducta analizada, el precio de venta estaría determinado por la ubicación de la demanda.

IV.3. Posición de PCR en el mercado relevante

49. En lo que respecta a la participación de mercado de PCR a nivel nacional durante el periodo analizado (julio 2017 - junio 2018), de acuerdo a lo expuesto en el citado Informe Técnico, la misma fue del 3,4%.
50. Sin embargo, en las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, los mercados geográficos relevantes, su participación de mercado fue del 89,8%, 98,1% y 100%, respectivamente.
51. A su vez, el Informe Técnico destaca que en este mercado el costo del flete tiene una elevada incidencia en el precio final, a saber, de entre el 15% y el 25% para distancias de despacho de entre 400-500 km.
52. La combinación de elevadas participaciones de mercado, las distancias con respecto al principal competidor y la elevada incidencia del costo del flete, permite concluir que efectivamente PCR exhibe posición dominante en los mercados provinciales de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

IV.4. Análisis de la conducta investigada

53. La discriminación de precios es una práctica comercial que implica vender unidades similares de un bien o servicio a diferentes precios.
54. Esta práctica puede presentarse como una práctica exclusoria o explotativa. En el presente expediente la conducta analizada está relacionada con una discriminación de precios de carácter explotativo.
55. La discriminación en tercer grado ocurre cuando el vendedor es capaz de discriminar entre compradores o grupos de compradores, pero no entre las unidades vendidas a cada comprador. En este tipo de conductas el vendedor suele usar la práctica para aprovechar la diferente sensibilidad de la demanda de cada mercado y, eventualmente, podría estar explotando una posición de dominio en alguno de los mercados. En el presente caso, el grupo de consumidores se encuentra diferenciado por su ubicación geográfica en las distintas provincias bajo análisis.
56. En esta instancia cabe analizar si efectivamente la empresa PCR implementa una discriminación de precios explotativa de tercer grado en los mercados de cemento Portland de las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
57. Durante el periodo analizado en el citado informe, se observa una desviación en los precios de cada provincia con respecto al promedio nacional, excluyendo el costo del flete. En el caso de Chubut, esta desviación es del 29,5%%, en Santa Cruz es del 65,5% y en Tierra del Fuego es del 21%.
58. Con respecto a Tierra del Fuego, el citado Informe Técnico aclara que *“En el período bajo estudio, PCR fue la única empresa que despachó cemento en dicha provincia, a través de una empresa subsidiaria, dedicada a la distribución y comercialización de cemento en la isla. Los precios calculados en Tierra del Fuego toman como base las ventas de PCR a su subsidiaria y no incluirían el margen de ganancia del productor (PCR), que en todas las restantes ventas de PCR a las demás provincias sí se encuentra presente, lo que explicaría también los relativamente menores precios FOB del cemento destinado a Tierra del Fuego”*.
59. En el marco de las presentes actuaciones se procedió a realizar una serie de pedidos de información que permitieran corroborar los indicios disponibles en el referido Informe Técnico y comprobar la existencia de una práctica efectiva de discriminación de precios efectuada por la empresa PCR en sus ventas de cemento Portland en las provincias de Chubut desde su planta de Comodoro Rivadavia, Chubut, y en las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, desde su planta de Pico Truncado, Santa Cruz.
60. En lo que sigue se analizarán las condiciones de oferta, buscando determinar cuáles son los precios FOB de cada planta, con el objetivo de determinar si la diferencia de precios entre cada mercado está o no relacionada a la ubicación de las plantas. Una vez obtenido el precio FOB de cada planta se podrá determinar si efectivamente la empresa realiza una la discriminación de precios explotativa según la ubicación de la demanda.
61. Mediante las presentaciones realizadas por PCR a partir del pedido de información mencionado *ut supra*, se elaboró un análisis para las tres provincias investigadas —Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego— con la intención de observar el comportamiento de las

ventas de PCR. Cabe destacar que para dicho análisis se utilizaron los valores de facturación FOB de los productos vendidos por parte de PCR para el periodo comprendido entre 2015 y 2021.

62. En primer lugar, se determinó la composición de las ventas de PCR realizadas hacia las provincias bajo análisis, de acuerdo a la planta productiva desde la cual se originan. Para ello se elaboraron las Tablas 1, 2 y 3 que se muestran a continuación. De este modo, se podrá identificar qué planta abastece a estos mercados provinciales y en qué magnitud. El objetivo es determinar la relevancia de cada planta de PCR para cada mercado.

Tabla 1 | Porcentaje del origen de las ventas FOB con destino a Chubut. Periodo 2015-2021.

Año	Comodoro Rivadavia	Pico Truncado
2015	47%	53%
2016	55%	45%
2017	49%	51%
2018	54%	46%
2019	33%	67%
2020	45%	55%
2021	40%	60%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

Tabla 2 | Porcentaje del origen de las ventas FOB con destino a Santa Cruz. Periodo 2015-2021.

Año	Comodoro Rivadavia	Pico Truncado
2015	2%	98%
2016	1%	99%
2017	1%	99%
2018	2%	98%
2019	1%	99%
2020	1%	99%
2021	1%	99%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

Tabla 3 | Porcentaje del origen de las ventas FOB con destino a Tierra del Fuego. Periodo 2015-2021.

Año	Comodoro Rivadavia	Pico Truncado
2015	0%	100%
2016	0%	100%
2017	0%	100%

2018	0%	100%
2019	0%	100%
2020	0%	100%
2021	0%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

63. De las tablas precedentes se observa que las ventas realizadas con destino a Chubut provienen principalmente de las dos plantas de PCR, Comodoro Rivadavia, Chubut, y Pico Truncado, Santa Cruz. Lo mismo ocurre con las ventas con destino a Santa Cruz y Tierra del Fuego, aunque en estas la mayor parte proviene de la planta de Pico Truncado. Por lo tanto, son relevantes para el análisis ambas plantas.
64. A continuación, se presenta la composición de las ventas originadas en las plantas productivas de Comodoro Rivadavia y Pico Truncado de acuerdo a los mercados provinciales abastecidos desde ellas. En las columnas con el nombre “Otros” se encuentran agrupadas las provincias que representan menos del 5% de la cantidad total vendida.
65. Asimismo, a partir de la facturación y las toneladas vendidas, se estimó el precio promedio implícito FOB cobrado por las ventas en los mercados provinciales que superaron el 5% de las ventas de cada planta, mientras que en el agregado “Otros” se incluyó al resto de los destinos. Cabe destacar que se realizó la distinción entre ventas en bolsas y en granel, ya que el precio de facturación de cada uno es muy diferente. Por ende, a partir de aquí se dividirá el análisis en 4 casos distintos, según la planta de origen y la modalidad de venta - bolsas y granel-.

IV.4.1. Caso 1: Comodoro Rivadavia en bolsas

66. Para el caso de las ventas en bolsas con origen en la planta de Comodoro Rivadavia se realizaron las Tablas 4 y 5 que muestran, de forma agregada según las provincias de destino, los porcentajes de las cantidades vendidas y el precio promedio implícito, respectivamente.

Tabla 4 | Porcentaje de las toneladas vendidas por PCR con origen en la planta Comodoro Rivadavia según el destino de las ventas en bolsas. Periodo 2015-2021.

Año	Chubut	Rio Negro	Neuquén	Otros
2015	56%	33%	8%	3%
2016	61%	30%	7%	2%
2017	61%	31%	7%	1%
2018	60%	30%	9%	1%
2019	46%	42%	11%	1%
2020	52%	39%	8%	1%
2021	55%	37%	7%	1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

Tabla 5 | Precio promedio implícito de PCR para las ventas con origen en la planta Comodoro Rivadavia según el destino de las ventas en bolsas. Periodo 2015-2021.

Año	Chubut	Rio Negro	Neuquén	Otros
2015	\$ 63	\$ 53	\$ 51	\$ 51
2016	\$ 89	\$ 76	\$ 73	\$ 73
2017	\$ 117	\$ 94	\$ 89	\$ 96
2018	\$ 168	\$ 134	\$ 126	\$ 130
2019	\$ 286	\$ 241	\$ 222	\$ 242
2020	\$ 425	\$ 364	\$ 330	\$ 356
2021	\$ 545	\$ 498	\$ 477	\$ 468

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

67. De la Tabla 4 se puede apreciar que los principales destinos de las ventas en bolsas realizadas de la planta Comodoro Rivadavia son las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén, que entre las tres representan aproximadamente el 99% de las ventas totales dentro del Caso 1.
68. En la Tabla 5 se puede observar el precio promedio implícito de las provincias de destino. Como puede advertirse, las ventas dirigidas al mercado de la provincia de Chubut, que representa más de la mitad de esta planta productiva, se cobran a un precio diferencial superior al de los mercados de Río Negro y Neuquén. En efecto, durante el periodo entre 2015 y 2021, el diferencial promedio de precios de Chubut con respecto a Río Negro fue del 19% y con respecto a Neuquén fue del 26%.
69. Ahora bien, cabe considerar que en Río Negro y Neuquén la empresa PCR no tiene posición dominante, como sí la tiene en Chubut (donde la participación se ubica en torno al 89,8%), provincia en la cual, en promedio, el 46% de las ventas de PCR se originan en la planta de Comodoro Rivadavia (ver Tabla 1).
70. Por estos motivos, se infiere que el diferencial de precios observado en Chubut con respecto a las otras provincias es el resultado de una discriminación de precios explotativa, que no se explica por factores de la oferta.

IV.4.2. Caso 2: Comodoro Rivadavia en granel

71. Para el caso de las ventas en granel con origen en la planta de Comodoro Rivadavia se realizaron las Tablas 6 y 7 que muestran, de forma agregada según las provincias de destino, los porcentajes de las cantidades vendidas y el precio promedio ponderado, respectivamente.

**Tabla 6 | Porcentaje de las toneladas vendidas por PCR
con origen en la planta Comodoro Rivadavia según el destino de las ventas en granel.
Periodo 2015-2021.**

Año	Chubut	Neuquén	Santa Cruz	Otros
2015	68%	14%	15%	3%
2016	79%	14%	5%	2%
2017	74%	20%	2%	4%
2018	68%	24%	3%	4%
2019	61%	18%	3%	18%
2020	80%	15%	2%	3%
2021	69%	23%	2%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

**Tabla 7 | Precio promedio implícito de PCR para las ventas
con origen en la planta Comodoro Rivadavia según el destino de las ventas en granel.
Periodo 2015-2021.**

Año	Chubut	Neuquén	Santa Cruz	Otros
2015	\$ 1.571	\$ 1.399	\$ 1.952	\$ 1.267
2016	\$ 2.169	\$ 1.960	\$ 2.858	\$ 1.693
2017	\$ 2.772	\$ 2.423	\$ 3.445	\$ 2.015
2018	\$ 4.201	\$ 3.329	\$ 5.192	\$ 2.850
2019	\$ 7.701	\$ 5.833	\$ 8.413	\$ 5.803
2020	\$ 10.736	\$ 9.282	\$ 14.142	\$ 7.841
2021	\$ 15.234	\$ 14.294	\$ 19.582	\$ 11.777

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

72. De la Tabla 6 se puede apreciar que los principales destinos de las ventas en granel realizadas de la planta Comodoro Rivadavia son las provincias de Chubut y Neuquén, que entre las dos representan aproximadamente el 90% de las ventas totales dentro del Caso 2.
73. En la Tabla 7 se puede observar el precio promedio implícito de las provincias de destino. Al comprar los precios de los destinos más significativos, Chubut y Neuquén, se observa que Chubut tiene precios más altos, con una diferencia promedio entre 2015-2021 del 17% con respecto a Neuquén. A su vez, las ventas a Santa Cruz tienen precios en promedio un 25% más elevados que en Chubut, pero, como se dijo, su volumen es marginal en el total de esta planta, por lo que puede descartarse a efectos del análisis.
74. Cabe considerar que, en la provincia de Neuquén, la empresa PCR no tiene posición dominante, como sí la tiene en Chubut, donde abastece casi el 90% del mercado.
75. Por este motivo, se infiere que el diferencial de precios observado en Chubut con respecto a Neuquén, es el resultado de una discriminación de precios explotativa, que no se explica por factores de la oferta.

IV.4.3. Caso 3: Pico Truncado en bolsas

76. Para el caso de las ventas en bolsas con origen en la planta de Pico Truncado se realizaron las Tablas 8 y 9 que muestran, de forma agregada según las provincias de destino, los porcentajes de las cantidades vendidas y el precio promedio implícito, respectivamente.

Tabla 8 | Porcentaje de las toneladas vendidas por PCR con origen en la planta Pico Truncado según el destino de las ventas en bolsas. Periodo 2015-2021.

Año	Chubut	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Otros
2015	42%	38%	9%	11%
2016	37%	45%	12%	6%
2017	42%	40%	10%	8%
2018	42%	41%	11%	5%
2019	52%	30%	9%	8%
2020	55%	31%	11%	3%
2021	56%	29%	12%	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

Tabla 9 | Precio promedio implícito de PCR para las ventas con origen en la planta Pico Truncado según el destino de las ventas en bolsas. Periodo 2015-2021.

Año	Chubut	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Otros
2015	\$ 66	\$ 69	\$ 59	\$ 48
2016	\$ 97	\$ 98	\$ 84	\$ 71
2017	\$ 123	\$ 133	\$ 110	\$ 91
2018	\$ 189	\$ 192	\$ 166	\$ 137
2019	\$ 322	\$ 354	\$ 295	\$ 221
2020	\$ 414	\$ 490	\$ 484	\$ 328
2021	\$ 558	\$ 624	\$ 652	\$ 478

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

77. De la Tabla 8 se puede apreciar que los principales destinos de las ventas en bolsas realizadas de la planta Pico Truncado son las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que entre los tres representan más del 90% de las ventas totales dentro del Caso 3.
78. En la Tabla 9 se puede observar el precio promedio implícito de las provincias de destino. Al comparar los precios de los destinos más representativos, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, se observa que Santa Cruz tiene los precios más altos, pero con una diferencia pequeña, que promedia el 8% por encima de Chubut.
79. Cabe destacar que en ambos mercados PCR tiene posición dominante, aunque su poder de mercado es distinto. En Santa Cruz la participación de mercado es 98%, mientras que en

Chubut es del 89,8%, lo cual permitiría suponer que la diferencia de precios se explica por la capacidad de ejercer mayor poder de mercado. Sin embargo, la diferencia de precios identificada en el promedio de los años relevados resulta muy pequeña para representar un abuso explotativo.

80. Con respecto a Tierra del Fuego, que explica el 11% promedio de las ventas de la planta, se advierte que sus precios son inferiores a los precios de Santa Cruz y Chubut, excepto por los años 2020 y 2021. En el caso de esta provincia, se recuerda que los precios informados no incluyen los márgenes de PCR porque se trata de ventas a una subsidiaria. Por ese motivo, no resulta comparable.

IV.4.4. Caso 4: Pico Truncado en granel

81. Para el caso de las ventas en granel con origen en la planta de Pico Truncado se realizaron las Tablas 10 y 11 que muestran, de forma agregada según las provincias de destino, los porcentajes de las cantidades vendidas y el precio promedio implícito, respectivamente.

Tabla 10 | Porcentaje de las toneladas vendidas por PCR con origen en la planta Pico Truncado según el destino de las ventas en granel. Periodo 2015-2021.

Año	Santa Cruz	Chubut	Tierra del Fuego	Otros
2015	61%	23%	16%	0%
2016	53%	22%	25%	0%
2017	43%	35%	21%	1%
2018	38%	42%	20%	0%
2019	42%	43%	16%	0%
2020	61%	25%	14%	1%
2021	56%	23%	21%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

Tabla 11 | Precio promedio implícito de PCR para las ventas con origen en la planta Pico Truncado según el destino de las ventas en granel. Periodo 2015-2021.

Año	Santa Cruz	Chubut	Tierra del Fuego	Otros
2015	\$ 1.531	\$ 1.422	\$ 1.075	S/N
2016	\$ 2.170	\$ 2.048	\$ 1.566	\$ 1.729
2017	\$ 2.817	\$ 2.503	\$ 2.158	\$ 2.085
2018	\$ 5.004	\$ 3.319	\$ 2.964	\$ 2.159
2019	\$ 7.242	\$ 5.793	\$ 5.355	\$ 4.203
2020	\$ 10.877	\$ 8.651	\$ 8.309	\$ 9.044
2021	\$ 14.726	\$ 11.677	\$ 12.068	S/N

Fuente: Elaboración propia a partir de información obrante en autos.

82. De la Tabla 10 se puede apreciar que los principales destinos de las ventas en granel realizadas de la planta Pico Truncado son las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que entre las tres representan casi el total de las ventas totales dentro del Caso 4.
83. En la Tabla 11 se puede observar el precio promedio implícito de las provincias de destino. Al comparar los precios de los destinos más representativos, Chubut y Santa Cruz, se observa que en el periodo 2015-2021, hay un diferencial de precios positivo de Santa Cruz con respecto a Chubut, que en promedio es del 22%. Sin embargo, este diferencial exhibe un comportamiento altamente volátil, encontrándose en el 7% en los años 2015-2016, ascendiendo hasta alcanzar un pico del 51% en 2018, y luego reduciéndose abruptamente hasta ubicarse en torno al 26% entre 2019 y 2021.
84. Dada la elevada volatilidad observada, no resulta posible determinar que exista un diferencial de precios significativo sistemático entre estos mercados que responda a una práctica discriminatoria con fines explotativos.
85. Con respecto a Tierra del Fuego, que explica el 19% promedio de las ventas de la planta, se advierte que sus precios son inferiores a los precios de Santa Cruz y Chubut, excepto por el año 2021. En el caso de esta provincia, se recuerda que los precios informados no incluyen los márgenes de PCR porque se trata de ventas a una subsidiaria. Por ese motivo, no resulta comparable.

IV.5. Análisis de los efectos sobre el interés económico general

86. A partir de lo expuesto, y teniendo en cuenta que los precios promedio analizados se encuentran netos de IVA, fletes, bonificaciones y devoluciones, es posible verificar la existencia de una práctica de discriminación de precios por parte de PCR en la provincia de Chubut.
87. Resumiendo lo analizado en la sección anterior:
 - (i) En el Caso 1, realiza una discriminación de precios desde su planta en Comodoro Rivadavia, mediante la cual cobra un sobrecosto en las ventas de cemento Portland en bolsa dirigidas hacia el mercado provincial de Chubut, con respecto a las ventas desde esa misma planta a los mercados de Rio Negro y Neuquén.
 - (ii) En el Caso 2, realiza una discriminación de precios desde su planta en Comodoro Rivadavia, mediante la cual cobra un sobrecosto en las ventas de cemento Portland en granel dirigidas hacia el mercado provincial de Chubut con respecto a las ventas hacia el mercado de Neuquén.
 - (iii) En el Caso 3, las ventas de cemento Portland en bolsa de la planta en Pico Truncado hacia el mercado provincial de Santa Cruz exhiben precios superiores con respecto a las ventas hacia el mercado de Chubut, pero en una pequeña diferencia inferior al 10% que resulta muy pequeña para ser considerada explotativa.
 - (iv) En el Caso 4, las ventas de cemento Portland en granel desde su planta en Pico Truncado a los mercados de Santa Cruz y Chubut exhiben en diferencial positivo entre ellos que resulta muy volátiles en el transcurso del periodo analizado para concluir que son el resultado de una práctica discriminatoria explotativa.

88. En los dos primeros casos, la diferenciación de precios ejercida se corresponde con la participación de mercado relativa de PCR en cada mercado, y su correspondiente poder de mercado.
89. No obstante, cabe destacar que el régimen de competencia establecido por la LDC solo prohíbe aquellos abusos de posición dominante que resulten perjudiciales para el interés económico general. En efecto, de acuerdo a las “*Guías para el análisis de casos de abusos de posición dominante de tipo exclusorio*”, aprobadas por esta CNDC en mayo de 2019¹⁰, “*el efecto probable sobre los consumidores y sobre el proceso competitivo de una conducta desarrollada por un agente económico con posición dominante es más importante que la forma específica de la conducta en cuestión para determinar si constituye un abuso punible según la LDC. (...) La LDC requiere distinguir entre situaciones en las cuales una conducta, un abuso de posición dominante, perjudica al interés económico general y situaciones en las cuales sólo se afectan intereses particulares de los agentes económicos involucrados*”.
90. En ese sentido, se advierte que las conductas de discriminación de precios de tipo explotativo que resultan de un abuso de posición dominante no siempre resultan lesivas para el interés económico general.
91. Para que la discriminación resulte violatoria de la LDC debe comprobarse que, en una situación de no discriminación, la empresa opte por cobrar a todos sus clientes un precio relativamente bajo, o bien que, en la misma situación, opte por cobrarle a todos un precio relativamente alto. La probabilidad de que ocurra una u otra alternativa depende del volumen vendido a cada grupo de clientes en la situación con discriminación. Si se verifica que la empresa le vende sustancialmente más al grupo de clientes que paga un precio más alto, entonces en una situación sin discriminación probablemente optará por mantener ese precio más alto y subir el precio más bajo. Esto implica que, en el caso en el cual no discriminar implica subir precios y no bajarlos, se considerará que la discriminación de precios no está generando un perjuicio al interés económico general. Esto se debe a que, en dicha situación, la alternativa de no discriminación implica perjudicar a compradores que estaban pagando un precio más bajo, sin beneficiar a los que estaban pagando un precio más alto.
92. En el caso bajo análisis, las ventas de la planta de PCR en Comodoro Rivadavia dirigidas al mercado de Chubut, donde se produce la discriminación de precios identificada en los Casos 1 y 2, representa un 56% de las ventas de cemento Portland en bolsa y un 71% de sus ventas en granel (según las Tablas 4 y 6).
93. De este modo, se comprueba que la incidencia relativa en las ventas del mercado geográfico donde PCR realiza la discriminación al alza es mayor que los mercados donde el precio es menor. Por ende, frente a una situación de no discriminación, se infiere que PCR tenderá a incrementar los precios para llevarlos al nivel superior, equivalente a aquél donde realiza la discriminación.

¹⁰ Sitio web de la CNDC.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guias_abuso_posicion_dominante.pdf

94. De producirse tal situación, los consumidores de los otros mercados donde actualmente cobra menor precio, a saber, las provincias de Río Negro y Neuquén en los Casos 1 y 2, deberán pagar un precio más caro que el que pagan actualmente. Eso reduciría las cantidades vendidas, conduciendo a un resultado negativo para consumidores y productores, lo cual implicará un perjuicio para el interés económico general.

IV.6. Consideraciones finales

95. En conclusión, a partir de las averiguaciones efectuadas en autos y el análisis realizado, esta CNDC considera que, si bien la evidencia sugiere que efectivamente PCR realiza una práctica de discriminación de precios en la provincia de Chubut a partir de su posición dominante, los efectos de la misma no alcanzan a configurar una lesión al interés económico general. Esto es así porque la estructura del mercado es tal que frente a un escenario de no discriminación el resultado final resultaría perjudicial al régimen de competencia.
96. Por los motivos expuestos, esta CNDC considera que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable a la luz de la LDC y corresponde archivar las presentes actuaciones.

V CONCLUSIONES

97. Por lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO ordenar el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 27.442.
98. Elévese el presente dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Hoja Adicional de Firmas
Dictamen de Firma Conjunta

Número:

Referencia: COND. 1795 - Dictamen - Archivo (Art.40 Ley 27.442)

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 17 pagina/s.

Digitally signed by Florencia Bogo
Date: 2024.09.26 13:58:10 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat
Date: 2024.09.26 14:53:16 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.09.26 17:05:51 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.09.27 06:42:17 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.09.27 09:57:01 -03:00

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.09.27 09:57:03 -03:00