



EXPTE. S01: 0064-013048/2001 (C. 700) y acumulado  
S01: 034-016363/2001 (C. 716) DP/VDV-CC

DICTAMEN N° 601

BUENOS AIRES, 20 AGO 2008

**SEÑOR SECRETARIO:**

Elevamos a su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo expediente S01: 064-013048/2001 (C. 700), del Registro del Ministerio de Economía y Producción, caratulado: "CNDC S/ INVESTIGACION DE LA LEY PROVINCIAL 12.573 Y SU AFECTACION A LA COMPETENCIA (C. 700)", y el expediente, acumulado como foja única por Resolución de esta Comisión, S01: 064-016363/2001 del Registro del Ministerio de Economía y Producción, caratulado "LEY PROVINCIAL 12.573 (C. 716)".

**I.- SUJETOS INTERVINIENTES**

1. El expediente principal es una investigación de mercado iniciada de oficio por esta Comisión y el expediente acumulado es una denuncia sobre idéntica problemática realizada por **FORMATOS EFICIENTES S.A.** (en adelante "FORMATOS EFICIENTES"), que es una sociedad comercial fundada en 1996, que opera los supermercados de descuento EKI-descuento.
2. La denunciada en el expediente acumulado es la Provincia De Buenos Aires.

**II.- LA INVESTIGACIÓN DE OFICIO**

3. Las presentes actuaciones se iniciaron de oficio el 12 de septiembre de 2001, con motivo de la promulgación de la Ley N° 12.573 de la Provincia de Buenos Aires, y los Decretos Provinciales N° 4.280/2000, 902/2001 y 2372/2001 (texto actualizado por Dec. 124/2003; 1363/2003), de lo cual esta Comisión tomó conocimiento a través del

IF-2017-13947997-APN-DR#CNDC

1



artículo titulado "Cencosud Reactiva la Construcción de un Shopping Center en Beccar" publicado por El Cronista el 14 de agosto de 2001.

4. La apertura de la investigación se funda en que con la aplicación de la Ley 12.573, La Provincia de Buenos Aires podría en algún caso impedir o demorar el acceso de nuevos competidores a los mercados afectados por la norma, restringiendo de este modo la competencia y/o permitiendo el ejercicio de poder de mercado por parte de los competidores ya instalados en los mismos, todo ello en desmedro del interés económico de los consumidores, y en última instancia del interés económico general.

### III.- LA DENUNCIA

5. Las actuaciones del expediente acumulado se iniciaron por denuncia interpuesta ante esta Comisión Nacional por FORMATOS EFICIENTES S.A., representada por el Dr. Raúl Eduardo Aulet contra la PROVINCIA DE BUENOS AIRES y los municipios de MORON, MERLO, ITUZAINGO Y CAÑUELAS por violación de la Ley de Defensa de la Competencia.

6. La denunciante manifestó que la denuncia tiene por objeto solicitar la intervención de esta Comisión Nacional en virtud de la entrada en vigencia de la Ley N° 12.573 de la Provincia de Buenos Aires ya que la misma viola expresamente el artículo 14 y 28 de la Constitución Nacional entre otras expresas disposiciones de jerarquía constitucional, y la ley nacional cuya aplicación corresponde a esta Comisión Nacional (conforme a los artículos 17 y 58 de la Ley N° 25.156) en todo el territorio de la Nación.

7. La denunciante sostuvo que este conjunto normativo implica la realización de actos que restringen a FORMATOS EFICIENTES S.A. el acceso al mercado de establecimientos comerciales de productos alimenticios o "mercados". Ello otorgando ventajas competitivas significativas a otros establecimientos comerciales - de similares características técnicas pero de otros propietarios -, en perjuicio de la denunciante. Asimismo, los municipios mencionados se encuentran restringiendo la facultad de habilitar nuevos locales invocando la existencia de la Ley 12.573, la que por otra parte, no se halla reglamentada.



### III.- PROCEDIMIENTO

8. El día 20 de septiembre de 2001, en ejercicio de las facultades conferidas en los arts 24 inc. a), e) y 58 de la ley 25.156, esta Comisión requirió a las empresas NORTE / TIA, DISCO, CARREFUR, COTO, JUMBO, WAL-MART, LA ANONIMA, AUCHAN, GRUPO CASINO, EKI DISCOUNT, GARBARINO, FRAVEGA, HOME DEPONT, EASY, IRSA, SUPERMERCADO DIA, MAC DONALD, FREDDO, SUPER MACRO, que informen dentro de los diez días de notificados, sobre los siguientes puntos: (i) Si la ley N° 12.573/2000 de la Provincia de Buenos Aires, que regula la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de Grandes Superficies Comerciales, y de los establecimientos comerciales que conformen una Cadena de Distribución, en los rubros de comercialización, elaboración y venta de productos alimenticios, indumentaria, artefactos electrodomésticos, materiales, herramientas y accesorios para la construcción, afectó o afecta las inversiones previstas por su empresa, en ese ámbito geográfico; (ii) Si, existen proyectos de inversión demorados o suspendidos, por aplicación de la norma citada en el punto 1º, especificando en su caso: objeto del proyecto, ubicación geográfica, superficie, monto de la inversión, plazo o cronograma de ejecución prevista en el proyecto, y estado del trámite de autorización pertinente, precisando las medidas dispuestas por su empresa; (iii) Si tiene conocimiento de la existencia de otra norma similar a la citada en el punto 1º, vigente en otras jurisdicciones provinciales y/o Municipales. En caso afirmativo individualizarla.

9. El día 01 de octubre 2001, el Sr. Fernando A. Elsztain y el Sr. Oscar Pedro Bergotto, en su carácter de apoderados de IRSA Inversiones contestaron el pedido de información manifestando: (i) en cuanto al punto 1 "que la Ley 12.573/2000 de la Provincia de Buenos Aires no afectó ni afecta en la actualidad inversiones previstas por nuestra representada en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires"; (ii) en cuanto al punto 2 "que actualmente no existen proyectos de inversión de nuestra representada demorados o suspendidos por aplicación de norma citada en el acápite precedente"; (iii) en cuanto al punto 3 "que no tenemos conocimiento de la existencia de normas similares a la referida en el acápite 1 precedente vigentes en otras jurisdicciones provinciales y/o municipales".



10. El 04 de octubre de 2001 contestó la empresa DISCO el requerimiento realizado por esta Comisión, manifestando que la ley 12.573 afectó y afecta los planes de inversión y expansión en el negocio de supermercados dispuesto para la Provincia de Buenos Aires; que tiene presentadas solicitudes en las siguientes ubicaciones: (i) Santa Rosa y Alem (Castelar), presentado; (ii) Av. Mitre 6245 y Rodo (Wilde), presentado; (iii) Av. Maipú 2920 (Vicente Lopez), presentado; (iv) Chivilcoy, presentado; (v) San Nicolas, No aprobado; (vi) Pilar; (vii) Chacabuco; (viii) Bragado; (ix) Berazategui. En las restantes provincias, es de su conocimiento que existen, prácticamente en todas, restricciones a nivel municipal o provincial para la instalación de nuevos supermercados.

11. El 05 de octubre de 2001 la empresa FREDDO S.A. contestó el requerimiento realizado por esta Comisión Nacional, manifestando que la aplicación de dicha norma legal no demora proyectos de inversión de la entidad

12. El día 05 de octubre de 2001 se presentó la firma COTO C.I.C.S.A., solicitando prórroga del plazo otorgado para responder el requerimiento efectuado, lo cual fue concedido otorgándose un plazo adicional de 15 días.

13. El 10 de octubre de 2001 ingreso a esta Comisión Nacional una carta documento remitida por la firma CENCOSUD S.A., en carácter de operadora de las firmas EASY y JUMBO, a efectos de solicitar prórroga del plazo otorgado para responder el requerimiento efectuado, lo cual fue concedido otorgándose un plazo adicional de 15 días.

14. El 10 de octubre de 2001 realizó una presentación la firma COTO C.I.C.S.A. solicitando tomar vista del expediente.

15. El 10 de octubre de 2001 la empresa ARCOS DORADOS S.A., cuyo objeto principal es el expendio rápido de emparedados, hamburguesas y afines bajo la marca común denominada "McDonald's", contestó el requerimiento realizado por esta Comisión, manifestando que "...la Ley en cuestión afecta a la empresa, dado que detiene el desarrollo económico de la misma en la Provincia de Buenos Aires, limitando la instalación de nuevos locales, la remodelación de los existentes,



impidiendo o limitando nuevas inversiones;.... impide el ejercicio libre del comercio atentado contra la sana y correcta competencia, en detrimento del comercio minorista en general...; Aun en el caso de que en un municipio en particular mi representada por sí o por medio de franquicias pudiere instalar un local de McDonald's, todo el proceso de instalación sería extremadamente largo y costoso, dado que los requisitos exigidos por la norma devienen en antieconómicos e irrazonables para quien operar un McDonald's, cuya instalación no demanda más de 15 o 20 días; ...la incertidumbre comercial causada por la cuestionada norma fue uno de los factores tenidos en cuenta para re-proyectar la inversión prevista por la empresa en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, reduciendo sustancialmente las posibilidades de desarrollo en dicho ámbito geográfico; ....Hemos tomado conocimiento de que la provincia de Entre Ríos se encuentra debatiendo y en condiciones de aprobar una norma similar a la sancionada por la provincia de Buenos Aires;....El resultado de la norma parece ser diametralmente opuesto al interés puesto de manifiesto por los legisladores al momento de votar la misma...."

16. El día 10 de octubre de 2001 la empresa IMPORTADORA Y EXPORTADORA DE LA PATAGONIA (LA ANONIMA) contestó el requerimiento efectuado por esta comisión, manifestando que la ley de estudio "afecta las inversiones previstas por nuestra empresa en el ámbito de la provincia de Buenos Aires....; Existen proyectos de inversión demorados y suspendidos....Bragado, Junín, Colón y San Pedro;... Tenemos conocimiento de normativas y proyectos similares a la ley N° 12.573 de la provincia de Buenos Aires, en el ámbito de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, en la ciudad de Trelew (provincia de Chubut)..."

17. El día 11 de octubre de 2001 la empresa AUCHAN contestó el requerimiento realizado por esta Comisión, manifestando que "...dicha ley afecta derechos adquiridos por nuestra empresa de rango constitucional además de afectar la libre competencia favoreciendo a las empresas que a la fecha de su sanción ya se encontraban instaladas....se prohibió directamente la radicación de nuestras sucursales en todo el Gran Buenos Aires y principales ciudades de la Provincia afectando directamente las inversiones que teníamos previstas en ese ámbito geográfico;....Actualmente nuestra empresa está gestionando la aprobación de los



siguientes proyectos que, si bien están siendo tratados bajo la órbita de la ley 12.088, han sido afectados por la inseguridad jurídica que plantea la nueva ley: Parque Comercial Morón, compuesto por un hipermercado, galería comercial y otras grandes superficies comerciales; ...Parque Comercial en San Fernando, compuesto por un hipermercado, galería comercial y otras grandes superficies comerciales...".

18. El día 12 de octubre de 2001 se presentó la empresa GARBARINO S.A. contestando el requerimiento efectuado por esta Comisión, manifestando que la empresa "no vio afectadas sus inversiones por la Ley Nº 12.573/2000, ya que dicha ley provincial no resulta aplicable a los establecimientos comerciales de mi representada".

19. El día 12 de octubre de 2001 la empresa SUPERMERCADOS NORTE contestó el requerimiento realizado oportunamente por esta Comisión, manifestando en cuanto al punto uno del mismo "Si" han sido afectados por la Ley 12.573 de la provincia de Buenos Aires; que los proyectos de inversión demorados o suspendidos son: "el supermercado localizado en Av. Intendente Ratti entre Cnel. Thome y Herzt en Ituzaingo, provincia de Buenos Aires, y varios proyectos con superficies de aproximadamente 2.500 m2. No se puede precisar datos de inversión, plazos o cronograma de ejecución a la fecha"; por último agrega que "de acuerdo a publicaciones periodísticas existirían diversas normas regulatorias de la instalación y operación de comercios minoristas en otras provincias como Entre Ríos, Santa Fe, etc.. No se posee copia de los periódicos ni de las normas o sus proyectos".

20. El día 12 de octubre de 2001 la empresa CARREFOUR contestó el requerimiento efectuado por esta Comisión, manifestando que la ley 12.573 de la provincia de Buenos Aires "Si" ha afectado las inversiones previstas por su empresa; que "Si" cuenta con proyectos de inversión demorados o suspendidos en las "calles 131/33/68 y 70 de la ciudad de La Plata, y en Av. Gral. Paz, calles Malvinas, Alvarez, Uruguay, Deán Funes, Cochabamba, Bustamante y Av. Intendente Crovara, La Matanza, ambos de la provincia de Buenos Aires. No existen a la fecha precisiones sobre inversiones planeadas, plazos ni cronograma de ejecución; ..."De acuerdo a publicaciones periodísticas existirían diversas normas regulatorias de la instalación y operación de comercios minoristas en otras provincias como Entre Ríos, Santa Fe, etc.. No se posee copia de los periódicos ni de las normas o sus proyectos".



21. El día 23 de octubre de 2001 la empresa WAL-MART se presentó contestando el requerimiento efectuado por esta Comisión, manifestando que "la Ley 12.573 ha configurado una enorme barrera para la expansión de la compañía en la Provincia de Buenos Aires, afectando de manera concreta el desarrollo de las inversiones de Wal - Mart Argentina en ese ámbito y generado al mismo tiempo asimetrías competitivas con aquellas compañías radicadas previamente en distintos puntos geográficos de la Provincia, que ahora se encuentran vedados al ingreso de nuevos competidores....No existen a la fecha proyectos presentados que se encuentren demorados, debido precisamente a que la citada Ley ha obligado a un replanteo de toda la estrategia de expansión de la compañía en cuanto a mercados, formatos y tipo de operación, lo cual supone en la Provincia de Buenos Aires la revisión en la aplicación de una porción importante de las inversiones que Wal - Mart Argentina tiene planeado concretar en el país en el curso de los próximos años....debe destacarse el proyecto de ley con media sanción, existente en el ámbito de la provincia de Entre Ríos.....en le orden municipal ....el caso de Comodoro Rivadavia, a partir de la Ordenanza N° 7106/00 y en el caso de Trelew a partir de la Ordenanza N° 007872."

22. El día 23 de octubre de 2001, se agregó al expediente la diligencia infructuosa realizada a Supermercados Casino.

23. El día 29 de octubre de 2001 se agregó el expediente N° 064-012103/2001, caratulado "Informe acerca de la ley 12573 de la Pcia. De Bs. As.", remitido por el Sr. Secretario de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor. En el mismo hay un informe realizado por los asesores jurídicos de la mencionada secretaría cuyas conclusiones rezan: "Normas del tipo de la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 12.573 - de neto corte proteccionista, en supuesto beneficio de los pequeños comerciantes - imponen un sistema intervencionista que incide sobre el mercado haciendo que los costos terminen siendo pagados por la comunidad ... la Ley: (i) constituye un inequívoco avance sobre la reglamentación que el Gobierno Nacional ha hecho en una materia delegada por las provincias a la Nación; (ii) importa el desconocimiento del ámbito de protección que las leyes federales otorgan a la libre competencia; y (iii) lesiona palmariamente el principio de supremacía legal del artículo 31 de la Constitución Nacional ... Debe enfatizarse el hecho de que una norma como



la ley en análisis posee virtualidad suficiente para generar la responsabilidad internacional de la República Argentina por incumplimiento de los tratados internacionales que el Poder Ejecutivo Nacional celebró en ejercicio de su competencia y que han sido ratificados por leyes del Congreso de la Nación...".

24. El 30 de octubre de 2001 se presentó la compañía DIA ARGENTINA S.A. contestando el requerimiento efectuado por esta Comisión, manifestando que "efectivamente la mentada ley ha afectado y sigue afectando gravemente las inversiones previstas por DIA ARGENTINA S.A. en ese ámbito geográfico ... Las condiciones impuestas por la ley 12.573 - violatorias del vigente Acuerdo para la Protección Recíproca de Inversiones entre la República Argentina y el Reino de España, de la Constitución Nacional y de la Ley Nacional de Defensa de la Competencia - han impedido la ejecución del plan de inversión para el año 2001 casi en su totalidad. En lo que va del año - a sólo dos meses y medio de su finalización - sólo ha sido posible inaugurar 14 (catorce) tiendas sobre las 80 (ochenta) proyectadas para el período ... Son muy numerosas las normas de orden provincial y municipal vigentes o en proceso de aprobación similares a la ley 12.573."

25. El día 26 de octubre de 2001 la empresa CENCOSUD S.A., empresa que explota las unidades de negocios JUMBO y EASY, contestó el requerimiento efectuado a los mismos, manifestando que la norma citada afectó y afecta las inversiones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires ... Demoró un proyecto en la ciudad de Ensenada y otro en Mar del Plata ... Tienen conocimiento de normas que regulan el impacto ambiental de grandes emprendimientos en la provincia de Mendoza y en la ciudad de Buenos Aires.

26. El día 01 de noviembre de 2001 se ordeno librar nuevo oficio a CENCOSUD S.A., para que de precisiones acerca de su presentación.

27. El día 06 de noviembre de 2001 la empresa COTO C.I.C.S.A. contestó el requerimiento realizado por esta Comisión Nacional, manifestando que sí se ve afectado por la mentada ley, que tiene proyectos demorados y que habría normas similares en la provincia de Entre Ríos, otra en la ciudad de Santa Fe y otra en la ciudad de Rosario.



28. El 9 de noviembre de 2001 se ordenó agregar como foja única al expediente las fotocopias certificadas correspondientes al expediente N° 020-003997/001 caratulado "EZEQUIEL COSOSIMO/ FORMULA DENUNCIA", que fuera remitido por la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor. Asimismo, se ordenó agregar la presentación efectuada por COTO C.I.C.S.A.

29. El día 09 de noviembre de 2001 realizó una presentación la firma FREDDO S.A. solicitando tomar vista de las actuaciones, a lo que no se hizo lugar por no revestir el carácter de parte

30. La empresa FRÁVEGA realizó su presentación contestando el requerimiento realizado por esta Comisión, el día 12 de noviembre de 2001, manifestando que hasta la fecha no ha afectado sus inversiones previstas, que no existen proyectos de inversión demorados o suspendidos, y que desconocen la existencia de normas similares a la mencionada.

31. El 09 de noviembre de 2001 esta Comisión solicitó a las empresas COTO S.A. y FREDDO S.A. que amplíen la información proporcionada.

32. El día 19 de noviembre de 2001 CENCOSUD S.A. contestó el requerimiento efectuado oportunamente por esta Comisión Nacional oficio, dando las precisiones del caso.

33. El día 29 de noviembre de 2001 la empresa COTO C.I.C.S.A., contestó el oficio librado por esta Comisión Nacional por el cual se solicitó que la mencionada firma ampliara la información suministrada.

34. El día 5 de junio de 2003 se presenta el Sr. Alejandro Rossi, apoderado de DIA ARGENTINA S.A., solicitando se le conceda vista de las actuaciones. A tal fin autorizó al Dr. Beltrán María Fos a tomar vista del expediente.

35. El día 09 de noviembre de 2003, se resolvió no ha lugar a la vista solicitada en la presentación de DIA ARGENTINA S.A., por no revestir el presentante el carácter de parte en estas actuaciones. El expediente es una investigación de oficio de exclusivo conocimiento y uso interno de esta Comisión Nacional, que tiene carácter confidencial.



36. Prosiguiendo con la instrucción y de conformidad a las facultades conferidas en el art. 24 de la Ley 25.156, el día 05 de diciembre de 2005, se requirió a la Directora de la Dirección Provincial de Comercio, del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires para que en el plazo de 5 días informe a esta Comisión: (i) si se encuentra vigente la Ley 12.573, y en el supuesto de haber sido derogada o modificada informe a través de que Normas; (ii) si ha sido reglamentada la Ley 12.573 "Régimen Legal para las grandes superficies comerciales" publicada en el Boletín Oficial el día 2 de enero de 2001, y en caso de ser afirmativa la respuesta informe por medio de que Normas.

37. El día 16 de noviembre de 2005 la Sra. Ana Lidia Serrano, Directora Provincial de Comercio, del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, contestó el requerimiento efectuado por esta Comisión Nacional a Fs.1128, en el cual informa que la Ley N° 12.573 se encuentra plenamente vigente, y ha sido reglamentada por el Decreto Provincial N° 2372/01 de fecha 15 de octubre de 2001, modificado por los Decretos Provinciales N° 124 de fecha 17 de febrero de 2003 y N° 1363 de fecha 12 de agosto de 2003. Adjuntó copia de la mencionada ley y su norma reglamentaria actualizada.

38. Con fecha 04 de octubre de 2006 esta Comisión Nacional ordenó mediante Resolución fundada acumular como foja única el Expediente N° 064-016363/2001 caratulado: "LEY PROVINCIAL 12.573 (C. 716) S/ DENUNCIA (C. 716)" al presente expediente, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, 42 y 43 del CPPN y en orden a lo previsto por el artículo 56 de la Ley N° 25.156.

#### **IV.-ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DE LOS ACTOS DENUNCIADOS**

##### **IV.1. Los Hechos - Breve Descripción del Régimen la Ley 12.573**

37. Tanto la investigación de mercado como la denuncia formulada por la firma **FORMATOS EFICIENTES S.A.** recaen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, por la sanción, promulgación y aplicación la Ley Provincial 12.573.



38. La instalación y habilitación de las denominadas "Grandes Superficies Comerciales" estaba regulada por la Ley Provincial 12.088, promulgada el 2 de abril de 1998.

39. El 28 de diciembre de 2000 fue promulgada la Ley Provincial 12.573, derogando a la Ley 12.088 y estableciendo un nuevo régimen para la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de "grandes superficies comerciales" y de las denominadas "cadenas de distribución" que operan en los rubros de: productos alimenticios, indumentaria, electrodomésticos, materiales, herramientas y accesorios para la construcción.

40. El artículo 2º la Ley define como "Grandes Superficies Comerciales" a todos los establecimientos de comercialización minorista o mayoristas que realicen ventas minoristas que ocupen: (a) una superficie de más de quinientos metros cuadrados (500 m<sup>2</sup>) destinada a la exposición y venta en municipios con una población de hasta 50.000 habitantes (b) una superficie superior a los novecientos metros cuadrados (900 m<sup>2</sup>) en municipios entre 50.000 y 300.000 habitantes y (c) superficies de más de mil ochocientos metros cuadrados (1.800 m<sup>2</sup>) en municipios de más de 300.000 habitantes.

41. El mismo artículo define como "Cadenas de Distribución" a todos aquellos establecimientos de ventas minoristas o cadenas mayoristas que realicen ventas minoristas y que constituyan o pertenezcan a un mismo grupo económico y/o estén conformados por un conjunto de locales de venta, situados o no en un mismo recinto comercial, que hayan sido proyectados conjuntamente o que estén relacionados por elementos comunes cuya utilización comparten y en los que se ejercen las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente.

42. Los artículos 3ro. y 4to de la Ley establecen un nuevo requisito para la ampliación y/o modificación de todas las grandes superficies comerciales definidas previamente y de las cadenas de distribución en las que se cumplan las siguientes relaciones:

a) Un local en poblaciones de hasta 150 mil habitantes,

b) dos locales en poblaciones de hasta 300 mil habitantes, y



c) tres locales en poblaciones de más de 300 mil habitantes.

43. Este nuevo requisito se suma a la habilitación municipal y consiste en la obtención de un "Certificado de Factibilidad Provincial".

44. Dicho certificado es un permiso que debe otorgar el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, como autoridad de aplicación de la Ley, previo a que el municipio otorgue la habilitación municipal del local.

45. Como parte del trámite para la emisión del certificado de factibilidad provincial, la autoridad de aplicación debe requerir un "análisis de impacto socioeconómico y ambiental" a una Universidad Nacional radicada dentro del territorio provincial y conforme al registro que dicha autoridad abrirá al efecto.

46. El estudio debe incluir la valoración de las siguientes circunstancias y pautas, además de las que se establezcan en la reglamentación pertinente:

1) En relación con la localización del nuevo equipamiento comercial:

a) La composición y especificidad de los rubros que componen la oferta del nuevo emplazamiento comercial.

b) Si la implantación proyectada está concebida para promover un equilibrio funcional entre la periferia y los centros comerciales existentes.

2) En relación con los consumidores y usuarios:

a) Los efectos sobre los hábitos de consumo y las necesidades de compra.

b) La accesibilidad del establecimiento proyectado en relación con los diferentes medios de transporte, especialmente los colectivos, sin que se deriven cargas específicas para la comunidad; así como la dotación de plazas de estacionamiento y la incidencia en el tráfico rodado existente.

c) La influencia sobre los niveles de precios y de prestación de servicios al consumidor de la zona.

3) En relación con el empleo:



- a) La contribución al mantenimiento o a la expansión, del nivel de ocupación en la zona de influencia.
- b) La estabilidad de los puestos de trabajo ofrecidos, nivel de remuneración y posibilidades de promoción laboral.
- c) La contribución a la mejora de la cualificación profesional y a la incentivación de la utilización de las nuevas tecnologías.

4) En relación con la incidencia sobre el comercio existente:

- a) La previsible repercusión del establecimiento proyectado sobre la competitividad de las estructuras comerciales de la zona, evaluando entre otros aspectos, la futura viabilidad de los equipamientos comerciales existentes y la mejora, cualitativa y cuantitativa, que supondrá para los mismos.
- b) Si el proyecto contribuye, por su tamaño, función, localización y naturaleza de los productos ofrecidos, a un equilibrio entre los diferentes tipos de equipamientos comerciales y en relación con el equipamiento comercial existente.

5) En relación a las excepciones:

- a) En el caso de los establecimientos comerciales alcanzados por la excepción establecida en el artículo 8º se deberá incluir un programa de trabajo que incluya lo normado en el artículo citado.

47. Por otra parte, el artículo 6º de la Ley prohíbe la instalación de "grandes superficies comerciales" con una superficie que supere el doble de lo establecido en el artículo 2º, dentro de las áreas urbanas o semi-urbanas definidas en el artículo 6º Decreto Ley 8.912/77 (T.O. Decreto 3.389/87), debiendo hacerlo en áreas complementarias o bien en zonas de usos específicos (artículo 7º Decreto Ley 8.912/77).

48. En lo que respecta a los tiempos de la obtención del certificado de factibilidad provincial, el Artículo 11 de la Ley establece que: *"la Autoridad de Aplicación deberá expedirse en un plazo de treinta (30) días corridos contados desde que la solicitud reuniera todos los requisitos ... el que podrá ser prorrogado por única vez y por un*



plazo no mayor a treinta (30) días corridos, por la Autoridad de Aplicación, mediante decisión fundada".

49. El mismo Artículo establece también que "El peticionante, soportará el costo del estudio de impacto socioeconómico y ambiental, eligiendo la Universidad Nacional que lo realizará".

50. Por último, el Artículo 12 establece que: "La Autoridad de Aplicación contará con el asesoramiento de las Cámaras Empresariales de Segundo Grado representativas del comercio en el territorio provincial y las Asociaciones de Representación y Defensa de los Consumidores".

#### IV.4. Encuadre Jurídico de los Hechos

51. El objeto de la presente investigación son los actos jurídicos emanados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que involucran la sanción, promulgación, reglamentación y aplicación de la Ley 12.573.

52. Estos actos pertenecen a la esfera del derecho público de la actividad del estado provincial, por lo tanto no se encuentran alcanzados por la Ley 25.156, ni en razón del objeto, ya que el Artículo 1º de la Ley establece que "están prohibidos y serán sancionados ... los actos o conductas ... relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios", ni en razón del sujeto, ya que el Artículo 3º de la Ley dice que: "Quedan sometidas a las disposiciones de esta ley todas las personas físicas o jurídicas públicas o privadas, con o sin fines de lucro que realicen actividades económicas..."

53. No obstante ello, el Artículo 24, inciso f) de la Ley, faculta a esta Comisión para: "... emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia respecto de leyes, reglamentos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efecto vinculante".

54. Por ello, esta Comisión entiende que en este caso, corresponde evaluar los efectos que la promulgación y aplicación del régimen de la Ley 12.573 ha tenido o



podría tener sobre la competencia en los mercados afectados y por consiguiente sobre el bienestar económico general, y emitir una opinión sobre la materia.

55. Como ANEXO I al presente dictamen esta Comisión emite su opinión sobre los efectos que el régimen de la Ley 12.573 podría llegar a tener sobre la competencia en los mercados alcanzados por el mismo.

**V.- CONCLUSIÓN**

En base a las consideraciones precedentes, esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA recomienda al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION:

Artículo 1 – Desestimar la denuncia promovida por la firma FORMATOS EFICIENTES S.A. que tramita bajo el expediente de referencia, y disponer el archivo de las presentes actuaciones, con arreglo a lo previsto en el artículo 29 de la Ley N° 25.156.

Artículo 2 – Emitir la opinión respecto del Régimen de la Ley N° 12.573 que, como ANEXO I, forma parte del presente dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 24, incisos f) de la Ley 25.156.

*[Handwritten signatures and stamps]*

PABLO FOVOLC  
 VOCAL  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
 DE LA COMPETENCIA

HUMBERTO GUARDIA MENDONCA  
 VOCAL  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
 DE LA COMPETENCIA

Dr. RICARDO NAPOLITANI  
 PRESIDENTE  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
 DE LA COMPETENCIA

ANEXO I

**COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

**Opinión no Vinculante sobre el Régimen de la Ley 12.573  
(Artículo 24 Inc. f) de la Ley 25.156)**

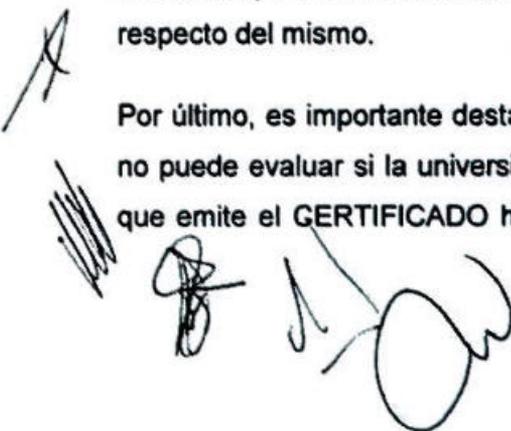
El elemento central de este nuevo régimen es la adición de una etapa de nivel provincial al proceso de habilitación municipal, para la instalación, ampliación y modificación de establecimientos encuadrados en las definiciones legales de "Grandes Superficies Comerciales" y "Cadenas de Distribución".

Como se ha indicado, esta etapa consiste en la obtención de un "Certificado de Factibilidad Provincial" (en adelante el CERTIFICADO) emitido por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, para lo cual se requiere adicionalmente de un "análisis de impacto socioeconómico y ambiental" (en adelante el ANÁLISIS) elaborado por una universidad habilitada a tal fin.

El artículo 11 de la Ley 12.573 enuncia los contenidos básicos del ANÁLISIS, pero ni este ni la reglamentación, contienen definiciones precisas que revelen lo que el legislador entiende por "impacto socioeconómico" en cada uno de los aspectos del informe.

La reglamentación tampoco ha establecido pautas o lineamientos para la elaboración y valoración del ANÁLISIS, de manera tal que, tanto las empresas solicitantes como la autoridad de aplicación dispongan de parámetros sobre el alcance de la aplicación de la Ley. Al mismo tiempo, no surge de la normativa que el ANÁLISIS deba aconsejar o desaconsejar la emisión del CERTIFICADO, ni que esa opinión tenga efecto vinculante respecto del mismo.

Por último, es importante destacar que, con los elementos disponibles, esta Comisión no puede evaluar si la universidad encargada de elaborar el ANÁLISIS o la autoridad que emite el CERTIFICADO hacen una adecuada evaluación del beneficio potencial





del proyecto para la población en general para contrastar el mismo con los potenciales impactos que surjan del ANALISIS.

Todo lo mencionado genera un estado de incertidumbre respecto del alcance de la restricción legal, tanto para los potenciales solicitantes como para la propia autoridad que debe aplicar la norma.

El plazo para la emisión del certificado parece ser en la práctica, otra fuente de incertidumbre. De hecho, si bien el plazo legal es de como máximo 60 días, la evidencia recabada en el expediente revela que el trámite puede llegar a dilatarse por un tiempo muy prolongado.

En resumen, el régimen de la Ley 12.573 como mínimo agrega costo, tiempo e incertidumbre a la entrada de nuevos competidores a los mercados alcanzados por esta normativa, y en algunos casos impide el ingreso.

Entre los efectos directos y observables del régimen, podemos citar varios proyectos no concretados, como el caso de Sociedad Anónima, Importadora y Exportadora de la Patagonia, con proyectos de expansión en las localidades de Bragado, Junín, Colón y San Pedro, de la provincia de Buenos Aires (fs. 946/64), o el caso de la sociedad Auchan Argentina S.A. (fs. 965 y stes.), la cual manifestó haber presentado los proyectos de expansión de su cadena de supermercados en las localidades de Morón en el año 1998 y en San Fernando en el año 2000. A la fecha del escrito ambos pedidos se encontraban pendientes de resolución.

Sin embargo, los proyectos demorados o no aprobados no cubren la totalidad de los efectos del régimen. Probablemente haya también un "efecto disuasivo" no despreciable.

De hecho, de las constancias obrantes en el expediente surge que la cadena de supermercados Disco acreditaba, para octubre de 2001, cinco pedidos de instalación de superficies comerciales en diversas localidades de la provincia de Buenos Aires, uno de los cuales había sido rechazado y los otros cuatro llevaban más de un año en trámite. Ante la falta de resolución, la empresa asimismo había descartado otros siete proyectos de instalación de locales (fs. 910/1).

*[Handwritten marks and signatures]*



Es importante señalar que si bien este efecto disuasivo es atribuible a la mera existencia del régimen, también incide en el mismo la reputación que desarrolle la autoridad de aplicación en lo que respecta a tiempos de aprobación y cantidad de operaciones rechazadas.

Ahora bien, cabe preguntarse de que manera esta restricción al ingreso a ciertos mercados puede afectar su funcionamiento futuro mismos.

Esta Comisión entiende que el régimen introduce una barrera a la entrada a los mercados alcanzados. La existencia del trámite aumenta el costo y alarga el plazo de repago de los proyectos, haciendo que los potenciales competidores deban exigir una mayor tasa de retorno a los mismos, o eventualmente desistan de algunos. La prohibición de plantea en cambio una barrera absoluta a la entrada.

En teoría, esta barrera a la entrada limita la competencia en el corto plazo y afecta la innovación en el mediano o largo plazo.

De hecho, al limitar la apertura de grandes establecimientos o la expansión de las cadenas de comercio minorista, se está, a su vez, limitando la competencia entre los mismos y, por tanto, reforzando el poder de mercado de los ya instalados, creando situaciones potencialmente monopólicas resguardadas al amparo de una ley. Dicha limitación podría tener repercusiones no sólo sobre los precios que se cobren en el mercado en cuestión sino también sobre la variedad de productos que se ofrezcan, la inversión, la innovación, el empleo y los consumidores.

Asimismo, el incremento del número de establecimiento y la mayor competencia que esto traería aparejado repercutiría también sobre los proveedores generando condiciones de negociación más ventajosas para éstos.

En un mercado competitivo, las empresas participantes tienen incentivos a competir en precio. Los consumidores cuentan con una variedad de oferentes, con lo cual ello obliga a las empresas a cobrar el menor precio posible para atraer la mayor cantidad de consumidores. En el caso en que alguno de los oferentes cobrara un precio por encima de un supuesto precio competitivo, el mismo debería soportar una pérdida de clientes, puesto que los consumidores trasladarían su consumo hacia el resto de las

*[Handwritten signatures and initials]*



opciones disponibles. De esta forma, el proceso competitivo obliga a los participantes del mercado a ser eficientes y reducir sus costos para cobrar menores precios.

Por el contrario, el cierre del mercado sólo sirve para generar y consolidar posiciones dominantes por parte de las empresas que ya están instaladas sin que esto redunde necesariamente en la ventaja del pequeño comerciante, supuesto beneficiario de la regulación que afecta a las superficies comerciales.

Los efectos mencionados son, como dijimos teóricos, esta Comisión no puede afirmar que los efectos mencionados se vayan a presentar en todos los casos en los que se prohíba el ingreso de un actor.

Por otra parte, debemos destacar que, si bien existe un amplio consenso respecto de que la competencia es un factor determinante del bienestar económico general<sup>1</sup>, esta Comisión reconoce que no es el único factor. Además existen otros bienes sociales que el legislador podría estar propugnado al dictar este tipo de normativa: el empleo, la protección de las de pymes, la urbanística, etc.

Para ilustrar esto podemos citar por ejemplo que la competencia en el mercado minorista de alimentos podría llegar a determinar la preminencia de ciertos formatos y la desaparición de otros, que aun cuando aumenten el bienestar "general" eventualmente podrían disminuir el bienestar de ciertas minorías tales como los ancianos, las personas que no cuentan con un vehículo y otros.

No obstante ello, esta Comisión advierte que si en la aplicación de la Ley no existe una adecuada evaluación y balanceo entre los costos que la sociedad pagará en términos de competencia e innovación, en procura de estos otros bienes sociales que la ley tutela, toda la sociedad, incluso los supuestos beneficiarios, indefectiblemente se verán perjudicados en su bienestar por la aplicación de esta Ley.

<sup>1</sup> En nuestro régimen de Defensa de la Competencia, los conceptos competencia y bienestar económico general son relativos, así como no hablamos de competencia perfecta porque es un concepto teórico que rara vez se observa en la realidad, tampoco hablamos de bienestar económico general en términos absolutos, decimos que un acto o hecho afecta el bienestar económico general cuando tiene por efecto un disminución de las cantidades transadas en un mercado y/o un aumento en los precios, pero no podemos evaluar un estado de cosas sin referencia a otro dentro del mismo contexto.



Algunos aspectos a considerar para morigerar los efectos negativos que este régimen podría llegar a tener sobre la competencia y el bienestar económico general son:

- A) Que el trámite sea rápido y eficiente evitando el perjuicio de la demora en el ingreso de competidores en aquellos casos en los que una intervención no se encuentra justificada.
- B) Que la reglamentación haga explícitos los bienes sociales que la ley tutela, e incorpore una evaluación del costo que una prohibición de ingreso tendría sobre la competencia en el mercado afectado y consecuentemente sobre el bienestar económico general.
- C) Que se dicten y apliquen lineamientos públicos que guíen la elaboración del "análisis de impacto socioeconómico y ambiental" y el diligenciamiento de los demás elementos de juicio a considerar para la emisión del "certificado de factibilidad provincial", contribuyendo además a dar a los potenciales competidores una señal sobre el alcance de la restricción impuesta por el régimen.
- D) Que en la participación de los actores del Artículo 12 de la Ley, se tenga en cuenta que los mismos representan un interés particular de ciertos sectores.
- E) Que las prohibiciones se apliquen con carácter restrictivo y basadas en sólidos fundamentos económicos.

DIEGO PABLO PÉREZ C.  
VOCAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

HUMBERTO GUARDIA M. DONCA  
VOCAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

Dr. RICARDO NAPOLITANI  
PRESIDENTE  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2017 - Año de las Energías Renovables

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Anexo**

Número: IF-2017-13947997-APN-DR#CNDC

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Lunes 10 de Julio de 2017

Referencia: S01:0058864/2002- EX 064-013048/2001 (C.700)

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 20 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION  
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117584  
Date: 2017.07.10 16:06:54 -03'00'

MARIA PAULA GARCIA  
Coordinador Técnico Administrativo  
Dirección de Registro  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -  
GDE  
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR,  
ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE  
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT  
30715117584  
Date: 2017.07.10 16:06:57 -03'00'



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2017 - Año de las Energías Renovables

**Resolución**

**Número:** RESOL-2017-574-APN-SECC#MP

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 20 de Julio de 2017

**Referencia:** EXP-S01:0058864/2002 - Expediente N° 064-013048/2001 - DENUNCIA (C. 700)

---

VISTO el Expediente N° 064-013048/2001 del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA, y

**CONSIDERANDO:**

Que en el expediente citado en el Visto la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en la órbita de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, emitió el Dictamen N° 601 de fecha 20 de agosto de 2008, recomendando desestimar la denuncia promovida por la firma FORMATOS EFICIENTES S.A. y disponer el archivo de las actuaciones iniciadas de oficio el día 12 de septiembre de 2001 con motivo de la denuncia interpuesta por la firma FORMATOS EFICIENTES S.A. contra la PROVINCIA DE BUENOS AIRES y los Municipios de Morón, Merlo, Ituzaingo y Cañuelas.

Que el suscripto comparte los términos del citado dictamen, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, incluyéndose como Anexo de la presente medida.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN ha tomado la intervención que le compete.

Que el infrascripto resulta competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en los Artículos 18, 21, 31 y 58 de la Ley N° 25.156 y los Decretos Nros. 89 de fecha 25 de enero de 2001, 357 de fecha 21 de febrero de 2002 y sus modificaciones y 718 de fecha 27 de mayo de 2016.

Por ello,

**EL SECRETARIO DE COMERCIO**

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1°.-** Desestímese la denuncia promovida por la firma FORMATOS EFICIENTES S.A. que tramita bajo el expediente de referencia y ordénase el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.



ARTÍCULO 2º.- Considérase al Dictamen N° 601 de fecha 20 de agosto de 2008, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en la órbita de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN que, como Anexo IF-2017-13947997-APN-DR#CNDC, forma parte integrante de la presente resolución.

ARTÍCULO 3º.- Notifíquese a las partes interesadas.

ARTÍCULO 4º.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by BRAUN Miguel  
Date: 2017.07.20 17:45:11 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Miguel Braun  
Secretario  
Secretaría de Comercio  
Ministerio de Producción



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



Expte. N° S01:0058864/2002 (C.700)

BUENOS AIRES,

30 ENE 2018

Habiéndose efectuado la notificación ordenada en la Resolución SC N° 574 de fecha 20 de julio de 2017, procédase al archivo de las presentes actuaciones.

EDUARDO STORDEUR (h)  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia