



356

CASO 552

BUENOS AIRES, 10 SEP 2001

VISTO el Expediente Nro. 064-002835/2000 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMIA, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el VISTO, se inició como consecuencia de la denuncia efectuada por la ASOCIACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJE DE BUENOS AIRES (AVIABUE), contra las firmas UNITED AIR LINES INC., AMERICAN AIRLINES INC. y BRITISH AIRWAYS PLC., por presunta violación a la Ley N° 25.156 el día 7 de Marzo de 2000 ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado dependiente de la SECRETARÍA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Que la denunciante alegó que las firmas denunciadas habían incurrido en abuso de posición de dominio en sus respectivas rutas internacionales de vuelo, materializada en el país y más precisamente en la Ciudad de BUENOS AIRES, donde la denunciante ejerce su representación, a través de una política concertada a los fines de bajar las comisiones que perciben las agencias de viaje y turismo.

Que, la ASOCIACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJE DE BUENOS AIRES (AVIABUE) es una asociación civil que nuclea alrededor de TRESCIENTAS CINCUENTA (350) agencias de viajes y turismo que operan en la Ciudad de BUENOS AIRES; sus asociadas son empresas que prestan servicios de venta de



pasajes, alojamiento y servicios turísticos, y, también, asesoramiento en esas materias para quienes deseen recibirlo.

Que UNITED AIR LINES INC., es una firma estadounidense y es la transportadora aérea más grande del mundo (en base a los ingresos por pasajero-milla). Con una flota de alrededor de 600 (SEISCIENTOS) aviones, aeropuertos pivote (hubs) en las ciudades estadounidenses de CHICAGO, DENVER, LOS ANGELES, SAN FRANCISCO y WASHINGTON D.C., y puertas clave de salida internacional (key international gateways) en diversas ciudades del mundo.

Que AMERICAN AIRLINES INC., es una compañía constituida en 1934 y con existencia legal conforme a las leyes del Estado de DELAWARE de ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA; la misma es, en términos de ingresos por pasajero-milla, la segunda en importancia en dicha nación., contando con una flota de aproximadamente SETECIENTOS (700) aviones y aeropuertos pivote (hubs), y llegando a cerca de CIENTO SESENTA (160) destinos en su país y a alrededor de QUINIENTOS (500) destinos en el resto de AMÉRICA, EUROPA y el anillo del PACÍFICO. Dicha firma lidera la alianza global denominada "ONEWORLD" que integra conjuntamente con ciertas compañías aéreas. Entre sus principales competidores se encuentra UNITED AIR LINES INC.

Que BRITISH AIRWAYS PLC., es una compañía constituida bajo las leyes del REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA e IRLANDA DEL NORTE, formada en 1972 como resultado de la fusión entre BRITISH OVERSEAS AIRWAYS CORPORATION y BRITISH EUROPEAN AIRWAYS. La firma fue privatizada en 1987 y es la transportadora aerocomercial más grande del REINO UNIDO DE GRAN



*Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor*

BRETAÑA e IRLANDA DEL NORTE y de EUROPA y también una de las más importantes a escala global. Desde sus aeropuertos pivote, opera una flota de alrededor de TRESCIENTOS SESENTA (360) aviones y llega a cerca de DOSCIENTOS TREINTA (230) destinos en NOVENTA (90) países. Conjuntamente con AMERICAN AIRLINES INC., integra la alianza global "ONEWORLD" y entre sus principales competidoras, se encuentra UNITED AIR LINES INC.

Que las denunciadas son miembros de la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO (IATA), que es una asociación internacional privada creada en 1945 con la finalidad de fomentar el transporte aéreo en forma segura, regular y económica y crear los medios de colaboración entre las empresas de transporte aéreo, así como coordinar tarifas, sistemas y métodos de operación.

Que la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO (IATA) está compuesta por más de DOSCIENTAS CINCUENTA (250) compañías aéreas y sus normas, resoluciones y recomendaciones se aplican en todos los países porque se incorporan al derecho interno de los países cuando las aerolíneas de bandera miembros de la asociación, solicitan a sus respectivos gobiernos el reconocimiento de las mismas. A tal efecto, la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO (IATA) administra una serie de acuerdos entre sus socios como "IATA Passenger Tariff Coordinating Conferences", que coordina las tarifas de interconexión entre los socios, "Multilateral Prorate Agreement" por el cual se determina cómo se distribuyen entre las aerolíneas los ingresos provenientes de los vuelos conexiones, "Multilateral Interline Traffic Agreement", que regula las

W
E



*Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor*

condiciones de interconexión, "IATA Passenger Services Conferēnces", que establece estándares comunes en áreas tales como manejo de equipaje, emisión de billetes y criterios para la determinación de tarifas (millas y conversión de monedas) y "IATA Passenger Agency Programme" que es un acuerdo entre las aerolíneas y las agencias de viaje que sienta las condiciones bajo las cuales los agentes pueden emitir billetes de los socios.

Que la denunciante ratificó su denuncia con fecha 19 de Abril de 2000 ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 175 del CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN, de aplicación supletoria, conforme lo establece el artículo 56 de la Ley N° 25.156.

Que la ASOCIACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJE DE BUENOS AIRES (AVIABUE) ha denunciado que AMERICAN AIRLINES INC. y UNITED AIR LINES INC. concertaron reducir del NUEVE POR CIENTO (9%) al SEIS POR CIENTO (6%) las comisiones que las agencias de viajes perciben por la venta de pasajes aéreos enero del corriente año, lo que entiende puede tipificarse como una práctica concertada de tipo horizontal que constituye una infracción a la Ley de Defensa de la Competencia pues se trataría de un abuso de posición dominante en un mercado que además generaría un perjuicio al interés económico general.

Que con relación a la contemporánea y similar decisión tomada por BRITISH AIRWAYS PLC, la denunciante indicó que, siendo dicha empresa la única que actualmente cubre la ruta BUENOS AIRES - LONDRES - BUENOS AIRES, constituye un monopolio natural y que, a su entender podría calificarse como

W
WE



*Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor*

115

monopolio de hecho.

Que, posteriormente, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA corrió a las empresas denunciadas, el traslado que prevé el artículo 29 de la Ley N° 25.156 a fin de que brindaran las explicaciones que estimaran conducentes.

Que las firmas UNITED AIR LINES INC., AMERICAN AIRLINES INC. y BRITISH AIRWAYS PLC. han brindado sus explicaciones de conformidad con las previsiones dispuestas por el artículo mencionado en el considerando precedente.

Que UNITED AIR LINES INC. ha negado la existencia de concertación, ni política conjunta de ninguna naturaleza entre las denunciadas, afirmando que respecto de AMERICAN AIR LINES INC. sólo existe una competencia feroz. Asimismo, esta empresa sostuvo que la rebaja de las comisiones encontró su motivación en la necesidad imperiosa de competir en el mercado rebajando costos, como así también en la necesidad de dar respuesta a las decisiones adoptadas por otros transportadores en el marco de la libre competencia que rige en el país y en el mundo, lo que de ninguna forma violenta la competencia en el mercado de transporte aéreo, donde dicha empresa opera, y en el que no detenta una posición de dominio. Con respecto a la posición dominante en el mercado entre la REPUBLICA ARGENTINA y los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, la empresa mencionada argumentó que además de ella operan AEROLINEAS ARGENTINAS, LAPA, AMERICAN AIR LINES INC. LLOYD AEREO BOLIVIANO, AVIANCA, LAN CHILE, TAM, TRANSBRASIL, VARIG, MEXICANA DE AVIACION, LACSA y COPA y que el hecho de que algunas vueles en forma directa y otras con escalas no

925

W
SUE



*Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor*

115

obedece sólo a una decisión empresarial, sino que fundamentalmente a lo acordado bilateralmente por acuerdos de servicios aéreos entre la REPUBLICA ARGENTINA y terceros países que impiden, limitan o restringen el ejercicio de derechos de tráfico.

Que AMERICAN AIRLINES INC. presentó su descargo negando que haya existido concertación, defendiendo la legitimidad de la medida en tanto encuadra en las normas legales y reglamentarias vigentes y respeta las normas que rigen la relación contractual que la vinculan con las agencias de viaje. Por otra parte la empresa sostuvo que la decisión se motivó en la caída en las ventas de boletos y el aumento de los costos de operación como combustible, carga impositiva, tasas aeroportuarias y demás cargos cobrados por los concesionarios de aeropuertos. En relación a la posición de dominio que se le atribuyó en la denuncia, la empresa sostuvo que el criterio de definición del mismo no era ajustado ya que se encontraba sometida a la competencia de otras líneas aéreas como LAN CHILE, VARIG y AEROLINEAS ARGENTINAS, por lo que también consideró que no se podía demostrar la existencia de abuso de posición dominante por su parte.

Que BRITISH AIRWAYS PLC. negó la existencia de un monopolio en la ruta BUENOS AIRES-LONDRES por entender que tanto la autorización otorgada a AEROLINEAS ARGENTINAS para que opere dicha ruta aérea, como así también las diferentes opciones existentes para trasladarse al REINO UNIDO, aunque no sea en forma directa, así lo manifiestan. Asimismo afirmó que la vigencia o no de las normas "IATA" excedían el marco de la competencia de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

Que, de acuerdo a las facultades previstas en el artículo 24 de la Ley



*Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor*

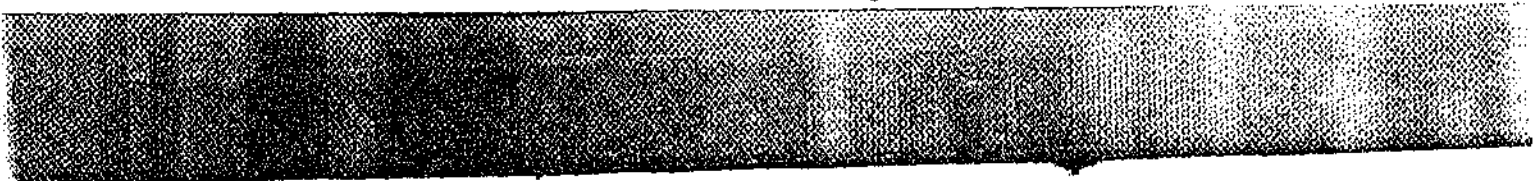
25.156, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA dispuso la recepción de declaraciones testimoniales de los señores MARCOS ESTEBAN ANTHONY, Gerente General de la firma CANADIAN AIRLINES; PEDRO ARNOLDO FULD, apoderado de la firma LUFTHANSA LINEAS AEREAS ALEMANAS S.A.; HERNAN DERTRY, propietario de la agencia de viajes y turismo FUN & TRAVEL S.R.L.; CARLA DANIELA DONADÍO responsable de la agencia de viajes y turismo SERVICIOS DE VIAJES Y TURISMO BIBLOS S.A.; e IGNACIO CASTELLANOS, apoderado de la firma mayorista TRAVELCLUB S.A..

Que asimismo se recabaron declaraciones testimoniales de empleados de las empresas denunciadas, señores CARLOS BRAGADO, Gerente General para la REPUBLICA ARGENTINA de la empresa UNITED AIRLINES INC. y CARLOS ALBERTO HARRINGTON, Gerente de Ventas en la REPUBLICA ARGENTINA de la empresa AMERICAN AIR LINES INC..

Que la ASOCIACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJE DE BUENOS AIRES (AVIABUE) contestó los requerimientos adicionales efectuados por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA y realizó diversas presentaciones espontáneas.

Que asimismo la denunciante solicitó medidas cautelares a las que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA no hizo lugar por los motivos que expuestos a fojas 2014 y 2027.

Que la SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE AEROCOMERCIAL, organismo dependiente de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, remitió informes a instancias de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.





Que, finalmente, la INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA), remitió información que obra a fojas 977/978 de autos.

Que para que una conducta pueda ser encuadrada en el marco del artículo 1° de la Ley N° 25.156 como abuso de posición dominante, es necesaria la existencia de sujetos que ocupen una posición de dominio en el mercado involucrado y que abusen de ella de tal modo, que la conducta pueda resultar un perjuicio para el interés económico general.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha emitido su dictamen, concluyendo que los resultados de la investigación, han mostrado que no se han configurado las circunstancias necesarias para que la reducción del porcentaje de comisión sobre la emisión y venta de pasajes aéreos llevada a cabo por las denunciadas haya tenido por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o abusar de una posición dominante en los mercados afectados de modo que resulte perjuicio del interés económico general debido a la ausencia en primer lugar, de ciertas condiciones consideradas en este caso necesarias para tipificar como dominante la posición de las denunciadas en los mercados relevantes - a saber la falta de competencia sustancial - como tampoco para considerar suficientemente probable la existencia de una acción concertada entre las denunciadas para la reducción del citado porcentaje - como ser: a) acción paralela a la de las denunciadas por parte de competidores de relevancia dada la estructura y dinámica de los mercados relevantes analizados, y b) suficientes elementos facilitadores para la efectivización y permanencia de la concertación imputada -; y, en segundo lugar, perjuicio al interés

W
SUE



*Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor*

económico general como disminuciones de la cantidad ofertada de servicios de aerotransporte o de la calidad del servicio o aumentos de tarifas imputables a la conducta denunciada; siendo que, por otra parte, caben esperar ganancias de eficiencia que mejoren la asignación de recursos de la economía como resultado de la conducta objetada.

Que por todo lo expuesto, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluyó que UNITED AIR LINES INC., AMERICAN AIRLINES INC. y BRITISH AIRWAYS PLC. no incurrieron en alguna de las prácticas encuadradas en la Ley N° 25.156 y recomendó que se acepten las explicaciones brindadas por las mismas.

Que el suscrito comparte los términos de dicho dictamen, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, y cuya copia autenticada se incluye como Anexo I y es parte integrante de la presente.

Que el infrascripto es competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley N° 25.156 .

925

Por ello,

EL SECRETARIO DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y LA DEFENSA
DEL CONSUMIDOR

RESUELVE:

ARTICULO 1°. - Aceptar las explicaciones brindadas por UNITED AIR LINES INC.,

W
SUE



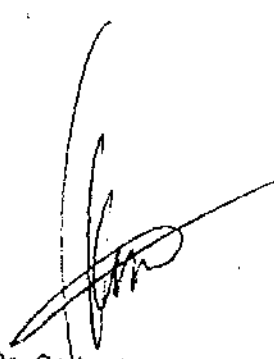
Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor

AMERICAN AIRLINES INC. y BRITISH AIRWAYS PLC., con arreglo a lo previsto por el artículo 31 de la Ley 25.156 y disponer el archivo de las actuaciones citadas en el visto.

ARTICULO 2º -Considérese parte integrante de la presente, al dictamen emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA con fecha 27 de Agosto del año 2001, que en CINCUENTA Y TRES (53) fojas autenticadas se agrega como Anexo I.

ARTICULO 3º. - Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION N° 115


Dr. Carlos Winograd
Secretario de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARDO R. MUÑOZ
SECRETARIO
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Expte. 064-002835/2000(C. 552)

Dictamen N° 356/2001

BUENOS AIRES, 27 AGO 2001

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos a su consideración el presente dictamen refendo a las actuaciones que tramitan bajo Expediente N° 064-002835/2000, del registro del Ministerio de Economía, iniciadas como consecuencia de la denuncia formulada por los Sres. Mano Zirolli y Verónica Reinhold en representación de la ASOCIACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJES DE BUENOS AIRES (AVIABUE), contra las firmas UNITED AIRLINES INC., AMERICAN AIRLINES INC. y BRITISH AIRWAYS Plc., por presunta violación a la Ley 25.156.

I.- Sujetos intervinientes:

I.1.- La entidad denunciante, efectúa su presentación, origen de estas actuaciones, con el objeto que esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia tome conocimiento de los hechos denunciados.

I.2.- De la denuncia incoada surge como sujeto alcanzados, tal como ya fuera refendo, las firmas AMERICAN AIRLINES, UNITED AIRLINES y BRITISH AIRWAYS, y la conducta denunciada es abuso de posición de dominio en sus respectivas rutas internacionales de vuelo, materializada en el país y más precisamente en la ciudad de Buenos Aires, donde el denunciante ejerce su representación, a través de una política concertada a los fines de bajar las comisiones que perciben las agencias de viajes y turismo.

925



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115
 Dr. EDGARDO R. NUÑEZ
 Com. Nat. de Def. de la Competencia

II.- Otras consideraciones relevantes respecto a las partes intervinientes

II.1.-Denunciante:

II.1.1.- AVIABUE es una asociación civil que nuclea a alrededor de trescientas cincuenta agencias de viajes y turismo que operan en Buenos Aires. Sus asociadas son empresas que prestan servicios de venta de pasajes, alojamiento y servicios turísticos y también asesoramiento en esas materias para quienes deseen recibirlo.

II.1.2.- Actualmente, según lo informado por la denunciante, existirían alrededor de 3.300 agencias de viajes que conjuntamente emplearían alrededor de 36.000 personas y el ingreso estimado por la venta de pasajes aéreos representaría alrededor del 50% de los ingresos totales de las agencias, siendo la facturación por pasajes aéreos internacionales tres veces mayor a la de cabotaje.

II.2.-Las denunciadas:

II.2.1.- United Airlines es una empresa estadounidense y es la transportadora aérea más grande del mundo (en base a los ingresos por pasajero-milla). Con una flota de alrededor de 600 aviones, aeropuertos pivote (*hubs*) en Chicago, Denver, Los Angeles, San Francisco y Washington DC y puertas clave de salida internacional (*key international gateways*) en Tokio, Londres, Frankfurt, Miami y Toronto. Por sí misma llega a 133 destinos en los Estados Unidos y a 28 destinos en otros países y a más de 815 destinos alrededor del mundo a través de la alianza global denominada "Star Alliance" que conforma conjuntamente con Lufthansa, SAS, Air Canada, Thai Airways, Varig, Air New Zealand, Ansett, All Nippon, Singapore Airways, Mexicana, Austrian y British Midland.¹ Sus principales competidores en el mercado norteamericano son American Airlines (y sus transportadoras locales vinculadas American Eagle y Business Express) y Delta.

II.2.2.- American Airlines, es una compañía constituida en 1934 y con existencia legal conforme a las leyes del Estado de Delaware (EE.UU). La empresa es, en términos de

¹ Site oficial de la firma en Internet y Rigas Dogani *The Airlines business in the Twenty-first Century* (Routledge, Londres y New York, 2001).

925

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO P. NUÑEZ
 COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

ingresos por pasajero milla la segunda en importancia en los Estados Unidos de Norteamérica. Con una flota de aproximadamente 700 aviones y aeropuertos pivote (hubs) en Chicago, Dallas, Miami y San Juan (Puerto Rico) llega por sí misma a cerca de 160 destinos en su país y a alrededor de 500 destinos en el resto de América, Europa y el anillo del Pacífico (en algunos casos mediante códigos compartidos²). La firma lidera la alianza global denominada "Oneworld" que integra conjuntamente con British Airways, Qantas, Cathay Pacific, Ibená, Finnair, Lan Chile y Aer Lingus. Sus principales competidores son United Airlines (y su transportadora local vinculada United Express), Delta y Northwest Airlines.³

II.2.3.- British Airways, es una compañía constituida bajo las leyes del Reino Unido de Gran Bretaña, formada en 1972 como resultado de la fusión entre British Overseas Airways Corporation (fundada en 1940) y British European Airways (fundada en 1946). La firma fue privatizada en 1987 y es la transportadora aerocomercial más grande del Reino Unido y de Europa y también una de las más importantes a escala global. Desde sus aeropuertos pivote en Londres (Heathrow y Gatwick), opera una flota de alrededor de 360 aviones y llega a cerca de 230 destinos en 90 países. Como se mencionó, conjuntamente con AMERICAN AIRLINES integra la alianza global Oneworld. Sus principales competidoras son Lufthansa, United Airlines y Virgin Atlantic Airways.

II.2.4.- Las denunciadas son miembros de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA). Esta se trata de una asociación internacional privada creada en 1945, cuyo objeto es fomentar el transporte aéreo en forma segura, regular y económica y crear los

²Compartir Códigos ("code sharing") es una modalidad de cooperación entre aerotransportadoras que permite bajar la capacidad ociosa en los aviones. Implica diferentes grados de integración de actividades: desde una cooperación simple como es que la empresa A permita a otra B (que no vuela en la ruta de A) vender, con sus propios códigos asientos en los aviones de A hasta una integración global comercial y operativa que involucre decisiones conjuntas de A y B en cuanto a precio, capacidad, cronograma de salidas y otras materias importantes desde el punto de vista de la competencia. Cf. "Consolidation and Code Sharing: Antitrust Enforcement in the Airline Industry", exposición de Anne Bingaman, Assistant Attorney General de la División Antitrust del Departamento de Justicia de los EE.UU. en el Forum on Air and Space Law de la American Bar Association, enero de 1996.

³Site oficial de la firma en Internet y Rigas Dogani: *The Airline Industry in the Twenty-first Century*, (Routledge, Londres y New York, 2001).

925

Handwritten notes and signatures on the left margin.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

118

DR. EDGARDO R. NUÑEZ
SECRETARIO
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

medios de colaboración entre las empresas de transporte aéreo, así como coordinar tarifas, sistemas y métodos de operación.

II.2.5.- IATA está compuesta por mas de 250 compañías aéreas y sus normas, resoluciones y recomendaciones se aplican en todos los países porque se incorporan al derecho interno de los países cuando las aerolíneas de bandera miembros de la asociación solicitan a sus respectivos gobiernos el reconocimiento de las mismas. A tal efecto, IATA administra una serie de acuerdos entre sus socios como IATA Passenger Tariff Coordinating Conferences, que coordina las tarifas de interconexión entre los socios, Multilateral Prorate Agreement por el cual se determina cómo se distribuyen entre las aerolíneas los ingresos provenientes de los vuelos conexiones, Multilateral Interline Traffic Agreement que regula las condiciones de interconexión, IATA Passenger Services Conferences, que establece estándares comunes en áreas tales como manejo de equipaje, emisión de billetes y criterios para la determinación de tarifas (millas y conversión de monedas) y IATA Passenger Agency Programme que es un acuerdo entre las aerolíneas y las agencias de viaje que sienta las condiciones bajo las cuales los agentes pueden emitir billetes de los socios. Al respecto tanto United Airlines como American Airlines informan que acatan todas las resoluciones de IATA con excepción de las referidas a tarifas y comisiones de las agencias de viajes, lo que les está vedado por la legislación de defensa de la competencia de su país de radicación.

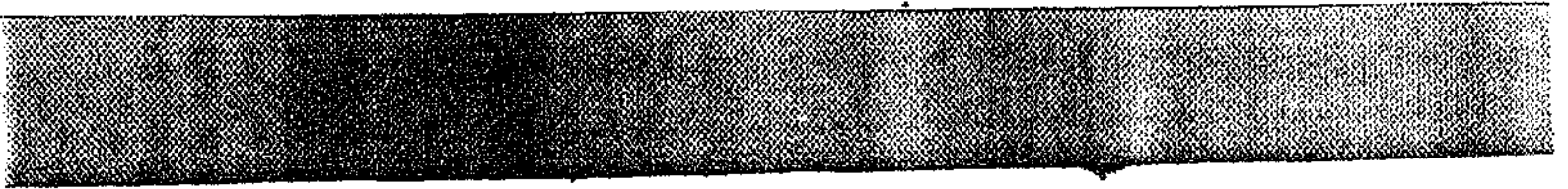
III.- La Denuncia:

III.1.- Sostiene la denunciante que la industria del turismo en la República Argentina se ha desarrollado fuertemente en la última década, convirtiéndose en la segunda industria en términos de obtención de divisas y que, de acuerdo a datos estadísticos de la Dirección Nacional de Transporte Aero comercial el total de pasajeros transportados creció un 101,2% entre 1990 y 1997.

III.2.- Asimismo afirma que si bien existió un cierto incremento en la cantidad de compañías aéreas que concurren al mercado global que tienen como destino o partida la Ciudad de Buenos Aires, la oferta no se ha multiplicado para cada uno de esos destinos.

925

Handwritten signatures and initials, including 'J', 'W', and 'B'.





Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIDEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO PANUÑEZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Como evidencia señala que United Airlines y American Airlines concentran casi el 80% de los pasajes entre Buenos Aires y ciudades de Estados Unidos y que British Airways es la única que realiza vuelos directos entre Buenos Aires y Londres, cálculo que para las agencias de viajes y turismo representa más del 80% de su expendio. También explica que las agencias de viajes cuentan como la parte más importante de sus ingresos a las comisiones percibidas por los servicios que prestan, de las cuales el servicio de venta de pasajes es uno de los más importantes y que la venta de pasajes a través de las agencias de viajes representa el 80% del total.

III.3.- Señala asimismo, mediante un relato de los hechos acaecidos, que American Airlines y United Airlines concertaron reducir del 9% al 6% las comisiones que las agencias de viajes perciben por la venta de pasajes aéreos en el breve lapso de un mes (enero de 2000), lo que entiende puede tipificarse como una práctica concertada de tipo horizontal y constituye una infracción de la Ley de Defensa de la Competencia pues indudablemente importa una distorsión, limitación, o restricción a la competencia, tratándose de un abuso de posición dominante en un mercado, que además genera un perjuicio al interés económico general.

III.4.- Con relación a la contemporánea y similar decisión tomada por British Airways, el denunciante indica que, siendo la precitada empresa la única que actualmente cubre la ruta Buenos Aires - Londres - Buenos - Aires, constituye lo que nuestra Ley Fundamental denomina "monopolio natural" y que, a su entender podría calificarse como monopolio de hecho.

III.5.- Por otro lado, sostiene la denunciante que del juego armónico de las normas IATA, régimen normativo al cual se encuentran adheridas las partes involucradas, surge la imposibilidad para las partes que integran el contrato, de modificar en forma unilateral las comisiones que perciben las agencias de viajes y turismo y como excepción podrían ser modificadas mediante un procedimiento en el que tuvieran participación todas las partes involucradas en la relación contractual, tal como fuera el caso de la modificación de las comisiones del 10% al 9% en la Argentina.

925

Handwritten signatures and initials.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDUARDO R. NUÑEZ
 COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

III.6.- A su vez, explica que la decisión de las denunciadas importa la reducción en un 33% del porcentaje de comisiones percibidas por las agencias en concepto de venta de pasajes aéreos y que a ese ritmo cabe esperar que en tres o cuatro años la comisión directamente no exista, o que se vea reducida a porcentajes ínfimos, que ni siquiera justifiquen la conservación de una agencia, lo que resultaría en perjuicio de los pasajeros. Por tanto, concluye con relación a la gravedad que la situación planteada acarrea a la denunciante, en el sentido QUE LAS LÍNEAS AÉREAS PRETENDEN TENER UNA FUERZA DE VENTAS GRATIS, QUE TRABAJEN PARA ELLAS SIN COSTO ALGUNO, Y SIN RESPONSABILIDAD DE SU PARTE, como así también que EL AGENTE DE VIAJES ESTÁ CONDENADO A DESAPARECER O A TRABAJAR SIN RETRIBUCIÓN ALGUNA (las mayúsculas corresponden al denunciante) (fs. 16/17).

III.7.- Al respecto, referencia comunicaciones que cursara con las firmas alcanzadas por la denuncia mediante cartas-documento, donde les señalara y advirtiera el peligro de las medidas implementadas, obteniendo en tal sentido diversas respuestas, a saber: 1) AMERICAN AIRLINES, desconoció cualquier intencionalidad atribuida por la denunciante y sostuvo que su conducta se ajusta y se ajustó al régimen legal vigente y advierte que la medida adoptada no se limita al ámbito local ni a su propia empresa, 2) UNITED AIRLINES no contestó la intimación al momento de la denuncia y, 3) BRITISH AIRWAYS manifestó entre otros términos que la decisión adoptada respondía a dos razones, la primera estaba directamente relacionada con el hecho que sus competidores habían bajado las comisiones, y por lo tanto se veía obligado a hacerlo en el mismo sentido y la segunda tuvo que ver con una política empresarial por la cual continuamente revisan sus costos operativos.

III.8.- Con referencia a la especial situación de Aerolíneas Argentinas, se relata que el 28 de enero de 2000, con 24 hs de antelación al momento en que los funcionarios de American Airlines finalizaban su gestión en nuestra aerolínea de bandera, la firma notificó a las agencias de viajes la rebaja de las comisiones del 9% al 6% que se haría efectiva a partir del 1º de mayo. Sin embargo, bajo la nueva dirección, la empresa rectificó su decisión y siguió respetando el 9% de comisión.

025

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Dr. EDGARDO F. NUÑEZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

III.9.- En síntesis, la conducta que se denuncia consiste en el abuso de posición dominante y la concertación para rebajar unilateralmente el porcentaje de comisión sobre la venta de pasajes aéreos por el que las aerotransportadoras denunciadas remuneraban a las agencias de viajes y turismo la refenda venta, en contravención a la normativa IATA que rige la materia, resultaría en perjuicio de las agencias de viaje y turismo y de los usuarios de sus servicios.

III.10.- Con la finalidad de probar lo denunciado, el denunciante aportó la siguiente prueba: i) instrumental: Resolución del 8/10/99 de la CNDC (fs. 74/104), y ii) informativa: se oficie a "El Cronista", a "La Nación", a "Clarín", a "BAE" y a "La Razon", a los efectos que se expidan sobre la autenticidad de los recortes periodísticos obrantes a fs. 37 y 37vta., 38, 39, 40, 41, 42 y 42 vta., 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 de autos.

IV.-El Procedimiento:

IV.1.- Esta Comisión Nacional recibió con fecha 07 de marzo de 2000 la denuncia que dio origen a estas actuaciones, la que fue presentada de conformidad con lo previsto con las normas de procedimiento de la ley 25.156. Mediante acta labrada con fecha 19 de abril, se procedió a tomar declaración testimonial al denunciante, a fin de ratificar sus dichos de conformidad con lo previsto en el artículo 175 del CPPN. de aplicación supletoria según lo establece el artículo 56 del citado cuerpo legal.

IV.2.- Posteriormente, se comió traslado de la denuncia a las firmas AMERICAN AIRLINES, UNITED AIRLINES y BRITISH AIRWAYS, a los fines que brindaran las explicaciones que estimara conducentes, según lo prescripto por el art. 29 de la ley de la materia.

IV.3.- Las explicaciones de United Airlines:

IV.3.1.- La firma comienza por reconocer las bajas de las comisiones por venta de pasajes internacionales del 9% al 6% a partir del 17 de Febrero de 2000, lo que obedeció a una decisión adoptada el 16 de enero de ese año. Por ello, niega que las agencias no hayan sido advertidas con antelación de la medida, como así también denuncia que las

025

Handwritten signatures and initials



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

113

Dr. EDGARDO R. NUÑEZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

mismas estaban perfectamente alertadas desde hacia varios años que las comisiones se iban a ir reduciendo hasta quizá desaparecer, debido a los altos costos que significan para las transportadoras y así también por la incidencia de la venta cada vez mas creciente por la vía informática.

IV.3.2.- La denunciada explica que en un contexto de reducción tarifaria y de aumento del público viajero, se obtendrán mayores ganancias por volumen de operaciones, lo cual beneficiará a las agencias de viajes, habida cuenta que al ser empresas, operan de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda que rigen el mercado. Asimismo, del juego armónico de las normas que rigen la materia, esto es las normas IATA, surge la plena vigencia de la Res. IATA N° 824 que deja abierta la posibilidad de remunerar al agente de la manera y por el importe en concepto de compensación plena por los servicios prestados al transportista, lo que a su entender implica, por una parte, la libertad de fijar el valor de las comisiones y, por el otro, confirma la plena derogación de la Res. IATA N° 016 a, que fijaba comisiones por un tope máximo del 9%, la que ya había sido derogada en la reunión anual de Montreal de la última conferencia de tráfico IATA, celebrada entre el 19 y el 23 de julio de 1999.

IV.3.3.- Así, a manera de conclusión, la denunciada afirma que la rebaja de las comisiones encuentra su motivación en la necesidad impenosa de competir en el mercado rebajando costos y la necesidad de dar respuesta a las decisiones adoptadas por otros transportadores en el marco de la libre competencia que rige en el país y en el mundo, lo que de ninguna forma violenta la competencia en el mercado de transporte aéreo, donde opera, sobre el que no detenta una posición de dominio.

IV.3.4.- Con relación a la existencia de concertación, explica que entre United Airlines y American Airlines no hay concertación, ni política conjunta de ninguna naturaleza sino que sólo existe una competencia feroz y que tampoco existió concertación de ninguna naturaleza con British Airways. Asimismo expone que la decisión relativa a la rebaja de comisiones fue tomada por United Airlines de modo individual y a nivel mundial

IV.3.5.- Con respecto a la posición dominante en el mercado entre la Argentina y los Estados Unidos, arguye que además de United Airlines operan Aerolíneas Argentinas,

925

Handwritten initials and signatures



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO ALVAREZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

LAPA, American Airlines, Lloyd Aéreo Boliviano, Avianca, Lan Chile, TAM, Trasbrasil, Vang, Mexicana de Aviación, Ecuatoriana de Aviación, LACSA, y COPA. Asimismo informa que el hecho de que algunas vuelen en forma directa y otras con escalas no obedece sólo a una decisión empresarial, sino fundamentalmente a lo acordado bilateralmente por acuerdos de servicios aéreos entre la República Argentina y terceros países que impiden, limitan o restringen el ejercicio de derechos de tráfico.

IV.3.6.- Asimismo entiende que como resultado de la decisión de reducción de comisiones con los intermedios el consumidor se verá ampliamente beneficiado por la incorporación de nuevas tecnologías que hacen a la seguridad y celeridad del transporte aéreo como a la reducción de tarifas y manifiesta que no obtuvo con la decisión ventaja competitiva alguna sino que sólo reaccionó a la decisión de otros transportadores para poder competir en el mercado. (fs. 381/96).

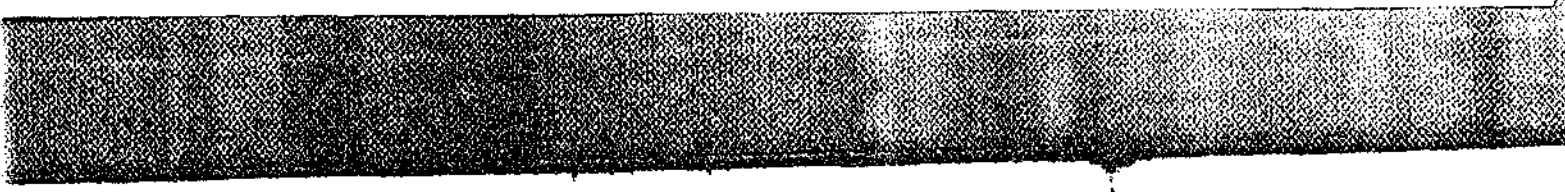
IV.3.7.- La prueba acompañada por UNITED AIRLINES ha sido la siguiente: DOCUMENTAL/INSTRUMENTAL: a) recortes periodísticos varios que dan cuenta del congreso y Workshop AVYT '99 (fs. 202/6), la UAL y el futuro de los agentes de viajes (211/3), b) copia simple del Resoluciones adoptadas en el XXVII Congreso Argentino de Agentes de Viajes y Turismo, c) tabla de arancelamientos comunicada por AMERICAN AIRLINES a las agencias (fs. 223), d) copia de las Res. IATA N° 016a, 016b, 049 y N° 824 (fs. 232, 236 y 251/3, vta., respectivamente) y e) cartas documento recibidas de Agencias de Viajes y respuesta (fs. 255/378).

IV.4.- Las explicaciones de American Airlines:

IV.4.1.- La firma se presentó ante esta Comisión brindando las explicaciones por las cuales entiende que la decisión no es arbitraria, intempestiva o imprevisible habiendo sido adoptada en el marco de una tendencia que en los últimos años se ha venido desarrollando a nivel mundial y que era de conocimiento de la denunciante. Asimismo defiende la legitimidad de la medida en tanto encuadra en las normas legales y reglamentarias vigentes y respeta las normas que rigen la relación contractual que la vinculan con las agencias de viajes, negando que haya existido concertación o abuso de posición dominante de American Airlines.

925

W f
 B
 H f





ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDUARDO GONZALEZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

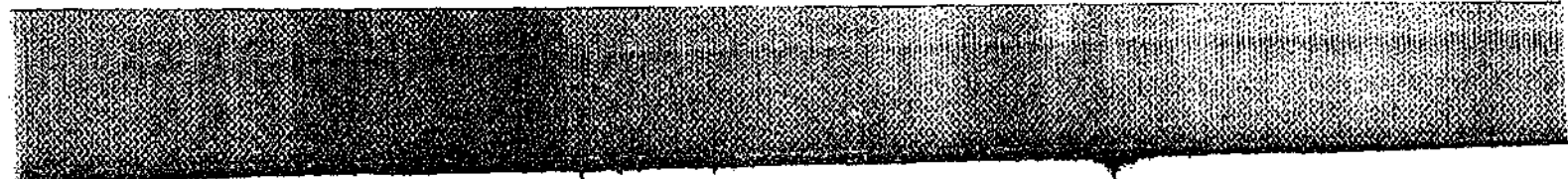
IV.4.2.- Al respecto entiende que la reducción de comisiones que fue efectivizada por American Airlines el día 15 de enero de 2000 fue imitada por otras líneas aéreas como British Airways y United Airlines. Asimismo informa que el primer precedente al respecto fue la decisión de Delta Airlines en los Estados Unidos de reducir drásticamente las comisiones por las ventas de pasajes a las agencias de viajes, decisión que fue seguida por otras líneas aéreas norteamericanas y se extendió a Europa y Asia. También informa que en el mercado norteamericano las comisiones oscilan entre el 2% y el 5% y más del 80% de las agencias cobran un arancel a los viajeros por el servicio de búsqueda y venta de pasajes.

IV.4.3.- En cuanto a nuestro país señalan que la Comisión Directiva de AMERICAN AIRLINES habría decidido el 15 de septiembre de 1999 el establecimiento de aranceles a cobrar al usuario de \$10 por tramo cuando las agencias realicen la emisión de pasajes internacionales a tarifas reducidas, interpretando que mediante este mecanismo han sabido compensar la comisión proporcionalmente más baja que reciben por la emisión de esos pasajes, siendo que las aerolíneas habrían hecho un esfuerzo para salir al mercado a tarifas promocionales. Al respecto entienden que similar mecanismo podrían establecer para la emisión de pasajes a tarifas normales cuya comisión se ha reducido.

IV.4.4.- Con relación a la motivación de la decisión cuestionada, informa que la misma ha respondido a la caída en la venta de boletos y aumento de los costos de operación, especialmente de aquellos no controlados por la empresa como combustible, carga impositiva, tasas aeroportuarias y demás cargos cobrados por los concesionarios de aeropuertos. La reducción de las comisiones es una tendencia a nivel mundial que responde a las necesidades de la industria. Asimismo informa que la reducción de las comisiones se tradujo en beneficios concretos para los usuarios del servicio que presta la empresa. Por ejemplo, la empresa ha comenzado a utilizar en las rutas entre la Argentina y los EE.UU. aviones Boeing 777, a los cuales se les quitaron varias filas de asientos para incrementar en un 15 % el espacio entre las butacas además de incorporar algunos detalles de confort. Asimismo informa que es intención de la compañías incrementar sustancialmente la cantidad de ofertas de pasajes con tarifas promocionales, similares a las realizadas durante 1999.

925

Handwritten signatures and initials





Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO R. NÚÑEZ

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

IV.4.5.- En referencia a la concertación denunciada estima que el hecho de que tres compañías aéreas hubieran decidido implementar la reducción en momentos más o menos cercanos en el tiempo no constituye una prueba irrefutable de la existencia de una concertación de precios, ya que en el caso de la industria del transporte aéreo la homogeneidad de los productos ofrecidos, la similitud en la estructura operativa y de costos de los distintos competidores lleva a que las distintas líneas aéreas adopten, en algunos casos y sin que exista concertación de políticas alguna, prácticas uniformes para la determinación de los precios de los pasajes aéreos a los fines de ser competitivos, lo que lleva a que se encuentren, en muchos casos, impedidas de adoptar políticas de precios marcadamente divergentes.

IV.4.6.- En relación a la posición de dominio en el mercado que la denunciante le atribuye, AMERICAN AIRLINES estima que el criterio de definición del mismo a nivel país - país no es ajustado y aún en ese caso los denunciados se encuentran sometidos a la competencia de otras líneas aéreas como Lan Chile, Vang, y Aerolíneas Argentinas. Asimismo tampoco considera demostrada la existencia de abuso de posición dominante en la medida en que no se encuentra probado el perjuicio al interés económico general. Finalmente afirma que sería injusto e improcedente continuar con el trámite de la denuncia porque no podría legítimamente pretenderse que las denunciadas se vieran obligadas a seguir subvencionando un pequeño sector de la economía, representado por las agencias de viaje, resultando ello en perjuicio de los consumidores finales, toda vez que una decisión como esa obligaría a las aerolíneas a incrementar los precios de los pasajes.(406/26)

925

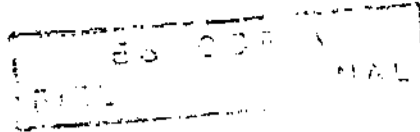
IV.5.- Las explicaciones de British Airways:

IV.5.1.- La firma niega la existencia de un monopolio en la ruta Buenos Aires - Londres por entender que tanto la autorización dada a Aerolíneas Argentinas para que opere en la citada ruta aérea, como así también las diferentes opciones existentes para trasladarse al Reino Unido, aunque no sea en forma directa, así lo manifiestan.

IV.5.2.- Al respecto informa que la firma opera la ruta Buenos Aires - Londres por autorización otorgada por los gobiernos de Argentina y del Reino Unido, la que también ha



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



[Signature]
Dr. EDGARDO E. NUÑEZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

sido otorgada a Aerolíneas Argentinas. Por tanto estima que no existe una posición de monopolio dado que Aerolíneas Argentinas también puede operar la ruta y los viajeros que desean trasladarse desde Argentina hacia el Reino Unido no están en modo alguno forzados a hacerlo por British Airways, pudiendo arribar mediante vuelos con escalas en Brasil a través de Varig, España a través de Iberia, Italia, a través de Alitalia, París a través de Air France, Alemania a través de Lufthansa, Holanda a través de KLM, Suiza a través de Swissair o EE.UU. a través de American o United. Lo único que favorece a la denunciada es la posibilidad de llegar sin escalas.

IV.5.3.- Así también entiende que la baja en los índices de ocupación en las aeronaves obliga a las compañías aéreas a rebajar las tarifas para incentivar su tráfico y para ello deben reducirse los costos en la medida de lo posible, por lo cual rechaza que la rebaja de las comisiones en cuestión, implique una afectación a la competencia y menos aún perjudicar a sus usuarios.

IV.5.4.- Finalmente, y luego de afirmar que la vigencia o no de las normas IATA exceden el marco de la competencia de esta Comisión Nacional, considera que la Res. IATA N° 016ª, no se encuentra vigente, dado que las Res. IATA N° 808 y N° 824, posteriores a aquella norma, no la mencionan, como así tampoco el Manual de Agentes de Viajes que contiene las resoluciones por las que se rige la relación entre el Transportista y el Agente.

V.- Prueba producida:

V.1.- Esta Comisión Nacional dispuso la recepción de declaración testimonial a las siguientes personas:

V.1.1.- El Señor Marcos Esteban Anthony, Gerente General de la firma Canadian Airlines quien, en lo sustancial, manifestó a fs. 1606/7. reconocer la existencia de planes de incentivos otorgados a las agencias de viajes y turismo, de acuerdo al volumen de ventas.

V.1.2.- Del Señor Pedro Arnoldo Fuld, apoderado de la firma Lufthansa Líneas Aéreas Alemanas S.A., quien expresó que las comisiones se han bajado por efecto domino a partir

925

[Handwritten notes and signatures]



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Dr. EDGAR MUÑOZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

del 1° de junio de 2000, debido a una respuesta mundial de reducción de costos, y localmente para equipar ventajas competitivas, para finalmente señalar que existen incentivos por volumen y crecimiento, no siendo ello estrictamente comisiones. (Cfr. fs. 1016/7).

V.1.3.- Del señor Hernán Dertry, en su carácter de propietario de la agencia de viajes y turismo Fun & Travel S.R.L., quien entre otros términos manifestara en la audiencia obrante a fs. 2129/30, que aquellas agencias que no den un valor agregado a su servicio y no manejen mejor sus recursos desaparecerían.

V.1.4.- De la señora Carla Daniela Donadio, responsable del área BSP de la agencia de viajes y turismo denominada Servicios de Viajes y Turismo Biblos S.A., quien en lo sustancial manifestara que recibe ingresos de parte de las de las compañías aéreas en concepto de comisiones e incentivos (Cfr. Fs. 2150/1).

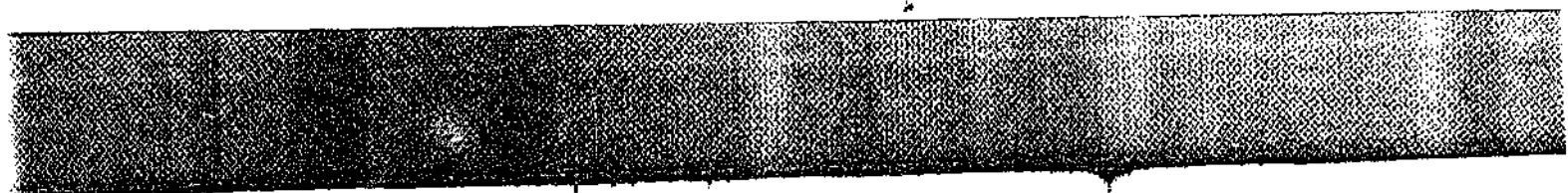
V.1.5.- Del señor Ricardo Omar Rodriguez, quien en lo sustancial manifestó a fs. 2154/5 que la baja en las comisiones lo afecta en la menor rentabilidad de los pasajes que dificulta la emisión directa con la aerolínea.

V.1.6.- Del señor Ignacio Castellanos, apoderado de la firma mayorista Travelclub S.A., quien manifestara -entre otros términos- que todas las compañías aéreas tienen una política de incentivos por producción anual para remunerar a las agencias de viajes mayoristas por la venta del pasajes, pero que en su caso nunca han llegado al incentivo. Asimismo, que ellos como agencia mayorista le dan el 10% de comisión a las agencias minoristas cuando se trata de un paquete turístico (Cfr. Fs. 2179/81).

V.2.- A su vez se recabó la declaración testimonial de los siguientes empleados de las denunciadas:

V.2.1.- Al señor Carlos H. Bragado, Gerente General para Argentina de la firma United Airlines, quien declaró en la audiencia de fs. 2172/3, que existen distintos tipos de comisiones: la comisión base y los incentivos y que los contratos con las agencias de viajes

925





Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

[Handwritten signature]
 Dr. EDGARDO R. NÚÑEZ
 S
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

permiten reducir las comisiones. Asimismo dijo que los incentivos no se aplican de modo universal, sino según un fin determinado.

V.2.2.- Al señor Carlos Alberto Harrington, Gerente de ventas en Argentina de American Airlines, quien a fs. 2185/6 manifestara que a aquellas agencias de viajes y turismo que trabajaran con ellos se les estaba reconociendo un 6% por ciento en concepto de comisión y esas agencias son las que poseen "chapa" y que reconoce una política comercial de incentivos basada en la producción por volúmenes de venta, con objetivos trimestrales, solo para las agencias de mayor producción.

V.3.- Asimismo, esta Comisión Nacional requirió a la entidad denunciante una serie de informes (fs. 442, 830, y 1010) relacionados fundamentalmente con datos del mercado en cuestión, habiendo sido los mismos debidamente cumplimentados e incorporados a la presente (Cfr. fs. 449/758, 832/975, y 1625, cumplimentada a fs. 1690/1933). Por otra parte, realizó con carácter espontáneo las siguientes presentaciones: i) fs. 983, hace saber una medida cautelar innovativa dictada por el Juzgado Nacional de 1° instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 9, Secretaría N° 18 de Salta; ii) fs. 1954/5 solicitud de medida cautelar de prohibición de innovar, contestada a fs. 2014, no haciendo lugar a la misma por encontrarse los hechos expuestos cautelados judicialmente; y iii) a fs. 2024/5, reitera la petición de la medida cautelar pero sobre hechos sobrevinientes distintos a los investigados en la instrucción de la causa, razón por la cual no se hiciera lugar a la misma (fs. 2027).

V.4.- En igual sentido, han sido requeridas las firmas denunciadas mediante autos que así lo dispusieran, tal como consta a fs. 821; 1007, 1009 y 1011; 2035/6 y 2146, recibiendo las siguientes contestaciones, a saber: American Airlines, fs. 828, 1633/6 y 2209/22; United Airlines, fs. 992/3; 1935/52; 2083/4 y 2101; y 2207, y British Airways, fs. 995/9; 2074/9; 2104/6 y 2170, respectivamente. Por otra parte, la firma United Airlines realizó presentaciones de carácter espontáneo a la presente investigación, incorporadas a fs. 788/819, 1638/88, 2068/72, 2112/26 y 2134/44.

V.5.- A efectos de recabar mayor información, la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, organismo dependiente de la Secretaría de Transporte, remitió informes a

925

[Handwritten notes and signatures]
 Sué
 W
 ef
 [Signature]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO ANRÉZ

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

instancias de esta CNDC, cuyas constancias obran a fs. 1001; 1021/605; 2022, 2029/33 y 2108/10, respectivamente.

V.6.- Finalmente, la International Air transport Association (IATA), remitió un informe cuya constancia obra a fs. 977/8 de autos.

VI.- La vinculación comercial y contractual entre las agencias de viajes y las transportadoras y su marco jurídico.

VI.1.- Con carácter previo al análisis de la procedencia de la conducta denunciada, cabe establecer cuál es la relación entre los actores intervinientes y el criterio jurídico que actualmente cobra vigencia y la rige.

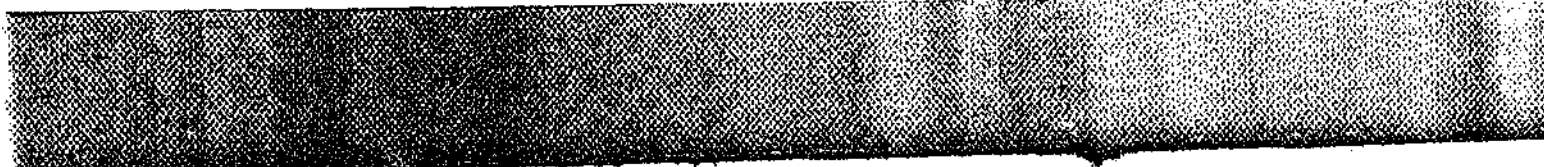
VI.2.- La relación entre las agencias y las transportadoras se encuentra regulada por la Resolución IATA N° 800 elaborada conjuntamente por ambas partes y de cumplimiento obligatorio. La misma establece entre otras cuestiones los criterios de admisión de las agencias para formar parte del acuerdo y revestir el carácter de "agencia IATA", los modos en que pueden operar, el tipo de contrato que las vincula con las transportadoras, el sistema de liquidación de sus ventas y las comisiones reconocidas y el modo de cobranza.

VI.3.- Por otra parte, la actividad de las agencias de viajes y turismo se encuentra normada por la Ley de Turismo N° 18.829 y por las Resoluciones de la Secretaría de Turismo que entre otras cuestiones contempla la necesidad de obtener una licencia para prestar los servicios. A su vez, la actividad de las aerotransportadoras internacionales requiere en primer lugar la concesión del servicio público en sus países de origen y luego la designación de las mismas como aerolíneas de bandera, en acuerdo de los acuerdos bilaterales previstos para el tráfico aéreo internacional, que resultan de la soberanía de los Estados sobre sus espacios aéreos.

VI.4.- La Resolución IATA N° 16^a, estipulaba el porcentual de las comisiones aplicadas por los transportadores aéreos, el que solo regía en caso que no hubiese una relación contractual entre las empresas aerocomerciales y los agentes de viaje, fue derogada a partir del 31 de julio de 2000. Dicha resolución fue reemplazada por la Resolución IATA N°

925

Handwritten signatures and initials.





Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

[Handwritten signature]
 Dr. EDUARDO NUÑEZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

002p, no aplicable a la República Argentina. En tal sentido, IATA, no tiene el poder de aplicar coercitivamente las disposiciones relativas a las comisiones, ya que si las aerolíneas lo consideraran conveniente, podrían modificar los términos de éstas en cualquier momento. Al respecto, la Resolución IATA N°824 que es el contrato modelo de agencias de viajes acreditadas a IATA, indica en la sección 9 de dicho contrato, que por la venta de transporte aéreo y los servicios que presten los agentes de viajes, el transportista en un acto unilateral remunerará al agente por el importe que oportunamente se exprese y se le comunique.

VII.- Análisis económico

VII.1.- Analizada la denuncia presentada, esta Comisión interpreta que la tesis subyacente en la misma puede enunciarse de la siguiente manera: las denunciadas habrían hecho un ejercicio ilegítimo del poder de mercado que gozan en los mercados en que operan al concertar su estrategia de fijación de los precios (comisiones) que abonan por los servicios de las denunciadas y que integran la cadena de producción de los servicios de transporte aéreo que prestan a los consumidores finales.

VII.2.- La verificación de la tesis precedente supone demostrar: i) la existencia de poder de mercado de las denunciadas y, de demostrarse lo precedente, ii) la existencia de posibilidades razonables por parte de las denunciadas de lograr el suficiente poder de compra frente a sus proveedoras del servicio de emisión de pasajes aéreos para que el abuso de posición dominante y la concertación denunciada sean posibles y sostenibles en el tiempo y, iii) la existencia de posibilidades razonables de que la práctica objetada resulte en perjuicio el interés económico general. Verificada esta tesis se estaría ante una infracción del Artículo 1° de la Ley N° 25.156.

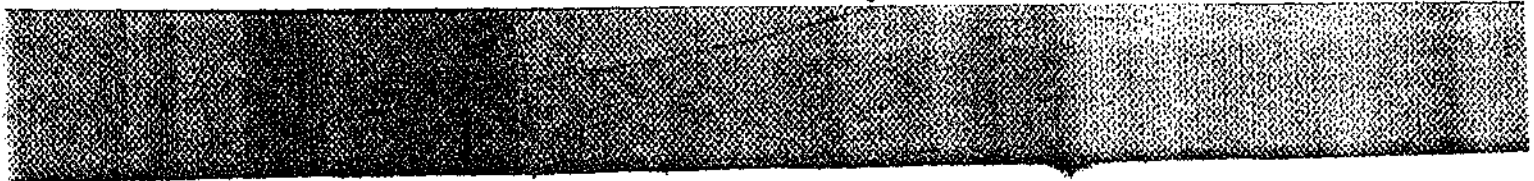
El poder de mercado de las denunciadas

VII.3.- Si bien existen distintas alternativas posibles para analizar la existencia de poder de mercado de las compañías de aerotransporte comercial, la más habitual utilizada por la doctrina, y especialmente para el caso del aerotransporte internacional, es el estudio de la

925

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]





Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 F. EL DEL ORIGINAL

115

DR. EDGARDO E. MUÑOZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

estructura y comportamiento del mercado de producto relevante definido por la ruta que conecta a través de vuelos directos y regulares dos ciudades cuyos aeropuertos constituyen "puertos de entrada y salida" de los vuelos internacionales de sus respectivos países.

VII.4.- El precitado criterio, excluye tanto a los vuelos que realizan escalas o conexiones como a los vuelos charter (no regulares). No obstante, en el caso de vuelos transcontinentales cuyo tiempo de vuelo es elevado, pueden incluirse las conexiones rápidas que permiten llegar al destino final. Como aproximación a la rapidez de una conexión, actualmente la Comunidad Económica Europea considera que una conexión que implica un tiempo adicional de vuelo del orden del 20% superior al vuelo directo, puede considerarse un sustituto cercano del vuelo directo al destino final y por lo tanto ser incluida en el mercado relevante.⁴

VII.5.- Lo precedente supone implícitamente que existe un grupo considerable de pasajeros para los cuales ni los vuelos con escalas o conexiones que adicionen mucho tiempo al viaje, ni los vuelos charter constituyen alternativas sustitutas de transporte. Este tipo de demanda altamente sensible al factor tiempo (*time-sensitive demand*) corresponde a los pasajeros que atribuyen un alto valor a la duración del viaje, prefiniendo estrictamente vuelos regulares y lo más directos posible hacia su destino final. La mayor parte de estos pasajeros viaja por motivos urgentes y/o de negocios por lo que suelen realizar sus reservas con poca anticipación.

VII.6.- Por otra parte, la demanda de transporte aéreo de los pasajeros turistas es más sensible a la tarifa y menos sensible a la duración del vuelo (*leisure or non - time sensitive demand*). En consecuencia, con relación a este tipo de pasajeros, las aerotransportadoras enfrentan la competencia de i) las firmas que operan la misma ruta mediante vuelos regulares directos, ii) las firmas que ofrecen el destino requerido mediante conexiones que pueden representar un tiempo adicional considerable de vuelo y iii) las firmas que ofrecen servicios charter.

⁴Exposición del Dr. Peña, miembro del staff técnico de la Dirección de Competencia de la Comunidad Económica Europea, Buenos Aires, marzo de 2001.

925

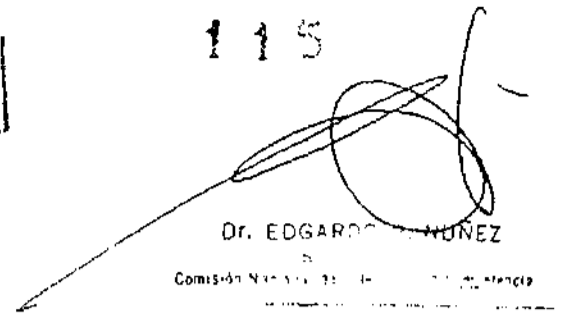
Handwritten notes and signatures on the left margin.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia


Dr. EDGARDO MUÑOZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

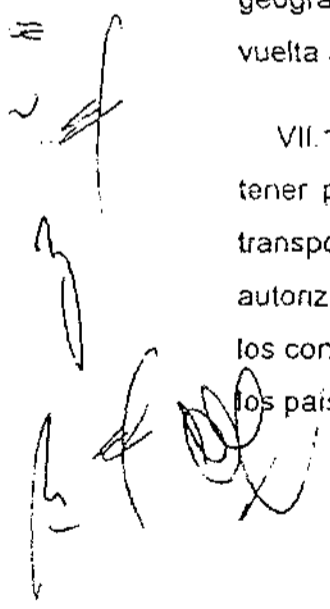
VII.7.- En consecuencia, la exclusión de la definición del mercado relevante de las conexiones no rápidas y los vuelos charter responde al supuesto implícito de que preocupa desde el punto de vista de la competencia el comportamiento de las aerotransportadoras en relación a la demanda sensible al tiempo, la que por su inelasticidad precio en comparación con la demanda no sensible al tiempo, tiene más probabilidades de ser objeto de un ejercicio ilegítimo de poder de mercado.

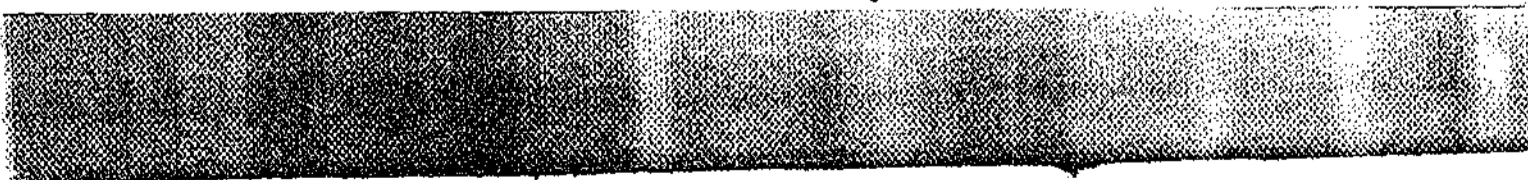
VII.8.- Por ello, esta Comisión entiende que la anterior definición del mercado de producto relevante es lo suficientemente restrictiva como para permitir una evaluación ajustada del poder de mercado de las denunciadas en el mercado de su producto final (servicio de transporte aéreo), al comprender sólo los productos o servicios que son sustitutos desde el punto de vista de la demanda sensible al tiempo, en razón de su calidad, precio y uso.

VII.9.- Con relación a la dimensión geográfica del mercado relevante corresponde apuntar que las normas IATA sobre el uso secuencial de cupones permiten a las aerolíneas aplicar diferentes condiciones y precios a un viaje de ida y vuelta partiendo desde un determinado país vis a vis los viajes de ida y vuelta que parten desde el exterior hacia ese determinado país. En consecuencia, esta norma impide a los pasajeros de un país arbitrar en función de los precios y otras condiciones comprando un pasaje de ida y vuelta, cuya ida se origine fuera del país, y realizar su viaje invirtiendo el uso de los cupones, transformando el cupón de la vuelta en cupón de ida y viceversa. Por ello el mercado geográfico relevante del servicio de transporte aéreo se restringe a los viajes de ida y vuelta al destino final que tienen como punto de partida la República Argentina.

VII.10.- Desde el punto de vista de la sustitución por el lado de la oferta, corresponde tener presente que actualmente tal sustitución se encuentra limitada en el mercado de transporte aéreo internacional por la necesidad de los operadores de contar con autorización de los gobiernos para operar las rutas internacionales, práctica que deviene de los convenios bilaterales sobre transporte aerocomercial suscriptos entre la mayor parte de los países.

325







ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

[Handwritten signature]
DR. EDUARDO NUÑEZ
5
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.11.- Básicamente, los acuerdos bilaterales estipulan que sólo podrán operar una ruta entre dos países las aerolíneas que los respectivos Estados designan como "aerolíneas de bandera", las que pueden ser una o varias por cada país. En consecuencia, la entrada de nuevos operadores en las rutas directas internacionales enfrenta una barrera de tipo legal, cuya importancia puede ser disminuida o incrementada, tanto por el ejercicio o no de la facultad de designar más de una "aerolínea de bandera" como por los requerimientos exigidos por cada Estado para tal designación, los que en muchos casos suponen restricciones relativas a la porción en manos de los residentes nacionales del capital accionario de la transportadora.

VII.12.- En consecuencia, la arbitranidad que signa la entrada de nuevos competidores en los vuelos internacionales directos no permite ampliar la definición del mercado relevante de producto en función del criterio de sustitución desde la oferta, ni atribuir a tales mercados un grado significativo de desafiability en función de la existencia de competidores potenciales inmediatos.

Transporte aéreo desde Buenos Aires hacia Londres

VII.13.- La estructura de la oferta en el servicio aéreo entre Buenos Aires y Londres está signada actualmente por la sola presencia de British Airways como oferente de vuelos directos y sin conexiones y por la existencia de competidores de importancia como Air France, Iberia y Lufthansa que, ofreciendo vuelos con conexiones relativamente rápidas vía París, Madrid y Frankfurt, respectivamente, exhiben cierta capacidad de disciplinamiento de la conducta de British Airways en la provisión del servicio sin conexiones. Al respecto corresponde destacar que, al momento del ejercicio de la práctica denunciada, Aerolíneas Argentinas - que es la otra firma legalmente autorizada a operar la ruta mediante vuelos directos (sin conexiones ni escalas) - había dejado de ofrecer el servicio⁵

925

[Handwritten initials]
W EP
3
H d

⁵ Los datos provistos por la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial indican que en 1998, Aerolíneas Argentinas transportó aproximadamente el 2% del total de pasajeros que viajaron al modo directo entre Buenos Aires y Londres, en 1999 y 2000 esta empresa no transportó pasajeros en esa ruta.



Ministerio de Economía
 Secretaría de Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

110
 Dr. EDGARDO R. NÚÑEZ
 Sr.
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.14.- Aplicando el criterio referido en la sección anterior de considerar una conexión rápida para vuelos intercontinentales aquellas que importan un tiempo adicional de vuelo no mayor al 20%, desde el punto de vista de la demanda sensible al tiempo pueden considerarse como sustitutos de los vuelos directos y sin escalas a Londres los servicios con conexiones via Paris, Madrid y Frankfurt, que ofrecen Air France, Lufthansa e Iberia, ya que adicionan entre 2 y 3,5 horas tanto al vuelo de ida como al de vuelta, lo que representa como máximo un tiempo adicional de vuelo del 20%, respecto al vuelo directo y sin escalas.

VII.15.- Contrariamente, no pueden considerarse sustitutos cercanos a los vuelos de Alitalia via Roma, porque la mayor parte de sus conexiones importan 5,5 horas adicionales ida y 4 horas adicionales vuelta, ni a los de United Airlines (via Estados Unidos), que importan unas 8 horas adicionales ida y 6,5 horas adicionales vuelta⁶.

VII.16.- Por tanto, el mercado relevante a los efectos de evaluar el poder de mercado de British Airways comprende tanto a los vuelos directos Buenos Aires – Londres como, al menos, los vuelos con conexiones via Paris, Frankfurt y Madrid.

VII.17.- Los datos que releva la Subsecretaria Transporte Aerocomercial no permiten una cuantificación precisa del tamaño del precitado mercado ni de la participación de British Airways en el mismo, debido a que sólo se relevan pasajeros transportados de modo directo entre dos puntos y no se tiene registro de los pasajeros que continúan su viaje hacia otros destinos haciendo conexiones. Por tanto es imposible discriminar cuántos pasajeros viajan a Londres pero su destino final es, por ejemplo Frankfurt o Paris y tampoco cuántos pasajeros de los relevados que viajan a, por ejemplo, Paris, continúan su viaje a Londres.

VII.18.- Así, el dato de 145.045 pasajeros transportados ida y vuelta a Londres en 1999, por un lado sobreestima el tamaño del mercado ya que muchos pueden ser viajeros

⁶ Fuente: CNDC en base al sistema accesible en Internet de Amadeus.net. Cabe destacar que también existen vuelos a Londres via San Pablo y Río de Janeiro (Vang, Vasp), respecto de los cuales no se cuenta con una estimación del tiempo adicional de vuelo, pero que podría eventualmente aproximarse a los consignados via Paris, Madrid y Frankfurt.

925

Handwritten signatures and initials on the left margin.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

EDUARDO R. NUÑEZ
 Secretario de la Comisión de Competencia

por motivos de turismo o negocios que siguieron viaje hacia otras ciudades de Europa y, por otro lado, subestima el tamaño del mercado ya que muchos viajeros llegan a Londres vía Madrid, Frankfurt y París.

VII.19.- No obstante lo explicado, las siguientes precisiones cuantitativas permiten inducir algunas conclusiones relativas al poder de mercado de la denunciada.

VII.20.- Como la participación de los vuelos directos a Londres en el conjunto de vuelos directos al continente europeo (12%)⁷ es algo menor que la participación de British en el total de vuelos tanto directos como con conexiones hacia el referido continente (13,9%)⁸, existirían en ese año al menos 20 mil pasajeros que utilizaron los servicios de la firma para llegar a otros puntos de Europa; por lo que el dato de 145 mil pasajeros transportados estaría sobreestimando el tamaño del mercado relevante en alrededor del 15%.

VII.21.- Contrariamente, el precitado dato estaría subestimando el tamaño del mercado relevante debido a que, como la participación del destino Alemania también es menor que la de su aerolínea de bandera en el conjunto del mercado europeo, al menos 20 mil pasajeros habrían sido transportados por Lufthansa vía Frankfurt hacia otras ciudades de Europa, entre las que cabe incluir Londres. Por otra parte, la estructura vigente de tarifas permite inducir que también existen pasajeros sensibles al tiempo llegando a Londres a través de las conexiones rápidas de Air France e Iberia, vía París, Madrid o Barcelona.

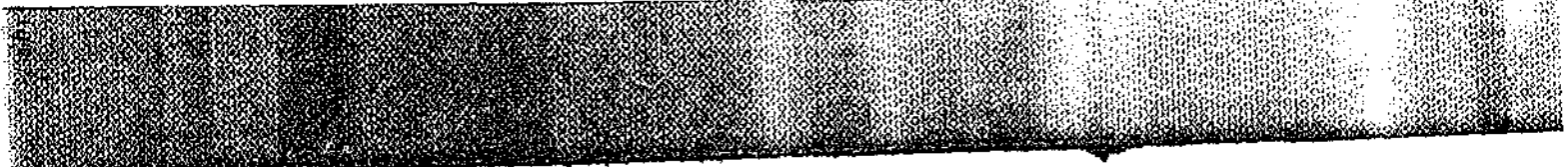
VII.22.- Se presenta en el subsiguiente cuadro las tarifas disponibles para viajar a Londres en temporada alta, intermedia y baja durante el año 2001 aportadas, a pedido de esta Comisión, por una agencia de viajes y turismo mayorista⁹

⁷ En base a datos de la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial.
⁸ Estimaciones presentadas por British Airways producidas por Air France (11/2001)
⁹ Obrante a fs. 2203.

25

[Handwritten signatures and initials]

[Handwritten signature]





ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARDO R. NUÑEZ

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Tarifas disponibles¹⁰ para viaje ida-vuelta Buenos Aires
- Londres, clase económica¹¹, estadía máxima 1 mes¹²,
saliendo y llegado de lunes a jueves.¹³

	Temporada ¹⁰		
	alta	intermedia	baja
AIR FRANCE*	1150	1150	900
ALITALIA*	1200	1200	900
AVIANCA	799	799	799
BRITISH AIRWAYS*	1150	1150	900
DELTA AIRLINES	1150	1150	900
IBERIA*	1250	1250	900
KLM	1074	1074	824
LUFTHANSA*	1150	1150	900
SWISSAIR	1199	1199	899
UNITED AIRLINES	1200		950
VARIG	1200	1200	800

* Alternativas consideradas sustitutas desde el punto de vista
de la demanda altamente sensible al tiempo.

VII.23.- El cuadro precedente muestra que: a) en temporada alta e intermedia, todas las alternativas que consideramos sustitutas para la demanda sensible al tiempo - a excepción de la de Iberia que es un poco mayor - presentan la misma tarifa (\$1150) que la de la denunciada y b) sin excepción, todas las alternativas consideradas, sustitutas para la demanda sensible al tiempo presentan la misma tarifa para la temporada baja (\$900) que la de la denunciada, siendo en general menores las tarifas de las alternativas que pueden ser sustitutas para la demanda no sensible al tiempo - a excepción de las de Alitalia y United Airlines.

¹⁰ Búsqueda realizada la primera semana de julio de 2001.

¹¹ Las tarifas son sensiblemente mayores para las clases primera y ejecutiva.

¹² Las tarifas varían sensiblemente según el tiempo máximo de estadía permitido (usualmente 1, 6 y 12 meses): por ejemplo la tarifa con estadía máxima de un año para temporada baja es de 3166 en British, de 3394 en Air France y de 3168 en Lufthansa.

¹³ Las tarifas con salida/llegada de viernes a domingo son alrededor de un 5% más caras.

¹⁴ La búsqueda consideró las siguientes temporadas: Alta: 01/07 al 31/07, Intermedia: 01/08 al 31/08, Baja: 01/08 al 31/08.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

Dr. EDGARDO C. GÓMEZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

El poder de mercado de British Airways

VII.24.- De la información presentada en los puntos precedentes se infiere que British Airways tiene una posición importante en el mercado de transporte aéreo directo y a través de conexiones rápidas en la ruta Buenos Aires - Londres, dada por una participación de mercado que si bien no puede considerarse que llegue al 100%, tampoco podría estimarse menor al 80% - 90%. Sin embargo, también se infiere que Lufthansa, Air France e Iberia ejercen una presión competitiva en el mercado lo suficientemente fuerte como para que los consumidores puedan hoy viajar sin conexión a Londres a través de British Airways a la misma tarifa que ofrecen las competidoras para sus servicios con conexión rápida. Mientras que, por otra parte, los viajeros menos sensibles al tiempo pueden acceder a tarifas menores de transportadoras con conexiones menos rápidas.

VII.25.- Como corolario de lo anterior y en referencia a la posibilidad de concertación y de abuso de posición dominante en la decisión de reducción de las comisiones de las agencias de viajes para el caso de British Airways, se puede adelantar lo siguiente.

VII.26.- Con relación a lo primero, que la eventual concertación debiera haber tenido lugar con sus competidoras más cercanas: Air France, Lufthansa, Iberia y eventualmente Aerolíneas Argentinas (competidor potencial) y no con las restantes denunciadas American Airlines y United Airlines, que operan en otros mercados¹⁵

VII.27.- Con relación a lo segundo que, pudiendo razonablemente considerarse a Air France, Iberia y Lufthansa fuertes competidores de British Airways en la prestación del servicio de aerotransporte entre Buenos Aires y Londres, no es posible tipificar como "dominante"¹⁶ la posición de esta última en tal mercado. Por tanto, por análogas razones y según se demostrará¹⁷, tampoco es posible inducir posición dominante (desde la demanda)

¹⁵ Aunque United Airlines ofrece un servicio a Londres que no puede considerarse una alternativa cercana desde el punto de vista de la demanda tanto en razón tanto del tiempo de vuelo adicional que importa, como de su precio.

¹⁶ El artículo 4º de la Ley 25.156 estipula que "una o más personas gozan de posición dominante cuando para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado nacional o en una o varias partes del mundo o, cuando sin ser la única no está expuesta a una competencia sustancial..." (cursivas propias).

En la sección sobre "El poder de compra de las denunciadas...", página 34 y ss.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

11

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDUARDO...
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

en el mercado de servicios de emisión de pasajes aéreos, ni deducir la figura de "abuso de posición dominante" en el precitado mercado, donde denunciante y denunciada convergen.

Transporte aéreo desde Buenos Aires hacia Nueva York

VII.28.- La oferta en el servicio aéreo entre Buenos Aires y Nueva York está signada por la existencia de varias aerotransportadoras que ofrecen el servicio. Al momento de radicada la denuncia, además de American Airlines y United Airlines, también eran importantes proveedores Lan Chile, Vang y Aerolíneas Argentinas. Actualmente Aerolíneas Argentinas suspendió el servicio, mientras que ha entrado Delta como nuevo proveedor.

VII.29.- Sin embargo, cuando se produjo la conducta objetada sólo las denunciadas y Aerolíneas Argentinas ofrecían vuelos directos (sin escalas ni conexiones) con destino a Nueva York. A diferencia del caso de los vuelos transcontinentales a Londres, no puede considerarse en este caso sustitutos cercanos desde la perspectiva de la demanda sensible al tiempo a los vuelos que llegan a Nueva York con conexiones. En este caso en que el tiempo de vuelo es menor (unas 10 horas tanto para la ida como para la vuelta), las conexiones actualmente existentes vía San Pablo (Vang), Santiago (Lan Chile), Atlanta (Delta) y Bogotá (Avianca) importan incrementos relativos a la duración de los vuelos directos en muchos casos sustancialmente mayores al 20%.

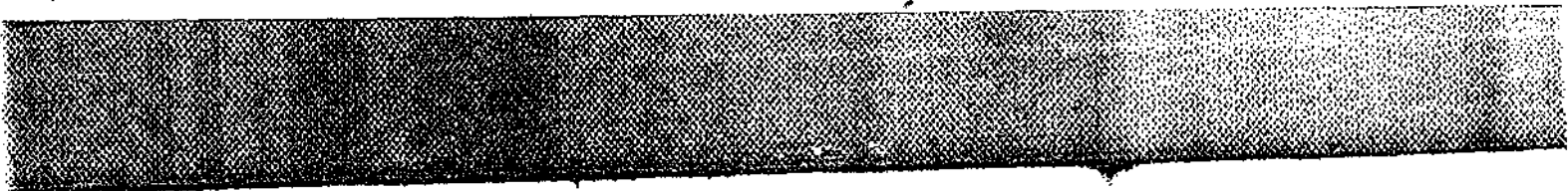
VII.30.- Por ejemplo, tanto la ida como la vuelta por Vang importan un tiempo adicional de vuelo de entre 3 y 13 horas respecto a los vuelos directos, según el vuelo que se tome. En el caso de Lan Chile, el tiempo adicional es similar, mientras que en el caso de los vuelos que actualmente se ofrecen vía Atlanta (Delta) el intervalo de tiempo se reduce a un lapso de 7.5 y 3 horas adicionales. En todos los casos relevados, el mínimo incremento de tiempo supera el 20% respecto al vuelo directo, mientras que el máximo llega a superar el 100%¹⁸

925

SW
W F

Handwritten signatures and initials

¹⁸ Fuente: CNDC en base a información sobre duración de vuelos disponible en Amadeus.net.





ES COPIA
FIEL ULL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARDO R. ALFREY
Sr.
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.31.- Por lo tanto, el mercado relevante a los efectos de evaluar el poder de mercado de American Airlines y United Airlines se restringe a los vuelos directos con destino a Nueva York, excluyendo los vuelos con conexiones.

VII.32.- Nuevamente por las razones expuestas en el caso de la ruta Buenos Aires – Londres, el total de 277.806 pasajeros transportados entre Buenos Aires y Nueva York que registra la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial sobreestima el tamaño del mercado relevante habida cuenta que incluye los pasajeros relativamente poco sensibles al tiempo que utilizaron la conexión con Nueva York para arribar a otra ciudad de América del Norte como destino final o aquellos sensibles al tiempo cuyo destino final fue la costa este de los Estados Unidos. Sin embargo, tal sobreestimación puede considerarse irrelevante, en este caso, habida cuenta de que Nueva York puede ser la única o la mejor conexión disponible para arribar a otros destinos de los EE.UU. desde Buenos Aires.

VII.33.- Por ello, las participaciones promedio entre los años 1994 y 1999 de American Airlines y United Airlines, que fueron del orden del 18% y 43%, respectivamente, (correspondiendo la participación restante 39% a Aerolíneas Argentinas), sólo bajo el criterio estricto de definición del mercado relevante por origen y destino final, pueden en algún grado no coincidir con la real participación de las denunciadas y sus competidoras en el mercado relevante, así como también el índice de concentración económica de Herfindahl – Hirschmann de 3330 puntos para el año 1999 podría en algún grado errar en cuanto a la estimación de la concentración de la oferta.

VII.34.- En consecuencia, a los efectos de una mayor precisión en cuanto a la dinámica de la competencia en los vuelos directos Buenos Aires – Nueva York cabe tener en cuenta la evolución de las participaciones en el total de pasajeros transportados entre las precitadas ciudades entre 1994 y 1999 la que permite inducir la existencia de competencia entre las denunciadas: mientras que la participación de American Airlines ha pasado del 0% al 30%, la de United Airlines ha decrecido, aproximadamente, desde el 58% hasta el 30%, mientras que la participación de Aerolíneas Argentinas se mantuvo estable entre el 30% y 40%.

925

Handwritten signatures and initials at the bottom left of the page.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDUARDO R. NAZZARI
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.35.- Asimismo corresponde destacar que la dinámica precedentemente descrita se produjo en un mercado en franca expansión, que creció alrededor del 50% entre 1994 y 1999. Sin embargo no todas las empresas replicaron la dinámica del mercado: mientras Aerolíneas Argentinas creció a una tasa anual promedio del 7% acompañando el ritmo de la expansión del mercado, United Airlines vio reducirse en aproximadamente un 4% el total de pasajeros transportados¹⁹ y, contrariamente, American Airlines, desde su entrada en 1995 y hasta 1999 logró un crecimiento anual promedio del 200% en el número de pasajeros transportados, que resultó en un incremento total entre 1995 y 1999 de algo más del 800%.

VII.36.- Adicionalmente, a fs. 2219 y ss, American Airlines ha presentado la evolución 1999-2000 de las menores tarifas aplicables para los destinos que opera. De la información presentada se puede deducir que sus tarifas para la clase turista han disminuido entre 1999 y 2000.

VII.37.- En 1999 el promedio de las menores tarifas económicas aplicables²⁰ se ubicó en un rango de entre \$1276 y \$806, con una media de \$894 y las menores tarifas promocionales fueron de entre \$649 y \$734 para todos los meses a excepción de junio, noviembre y diciembre, cuya media fue de \$686. En cambio, durante los doce meses del año 2000, el promedio de las menores tarifas económicas aplicables se situó en un rango de entre \$1045 y \$741, con una media anual de \$819 y las menores tarifas promocionales aplicables fueron de entre \$670 y \$599 para todos los meses a excepción de enero y julio, cuya respectiva media fue \$657. Por tanto, se observa que la caída de las menores tarifas promocionales aplicables entre 1999 y 2000 habría sido del orden del 4,4%, y de casi el 8% en el caso de las menores tarifas económicas aplicables.

VII.38.- Cabe notar que no se ha presentado similar reducción en las menores tarifas aplicables correspondientes a las clases primera y ejecutiva (*business*), sino que las

¹⁹ El importante crecimiento de casi el 19% logrado entre 1997 y 1999 no alcanzó a compensar las caídas de los años 1994 a 1996.

²⁰ La firma presentó series mensuales del promedio de las menores tarifas económicas aplicables (tanto para el caso de las "normales" como de las promocionales, ya que las tarifas económicas efectivas (tanto normales como promocionales) varían constantemente según un conjunto de parámetros tales como: temporada alta, media o

925

Handwritten signatures and initials on the left margin.



COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Derregulación
y la Defensa del Consumidor

Dr. EDGARDO E. NUÑEZ
S.P.
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

mismas han aumentado: en el caso de ejecutiva se pasó de un rango para 1999 de entre \$1746 y \$1798 a un intervalo de entre \$2263 a \$1950 para el año 2000, mientras que en el caso de primera se pasó de un rango de entre \$2932 a \$2847 a un intervalo de entre \$2932 a \$3652. Sin embargo, al respecto no debe perderse de vista que la mayor parte de los pasajeros independientemente de su sensibilidad al tiempo y los motivos de viaje, utilizan la tarifa económica, por lo que puede deducirse que el impacto neto de los cambios tarifarios sobre el gasto de los consumidores beneficia a la mayor parte de los mismos²¹

VII.39.- Por otra parte, se presentan a continuación las tarifas disponibles al consumidor final para viajar con destino final a Nueva York en temporada alta y baja para el año 2001 presentada a pedido de esta Comisión por una agencia de viajes y turismo mayonista²². Al respecto corresponde notar que las tarifas efectivas o disponibles a la fecha en que se realizó la búsqueda son algo mayores a los promedios informados por American Airlines para el primer semestre de 2001.

925

SUE
EW

baja y antelación de la compra.

²¹ Nótese que la clasificación de tarifas primera y ejecutiva está relacionada a las cualidades del servicio tales como comodidad de los asientos y catering y no con la duración del vuelo.

Obrante a fs. 2203.

[Handwritten signatures and initials]



COPIA FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARDO NUÑEZ
S.
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Tarifas disponibles²³ para viaje ida-vuelta Buenos Aires - Nueva York, clase económica²⁴, estadía máxima 1 mes²⁵, saliendo y llegando de lunes a jueves.²⁶

	Temporada	
	Alta	Baja
AMERICAN AIRLINES	1248	725
UNITED AIRLINES	1248	725
DELTA AIRLINES	1248	725
TAM	1045	892
T.A.C.A.	799	719
LAN CHILE	973	590
VARIG	945	570
AVIANCA	648	545

VII.40.- La estructura de precios muestra que los consumidores exigen, en términos generales, importantes reducciones de tarifas para aceptar un vuelo con conexiones y en transportadoras de menor renombre. Respecto a la tarificación de Delta (que ofrece vuelos con conexión via Atlanta), corresponde tener en cuenta que su entrada al mercado es reciente, por lo que su convergencia a las tarifas de United Airlines y American Airlines no puede tomarse como definitiva, no existiendo elementos para determinar fehacientemente la fortaleza de Delta como competidor de las denunciadas.

925

Transporte aéreo desde Buenos Aires hacia Miami

VII.41.- La oferta en el servicio aéreo entre Buenos Aires y Miami, análogamente a la ruta Buenos Aires - Nueva York, está signada por la existencia aerotransportadoras de importancia tales como Lan Chile y Vang, entre otras, que prestan el servicio a la vez que las denunciadas American Airlines y United Airlines. Al momento de radicada la denuncia,

²³ Búsqueda realizada al primera semana de julio de 2001.
²⁴ Las tarifas son sensiblemente mayores para las clases primera y ejecutiva.
²⁵ Las tarifas varían sensiblemente según el tiempo máximo de estadía permitido (usualmente 1, 6 y 12 meses): por ejemplo la tarifa con estadía máxima de un año para temporada baja es de 3166 en British, de 3394 en Air France y de 3168 en Lufthansa.
²⁶ Las tarifas con salida/llegada de viernes a domingo son alrededor de un 5% más caras.

Handwritten signatures and initials



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDUARDO R. RIVERA

Comisionado

todavía Aerolíneas Argentinas prestaba el servicio, el que fue recientemente suspendido a la vez que ha entrado Delta como nuevo proveedor a través de la conexión en Atlanta.

VII.42.- Al respecto corresponde precisar que, mientras en el año 1994 Lloyd Aéreo Boliviano, Lan Chile, Líneas Aéreas Paraguayas, Varig y Pluna ofrecían vuelos directos, los mismos fueron progresivamente reemplazados por vuelos con conexiones, por lo que, al momento de radicada la denuncia sólo las denunciadas y Aerolíneas Argentinas ofrecían vuelos directos (sin escalas ni conexiones) con destino a Miami.²⁷

VII.43.- Análogamente y por las mismas consideraciones vertidas en relación al servicio Buenos Aires - Nueva York, no pueden considerarse sustitutos cercanos desde la perspectiva de la demanda sensible al tiempo a los vuelos que llegan a Miami con conexiones. En este caso, el tiempo de vuelo hacia Miami es aún menor que hacia Nueva York (unas 9 horas tanto para la ida como para la vuelta) y las conexiones via San Pablo, Santiago y Bogotá importan tiempos adicionales de viaje de, como mínimo, 2,5 horas, que implica un incremento relativo a la duración del vuelo directo del orden del 30%.

VII.44.- Por tanto, el mercado relevante a los efectos de evaluar el poder de mercado de American Airlines y United Airlines se restringe a los vuelos directos con destino a Miami, excluyendo los vuelos con conexiones.

VII.45.- Nuevamente por las razones expuestas en el caso de las dos rutas previamente analizadas, el total de 641.849 pasajeros transportados entre Buenos Aires y Miami que registra la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial sobreestimaría el tamaño del mercado relevante habida cuenta que incluye los pasajeros relativamente poco sensibles al tiempo que utilizaron la conexión con Miami para arribar a otra ciudad de América del Norte como destino final o aquellos sensibles al tiempo cuyo destino final fue la costa oeste de los Estados Unidos. Sin embargo, tal sobreestimación puede

925

²⁷ Nótese que al menos hasta el primer semestre de 2000 American Airlines ofreció un servicio directo, lo que resultaba en una participación de alrededor del 3% en el total de pasajeros transportados.



COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115 -

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARDO...
Comisión...

considerarse irrelevante, en este caso, habida cuenta de que Miami puede ser la única o la mejor conexión disponible para arribar a otros destinos de los EE.UU. desde Buenos Aires.

VII.46.- Por tanto, las participaciones promedio entre los años 1994 y 1999 de American Airlines y United Airlines, que fueron del orden del 39% y 27%, respectivamente, (correspondiendo la participación restante a Aerolíneas Argentinas), sólo bajo el criterio estricto de definición del mercado relevante por origen y destino final, pueden en algún grado no coincidir con la real participación de las denunciadas y sus competidoras en el mercado relevante, así como también el índice de concentración económica Herfindahl Hirshchmann de 3406 puntos para el año 1999 podría en algún grado errar la estimación de la concentración de la oferta.

VII.47.- A su vez, en cuanto a la dinámica de la competencia en los vuelos directos Buenos Aires - Miami, cabe tener en cuenta la evolución de las participaciones en el total de pasajeros transportados entre las precitadas ciudades entre 1994 y 1999 la que permite inducir la existencia de competencia en el mercado: mientras que la participación de American Airlines se ha mantenido relativamente estable en el orden del 40%, la de United Airlines ha disminuido unos 10 puntos porcentuales, mientras que la participación de Aerolíneas Argentinas aumentó en análoga cuantía.

VII.48.- Asimismo corresponde destacar que la dinámica precedentemente descripta se produjo en un mercado relativamente maduro, que creció alrededor del 2% entre 1994 y 1999, cuando el total de pasajeros transportados a Estados Unidos creció un 19%²⁸. Sin embargo, análogamente al caso de la ruta Buenos Aires - Nueva York ha sido divergente: al menos hasta 1999 Aerolíneas Argentinas mostró un desempeño muy activo, creciendo a una tasa anual promedio del 10%, cuando el mercado habría crecido a una tasa promedio anual del 0,4%, mientras American Airlines también creció pero más moderadamente: una tasa promedio anual del 2,7% que le reportó un crecimiento entre puntas del 13,4%. Contrariamente, United Airlines muestra una contracción en el total de pasajeros

²⁸ Nótese que esto puede deberse al aumento de conexiones directas a ciudades como Nueva York, ya que muchos pasajeros que antes optaban por llegar a Nueva York via Miami ahora encuentran más facilidad para llegar directamente a esa ciudad.

25
Handwritten signatures and marks on the left margin.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

[Handwritten signature]
Dr. EDUARDO NUÑEZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

transportados: una caída de alrededor del 34% entre 1994 y 1999, que implica una tasa de crecimiento promedio anual negativa del 7%.

VII.49.- Adicionalmente, a fs. 2219 y ss, American Airlines ha presentado la evolución 1999-2000 de las menores tarifas aplicables para los destinos que opera. De la información presentada se puede deducir que sus tarifas para la clase turista, a diferencia de las tarifas con destino a Nueva York, han aumentado entre 1999 y 2000.

VII.50.- En 1999 el promedio de las menores tarifas económicas aplicables²⁹ fue de \$649, siendo la menor tarifa promocional aplicable de \$549 (disponible de agosto a octubre). En cambio, durante los doce meses del año 2000, el promedio de las menores tarifas económicas aplicables se situó en un rango de entre \$1045 y \$713, con una media de \$827 y las menores tarifas promocionales aplicables (para todos los meses a excepción de enero, junio y julio) fueron de entre \$549 y \$620, cuya respectiva media fue \$599.

VII.51.- Por tanto, puede estimarse que, a diferencia del caso de las tarifas hacia Nueva York, las tarifas de American Airlines hacia Miami se habrían subido: en promedio, las menores tarifas promocionales aplicables entre 1999 y 2000 experimentaron un aumento del orden del 9% mientras que las menores tarifas económicas aplicables se incrementaron casi el 27%. United, por su parte, ha informado disminuciones del orden del 9% para tarifas económicas hacia Miami entre marzo de 1999 y marzo de 2000, pero aumentos del orden del 4% y 10% para el periodo diciembre de 1999 a diciembre de 2000.

VII.52.- Cabe notar que se ha presentado similar tendencia en las menores tarifas aplicables correspondientes a las clases primera y ejecutiva (*business*), ya que las mismas han aumentado: en el caso de ejecutiva se pasó de un rango para 1999 de entre \$1626 y \$1675 a un intervalo de entre \$1675 a \$2070 para el año 2000, mientras que en caso de primera se pasó de un rango de entre \$2635 a \$2714 a un intervalo de entre \$2714 a

²⁹ La firma presentó series mensuales del promedio de las menores tarifas económicas aplicables (tanto para el caso de las "normales" como de las promocionales, ya que las tarifas económicas efectivas (tanto normales como promocionales) varían constantemente según un conjunto de parámetros tales como: temporada, alta, media o baja y antelación de la compra.

225

[Handwritten notes and signatures]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDUARDO H. NÚÑEZ
 Director General de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

\$3318. Sin embargo, al respecto no debe perderse de vista que la mayor parte de los pasajeros tanto de negocios como turistas utilizan la tarifa económica.

VII.53.- Por otra parte, se presentan a continuación las tarifas disponibles al consumidor final para viajar con destino final a Miami en temporada alta y baja para el año 2001 presentada a pedido de esta Comisión por una agencia de viajes y turismo mayorista³⁰. Al respecto corresponde notar que las tarifas efectivas o disponibles a la fecha en que se realizó la búsqueda son algo mayores a los promedios informados por American Airlines para el primer semestre de 2001.

Tarifas disponibles³¹ para viaje ida-vuelta Buenos Aires – Miami, clase económica³², estadía máxima 1 mes³³, saliendo y llegando de lunes a jueves.³⁴

	Temporada:	
	Alta	Baja
AMERICAN AIRLINES	1126	671
UNITED AIRLINES	1126	671
DELTA AIRLINES	1126	671
TAM	1045	617
LAN CHILE	973	568
VARIG	945	549
LLOYD BOLIVIANO	822	500
T.A.C.A.	799	799
COPA AIRLINES	617	617
AVIANCA	576	473

325

VII.54.- Similar al caso de los vuelos Buenos Aires – Nueva York, la estructura de precios a Miami muestra que los consumidores exigen, en términos generales, importantes reducciones de tarifas para aceptar un vuelo con conexiones y en transportadoras de

³⁰ Obrante a fs. 2203.

³¹ Búsqueda realizada al primera semana de julio de 2001.

³² Las tarifas son sensiblemente mayores para las clases primera y ejecutiva.

³³ Las tarifas varían sensiblemente según el tiempo máximo de estadía permitido (usualmente 1, 6 y 12 meses): por ejemplo la tarifa con estadía máxima de un año para temporada baja es de 3166 en British, de 3394 en Air France y de 3168 en Lufthansa.

³⁴ Las tarifas con salida/llegada de viernes a domingo son alrededor de un 5% más caras.

Handwritten signatures and initials.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

DI EDGAR...
ST
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

menor renombre. Respecto a la tarificación de Delta (que ofrece vuelos con conexión via Atlanta), corresponde tener en cuenta que su entrada al mercado es reciente, por lo que su convergencia a las tarifas de United Airlines y American Airlines no puede tomarse como definitiva, no existiendo elementos para determinar fehacientemente la fortaleza de Delta como competidor de las denunciadas.

El poder de mercado de American Airlines y United Airlines.

VII.55.- En síntesis, con relación a la primera parte de la tesis subyacente a la denuncia (la existencia de poder de mercado de las denunciadas en sus respectivas rutas) los resultados precedentemente expuestos de la investigación llevada a cabo por esta Comisión para la rutas Buenos Aires – Nueva York y Buenos Aires – Miami permiten concluir que sendos mercados relevantes presentan una estructura oligopólica y que, por tanto, los tres únicos oferentes presentes al momento de verificada la práctica objetada: American Airlines, United Airlines y Aerolíneas Argentinas poseían algún grado de poder de mercado.

VII.56.- Sin embargo, debe tenerse presente que, según se fundamentara en la sección siguiente, no cabe linealmente deducir de tal poder el ejercicio de conductas lesivas de la competencia y del interés económico general. Al respecto, notese que la refenda estructura de mercado puede ser consistente con una fuerte competencia, de lo cual podría constituir evidencia, en este caso, el hecho de que, desde la entrada en 1995 de American Airlines a la ruta Buenos Aires – Nueva York y hasta 1999, la precitada firma creció un 800% cuando el total de pasajeros transportados creció un 50%.

VII.57.- Como corolario de lo anterior y en referencia a la posibilidad de concertación entre las denunciadas para determinar sus políticas de comisiones hacia las agencias de viajes, se puede adelantar que, la posibilidad y sustentabilidad de tal concertación hubiera requiendo la inclusión de Aerolíneas Argentinas que era un oferente de singular importancia ya que representaba entre el 30% y 40% de los pasajeros transportados a Nueva York y 40% de los transportados a Miami y no de British Airways, quien opera en otro mercado.

925

Handwritten signatures and initials on the left margin.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO ANÍBAL
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

El poder de compra de las denunciadas en el mercado de servicios de emisión de pasajes aéreos.

VII.58.- En este mercado confluyen las denunciadas como demandantes y las agencias de viajes como oferentes del servicio de emisión de pasajes aéreos, por el cual las primeras abonan y las segundas perciben una retribución estipulada como un porcentaje del valor del pasaje que abona el consumidor final, así como también bonificaciones sobre las ventas.

VII.59.- Con relación a la precitada demanda del servicio de emisión de pasajes debe decirse que la misma constituye una demanda derivada de la demanda de los consumidores finales atinente a satisfacer sus necesidades de transporte hacia los destinos deseados. Lo anterior es así porque actualmente en nuestro país la venta del servicio de transporte aéreo se formaliza mediante la emisión impresa del pasaje, por lo que puede considerarse que la prestación del precitado servicio y la emisión correspondiente del pasaje son dos bienes perfectamente complementarios.³⁵

VII.60.- Por ello, la definición del mercado relevante a los efectos de evaluar el poder de mercado de las transportadoras con relación a la contratación del servicio de emisión de pasajes se encuentra correlacionada con la definición de los mercados relevantes para la evaluación del poder de mercado desde la oferta y con relación a la demanda de transporte aéreo que realizan los pasajeros.

VII.61.- En consecuencia, la obtención de rentas extraordinarias y permanentes por parte de las denunciadas a partir del ejercicio de poder de mercado (desde la demanda) en detrimento de las agencias de viajes (expresado en la fijación unilateral o coordinada de bajas comisiones) requiere que las aerotransportadoras denunciadas no enfrenten competencia sustancial en sus mercados de producto, porque en tal caso, existe una alta probabilidad de que los ahorros de costos obtenidos a través de la práctica denunciada terminen traduciéndose en menores tarifas o mejores servicios al cliente, en respuesta al

³⁵ Al respecto, nótese que en mercados muy desarrollados como el de los Estados Unidos han comenzado a desarrollarse modalidades de comercialización electrónica del servicio (popularmente conocidas como "e-tickets") en las cuales no se emite un pasaje impreso.

925

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO R. ARIZZI

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

incentivo propio de los entornos competitivos: intentar ganar mercado en relación a los competidores.

VII.62.- Con relación a la oferta del servicio de emisión de pasajes aéreos, corresponde consignar que actualmente existen unas 3000 agencias de viajes y turismo operando en la República Argentina. Existen dos tipos de agencias de viajes: mayoristas y minoristas. Con respecto a las mayoristas, las aerotransportadoras tendrían limitado su poder de negociación habida cuenta de que se trata de un conjunto reducido de grandes agentes a través de los cuales las denunciadas comercializan la mayor parte de sus servicios de aerotransporte.

VII.63.- Por ello, además de la comisión fija sobre los pasajes del 6% o el 9% según la transportadora, son las agencias mayoristas quienes principalmente reciben de las aerolíneas otras remuneraciones por la venta de pasajes aéreos bajo la forma de sobrecomisiones (*over commissions*) que van desde el 5% al 20%, según la transportadora, e incentivos anuales por producción y fidelidad (en el caso de las denunciadas American Airlines y United Airlines, el porcentaje reconocido en incentivos no supera el 10%).

VII.64.- Con respecto a las agencias minoristas, éstas pueden tratar directamente con las aerotransportadoras obteniendo mayoritariamente el 6% o el 9%, según el caso, como remuneración por la venta de pasajes aéreos, o bien pueden recurrir a las agencias mayoristas, quienes se encuentran en condiciones de reconocerles mayores comisiones en la medida en que son, básicamente, estas últimas agencias las que principalmente obtienen de las aerotransportadoras el pago de sobrecomisiones e incentivos.

VII.65.- Por otra parte, en las actuales condiciones de oferta y demanda de paquetes turísticos y pasajes aéreos, no deja de ser habitual que las agencias, tanto mayoristas como minoristas, terminen traspasando al cliente final parte de la retribución que perciben de las transportadoras, ofreciendo tarifas baratas con el objetivo de mantener el cliente o de aumentar el volumen de ventas de pasajes para alcanzar los niveles de producción que le permiten acceder a los incentivos. Por ello suele darse la eventualidad de que el pasajero acceda a una menor tarifa si compra su pasaje en una agencia y no directamente

925

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

Dr. EDGARDO R. NIÑERA
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

a la transportadora. Respecto a esto último, corresponde destacar que actualmente las ventas directas de pasajes por parte de las transportadoras representan entre el 10% y el 20% del total.³⁶

VII.66.- Finalmente, debe observarse que la baja de comisiones determinada por British Airways podría resultar en que las agencias de viajes, en defensa de sus ingresos, respondan redireccionando la demanda hacia las aerotransportadoras competidoras que reconocen una comisión tres puntos porcentuales mayor, pero que ofrecen al pasajero sensible al tiempo un servicio que puede considerarse de calidad algo inferior, en lo que se refiere al tiempo total de vuelo ya que, como se dijo, las conexiones que denominamos rápidas y que pueden considerarse sustitutos cercanos del servicio de British Airways, requieren alrededor de 2,5 horas adicionales de vuelo.

VII.67.- Sin embargo es muy poco probable que una respuesta como la descrita que eventualmente perjudicaría a los pasajeros pueda ser concretada exitosamente, ya que la misma se encontraría de algún modo neutralizada debido a que i) el pasajero sensible al tiempo - en la mayor parte de los casos - es un viajero frecuente que conoce relativamente bien las opciones de contratación disponibles en términos de tarifa y calidad del servicio y ii) las tarifas de British Airways tienden a ser iguales o muy similares a las de sus competidoras y de conocimiento público. Sobre el particular, nótese que las mismas agencias han manifestado que se encuentran muy limitadas en cuanto a su capacidad de adoptar una respuesta como la descrita, razón por la cual verían mermar necesariamente sus ingresos por la venta de pasajes aéreos de la precitada denunciada.

VII.68.- Por otra parte, no debe perderse de vista que British Airways no sólo bajó las comisiones sobre sus ventas de vuelos directos a Londres, sino también sobre las que concreta hacia otros destinos que la firma ofrece como Madrid, Barcelona, París o Frankfurt, rutas donde puede decirse que la denunciada es una de las empresas que más competencia representa para las aerotransportadoras de bandera de cada país de destino. En este caso, en que no cabe atribuir a British Airways poder de mercado en tales rutas, las reducciones de costos logradas con la práctica objetada antes que permitir la obtención

³⁶ Información provista por la agencia Travel Club v American Airlines.



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Dr. EDUARDO
Comisión

de rentas extraordinarias, constituye una ventaja competitiva en relación a las principales aerotransportadoras que cubren los mencionados destinos.

VII.69.- Con relación a las restantes denunciadas: American Airlines y United Airlines, en la sección precedente esta Comisión anticipó que tanto la estructura como la dinámica de la competencia en el servicio de transporte aéreo Buenos Aires - Miami y Buenos Aires - Nueva York que no existían suficientes elementos para inducir la ausencia de competencia en las rutas donde operan las denunciadas, condición que, según se dijo, sería necesaria a la hora de traducir en rentas extraordinarias los ahorros de costos obtenidos en la contratación del servicio de emisión de sus pasajes y no en menores tarifas o mejores servicios para el pasajero. En este caso, al momento de verificada la práctica objetada, las agencias podrían haber derivado la demanda sensible al tiempo hacia el servicio sin conexiones prestado por Aerolíneas Argentinas en las mencionadas rutas, habida cuenta de que esta firma no había reducido sus comisiones, por lo cual las demandadas deberían haber previsto la necesidad de neutralizar tal reacción, reduciendo sus tarifas y/o mejorando sus servicios.

VII.70.- Por ello, una eventual concertación para la reducción de las comisiones con el objetivo de obtener beneficios extraordinarios permanentes a lo largo de un periodo razonable de tiempo, habida cuenta de la estructura oligopólica de los mercados de producto relevantes, debiera haber incluido también a Aerolíneas Argentinas ya que de lo contrario, los ahorros de costos resultarían licuados por la dinámica competitiva en los precitados mercados.

VII.71.- Ante la inexistencia de pruebas materiales que demuestren la existencia de un acuerdo explícito entre las denunciadas, la denunciante aduce como evidencia de la verificación de una práctica concertada entre las denunciadas para la reducción de las comisiones, la sola existencia de i) simultaneidad en la decisión y ii) la convergencia entre las denunciadas en cuanto al nivel de comisiones fijado (6%).

El paralelismo consciente como evidencia de concertación: doctrina y jurisprudencia

925

Handwritten signatures and initials



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

[Handwritten signature]
 D. ESTEBAN G. HERNÁNDEZ
 SECRETARIO
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.72.- La fijación de precios de modo convergente y simultáneo entre competidores describe un patrón de conducta que la teoría de la organización industrial y la jurisprudencia de defensa de la competencia denomina "paralelismo consciente", patrón que es consistente tanto con i) un acuerdo explícito (cartel) o implícito (colusión tácita³⁷) cuyo objeto o efecto es la distorsión de la competencia, como con ii) el equilibrio de mercado no cooperativo resultante de las decisiones individuales de empresas maximizadoras de beneficios, cuando se trata de mercados, en los cuales, a efectos de mantener su participación de mercado, las firmas deben reaccionar rápida y convergentemente frente a cambios en la estrategia comercial de sus competidoras.

VII.73.- El precitado tipo de estructura de mercado no es inusual en las economías modernas y no deja de despertar preocupaciones desde el punto de vista de la competencia, porque el reducido número de oferentes es un importante elemento estructural facilitador de la efectivización de acuerdos explícitos o tácitos entre competidores pasibles de afectar la competencia de modo que resulte perjuicio del interés económico general.

VII.74.- El oligopolio es una estructura de mercado caracterizada por la existencia de pocos y grandes oferentes y muchos y pequeños demandantes. La referida estructura - que puede estar o no acompañada por otras características estructurales tales como entrada libre o bloqueada, diferenciación de productos y distintos grados de completitud y perfección de la información disponible sobre precios y otras variables relevantes de la competencia - suele conducir a la existencia de interdependencia mutua entre los oferentes en cuanto al beneficio económico que obtienen.

VII.75.- La referida interdependencia mutua se produce porque las firmas conocen que debido al tamaño relativo de cada una respecto al total de la oferta en el mercado, la fijación individual de precios y/o cantidades que cada una de las firmas realiza en el curso

³⁷ Caracterización que se ajusta bastante bien a la conducta de fijación de precios, cuando los términos del acuerdo se comunican de modo informal o mediante medios no verbales o cuando la cooperación surge de una serie de acciones y reacciones repetidas a lo largo de un tiempo hasta que las partes llegan a un "acuerdo" de precios o cantidades. Cf. Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The law of competition and its practice*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1994, página 162.

925

[Handwritten notes and signatures in the left margin]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

Dr. EDGARDO F. RUIZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

habitual de sus negocios – a diferencia del caso de las estructuras de mercado asimilables a los modelos teóricos de “competencia perfecta” o de “monopolio” - incide sobre los precios y cantidades del mercado y afecta, en consecuencia, no sólo su propio beneficio, sino los beneficios de todas las competidoras.

VII.76.- Como efecto de la existencia de interdependencia mutua, las firmas se comportan estratégicamente a la hora de definir los principales términos de la oferta con la que salen a competir al mercado (precio, calidad y cantidad de sus productos): todas y cada una de las firmas fijan individualmente los precitados términos de su oferta teniendo en cuenta la probable contraoferta de sus competidoras, i.e. asumiendo como punto de referencia de la determinación de su propia política comercial la reacción que cabe esperar de sus competidoras y el nivel de beneficio económico que obtendrá, si sus competidoras reaccionan de la manera anticipada.

VII.77.- El equilibrio no cooperativo en los mercados de competencia imperfecta cuya estructura es oligopólica y al que suele dinámicamente arribarse a través del patrón de conducta refendo como “paralelismo consciente”, pertenece al género de equilibrios denominados “equilibrios de Nash”³⁸, tipificado por el hecho de que cada jugador, dados sus costos y a efectos de hacer máximo su beneficio, antes que un determinado nivel de una variable, elige “su mejor curso de acción” o estrategia dado el curso de acción o estrategia- en términos de la misma variable - que los otros jugadores han determinado o que se “piensa” que los otros jugadores han determinado, de acuerdo a la información disponible.

VII.78.- Así, el equilibrio no cooperativo en los mercados oligopólicos es un equilibrio de Nash por cuanto cada firma, a los efectos de hacer maximo su beneficio económico, elige, antes que una determinada cantidad de productos a ofrecer en el mercado – como

³⁸ Este tipo de equilibrio fue así denominado en honor al matemático y Premio Nobel en Economía John Nash, quien desarrolló importantes conceptos de teoría de los juegos hacia 1950, teoría que reviste múltiples aplicaciones en el análisis económico, además del estudio de los oligopolios. Al respecto se puede consultar aproximaciones intuitivas en materiales introductorios como Katz y Rosen: *Microeconomía* de (1995) o Hal Varian: *Microeconomía Intermedia. Un enfoque moderno* [1996] y aproximaciones más formales o matemáticas en publicaciones especializadas de organización industrial de John John Hurter y John Hurter, *Industrial Organization* (1988) MIT Press.

325

Handwritten notes and signatures on the left margin, including the number '325' and several illegible scribbles.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO
 S.
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

es el caso de los equilibrios de los modelos teóricos de "competencia perfecta" y "monopolio" —una estrategia en términos de variables tales como el precio, la cantidad ofrecida o la capacidad de producción, a partir de la información que posee respecto de las estrategias asumidas o a asumir por sus competidoras respecto de la(s) variable(s) sobre la(s) que se articula la competencia.

VII.79.- Por ello, el concepto de "equilibrio de Nash" aplicado al caso de las estructuras oligopólicas de mercado capta una idea central para la defensa de la competencia: la posibilidad de que los competidores en un mercado arriben, sin necesidad de cooperación explícita o implícita y en base a decisiones unilaterales, a estrategias similares en relación a la(s) variable(s) de competencia que i) hace máximo su beneficio individual y ii) es sostenible en el tiempo sin necesidad de una cooperación explícita o tácita, debido a la evidente conveniencia desde el punto de vista individual de cada firma de la estrategia de converger hacia la estrategia de sus competidoras. Razón por la cual, el paralelismo que resulta de decisiones unilateralmente tomadas (equilibrio de Nash) no necesita de un acuerdo explícito o implícito sobre el mecanismo de instrumentación de la decisión paralela ni sobre las eventuales sanciones en que las firmas incurrirían de no converger hacia la estrategia decidida (enforcement).³⁹

VII.80.- Contrariamente, los equilibrios en los mercados oligopólicos que resultan de estrategias cooperativas (de las cuales el cartel es su versión explícita), por un lado se muestran más atractivas para las empresas que las no cooperativas porque presumiblemente habilitan precios no sólo mayores a los de competencia, sino también mayores a los de los equilibrios no cooperativos o de Nash, pero, por otro, tales soluciones son menos estables porque eludir el cumplimiento del acuerdo expreso o tácito es rentable, por lo que es necesario establecer mecanismos que permitan detectar y castigar la elusión, los que, a su vez, deben tener una baja probabilidad de detección por parte de las autoridades de defensa de la competencia.

³⁹ Tales son los principales elementos de los acuerdos que dan origen y permanencia a los cárteles, cuyo objeto no sólo su efecto, suele resultar en perjuicio del interés económico general, por lo que una parte importante de la práctica y la jurisprudencia de defensa de la competencia los ha calificado como infractora de la legislación de competencia.

325



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

[Handwritten signature]
Dr. EDGARDO M. MAREZ
5º
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.81.- Por ello, que las soluciones de equilibrio en términos de cantidades y precios emergentes en un mercado altamente concentrado sean i) análogas a las de un mercado competitivo (equilibrio Bertrand – Nash), ii) algo mayores a las de un mercado competitivo (equilibrio Cournot – Nash) o iii) cercanas a las de monopolio/monopsonio (cartel o colusión tácita) depende no sólo del número de firmas en el mercado sino también de, al menos los siguientes elementos adicionales: i) el modo en que se llevan a cabo las transacciones, ii) el grado de transparencia de los precios y iii) la capacidad de las firmas para diferenciar precios de venta o de compra, según sea el caso.

VII.82.- Así pueden identificarse ciertos elementos facilitadores de los equilibrios no competitivos cooperativos como la incapacidad de las firmas de fijar precios diferentes a los acordados sin ser detectadas (transparencia del sistema de precios) y la homogeneidad en cuanto a los productos o servicios comercializados, ya que la diferenciación de productos dificulta a las empresas arribar a un acuerdo sobre el nivel de precios.⁴⁰

VII.83.- Como jurisprudencia antecedente al caso traído ante esta Comisión, cabe referir la acción interpuesta por la American Society of Travel Agents contra las siete mayores aerotransportadoras estadounidenses de cabotaje en abril de 1997, en respuesta a la decisión individualmente anunciada por las empresas en febrero de ese año de fijar en un máximo de u\$s25 la comisión de los agentes de viajes para los boletos emitidos en vuelos de ida y de u\$s50 para los boletos de ida y vuelta, decisión que fue el pñmer antecedente de relevancia en la industria en cuanto al cambio en la modalidad de retribución a los agentes de viajes.

VII.84.- En las actuaciones, la denunciante afirmó que las aerotransportadoras debían haber conspirado para asegurar una acción unificada ya que de lo contrario los agentes de viajes habrían redireccionado las ventas a aerolíneas que no se hubieran unido a la decisión objetada, ofreciendo como prueba material un conjunto de reuniones, declaraciones y conferencias que habrían funcionado como mecanismos de comunicación de la decisión a tomar y el paralelismo observado en la conducta como evidencia indirecta de conspiración, que consistió en la inmediata replicación de la decisión de Delta de poner

925

[Handwritten notes and signatures]

⁴⁰ Cf. Hovenkamp, op.cit. página 163.



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

DR. EDGARDO R. ...
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

maximos en sus comisiones por parte de sus competidoras (menos de 24 horas en el caso de American Airlines y Northwest). Las denunciadas, por su parte, adujeron en su defensa que actuaron independientemente, negando todas las alegaciones de conspiración.

VII.85.- Al respecto corresponde notar que como no siempre es posible encontrar evidencia directa para sostener la existencia de una conspiración violatoria de la Sherman Act, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha sostenido que el denunciante puede aportar evidencia indirecta o circunstancial. Sin embargo, también se ha observado que existe un límite a las inferencias que pueden deducirse de la evidencia circunstancial y que si una conducta es consistente tanto con una actividad legítima como con una conspiración ilegal, la misma no podrá por si sola probar la violación de la legislación antitrust y que si el denunciado puede establecer una explicación pro-competitiva de sus acciones, la evidencia circunstancial no puede dar lugar a la inferencia de conspiración.

VII.86.- Por ello, la sola evidencia de acción paralela, aunque sea consciente por parte de los denunciados no establece una violación de la Sección 1 de la Sherman Act y por sí sola no permite deducir la existencia de un acuerdo explícito o implícito, en ausencia de factores adicionales tales como la existencia de una estructura de mercado oligopólica, la comunicación anticipada de precios o una historia de fijación de precios o intercambio de información relativa a precios, así como también y especialmente la demostración de que la acción objetada hubiera sido perjudicial para el interés propio de cada firma, de no haber existido un acuerdo expreso o tácito de que toda la industria incurriera en la misma decisión.⁴¹

VII.87.- Así, en situaciones tales en que los precios y términos de las transacciones son conocidos es difícil deducir una concertación ya que la transparencia de la información relativa a precios y otros términos de las transacciones crea incentivos que operan en sentidos divergentes en cuanto a la posibilidad y sustentabilidad de una concertación.

VII.88.- Por un lado, porque la precitada transparencia facilita la convergencia entre competidores, a partir de decisiones individuales hacia similares precios y términos de las

925

W

[Handwritten signature]

⁴¹ Cf. Hovenkamp, op.cit página 167.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARD...
 Comisión de...

transacciones: en la medida en que los demandantes, en el caso del oligopolio, o los oferentes, en el caso del oligopsonio, conocen inmediatamente los cambios de precios y condiciones de la transacción, disponen de la información necesaria para redirigir sus compras o sus ventas, según el caso, hacia la firma que incurrió en cambios que los favorecen en cuanto al precio o los términos de la transacción, por lo que sus competidoras individual y racionalmente imitarán y convergerán a la conducta del jugador que realizó el primer movimiento.

VII.89.- Por otro lado, la transparencia en cuanto a precios, términos de las transacciones y, especialmente, nivel de ventas de cada firma, es un elemento que facilita la realización y sustentabilidad de acuerdos explícitos o implícitos entre competidores, ya que al reducir los costos de la detección de la violación de lo pactado y habilitar la posibilidad de sanción, minimiza los naturales incentivos de las concertantes de incrementar sus beneficios a partir de transacciones paralelas realizadas en diferentes términos a los acordados con sus competidoras (*cheating*).

VII.90.- Por ello, a los efectos de determinar si conducta paralela observada es indicativa de la existencia de concertación, para la jurisprudencia de los Estados Unidos es crucial determinar si la acción objetada hubiera sido rentable para cada firma en términos individuales, es decir aún sin el seguimiento por parte sus competidoras.⁴²

VII.91.- El caso traído a colación se resolvió de la siguiente manera. En agosto de 1995, la decisión de la Corte del Distrito de Minnesota abrió la posibilidad del cierre de la disputa mediante un acuerdo privado celebrado en enero de 1997 que resultó en el pago de una compensación por daños a las agencias de viaje.

VII.92.- Por un lado, la decisión afirmó que existía evidencia suficiente como para someter a juicio el comportamiento de las denunciadas (*inable issue*) al considerar posible que la práctica objetada no hubiera sido rentable de no haber sido replicada por todas las empresas, negándose a las denunciadas la resolución sumaria y fijándose fecha para el inicio del juicio.

Cf. Hovenkamp, op.cit página 168.

925

Se
 w
 [Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA.
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO R. GÓMEZ
 SECRETARIO
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.93.- Sin embargo, por otro lado, también la decisión negó a las denunciante la medida cautelar de reinstalar el esquema previo de comisiones debido a que se consideró que no existía amenaza de daño irreparable a la denunciante, mientras que el potencial daño a infringir a las denunciadas podía considerarse cuantioso y que los factores relacionados con el interés público en la disputa⁴³ y la probabilidad de éxito de la denunciante en el juicio se consideraban neutrales.⁴⁴

Evaluación del comportamiento paralelo observado entre American Airlines, United Airlines y British Airways en el mercado doméstico de servicios de emisión de pasajes aéreos.

VII.94.- En base a las apreciaciones vertidas en las secciones anteriores, esta Comisión concluye lo siguiente.

VII.95.- En la medida en que British Airways actúa en mercados independientes de los mercados en que actúan American Airlines y United Airlines, no existen elementos suficientes para deducir que la decisión de la primera haya necesariamente requerido la coordinación con las segundas para la obtención de los beneficios esperables en términos de reducción de costos, por lo que no cabe deducir de la simultaneidad y convergencia de la decisión un acuerdo explícito o implícito de British Airways con American Airlines y United Airlines.

VII.96.- En cuanto a deducir de la acción paralela observada entre American Airlines y United Airlines que afecta los mercados en que ambas firmas operan corresponde notar:

- i) que la ausencia de acción paralela por parte Aerolíneas Argentinas – firma que al momento de verificada la denuncia tenía en los mercados relevantes una participación similar a las denunciadas – permitiría deducir que cada denunciada consideró

⁴³ Debido a que las tarifas al consumidor final no se habían modificado.

⁴⁴ Las negociaciones, que fueron conducidas por un delegado designado por la corte, resultaron en compensaciones por un total de u\$s 86 millones que, luego de descontado un 30% aproximadamente de honorarios, se distribuyeron entre alrededor de 34.000 agencias de viajes, lo que arroja un promedio simple de u\$s1764 por agencia, suma que puede considerarse reducida habida cuenta la cantidad de afectados y que en parte manifiesta la baja probabilidad de éxito en la Corte que el denunciante atribuía a su posición. En contrapartida, las aerotransportadoras obtuvieron el desistimiento de la acción y la continuidad del nuevo

325

Handwritten notes and signatures in the left margin.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

118

Dr. EDGAR ...
 SECRETARIO
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

beneficioso para si incurrir en la reducción de comisiones, independientemente de la replicación de su estrategia por parte de sus competidoras, porque, de lo contrario, o bien la hubieran integrado a la concertación, o bien hubieran dado marcha atrás en la decisión;

ii) que, si bien es cierto que un importante componente de los términos de las transacciones entre las aerotransportadoras y las agencias de viajes dado por las retribuciones por incentivos a la producción y fidelidad no es públicamente conocido y se encuentra sujeto en muchos casos a negociaciones individuales, no es menos cierto que el acuerdo denunciado se refiere al componente público y no discriminatorio de la retribución a las agencias: el porcentaje de comisión fija, por lo cual es plausible considerar que el paralelismo observado no haya requerido acuerdo previo y resulte de la propia necesidad de United Airlines de converger al nuevo nivel de comisiones públicamente propuesto por American Airlines, con la finalidad de emular la ventaja competitiva en términos de costos que esta última lograría, pasible de traducirse en mejores ofertas para los pasajeros y ganancia de participación en los mercados de producto;⁴⁵

iii) que, la existencia del precitado componente no público y discriminatorio en la retribución total por el servicio de emisión de pasajes aéreos (sobrecomisiones e incentivos) es un elemento que, en este caso, dificulta la concreción y estabilidad de un acuerdo expreso o tácito entre las denunciadas para la adopción de una política común de retribuciones para el precitado servicio, porque el eventual acuerdo requeriría el

regimen de comisiones.

⁴⁵ Al respecto nótese que, a diferencia del caso análogo presentado ante las autoridades de defensa de la competencia de los EE.UU. donde la práctica objetada fue el primer antecedente de cambios sustantivos en la política de remuneración a los agentes por la venta de pasajes aéreos y tratándose del mercado donde las denunciadas obtenían la mayor parte de sus ingresos, podía atribuirse un grado mayor de probabilidad a la necesidad de las empresas de acordar la estrategia para que la práctica objetada fuera rentable o, lo que es lo mismo, una baja probabilidad de que la acción objetada hubiese sido individualmente rentable de no ser seguida por todas las empresas. Por el contrario, en el caso argentino, habiéndose efectuado el cambio de políticas de retribución a las agencias casi 5 años después, tanto las aerotransportadoras como las agencias de viajes pudieron anticipar individualmente el cambio, ya que con posterioridad a la decisión tomada respecto al mercado norteamericano, la cuestión tomó público conocimiento como tendencia en la industria y hasta fue objeto de tratamiento en foros internacionales, como se explicó en la misma decisión referida al objeto de la práctica denunciada.

25

Handwritten signatures and initials.




Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

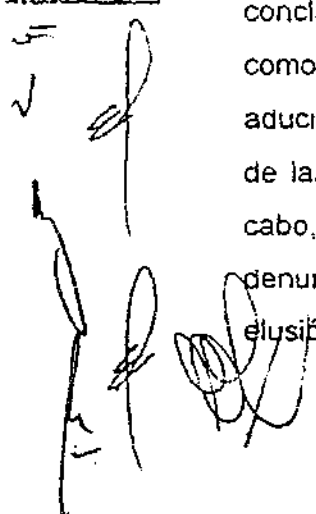

 Dr. EDGAR
 SE
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

desarrollo de mecanismos de intercambio de información que hagan lo suficientemente transparente esa parte de las transacciones como para permitir la detección de violaciones a la política común y su consiguiente castigo, elementos que, de existir, debieran ser conocidos por la denunciante, la que no ha presentado información alguna al respecto, y

iv) que las explicaciones ofrecidas por las denunciadas, indicando que la conducta objetada fue individualmente decidida debido a las importantes reducciones de costos que esperaban obtener y respecto de las cuales las firmas ya tenían experiencia previa en otros mercados donde operan, resultan plausibles en cuanto al objeto⁴⁶ de la decisión, por cuanto la precitada reducción esperada de costos representaba un beneficio cierto y directo de la decisión individual de cada firma, mientras que los posibles costos atribuibles la falta de acción paralela por parte sus competidoras no presentan el mismo grado de certeza: si bien American Airlines - quien fue la primera empresa que tomó la decisión de reducir las comisiones - podía esperar que las agencias de viajes redireccionaran la demanda hacia United Airlines o Aerolíneas Argentinas, la acción decidida también permitía a la firma neutralizar tal redireccionamiento mediante reducciones en sus tarifas, sostenidas en la disminución obtenida en sus costos.

VII.97.- En consecuencia, en cuanto a la segunda parte de la tesis subyacente a la denuncia que importa demostrar la existencia de posibilidades razonables por parte de las denunciadas de lograr el suficiente poder de compra frente a las agencias de viajes como para que la concertación denunciada sea posible y sostenible en el tiempo, esta Comisión concluye que no existen elementos suficientes que permitan establecer tanto la posibilidad como la sustentabilidad de la concertación denunciada, por cuanto i) la concertación aducida no incluye a todas las aerotransportadoras que pueden considerarse competidoras de las denunciadas y ii) la información obtenida a lo largo de la investigación llevada a cabo, no permite demostrar que existan suficientes elementos que faciliten a las denunciadas establecer eficazmente los mecanismos para la detección y penalización de la elusión del acuerdo expreso o tácito supuesto que otorgarían estabilidad a la acción

925





Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

113

Dr. EDGARD P. ANKEZ
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

concertada al neutralizar los incentivos a la elusión de los acuerdos intrínsecamente contenidos en las estrategias explícitas o implícitas de coordinación entre competidores.

El perjuicio al interés económico general.

VII.98.- Desde el punto de vista del consumidor final, corresponde balancear las explicaciones de las denunciadas en cuanto a que el ahorro obtenido en sus costos operativos revertirá en beneficio de los pasajeros en la forma de menores tarifas y mejores servicios, vis à vis la posibilidad de que la caída de la rentabilidad de las agencias como resultado de la baja de comisiones conduzca a la salida de muchas de ellas del mercado y a la reducción de las alternativas que los consumidores disponen para satisfacer sus necesidades de servicios de aerotransporte.

VII.99.- Con relación a lo primero, oportunamente se mostró la existencia de reducciones de tarifas para algunas clases y destinos. Sin embargo, tal evidencia no es concluyente respecto de si tal rebaja fue resultado de la reducción de las comisiones abonadas a las agencias o a otros factores de la industria. No obstante, si bien no pueden linealmente anticiparse reducciones en las tarifas de los servicios aéreos de las denunciadas como efecto de la disminución de las comisiones abonadas a las agencias de viajes, menos aún puede deducirse que las tarifas aumentarán o se provocará desabastecimiento como resultado de la práctica denunciada, perjudicando la misma el bienestar de los consumidores.

VII.100.- Con relación a lo segundo corresponde destacar que esta Comisión no ignora que las agencias de viajes desarrollan un papel importante con relación a la satisfacción de la demanda de los consumidores al reducir el costo de búsqueda de la mejor ecuación servicio-costos para arribar al destino requerido, por lo que una eventual disminución de la calidad o cantidad del servicio que las agencias ofrecen al pasajero podría provocar algún perjuicio a los consumidores.

925

Handwritten signatures and initials.

Se ofrecen precisiones sobre este punto en la sección sobre el objeto de la práctica denunciada, pagina 49.



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO R. NUÑEZ
 SECRETARIO
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VII.101.- Resulta evidente que, en términos del bienestar del consumidor, la práctica objetada podría eventualmente arrojar un resultado contradictorio: menores tarifas de los vuelos y mayores costos de búsqueda debido a la salida del mercado de algunos agentes de viajes.

VII.102.- Lo que no resulta a prima facie evidente es que los referidos costos de búsqueda que enfrenta el pasajero se vean necesariamente incrementados y, en su caso, de modo sustantivo, habida cuenta de la existencia de alrededor de 3000 agencias actualmente operando - muchas de las cuales, en conocimiento de la tendencia de la industria⁴⁷ hacia la reducción de las comisiones sobre la emisión de pasajes, fueron reconvirtiendo su modalidad de trabajo para minimizar su dependencia en relación al ingreso devenido de las precitadas comisiones - y que las agencias minoristas podrían morigerar el efecto de la disminución de las comisiones recurriendo a agencias mayoristas en condiciones de ofrecerles mejores retribuciones que las aerotransportadoras.

VII.103.- Mientras lo precedentemente manifestado no permite concluir que la acción objetada conduzca a un perjuicio cierto y sustantivo de los consumidores finales, por el contrario, puede preverse con mayor grado de certeza que las aerotransportadoras obtendrán importantes ahorros en sus costos operativos, ahorros que tienen la potencialidad de trasladarse a los consumidores en términos de reducciones tarifarias o mejor calidad de servicios y que, en este sentido, pueden ser tipificados como ganancias de eficiencia en términos de la asignación los recursos de la economía en su conjunto y calificados como positivos desde el punto de vista del interés económico general.

VII.104.- En consecuencia, y en referencia a la última cuestión a necesariamente verificarse para deducir la existencia de una práctica infractora del Artículo 1° de la Ley 25.156, a saber: que la práctica denunciada resulte en perjuicio del interés económico general, esta Comisión concluye que no existen posibilidades razonables de que la reducción de las comisiones sobre la emisión de pasajes aéreos con que las aerotransportadoras remuneran los servicios de las agencias de viajes resulte en perjuicio del interés económico general, en la medida en que pueden razonablemente esperarse

⁴⁷ Idem a nota precedente.

325

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Dr. EDGARDO AUREZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ganancias de eficiencia para las denunciadas, mientras que, por el contrario, el eventual perjuicio a los consumidores aludido por la denunciante no puede considerarse igualmente factible.

Infracción del Artículo 1º de la Ley Nº 25.156 debido al efecto de la conducta denunciada sobre el interés económico general

VII.105.- En base a lo hasta aquí desarrollado, esta Comisión concluye que aun si las aerotransportadoras denunciadas i) hubieran detentado posición dominante en los mercados relevantes en el tiempo en que se llevó a cabo la práctica objetada, ii) hubiesen incurrido en abuso de tal posición cuando determinaron la reducción del porcentaje de comisiones sobre la tarifa aérea con la que en parte se remunera a las agencias de viajes por el servicio de emisión de pasajes aéreos o iii) hubiesen concertado su accionar al precitado efecto – cuestiones todas fundamentalmente consideradas poco probables en las secciones precedentes – las denunciadas no han infringido el Artículo 1º de la Ley 25.156 debido a no cabe esperar que como efecto de la práctica denunciada resulte perjuicio al interés económico general.

Infracción del Artículo 1º de la Ley Nº 25.156 debido al objeto de la conducta denunciada

VII.106.- Esta Comisión, no obstante entender que la cuestión del objeto de la conducta denunciada se torna, en este caso, abstracta dado que *ut supra* se ha concluido que no existen elementos suficientes para atribuir a la misma la capacidad de perjudicar el interés económico general, estima conveniente presentar información obtenida a lo largo de la investigación que permite discernir si la reducción del porcentaje de comisiones sobre la tarifa aérea estuvo, unilateral o concertadamente, motivada en limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado.

VII.107.- En términos globales, la relación entre las aerotransportadoras y las agencias de viajes comenzó a deteriorarse a partir de 1995 cuando, luego de alrededor de cinco años de resultados operativos y financieros negativos, las primeras iniciaron una fuerte política de reducción de costos que, entre otras cuestiones, condujo a la decisión de

325

Handwritten notes and signatures on the left margin.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

115

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARD...
SE
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

disminuir las comisiones que pagaban a las agencias por sus servicios en el mercado de cabotaje estadounidense y que motivó el ya referido litigio entre las principales aerotransportadoras y las agencias de viajes estadounidenses en la Corte Distrital de Minesotta.

VII.108.- La mencionada política de reducción de costos permitió a las aerotransportadoras la obtención de resultados positivos entre los años 1995 y 1999, pero que aún en ese caso son sensiblemente menores a los que se obtienen en otras industrias.⁴⁸

VII.109.- La situación financiera de las aerotransportadoras comenzó nuevamente a detenerse a partir de 1999 debido principalmente al exceso de capacidad especialmente en muchas rutas internacionales al subir el precio del combustible y a la aparición de las aerotransportadoras llamadas "low-cost, no frills carriers", que operan a bajos costos y precios porque, entre otras cuestiones, no operan con agencias de viajes, no tienen programas de viajero frecuente, ni ofrecen servicios extras como catering. Ambas cuestiones están relacionadas con la progresiva liberalización del tráfico aéreo internacional y la subsecuente remoción de controles de precios y capacidad, así como también con la privatización de muchas aerolíneas de bandera.

VII.110.- En cuanto a las tendencias de largo plazo, se espera una profundización de la liberalización del tráfico internacional, la internacionalización de las empresas, la concentración de la oferta a través de la consolidación de alianzas internacionales y la reducción de las tarifas y del retorno de las empresas en términos reales (ingresos por pasajero-milla), debido a la remoción de controles y participación creciente de las precitadas aerotransportadoras de bajos costos y precios. Esto último permite anticipar que la reducción de costos ha devenido en una tendencia de largo plazo de la cual depende el éxito financiero de las firmas.⁴⁹

VII.111.- En consecuencia, también se vislumbra una tendencia creciente y constante a la "desintermediación" del sistema de distribución, es decir la tendencia a prescindir del

⁴⁸ Rigas Doganis, *The Airline Business in the Twenty-first Century*, capítulos 1, 6 y 7.

25

N
H



Ministerio de Economía
 Secretaría de la Competencia, la Desregulación
 y la Defensa del Consumidor
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA
 FIEL DEL ORIGINAL

113

Dr. EDGARDO RIVERA
 S.
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

agente de viajes tradicional para tratar directamente con el cliente, a través del uso de Internet, emisión electrónica de pasajes, venta telefónica y otros métodos de venta directa⁵⁰. Así, el desarrollo y ampliación del uso del comercio electrónico revolucionaría los sistemas de venta y distribución de la industria al mismo tiempo que reduciría las comisiones pagadas a los agentes y, siendo que las comisiones de los agentes pueden representar hasta el 12% de los costos operativos totales, la reducción de las comisiones se traducen en ahorros sustanciales.⁵¹

VII.112.- La tensión creciente entre aerolíneas y agencias de viaje ha llegado a uno de los principales foros de discusión y negociación donde convergen aerolíneas y agencias de viajes: la IATA Passenger Agency Conference, órgano en el que se encuentran representadas tanto las aerotransportadoras como las agencias de viaje (reconocidas por IATA). Este organismo ha creado una Task Force para que eleve recomendaciones sobre cómo modificar el Agency Programme para que éste continúe siendo beneficioso para las aerolíneas, las agencias y los consumidores.⁵² En su informe, la Task Force expresa que en vistas a la evolución de las tecnologías de información y los desafíos de un ambiente de negocios desregulado, el precitado programa que regula desde hace varias décadas la relación entre las aerolíneas y las agencias debe ser actualizado para atender las necesidades tanto de las agencias como de las aerolíneas.

VII.113.- Los elementos precedentemente expuestos permiten atribuir credibilidad a las explicaciones de las denunciadas en cuanto a que el objeto de la práctica denunciada obedece a un cambio general en las reglas de juego de la industria a nivel mundial, resultante de la progresiva desregulación del transporte aéreo y de variaciones en los costos, antes que a la intención de limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado de servicios de emisión de pasajes aéreos, donde las denunciadas,

⁴⁹ Op.cit. cap. 1.

⁵⁰ Nótese que en el mercado argentino las ventas directas efectuadas por las aerolíneas actualmente representan alrededor del 20% del total de pasajes vendidos.

⁵¹ Op.cit. cap. 1 y 7. Otros mayores desafíos que enfrentará la industria son los problemas asociados a la inadecuada infraestructura con que cuentan los servicios de aerotransporte en muchas partes del mundo (capacidad del aeropuerto, sistemas de control de tráfico aéreo y el impacto negativo sobre el medio ambiente que cabe atribuir a la industria).

⁵² *New Millenium Task Force Report to the Passanger Agency Conference*, abril de 2000.

25

[Handwritten signatures and initials]

ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL



Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Derregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDGARDO NÚÑEZ
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

habiendo tercerizado en las agencias de viajes la referida actividad, actúan como demandantes y, asimismo, que de la sola tendencia hacia la desintermediación, no cabe linealmente deducir la existencia de una práctica anticompetitiva en cuanto a su objeto o efecto.

VIII.- Conclusión

VIII.1.- Los resultados expuestos de la investigación de esta Comisión han mostrado que no se han configurado las circunstancias necesarias para que el la reducción del porcentaje de comisión sobre la emisión y venta de pasajes aéreos llevada a cabo por las denunciadas haya tenido por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o abusar de una posición dominante en los mercados afectados de modo que resulte perjuicio del interés económico general debido a la ausencia de:

i) ciertas condiciones consideradas en este caso necesarias para tipificar como dominante la posición de las denunciadas en los mercados relevantes - a saber la falta de competencia sustancial - como tampoco para considerar suficientemente probable la existencia de una acción concertada entre las denunciadas para la reducción del citado porcentaje - a saber: a) acción paralela a la de las denunciadas por parte de competidores de relevancia dada la estructura y dinámica de los mercados relevantes analizados y b) suficientes elementos facilitadores para la efectivización y permanencia de la concertación imputada -, y

ii) perjuicio al interés económico general - a saber disminuciones de la cantidad ofertada de servicios de aerotransporte o de la calidad del servicio o aumentos de tarifas imputables a la conducta denunciada, siendo que, por otra parte, caben esperar ganancias de eficiencia que mejoren la asignación de recursos de la economía como resultado de la conducta objetada.

VIII.2.- Por ello, esta Comisión concluye que BRITISH AIRWAYS, UNITED AIRWAYS y AMERICAN AIRLINES no han incurrido en alguna de las prácticas encuadradas en la Ley

925

Handwritten signatures and initials on the left margin.



ES COPIA
FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía
Secretaría de la Competencia, la Desregulación
y la Defensa del Consumidor
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. EDUARDO MONTAMAT
Com. 1551

N° 25.156 de Defensa de la Competencia y aconseja al SEÑOR SECRETARIO aceptar las explicaciones que han ofrecido.

[Handwritten signature]

EDUARDO MONTAMAT
VOCAL

[Handwritten signature]

ESTEBAN M. GRECO
VOCAL

[Handwritten signature]

Lic. MAURICIO BUTERA
VOCAL

[Handwritten signature]

Dr. GABRIEL BOUZAT
COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
PRESIDENTE

[Handwritten notes on the left margin]

925