

89



MFN 221

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

541

D1

BUENOS AIRES,

SEÑOR SECRETARIO:

I. Las presentes actuaciones tienen su origen en la denuncia formulada por el presidente de "EL HOGAR OBRERO", COOPERATIVA DE CONSUMO, EDIFICACION Y CREDITO LTDA. contra el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS de esta ciudad a raíz del telegrama que le fuera remitido por dicho Centro acusando a la Cooperativa de vender pan francés por debajo del precio oficial y del costo de producción (fs. 1/22).

En su escrito, la denunciante manifiesta que la conminación a elevar los precios de venta que contenía la referida comunicación fue contestada mediante carta documento en la que sostenía su derecho a fijar el valor de sus productos de acuerdo a sus propios costos y no a los existentes en la industria panadera, rechazando el cargo de ocupar una posición dominante en el mercado toda vez que distribuía sólo 12.000 kg de pan diarios (fs.10). Añade que mediante el telegrama de fs. 8 el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS rectificó parcialmente su anterior, expresando que no se intima a ningún aumento sino a que se respeten lealmente los derechos ajenos.

A fs. 26 luce la ratificación de la denuncia y a fs. 31 un escrito ampliatorio del mismo acto.

II. De conformidad con lo prescripto por el artículo 20 de la Ley 22.262, por la providencia de fs. 33 se dio traslado de la denuncia al presunto responsable para que en el término de ley suministrara las explicaciones pertinentes.

A fs. 45/50 el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS DE BUENOS AIRES contesta el traslado y niega que su comunicación a la Cooperativa signifique una conminación a elevar los precios. Reconoce que el pan que elabora "El Hogar Obrero" es de inferior calidad pero que produce un efecto psicológico y comercial desfavorable para los industriales nucleados en el Centro, toda vez que el público consumidor sólo advierte que los precios de la Cooperativa son notablemente inferiores a los demás panaderos. Manifiesta que la conducta de la Cooperativa es desleal por cuanto no aclara ante los consumidores que vende pan "de tercera o de cuarta". Agrega que la protesta del Centro va dirigida también al hecho de que la Cooperativa abra sucursales para vender sus productos en lugares ubicados en las inmediaciones de otras bocas de expendio de pan. Afirma asimismo que la Cooperativa al vender 12.000 kilogramos de pan a través de sus 172 bocas de expendio, contra sólo 200 ó 300 kilo-

ly
es
26
X

*Ministerio de Economía**Secretaría de Comercio Interior**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

DZ

gramos que elaboran individualmente las restantes panaderías, se coloca a niveles de costos absolutamente diferenciados de los costos comunes de los industriales instalados en la Capital Federal. En su responde el presunto responsable despliega otros argumentos todos ellos tendientes a descalificar el comportamiento de la denunciante.

Con la providencia de fs. 52 se dispuso proseguir el sumario, ordenándose diversas medidas a fs. 132, 211, 263, 308, 316 y 323, enderezadas a obtener una mejor descripción del mercado, estructuras de costo, precios que rigieran desde el año 1981 y cifras de producción. A tales efectos se realizaron encuestas entre los comercios de panadería y se obtuvieron declaraciones testimoniales e informativas de negociantes del ramo; también se determinó el precio del pan no sujeto a la regulación oficial y se recopilaron publicaciones que circula el gremio y diversas informaciones complementarias, las cuales obran en los tres cuerpos de este expediente y sus anexos.

Posteriormente se corrió nuevo traslado al presunto responsable a los fines que determina el artículo 23 de la Ley 22.262, que contesta el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS con su escrito de fs. 372/378 al que acompaña diversa documentación (fs. 339/371).

La entidad mencionada insiste en negar violación alguna a la norma y en atribuir a la denunciante una actitud contraria a la competencia al. Más adelante y refiriéndose concretamente a los aspectos vinculados con su conducta, califica de confusa la prueba acumulada en el legajo y recuerda que el Centro realiza estudios de costo para presentar a las autoridades y requerir actualizaciones de precios. Añade que esos estudios los suministra a la Secretaría de Comercio pero que los precios de venta no los fija el Centro. Aclara, con referencia a los testimonios obrantes en las actuaciones, que estos expresan lo contrario; que "determinar significa generar la base promedio" quedando su adopción sujeta a la decisión de cada comerciante.

Sustanciadas las pruebas ofrecidas por la presunta responsable, luego del recurso de apelación interpuesto contra su rechazo y habiéndose cumplido todos los requisitos de las disposiciones rituales, incluido el examen del mérito de las constancias acumuladas, el expediente quedó en condiciones de recibir dictamen, (fs. 380/385, 394/395, 397/398, 401/478).

III. Desde que los elementos nucleares de la infracción que se denuncia lucen a fs. 7 y 8 de este legajo, procede analizar su contenido, alcances y valor probatorio.

El texto del telegrama de fs. 7 recrimina a "El Hogar Obrero"

Handwritten marks and initials, including a large 'y' and 'DG'.

*Ministerio de Economía**Secretaría de Comercio Interior*

D3

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

por vender el pan francés a "varios miles de pesos por debajo del precio oficial y del costo", lo intima para que en el plazo perentorio de 24 horas cese en su conducta y concluye con una clara amenaza de denuncia y daños.

Un examen cuidadoso del texto correspondiente al telegrama aclaratorio de fs. 8, remitido posteriormente por el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS, revela que dicho Centro estima que la conducta de la Cooperativa afecta los derechos de sus asociados al vender el pan "a precios atados o imposibles". Desde este análisis no cabe duda alguna que lo que preocupa primordialmente a la entidad gremial empresaria, son los precios a que coloca la Cooperativa su producto en el mercado y las comunicaciones cursadas tienden a modificar ese comportamiento, es decir, lograr una elevación de los valores de venta. De manera que si contrariamente a lo ocurrido, "El Hogar Obrero" hubiese cedido ante esa pretensión, la fijación del precio del pan francés no hubiese sido fruto de una libre determinación del productor, sino el resultado de una imposición de la entidad que nuclea a los otros empresarios del ramo.

Según se infiere de la interpretación contextual de esos telegramas, la actitud de la Cooperativa perjudicaría a los restantes comerciantes que por su menor tamaño relativo y condiciones de explotación no pueden reducir sus precios sin sufrir un quebranto; no hallándose por consiguiente en condiciones de soportar su competencia en el mercado. Y aquí radica la raíz del problema que se ventila en estos actuados. Los panaderos que operan en las proximidades de los centros de expendio de la Cooperativa deben soportar los efectos de una competencia que se apoya en una producción en escala, en los beneficios de la eficiencia industrial.

Por otra parte la autenticidad de las referidas comunicaciones no ha sido cuestionada en autos.

Procede ahora avanzar sobre los restantes elementos probatorios con el objeto de precisar el marco de referencia de tales hechos y verificar si la conducta de la entidad gremial empresaria asumida en la emergencia responde a comportamientos orientados a limitar o restringir la libre concurrencia: aspectos que adquieren especial relieve para atenuar o agravar su responsabilidad frente a la ley.

IV. A fs. 127/130 obra un detalle de la evolución de los precios del pan francés para el período 1981/1983 en valores nominales y constantes, que comprende tanto los precios de mercado como los fijados por la autoridad oficial, en ellos consta que en dicho período los precios experimentaron aumentos hasta la introducción de los precios máximos.

Las constancias de fs. 91/106 contienen la nómina de los pan

174
is
RG
X



544
D4

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

deros que en número superior al medio millar se encuentran nucleados en el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS, a los que habría que adicionar el de los comerciantes de ese ramo no adheridos a la entidad, de acuerdo a lo que surge de la planilla de fs. 205/208. Tales datos y la propia observación de la realidad muestran la existencia de una oferta atomizada, a la que se suma la competencia de almacenes y supermercados con productos panificados sustitutos del pan francés. Vemos que en el rubro que se analiza no son visibles procesos de expansión empresarial caracterizados por la formación de cadenas o la instalación de plantas de elaboración en escala industrial. Ello nos está indicando una escasa movilidad en la entrada y salida de operadores que no se compadece con la atomización de la oferta antes señalada.

A fs. 132/209 luce una encuesta ordenada por esta Comisión Nacional cuyos resultados revisten el mayor interés. La primera de las conclusiones que puede extraerse es que el 47% de los establecimientos consultados vende un promedio inferior a los 100 kilogramos diarios de pan. Aunque cabe presumir que el sostenimiento de esos negocios no se apoya exclusivamente en el pan sino en la comercialización de masas y confituras, debe tenerse en cuenta que los gastos fijos tienen que ser soportados por la reducida cantidad de unidades producidas, con directa incidencia en los costos.

Otra de las conclusiones que nace de la encuesta citada revela que numerosos panaderos consultados (los de fs. 135, 136, 137, 138, 139, 141, 148, 150, 152, 160, 161, 162, 163, 164, 171, 172, 175, 181, 186, 188, 192, 193, 194, 197, 198, 200, 202 y 203) involucran al CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS en la fijación de los precios del pan. Y lo que es aún más significativo, esa fijación se refiere a las otras variedades del pan, puesto que al momento de la consulta regía un precio oficial para el pan francés. De modo que la intervención de la entidad gremial se extiende incluso a productos que no son de consumo tan amplio como el pan francés, haciendo que la regulación corporativa cubra todas las especialidades del pan. Citados a ampliar o rectificar las manifestaciones recogidas en la encuesta, son numerosos los comerciantes que ratifican sus dichos en el sentido de que efectivamente la entidad gremial empresarial fija los precios, tales como los de fs. 236, 238, 246, 247, 248, 257 y 261.

A fs. 263 se dispuso la realización de una segunda encuesta especialmente enderezada a determinar los criterios seguidos para la fijación de los valores de las variedades de pan no sujetas a precios oficiales, con los resultados que acusan los folios 264 a 302 y planilla resumen de fs. 303/305. La consulta alcanzó a 38 panaderías de diversos barrios y un elevado número de encuestados atribuye al CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS la fijación de los precios, reforzando en ese sentido otras constancias ya a-

17
R6
X



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

gregadas al legajo.

A fs. 317/320 luce un resumen de informaciones sobre precios del pan extraídas del periódico oficial de la entidad gremial. Dicha publicación no arroja detalles de mayor interés, pero si confirma la existencia de un cuerpo de delegados de zona, como nexo entre el Centro y las panaderías de barrio: corroborando así otras referencias recogidas en el expediente, (ver fs. 205/208, 247 y 248). Justamente para precisar la índole y el alcance del rol asignado a esos representantes se citó a prestar declaración informativa a dos de los delegados, las cuales figuran agregadas a fs. 331 y 332. El deponente de fs. 332 confirma la intervención del Centro en la fijación de los precios y la participación de los delegados en su aplicación.

En este punto no cabe ya ningún género de dudas, los numerosos, precisos y concordantes testimonios colectados demuestran palmariamente la acción de la entidad que nuclea a los panaderos para determinar los precios del pan y permite afirmar la convicción adquirida en igual sentido por esta Comisión Nacional a través de las restantes probanzas.

El descargo de fs. 372/378 carece de virtualidad para conmovir la convicción formada a lo largo de estos actuados. En cuanto a la prueba producida y sustanciada a fs. 401/471, desde que ella está enderezada en su mayor parte a demostrar la presunta inconducta de "El Hogar Obrero", no resulta idónea para demostrar la inocencia del denunciado. La invocación de los costos proporcionados por el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS a la Secretaría de Comercio y sobre cuya razonabilidad se hace mérito, tampoco es eficaz elemento de descargo toda vez que se halla en juego la libre competencia y no una regulación privada del mercado, por prudente que pretenda ella ser. Más aún, el grado de razonabilidad de tales costos aparece seriamente cuestionable a la luz de los datos recopilados en esta causa, particularmente por que ellos se basan en una producción diaria de 300 kilogramos de pan, cuando de 72 negocios consultados sólo uno alcanza y supera esa cifra (ver fs. 205/208, 339/371 y 461).

En definitiva, a juicio de esta Comisión Nacional, las comunicaciones cursadas por el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS DE BUENOS AIRES a la COOPERATIVA "EL HOGAR OBRERO" de fs. 7/8 configuran una tentativa de imponer compulsivamente un aumento de precios a una entidad competidora, evidenciando ello una actitud restrictiva de la competencia, en la medida que encierra la pretensión de ejercer una regulación artificial del mercado. La presunta responsable se arroga la facultad de decidir cuales son los precios por debajo de los cuales no se puede vender y su grado de razonabilidad, sustituyendo de ese modo el mecanismo natural de la oferta y la demanda.

ty
es
RG
X



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Las probanzas reunidas en el legajo demuestran con clara elocuencia que ese comportamiento restrictivo de la concurrencia por parte del CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS constituye una forma habitual de intervención en el mercado, imponiendo la fijación de precios a todos los productos panificados que expenden sus asociados. Como consecuencia de semejante proceder se evitan los riesgos de la competencia, impidiendo el progreso y expansión natural de los operadores más hábiles y eficientes. Pero más grave aún es el hecho de que el público consumidor se vea privado de los beneficios de una sana y activa concurrencia, justamente en un mercado en el que se dan algunos de los supuestos básicos que la doctrina económica estima óptimos para el desenvolvimiento del libre juego de la oferta y la demanda, como múltiples oferentes y demandantes y un producto homogéneo. La existencia de prácticas cartelarias anula esa posibilidad con evidente perjuicio para la competencia y los consumidores, en violación a los principios que tutela el artículo 1º de la Ley 22.262.

Hay que reconocer que la aplicación de sistemas corporativos integra una suerte de costumbre o hábito en el ramo que se arrastra desde hace muchos años y tiene su manifestación en casi todo el país, de las que dar claro ejemplo los dictámenes y resoluciones judiciales agregados como folios 481 a 540 de estos actuados.

Bueno es recordar que para la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, los acuerdos para fijar precios constituyen infracciones "per se", apartándose del uso de la "regla de razón" con que se examinan en general las prácticas restrictivas. En el caso "United States versus Trenton Potteries" se dijo muy bien: "...El propósito y el resultado de todo convenio para fijar precios, si tiene efectividad, es la eliminación de una de las formas de competencia. El poder de fijar precios, se ejerza razonablemente o no, implica poder para controlar el mercado, y para fijar precios no razonables y arbitrarios. El precio razonable fijado hoy puede, a causa de cambios en la economía y en los negocios, ser el precio no razonable del mañana. Una vez establecido puede ser mantenido invariable, debido a la ausencia de competencia, obtenida mediante el acuerdo de un precio razonable, cuando se fijó. Los convenios que originan tal poder potencial bien pueden considerarse que no son razonables en sí mismos, o ser restricciones ilegales sin necesidad de una investigación minuciosa sobre si un precio es razonable o no razonable, según se ha fijado, y sin echar sobre el Gobierno cuando intente hacer cumplir la 'Ley Sherman', la carga de averiguar, día a día, si dicho precio se ha vuelto no razonable simplemente por la variación de las condiciones económicas" (Ver Jaime Villegas Cayon - Monopolio y Competencia - Madrid - 1970 - pág. 40).

Los elementos de juicio colectados no dejan margen a duda a

by
ed
R.G.



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

guna sobre la materialidad de la infracción, configurando una conducta típica antijurídica y culpable que debe ser sancionada adecuadamente.

V. En cuanto a los hechos de fijar precios por debajo del costo que se atribuye a la COOPERATIVA "EL HOGAR OBRERO", esta Comisión Nacional ha dispuesto extraer copia autenticada de las partes pertinentes de estos actos e iniciar una investigación bajo el régimen de la Ley 22.262.

VI. Por las consideraciones que quedan expuestas esta Comisión Nacional aconseja:

1) Imponer al CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS DE BUENOS AIRES la sanción de CINCO MIL AUSTRALES (A*5.000.-) de multa por haber restringido la competencia en el mercado de pan de Buenos Aires mediante la fijación de precios uniformes y la tentativa de imponer aumentos de precios, (artículos 1º y 26 inciso c de la Ley 22.262).

2) Dictar orden de cesar para que se abstenga la entidad mencionada de imponer, directa o indirectamente, precios en el mercado de pan, (artículos 1º y 26 inciso b de la Ley 22.262).

Saludamos a Ud. atentamente.

LIC. ROBERTO DVOCKIN
SUCCESORARIO
DE
DEBARROLLO DEL COMERCIO INTERIOR

RAUL L. ROVIRA
VOCAL

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

RAUL L. ROVIRA
VOCAL

RAUL L. ROVIRA
VOCAL



J. A.
JORGE A. ...
JEFE DPTO. DEFENSA

548
348
08

Ministerio de Economía
Secretaría de Comercio Interior

BUENOS AIRES, 26 JUN 1987.

VISTO el expediente N° 70.391/83 del Registro de la ex- SECRETARIA DE COMERCIO, tramitado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia a raíz de una denuncia formulada por "EL HOGAR OBRERO" COOPERATIVA DE CONSUMO, EDIFICACION Y CREDITO LTDA. contra el CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS DE BUENOS AIRES por presunta infracción al artículo 1° de la Ley 22.262, y

CONSIDERANDO:

Que en autos se realizaron todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos consistentes básicamente en la imposición de precios en el mercado del pan y se presentó el presunto responsable a dar explicaciones y ofrecer descargos, negando la comisión de conductas reprochables para la ley. Posteriormente la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia emitió el dictamen final que prescribe el artículo 23 de la norma mencionada donde propicia se dicte orden de cese contra el presunto responsable para que se abstenga en el futuro de ejecutar las prácticas restrictivas que se le imputan (artículo 26 inciso b) y la imposición de una multa ajustada al inciso c) del artículo 26 de la indicada Ley 22.262.

Que por los fundamentos que destaca el informe final, y a los que cabe remitirse por razones de brevedad y que integra la presente resolución corresponde tener por debidamente acreditada la fijación de precios por parte del CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS DE BUENOS AIRES en el mercado del pan alterando artificialmente el libre juego de la oferta y la demanda.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Imponer al CENTRO DE INDUSTRIALES PANADEROS DE BUENOS AIRES la

[Handwritten signature]



JORGE ALLEN
OFICINA DE...

549

D9

Ministerio de Economía
Secretaría de Comercio Interior

sanción de CINCO MIL AUSTRALES (A 5.000.-) de multa por la realización de actos restrictivos de la competencia en el mercado del pan (artículos 1° y 2 inciso c de la Ley 22.262).

ARTICULO 2°.- Dictar orden de cese contra la entidad mencionada en el artículo anterior para que en el futuro se abstenga de fijar precios al pan, (artículos 1° y 26 inciso b de la Ley 22.262).

ARTICULO 3°.- Vuelva a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia para la prosecución del trámite.

ARTICULO 4°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION N°

349

DR. RICARDO A. MAZZORIN
SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR