



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

**Resolución**

**Número:**

**Referencia:** EX-2025-29343787-APN-DGDMDP#MEC

---

VISTO el Expediente N° EX-2025-29343787-APN-DGDMDP#MEC, y

**CONSIDERANDO:**

Que las actuaciones mencionadas se iniciaron el 5 de marzo de 2025 con la presentación de TELECOM ARGENTINA S.A. notificando la operación de concentración económica consistente en la adquisición de la totalidad de las acciones emitidas y en circulación de TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. y sus subsidiarias por parte de TELECOM ARGENTINA S.A.

Que TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. y TELECOM ARGENTINA S.A. y sus respectivas subsidiarias prestan servicios dentro del mismo marco regulatorio de telefonía móvil y fija, banda ancha fija y video a escala nacional en Argentina.

Que el perfeccionamiento de la transacción se produjo el 24 de febrero de 2025, y la operación notificada constituye una concentración económica en los términos del artículo 7°, inciso c), de la Ley N° 27.442.

Que la obligación de efectuar la notificación obedece a que el volumen de negocios de las firmas afectadas supera el umbral de CIEN MILLONES (100.000.000) de unidades móviles establecido en el artículo 9° de la Ley N° 27.442 —monto que, al momento del cierre de la operación, equivalía a PESOS CIENTO DIEZ MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES (\$ 110.228.000.000)—, y la transacción no encuadra en ninguna de las excepciones previstas en dicha norma.

Que el 6 de marzo de 2025, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA solicitó al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES la intervención que le compete con respecto a la operación de concentración notificada, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17 de la Ley N° 27.442.

Que el 18 de marzo de 2025, el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES dio respuesta a la intervención solicitada y acompañó un conjunto de informes elaborados por sus áreas técnicas.

Que, en su presentación inicial, TELECOM ARGENTINA S.A. proporciona información sobre la participación que alcanzaría en cada uno de los mercados relevantes —salvo por telefonía fija— producto de la operación notificada. La sumatoria de la participación de mercado de ambas empresas promedio para el período 2021-2024 para la República Argentina en los servicios denunciados es la siguiente: (i) servicio de telefonía móvil (61%); (ii) Acceso a Internet (48%); (iii) Televisión paga (37%); (iv) Telefonía fija (sin datos); Servicios corporativos (14%).

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha tomado la intervención que le compete sobre la base de la información aportada por la empresa notificante y los informes producidos por el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES conforme la aplicación del artículo 17 de la Ley N° 27.442.

Que dicha intervención puso de manifiesto una posible afectación respecto de varios mercados de telecomunicaciones en función del informe de ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES.

Que en lo referente a los servicios mayoristas de conectividad que se menciona en los Informes del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, la naturaleza técnica y la complejidad de estos mercados hacen necesaria una instrucción previa más exhaustiva para formular conclusiones preliminares.

Que, según los Informes producidos por el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, cuyos datos fueran receptados por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Buenos Aires (PBA), Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan y La Pampa serían zonas especialmente afectadas.

Que, en particular, la información del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES señala que, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la participación conjunta hubiese escalado a un valor superior al 70%.

Que, con relación a las provincias de Neuquén y Río Negro, el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES destaca cuatro localidades, donde los efectos de la operación tendrían como consecuencia en tres de ellas, una participación de mercado cercana al 70%, mientras que, en la restante, un 45%.

Que en virtud de los datos aportados por ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES en relación con el espectro radioeléctrico como recurso finito y del análisis efectuado por la CNDC sobre este punto, la operación notificada implicaría una amenaza para el ingreso de nuevos competidores ya que limita el ingreso de nuevos competidores que puedan actuar como freno a la capacidad de las empresas existentes de subir precios.

Que la Ley N° 27.078 define al espectro radioeléctrico como un recurso intangible, finito y de dominio público, cuya administración, gestión y control es responsabilidad indelegable del Estado nacional.

Que, en Argentina, le corresponde al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.078— realizar la gestión del espectro radioeléctrico y planificar su uso, como así también otorgar las autorizaciones y/o permisos de uso de frecuencias del mismo para la explotación de los servicios de radiocomunicaciones.

Que a partir del ejercicio de sus funciones queda conformado el Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico de la República Argentina, el que atribuye determinadas bandas a determinados servicios con una finalidad de orden y de gestión de dicho espectro.

Que dicho esquema se complementa con las asignaciones que concede dicha Autoridad de Aplicación.

Que lo relevante en el análisis de competencia es que el espectro radioeléctrico resulta un insumo indispensable para la provisión de telefonía móvil, cuya disponibilidad afecta la posibilidad de ofrecer el servicio para el usuario.

Que, debido a ello, la Resolución N° 171 de fecha 31 de enero de 2017 del ex Ministerio de Comunicaciones, había establecido en su artículo 5° un límite máximo de acumulación de espectro radioeléctrico para los Servicios de Comunicaciones Móviles (SCM) de 140 Mhz por cada prestador para cada localidad y/o área de explotación.

Que, según lo informado por ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, este límite no contempla las bandas atribuidas al servicio de telefonía con tecnología 5G que fueran asignadas a los tres operadores durante el año 2023.

Que, como consecuencia de la presente operación, en función de lo presentado por la parte notificante, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entiende que la entidad fusionada acumularía no solo más del 60% de los usuarios sino también una porción similar del espectro radioeléctrico atribuido a los prestadores de telefonía móvil.

Que de acuerdo a la información consignada en el Informe del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, la entidad fusionada acumularía un espectro que supera el límite regulatorio de 140 Mhz para tecnología 4G a lo largo de todo el territorio nacional.

Que el organismo regulador distingue que el exceso iría desde 50 Mhz hasta 130 Mhz en función del área de prestación. TELECOM ARGENTINA S.A. y TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. cuentan también con 100 Mhz y 50 Mhz para servicios 5G.

Que en función de las conclusiones preliminares a las que arribó la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA de acuerdo con la información disponible, aconsejó el dictado de una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la Ley N° 27.442.

Que el artículo 44 de la Ley N° 27.442 faculta a la Autoridad de Aplicación para imponer condiciones u ordenar el cese de conductas a fin de evitar daños a la competencia.

Que la medida tutelar recomendada constituye un remedio para prevenir lesiones al régimen de competencia, según lo establecido expresamente en el artículo 44 de la Ley N° 27.442, que faculta a la Autoridad de Aplicación a "... ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión".

Que los elementos de análisis presentados en el Dictamen de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA demuestran que esta previsión legal resulta aplicable al caso bajo examen, donde la integración prematura de las estructuras de TELECOM ARGENTINA S.A. y TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. podría generar un daño irreversible a las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones del país.

Que las medidas de tutela anticipada constituyen remedios procesales tendientes a asegurar la eficacia práctica de una decisión final sobre un determinado caso o asunto, siendo su finalidad impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretenda obtener, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que trascurra entre el inicio de un proceso —en este caso, la notificación de una concentración económica para su análisis— y la decisión final que se adopte.

Que estas medidas revisten especial utilidad en el ámbito específico de defensa de la competencia dado que permiten resolver situaciones que ameriten una pronta intervención, sin que ello implique prejuzgamiento.

Que, con su dictado, la autoridad de competencia busca limitar posibles distorsiones en los mercados o la producción de un daño o su agravamiento ante el peligro de que la afectación ya no pueda remediarse en el futuro o bien, la decisión final a adoptarse se torne abstracta.

Que, aunque la norma autoriza a la Autoridad de Aplicación a dictar esta medida en cualquier estado del procedimiento, por regla general estas no deben prescribirse en una instancia avanzada del proceso de análisis de una concentración económica, dado que ello desnaturalizaría su propia finalidad de prevención del daño y de evitar, en su caso, su agravamiento.

Que, en el ámbito del derecho de defensa de la competencia, estas medidas no tutelan un interés privado o particular, sino que se dictan con un fin claro y específico: tutelar el bien jurídico protegido por la Ley N° 27.442 —esto es, el interés económico general.

Que el dictado de este tipo de medidas exige al menos la configuración de dos requisitos: la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora.

Que, con relación a la verosimilitud en el derecho, el artículo 1° de la Ley N° 27.442 prohíbe, entre otros actos, las concentraciones económicas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyan abuso de posición dominante, cuando pueda resultar perjuicio para el interés económico general.

Que el artículo 8° de la Ley N° 27.442 específicamente prohíbe las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser restringir o distorsionar la competencia.

Que la principal hipótesis que se evalúa al analizar un proceso de concentración económica es determinar si, como consecuencia de la operación, se genera o fortalece el poder de mercado del que unilateralmente gozan las empresas involucradas, de modo que pueda influir negativamente sobre los precios, cantidades, variedad de los productos, innovación, etc.

Que de acuerdo con la información preliminar analizada por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA sugiere que se podría estar creando o reforzando una posición dominante en —al menos— dos mercados afectados por la operación notificada: los servicios de telefonía móvil, y los servicios de acceso a internet.

Que, aunque el control de concentraciones económicas no se circunscribe a los mercados de bienes o servicios que se reputen esenciales, si es importante tener en consideración que el sector de las telecomunicaciones tiene una importancia crítica.

Que la propia TELECOM ARGENTINA S.A. atribuye una importancia fundamental al servicio de acceso a internet, que excede su dimensión empresarial y de negocio.

Que la parte notificante lo describe como “un producto fundamental de consumo masivo, tanto por individuos, como por hogares y organismos de todo tipo.” y lo caracteriza no solo como un servicio de telecomunicaciones, sino como “una herramienta de trabajo, un canal de consumo y ya forma parte de los hábitos cotidianos de la mayoría de los ciudadanos del país”.

Que conforme los informes aportados por ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES y la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, el mercado relevante de telefonía móvil pasaría de contar con tres jugadores a dos).

Que, en cuanto a acceso a internet, dada la zona de prestación y despliegue de red de TELECOM ARGENTINA S.A. y TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A., se podría estar eliminando un competidor potencial en otros mercados locales.

Que conforme surge del informe de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, la evidencia preliminar muestra que las participaciones de mercado y el incremento en el grado de concentración en los mercados de telefonía móvil y acceso a internet, superan ampliamente los umbrales establecidos en todas las presunciones estructurales examinadas por los organismos preopinantes.

Que las altas participaciones de mercado que surgen del análisis preliminar realizado por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA muestran los cambios en la concentración de los mercados de telefonía móvil y acceso a internet tras la potencial fusión dando por posible resultado que, en el mercado de telefonía móvil, la operación resultaría en un actor con el 61% de participación y el índice IHH evidenciaría un incremento de 1.845 puntos.

Que, por su parte, en el mercado de acceso a internet el índice IHH aumentaría de 1.802 a 2.799 puntos, representando un incremento de 997 puntos.

Que estos datos representan promedios nacionales y no reflejan la situación en mercados locales específicos, donde los niveles de concentración —de acuerdo a la información consignada en los Informes del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES— podrían ser significativamente mayores debido a la presencia limitada de competidores en determinadas zonas geográficas.

Que las participaciones de mercado muestran estabilidad durante el período 2021-2024, lo que indica que estos mercados presentaban una estructura consolidada previo a la operación propuesta.

Que conforme surge de las intervenciones de los organismos preopinantes, la cantidad de espectro disponible impacta directamente en la calidad del servicio, dado que una mayor cantidad de usuarios supone una mayor demanda de tráfico de datos, lo que requiere un mayor ancho de banda.

Que en el mismo sentido, manifiestan que la consolidación de la operación podría llevar a la entidad fusionada a escoger entre cumplir con la normativa regulatoria actualmente vigente o degradar la calidad del servicio prestado, ya que es esperable que el espectro utilizado por TELECOM ARGENTINA S.A. antes de la operación resulte insuficiente ante el incremento en la cantidad de usuarios y en la demanda de tráfico que supondría la adquisición de los clientes de TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A.

Que las conclusiones sobre los efectos de la operación notificada tienen un carácter preliminar,

razón por lo cual, las conclusiones preliminares expuestas por los órganos preopinantes podrían verse modificadas a medida que avance la instrucción de la investigación y se obtenga y analice toda la información adicional relevante.

Que el peligro en la demora implica que, de no dictarse la medida de tutela anticipada, el transcurso del tiempo puede consolidar una situación de hecho que potencialmente y, conforme al análisis efectuado, podría generar un

perjuicio al interés económico general.

Que es decir que el paso del tiempo afianzaría una situación de hecho que eventualmente resultaría difícil o imposible de retrotraer.

Que, en orden a los recaudos formales de procedencia de este tipo de medidas, debe tenerse presente que el objetivo del régimen argentino sobre defensa de la competencia es la tutela del interés económico general, el correcto funcionamiento de los mercados y el beneficio de la comunidad.

Que el análisis preliminar efectuado con relación a los efectos de la operación notificada y la existencia de evidencia, aunque provisoria, sobre la creación de una posición dominante en mercados de importancia crítica hace necesario establecer una solución provisional y proporcional vinculada a la gestión y administración de TELEFÓNICA ARGENTINA MÓVILES S.A.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA estima necesario garantizar que se mantengan separados los negocios de las empresas involucradas.

Que, en cuanto a su duración, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja que la misma sea establecida por un plazo de 6 meses de notificada la resolución que establezca la medida de tutela anticipada, pudiendo ser prorrogada en caso de que resulte necesario.

Que lo anterior implica, en primer lugar, que TELECOM ARGENTINA S.A. deberá preservar la personalidad jurídica de TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. y sus subsidiarias mientras se encuentre en vigencia la medida propiciada, con lo que deberá abstenerse de realizar cualquier tipo de acto jurídico/societario y/o comercial que implique la integración o consolidación de las sociedades que intervienen en la operación en una sola entidad o vehículo societario.

Que, en definitiva, la medida propiciada busca que tanto TELECOM ARGENTINA S.A. como TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. continúen actuando como agentes empresariales independientes en todos los mercados en los que actualmente participan, preservando así las condiciones preexistentes a la operación notificada.

Que, de esta manera, mantener los negocios separados de TELECOM ARGENTINA S.A. y de TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. se presenta como una medida preliminar lo suficientemente adecuada para evitar un potencial daño mayor a la competencia.

Que en consecuencia la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, emitió el Dictamen N° IF-2025-29930069-APN-CNDC#MEC de fecha 21 de marzo de 2025 correspondiente al "INC. CONC. 2025, en el cual aconsejó a esta Secretaría: la adopción, por el termino de SEIS (6) MESES y conforme lo establecido en el artículo 44 de la Ley N° 27.442, de una medida de tutela anticipada de no innovar con el alcance receptado en la presente medida.

Que el servicio jurídico ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en los artículos 28 y 44 de la Ley N° 27.442, en el Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018, y el Decreto N° 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Ordénese a TELECOM ARGENTINA S.A. que, por el término de SEIS (6) MESES, o hasta que la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.442 se expida en los términos del artículo 14 de la misma norma, lo que ocurra primero, se abstenga de realizar cualquier tipo de acto jurídico, societario y/o comercial que implique directa o indirectamente la integración o consolidación con TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. en los términos del artículo 44 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 2°.- La medida dispuesta precedentemente incluye cualquier iniciativa que implique unificar o integrar los equipos que forman parte de TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. con TELECOM ARGENTINA S.A., así como cualquier intercambio de información competitivamente sensible con TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A., como ser precios y estrategias de precios, costos y márgenes, planes de negocios y estrategias comerciales e información sobre clientes y proveedores, planes de inversión, entre otros, debiendo respetar los convenios para el uso recíproco de infraestructura que TELECOM ARGENTINA S.A. y TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. hubieran celebrado.

ARTÍCULO 3°.- Establécese que la medida de tutela anticipada dispuesta en la presente resolución será objeto de seguimiento por parte de un agente de monitoreo independiente.

ARTÍCULO 4°.- Autorízase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, a publicar el Dictamen N° IF-2025-29930069-APN-CNDC#MEC de fecha 21 de marzo de 2025 correspondiente al “Inc. Conc.2025”, en la página web oficial del organismo.

ARTÍCULO 5°.- Notifíquese de la presente medida a TELECOM ARGENTINA S.A., TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A., al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES y a la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese y archívese.



**AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:**

Elevamos para su consideración el presente dictamen, en el marco de las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2025-29343787- -APN-DGDMDP#MEC, caratulado: “*Inc. Conc. 2025 - Sobre medidas preliminares*”, en autos principales EX-2025-22498026- -APN-DR#CNDC, caratulado: “*TELECOM ARGENTINA S.A. S/NOTIFICACIÓN ART 9 LEY N.º 27.442*”.

**RESUMEN EJECUTIVO**

1. La operación de concentración económica notificada consiste en la adquisición del control exclusivo sobre TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. por parte de TELECOM ARGENTINA S.A. Ambas empresas son actores relevantes en el mercado de telecomunicaciones argentino, con presencia en los segmentos de telefonía fija, móvil, acceso a internet y televisión por cable.
2. El perfeccionamiento de la transacción se produjo el 24 de febrero de 2025, y su notificación a esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (CNDC) se realizó el 5 de marzo de 2025, conforme lo estipulado en los artículos 9º y 84 de la Ley 27.442.
3. El análisis preliminar de la operación indica la posible creación de una posición dominante en mercados clave del sector de telecomunicaciones: telefonía móvil y acceso a internet.
4. En el mercado de telefonía móvil, la empresa resultante acumularía aproximadamente el 61% de los usuarios a nivel nacional, reduciendo el número de operadores de tres a dos. En el mercado de acceso a internet, la participación conjunta alcanzaría el 48% a nivel nacional, con porcentajes significativamente mayores en determinados mercados locales, donde podría superar el 80%.
5. Estas conclusiones preliminares se fundamentan en los datos proporcionados tanto por la parte notificante como por el ENACOM, así como en antecedentes de esta CNDC y experiencias internacionales comparables. Los indicadores estructurales, como los índices de concentración de mercado y las participaciones resultantes, sugieren un riesgo que debe ser evaluado cuidadosamente tanto para la competencia como para la protección del interés económico general.
6. El sector de telecomunicaciones reviste importancia crítica para la economía. Es un sector estratégico y esencial para empresas, familias y todas las áreas de gobierno.
7. Analizar la operación bajo el régimen transitorio vigente (*ex post*) en la Ley 27.442 resultaría poco prudente pues la consolidación fáctica de la estructura empresarial dificultaría cualquier reversión posterior. Esta dificultad de reversión (“*unscrambling of the eggs*”) cobra especial relevancia cuando la facultad de impedir efectos anticompetitivos podría verse comprometida por la integración de facto de las empresas involucradas.
8. Esta CNDC considera entonces aconsejable, como manera de ejercer responsablemente la protección del interés económico y la existencia de un mercado equilibrado y competitivo, el dictado de una medida de tutela anticipada —en los términos del artículo 44 de la Ley 27.442— que preserve la independencia operativa de TELECOM y TELEFÓNICA y que en simultáneo prohíba el intercambio de información competitivamente sensible entre ellas. La medida resulta razonable y proporcionada para proteger el interés económico general mientras se respetan los derechos de las partes intervinientes en la operación notificada.

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>I LA OPERACIÓN Y LOS SUJETOS INTERVINIENTES</b> .....                                 | <b>3</b>  |
| <b>II ENCUADRAMIENTO JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO</b> .....                                  | <b>3</b>  |
| II.1. LA NOTIFICACIÓN DE LA OPERACIÓN .....  | 3         |
| II.2. PROHIBICIÓN GENERAL DE CONCENTRACIONES ANTICOMPETITIVAS.....                       | 4         |
| II.3. RÉGIMEN DE NOTIFICACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LA LDC .....                             | 4         |
| II.4. FACULTADES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN PARA IMPONER MEDIDAS PREVENTIVAS ...      | 5         |
| <b>III MERCADOS POTENCIALMENTE AFECTADOS POR LA OPERACIÓN</b> .....                      | <b>6</b>  |
| III.1. INTRODUCCIÓN .....  | 6         |
| III.2. LOS MERCADOS POTENCIALMENTE AFECTADOS .....                                       | 6         |
| III.2.1. Los mercados afectados por la operación según TELECOM.....                      | 6         |
| III.2.2. Los antecedentes de esta CNDC y los Informes ENACOM .....                       | 7         |
| III.3. MERCADOS DONDE LA OPERACIÓN NOTIFICADA PRODUCIRÍA UN IMPACTO SIGNIFICATIVO        | 9         |
| III.3.1. Telefonía móvil.....  | 9         |
| III.3.1.1. La participación de mercado conjunta post-operación .....                     | 9         |
| III.3.1.2. El grado de concentración del mercado relevante post-operación .....          | 10        |
| III.3.2. Acceso a internet.....  | 11        |
| III.3.2.1. La participación de mercado conjunta post-operación .....                     | 11        |
| III.3.2.2. El grado de concentración post-operación a nivel nacional.....                | 12        |
| III.3.2.3. Las participaciones de mercado a nivel local.....                             | 12        |
| III.3.3. Características salientes de estos mercados.....                                | 13        |
| III.3.3.1. Las barreras a la entrada identificadas en los precedentes de esta CNDC ..... | 13        |
| III.3.3.2. La acumulación de espectro radioeléctrico.....                                | 14        |
| <b>IV MEDIDA DE TUTELA ANTICIPADA</b> .....  | <b>15</b> |
| IV.1. INTRODUCCIÓN .....   | 15        |
| IV.2. CARACTERIZACIÓN GENERAL Y REQUISITOS .....   | 16        |
| IV.3. VEROSIMILITUD EN EL DERECHO .....  | 17        |
| IV.3.1. La creación de una posición dominante como consecuencia de la operación .....    | 17        |
| IV.3.2. Importancia crítica de los mercados analizados .....                             | 17        |
| IV.3.3. La estructura de mercado post-operación.....                                     | 18        |
| IV.3.3.1. La reducción en el número de competidores.....                                 | 18        |
| IV.3.3.2. Las participaciones de mercado y el grado de concentración post-operación..... | 18        |
| IV.3.3.2.1. Breve digresión sobre presunciones estructurales.....                        | 18        |
| IV.3.3.2.2. Las altas participaciones de mercado que surgen del análisis preliminar..... | 20        |
| IV.3.3.2.3. Problemas detectados en estos mercados en antecedentes de CNDC .....         | 21        |
| IV.3.4. El antecedente VODAFONE/THREE en Reino Unido.....                                | 22        |
| IV.3.5. Carácter preliminar de las conclusiones de este dictamen .....                   | 23        |
| IV.3.5.1. La posición de TELECOM .....   | 23        |
| IV.3.5.2. Otros aspectos pendientes de análisis .....                                    | 24        |
| IV.4. PELIGRO EN LA DEMORA .....   | 24        |
| IV.5. AFECTACIÓN AL INTERÉS ECONÓMICO GENERAL.....                                       | 26        |
| <b>V ALCANCES DE LA MEDIDA RECOMENDADA</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>VI CONCLUSIONES</b> .....   | <b>28</b> |

## I LA OPERACIÓN Y LOS SUJETOS INTERVINIENTES

9. La operación de concentración económica notificada consiste en la adquisición del control exclusivo sobre TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. y sus subsidiarias (“TELEFÓNICA ARG”) por parte de TELECOM ARGENTINA S.A. (“TELECOM”).
10. La operación fue implementada a través de la compra de la totalidad de las acciones emitidas por TELEFÓNICA ARG parte de TELECOM.
11. TELEFÓNICA ARG presta servicios de telefonía móvil y fija, banda ancha fija y video a escala nacional en Argentina, los que opera bajo las marcas *Movistar* y *Tuenti*.
12. TELECOM es también una compañía de telecomunicaciones que participa, por cuenta propia y a través de subsidiarias, en los segmentos de negocio de telefonía fija y móvil (con su marca *Personal*), acceso a internet de alta velocidad y televisión por cable (con la marca *Flon*).
13. TELECOM es una sociedad abierta que cotiza sus acciones en los mercados de valores de Buenos Aires y Nueva York. Los accionistas principales de TELECOM son CABLEVISIÓN HOLDING S.A.<sup>1</sup> (“CVH”) y FINTECH TELECOM LLC (“FINTECH”).<sup>2</sup>
14. El perfeccionamiento de la transacción se produjo el 24 de febrero de 2025, y su notificación a esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (CNDC) se realizó el 5 de marzo de 2025.

## II ENCUADRAMIENTO JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO

### II.1. La notificación de la operación

15. El 5 de marzo de 2025, TELECOM notificó la operación de concentración económica mediante la presentación del formulario F0 + F1, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 9º y 84 de la Ley 27.442.
16. La operación notificada constituye una concentración económica en los términos del artículo 7º, inc. c), de la Ley 27.442 de Defensa de la Competencia (LDC).
17. La obligación de efectuar la notificación obedece a que el volumen de negocios de las firmas afectadas supera el umbral de CIEN MILLONES (100.000.000) de unidades móviles establecido en el artículo 9º de la LDC —monto que, al momento del cierre de la operación, equivalía a PESOS CIENTO DIEZ MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES (AR\$ 110.228.000.000,00)—, y la transacción no encuadra en ninguna de las excepciones previstas en dicha norma.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Los datos definitivos sobre la composición del elenco accionario de TELECOM se encuentran en revisión. En su presentación inicial, TELECOM indica que sus accionistas principales CVH y FINTECH, con el 28,16% y 20,83% de las acciones, respectivamente. Sin embargo, la información disponible en <https://www.cablevisionholding.com/Quienes-Somos/CVH> consigna que la participación accionaria de CVH en TELECOM asciende a 39,08%. Cabe añadir que en el mismo sitio web se consigna que los controlantes finales de CVH son la Familia NOBLE HERRERA, Héctor H. MAGNETTO, José Antonio ARANDA y Lucio Rafael PAGLIARO (<https://www.cablevisionholding.com/Quienes-Somos/Accionistas>).

<sup>2</sup> El controlante de FINTECH TELECOM LLC es David MARTÍNEZ, un ciudadano mexicano.

<sup>3</sup> La Ley 27.442 establece en su artículo 85 que “A los efectos de la presente ley defínase a la unidad móvil como unidad de cuenta. El valor inicial de la unidad móvil se establece en veinte (20) pesos, y será actualizado automáticamente cada un (1) año utilizando la variación del índice de precios al consumidor (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) o el indicador de inflación oficial que lo reemplace en el futuro. La actualización se realizará al último día hábil de cada año, entrando en vigencia desde el momento de su publicación. La Autoridad Nacional de la Competencia publicará el

18. El 6 de marzo de 2025, esta CNDC solicitó al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM) la intervención que le compete con respecto a la operación de concentración notificada, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17 de la LDC. El 18 de marzo de 2025, el organismo requerido dio respuesta a la intervención solicitada.
19. En su respuesta, ENACOM acompañó un conjunto de informes elaborados por sus áreas técnicas (los “Informes ENACOM”). Cabe destacar que parte de la información proporcionada en los Informes ENACOM se encuentra protegida por secreto estadístico, por lo que en este dictamen dicha información se consignará de manera agregada.<sup>4</sup>

## II.2. Prohibición general de concentraciones anticompetitivas

20. El artículo 1° de la LDC prohíbe, entre otros actos, las concentraciones económicas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyan un abuso de posición dominante, cuando pueda resultar perjuicio para el interés económico general.
21. El artículo 8° de la LDC específicamente prohíbe las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar un perjuicio para el interés económico general.

## II.3. Régimen de notificación y autorización de la LDC

22. Los regímenes de control de concentraciones económicas pueden ser de tipo *ex post* o *ex ante*. Un régimen *ex ante* implica que las partes que intervienen en una operación notificable están obligadas a obtener una autorización antes de proceder a integrarse (esta obligación se suele conocer como *standstill*, y su violación como *gun jumping*), mientras que en un régimen *ex post* se admite que las partes comuniquen la operación notificable y lleven adelante los actos que implican integrarse mientras la autoridad de competencia realiza el análisis de los efectos de la transacción.<sup>5</sup>
23. En derecho comparado, la absoluta mayoría de las jurisdicciones que cuentan con un régimen de control de concentraciones ha adoptado un sistema *ex ante*. Esto implica que las partes deben obtener autorización de la autoridad de competencia de manera previa a perfeccionar una operación notificable (en la jerga, antes de que se produzca el *closing* de la transacción). En la actualidad, no existe ninguna jurisdicción relevante que mantenga un régimen de control *ex post*.
24. En el caso de nuestra norma, la LDC establece también un sistema de tipo *ex ante* (artículo 9°), requiriendo autorización previa para el perfeccionamiento de operaciones de concentración económica.

---

*valor actualizado de la unidad móvil en su página web*”. El 24 de febrero de 2025, la Secretaría de Industria y Comercio dictó la Resolución SIyC 21/2025, que estableció el valor de la unidad móvil en PESOS MIL CIENTO DOS PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS (AR\$ 1102,28).

<sup>4</sup> Ver artículo 10, Ley 17.622.

<sup>5</sup> *Standstill* puede traducirse como “obligación de mantenerse quieto” o “suspensión obligatoria”, mientras que *gun jumping* puede entenderse como “salida en falso” o “adelantamiento indebido”. Este último término proviene del ámbito deportivo, específicamente de las carreras de velocidad, donde se refiere a cuando un atleta sale antes del disparo de la pistola que marca el inicio oficial de la carrera.

25. Sin embargo, debido a disposiciones de carácter transitorio (concretamente, el artículo 84 de la LDC, e idéntico artículo en el Decreto PEN 480/18), rige actualmente un sistema que permite la notificación posterior (dentro de una semana) al perfeccionamiento de la operación.
26. Consecuentemente, las empresas que participen en una operación de concentración económica notificable pueden *cerrar* las operaciones sin aguardar una decisión de la autoridad de aplicación de la norma en los términos del artículo 14 de la misma (de autorización, subordinación o prohibición de la operación).

#### II.4. Facultades de la autoridad de aplicación para imponer medidas preventivas

27. Hasta la conformación y puesta en funcionamiento de la Autoridad Nacional de Competencia (ANC) que prevé el Capítulo IV de la LDC, el Decreto PEN 480/18 delega en la actual Secretaría de Industria y Comercio (la “Autoridad de Aplicación”) el carácter de autoridad de aplicación de la LDC, con todas las facultades, funciones y atribuciones que la LDC y su reglamentación le otorgan a la ANC.<sup>6</sup>
28. En esa línea, el artículo 44 de la LDC faculta a la Autoridad de Aplicación a dictar medidas, en cualquier estado de un procedimiento, para imponer condiciones u ordenar el cese de conductas a fin de evitar daños a la competencia. Específicamente establece que “... *cuando se pudiere causar una grave lesión al régimen de competencia podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión.*”
29. Estas medidas han sido aplicadas por la ex Secretaría de Comercio, a instancias de esta CNDC, en operaciones de concentración de cierta envergadura y con potencialidad para perjudicar el interés económico general.
30. En los casos *Mirgor/Brighstar*<sup>7</sup> y *Arcor/Ingredion*<sup>8</sup>, entonces Secretaría de Comercio, por recomendación de esta CNDC, dictó sendas medidas de no innovar en los términos del artículo 44 de la LDC, con el objetivo de mantener inalterable la situación de las empresas objeto de la concentración, ordenándoles que mantuviesen sus unidades de negocio separadas y en el estado en que se encontraban antes de la notificación de la respectivas operaciones.
31. Por otro lado, cabe destacar que el régimen recursivo especial establecido en el Capítulo X de por la LDC contempla que cualquier medida de tutela adoptada en los términos del artículo 44 es susceptible de recurso de apelación —con efecto devolutivo— ante la Cámara Nacional de Apelaciones Civil y Comercial Federal, o ante la Cámara Federal que corresponda en el interior del país.
32. La Resolución (ex) SeCom 359/18 encomienda a la CNDC la realización de un dictamen previo a la decisión que emane de la Autoridad de Aplicación respecto a las medidas previstas en el artículo 44 de la LDC.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ver artículo 5° del Decreto PEN 480/18. El artículo en cuestión establece expresamente que la Autoridad de Aplicación ejercerá su función “... *con todas las facultades y atribuciones que la Ley N° 27.442 y la presente Reglamentación le otorgan a la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA, hasta su constitución y puesta en funcionamiento.*” (el destacado es nuestro)

<sup>7</sup> Dictamen CNDC IF-2021-53738853-AON-CNDC#MDP y Resolución SCI 662/2021, en autos caratulados: “CONC - 1773 - MIRGOR S.A.C.I.F.I.A. S/NOTIFICACIÓN ART. 9 DE LA LEY N° 27.442”.

<sup>8</sup> Dictamen CNDC IF-2022-26916488-APN-CNDC#MDP y Resolución SCI 384/2022 en autos caratulados: “INGREDION ARGENTINA S.R.L. Y ARCOR S.A.I.C S/NOTIFICACIÓN ART 9 LEY N.° 27.442”.

<sup>9</sup> La facultad de dictar este tipo de medidas por parte de la Autoridad de Aplicación ha sido reconocida por la jurisprudencia en los casos “*Practicaje Independiente S.A. S/Apel. Resolución Comisión Nacional de Defensa de la*

33. Producto del análisis que se realiza en las secciones III y IV de este dictamen, esta CNDC recomendará a la Autoridad de Aplicación la adopción de una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la LDC y con los alcances especificados en la sección V de este dictamen.

### III MERCADOS POTENCIALMENTE AFECTADOS POR LA OPERACIÓN

#### III.1. Introducción

34. En esta sección se realizará una reseña y descripción del conjunto de servicios que, *a priori*, resultarían afectados por la operación notificada, según la información proporcionada por la parte notificante, los Informes ENACOM y la que surge de distintos antecedentes de esta CNDC referidos al mercado de las telecomunicaciones.

#### III.2. Los mercados potencialmente afectados

##### III.2.1. Los mercados afectados por la operación según TELECOM

35. De acuerdo a lo consignado por TELECOM en su presentación inicial, la operación notificada tiene efectos en cinco (5) mercados distintos, los que a grandes rasgos describe de la siguiente manera:
- (a) **Telefonía móvil:** servicio que proporciona conectividad de voz y datos de manera itinerante, permitiendo a los usuarios acceder a llamadas, mensajería y navegación web desde dispositivos móviles. TELECOM presta este servicio bajo la marca *Personal*, mientras que TELEFÓNICA lo hace con las marcas *Movistar* y *Tuenti*.
  - (b) **Acceso a Internet:** servicio que proporciona conectividad a internet para hogares y pequeñas empresas mediante diversos tipos de redes de acceso (última milla). Se implementa a través de tecnologías como redes de fibra óptica (FTTH), redes híbridas de fibra-coaxial (HFC), redes VDSL (cobre-fibra) o soluciones inalámbricas (terrestres o satelitales). TELECOM presta también este servicio bajo la marca *Personal*, mientras que TELEFÓNICA lo hace con la marca *Movistar Fibra*.
  - (c) **Televisión paga:** servicio que distribuye contenidos audiovisuales y de entretenimiento a suscriptores mediante señales organizadas en paquetes básicos y premium. Se implementa a través de redes de cable (HFC), plataformas de IPTV sobre redes de banda ancha o señales satelitales. TELECOM presta este servicio bajo la marca *Flon*, mientras que TELEFÓNICA lo hace con la marca *Movistar TV*.
  - (d) **Telefonía fija:** servicio que proporciona comunicaciones de voz a través de redes fijas mediante tecnologías tradicionales (par de cobre) o modernas (VoIP sobre redes

---

*Competencia*”, 22.11.2018, Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal; “*Telecom Argentina SA c/ Estado Nacional Ministerio de Desarrollo y Otros/ Apel Resol Comisión Nac Defensa de la Compet*”.23.03.2022, Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal; “*Whatsapp LLC c/ Estado Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo Comisión Nacional de Defensa de la Competencia s/ Apel Resol Comisión Nac. Defensa de la Compet.*”, 26.04.2022, Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal ; “*Whatsapp LLC y Otros c/ Estado Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo SCI CNDC s/ Apel Resol Comisión Nac Defensa de la Compet*”, 11.08.2023, Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal; “*Visa International Service Association y Otro c/ Estado Nacional Ministerio de Economía Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo CNDC s/ Apel Resol Comisión Nac Defensa de la Compet*”, 03.09.2024, Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal.

de banda ancha). TELECOM presta también este servicio bajo la marca *Personal*, mientras que TELEFÓNICA lo hace con la marca *Movistar*.

- (e) **Servicios corporativos:** conjunto de servicios tecnológicos y de telecomunicaciones orientados específicamente a empresas, gobierno y grandes clientes. Incluyen transmisión de datos dedicada mediante redes privadas virtuales, soluciones de data center (*housing* y *hosting*), servicios *cloud* (IaaS, PaaS, SaaS), ciberseguridad, comunicaciones unificadas, e integración de plataformas tecnológicas. Se caracterizan por requerir acuerdos de nivel de servicio (SLAs) más exigentes que los servicios residenciales, ofrecer soluciones personalizadas según las necesidades de cada cliente corporativo, y combinarse en paquetes integrales que fusionan telecomunicaciones con tecnologías de la información. TELECOM presta este servicio bajo la marca *Telecom*, mientras que TELEFÓNICA con la marca *Movistar Empresas*.
36. En su presentación inicial, TELECOM proporciona además la participación que alcanzaría en cada uno de esos mercados relevantes —salvo por telefonía fija— producto de la operación notificada.

**Tabla 1 | Participación de mercado de la entidad combinada.  
Promedio 2021-2024. República Argentina**

| Servicio               | 2021-2024(*) |
|------------------------|--------------|
| Telefonía móvil        | 61%          |
| Acceso a internet      | 48%          |
| Televisión paga        | 37%          |
| Telefonía fija         | s/d          |
| Servicios corporativos | 14%          |

Fuente: información presentada por TELECOM en el marco del expediente de concentración

(\*) Para el año 2024 se contabiliza hasta el tercer trimestre inclusive

### III.2.2. Los antecedentes de esta CNDC y los Informes ENACOM

37. Ahora bien, varios mercados de telecomunicaciones que podrían verse afectados por la presente operación han sido previamente evaluados por esta CNDC en análisis de concentraciones económicas anteriores en las que participaron las mismas empresas involucradas en esta transacción.
38. TELECOM y TELEFÓNICA ARG notificaron operaciones en los años 2009 y 2017.<sup>10</sup> En la primera oportunidad, TELEFÓNICA, S.A. —entonces matriz de TELEFÓNICA ARG—

---

<sup>10</sup> Las operaciones de concentración económica fueron analizadas en el Expediente S01:0014652/2009, caratulado: “PIRELLI & C S.P.A. Y OTROS S/ NOTIFICACIÓN ARTÍCULO 8 LEY 25156 (CONC. 741)”, y en el Expediente EX-2017-19218822- -APN-DDYME#MP, caratulado: “CABLEVISIÓN S.A., CABLEVISIÓN HOLDING S.A., TELECOM ARGENTINA S.A., FINTECH MEDIA LLC Y FINTECH TELECOM LLC S/ NOTIFICACIÓN ART.8 LEY N° 25.156 (CONC. 1507)”.

adquirió influencia sustancial en TELECOM ITALIA S.P.A., entonces controlante de TELECOM. El segundo caso se trata de la fusión entre la entonces CABLEVISIÓN S.A. y TELECOM.

39. Es relevante destacar que formulario F0 + F1 acompañado por TELECOM no contempla varios de los mercados identificados por esta CNDC en la resolución de las operaciones reseñadas. Si bien la información no consta —todavía— en el expediente, es esperable que las compañías continúen participando en varios de los mercados relevantes que ya fueron analizados por esta CNDC en los antecedentes reseñados.
40. Además, las definiciones de mercado relevante establecidas previamente por la CNDC no fueron adoptadas por TELECOM en su presentación, particularmente en lo referente a la dimensión geográfica del mercado de acceso a internet y la composición de los servicios corporativos, lo que dificulta una evaluación consistente con los precedentes.
41. Una primera conclusión entonces es que la operación notificada tiene, *a priori*, efectos en otros mercados, además de los identificados por TELECOM en su primera presentación. Además, la operación tiene efectos en mercados que fueron identificados por TELECOM pero cuya definición no es coincidente con lo establecido por la CNDC en análisis precedentes. Lo anterior obedece, probablemente, a la velocidad con la que se produjo el perfeccionamiento de la operación notificada.
42. Esta circunstancia es reconocida por TELECOM en la carta de presentación que acompaña al formulario F0 + F1, y se la adjudican a la supuesta premura del ex-controlante de TELEFÓNICA ARG de desinvertir en la empresa objeto. La carta en cuestión indica concretamente que “... *que como consecuencia de la intención de las vendedoras de desinvertir perentoriamente su actividad en la Argentina la toma de control notificada se terminó concretando antes de lo esperado. Esta circunstancia determina que nos veamos obligados a presentar los formularios F0 y F1 sin haber podido completar en profundidad los argumentos que demuestran la licitud de la operación notificada. En atención a lo expuesto nos reservamos el derecho de ampliar los fundamentos y la información acompañada en la máxima brevedad posible.*” (el destacado nos pertenece)
43. Por otro lado, si bien los Informes ENACOM coinciden con la identificación de los mercados minoristas realizada por TELECOM (TV paga, telefonía fija, telefonía móvil y acceso a internet), también destacan que TELECOM y TELEFÓNICA ARG serían participantes —y participantes relevantes— en lo que se define como *mercado de servicios mayoristas de telecomunicaciones*.
44. Los servicios mayoristas de telecomunicaciones comprenderían aquellos que los operadores de redes se prestarían entre sí para facilitar la provisión de servicios a usuarios finales. Estos incluirían servicios de interconexión en telefonía fija, conectividad a internet mayorista, transporte y acceso a infraestructura de red, que resultan esenciales para que los operadores sin infraestructura propia o con despliegue limitado pudiesen ofrecer sus servicios.
45. En este mercado, tanto TELECOM como TELEFÓNICA se destacarían como proveedores principales con redes de alcance nacional, siendo los únicos obligados a presentar *Ofertas de Referencia para los Servicios de Interconexión*. La competencia en este segmento, según se consigna en los Informes ENACOM, sería fundamental para garantizar que los proveedores minoristas tuvieran múltiples opciones para acceder a los recursos de red necesarios, lo que a su vez promovería la competencia en los mercados minoristas.
46. En conclusión, a la fecha de emisión del presente dictamen, esta CNDC no cuenta con información completa sobre todos los mercados potencialmente afectados por la operación notificada. Por consiguiente, las definiciones y conclusiones preliminares aquí expuestas

podrían verse modificadas a medida que avance la instrucción de la investigación y se obtenga información adicional relevante, la cual se verá eventualmente plasmado en los siguientes hitos procedimentales previstos en la LDC y su normativa reglamentaria.

### **III.3. Mercados donde la operación notificada produciría un impacto significativo**

47. De un análisis preliminar de la información disponible, esta CNDC ha identificado varios mercados potencialmente afectados por la operación notificada. Sin embargo, el impacto no luce homogéneo en todos ellos.
48. Esta sección examina específicamente aquellos que, en esta instancia inicial, generan mayores preocupaciones desde el punto de vista de la defensa de la competencia, que son telefonía móvil y acceso a internet.
49. Con respecto al mercado de TV Paga, el análisis preliminar sugiere que la operación no generaría alteraciones significativas en la estructura competitiva del mercado, dado que TELEFÓNICA ARG posee una participación relativamente pequeña (5%), mientras que el mercado mantendría un nivel adecuado de competencia con diversos actores relevantes. Se advierte que esta conclusión podría cambiar conforme avance la investigación y al definir potenciales mercados geográficos locales.
50. En cuanto al mercado de telefonía fija, si bien se observa un incremento sustancial en los niveles de concentración, existen factores que mitigan posibles efectos anticompetitivos, principalmente la tendencia decreciente en el uso de este servicio y la creciente sustitución por alternativas móviles y servicios OTT, que ejercerían una presión competitiva suficiente.
51. Con respecto a los servicios corporativos, se advierte que la información aportada por TELECOM presenta ciertas inconsistencias con los antecedentes previos analizados por esta CNDC. La definición de mercado propuesta por la parte notificante difiere sustancialmente de aquella utilizada en operaciones anteriores. Una instrucción profundizada permitirá esclarecer el impacto de la operación en este segmento.
52. En lo referente a los servicios mayoristas de conectividad que se menciona en los Informes ENACOM, la naturaleza técnica y la complejidad de estos mercados hacen necesaria una instrucción previa más exhaustiva para formular conclusiones preliminares. Esta CNDC considera imprescindible recabar información adicional que permita evaluar adecuadamente el impacto de la operación en este segmento que, de acuerdo con el regulador sectorial, sería fundamental para la competencia en los mercados minoristas.
53. Reiteramos, el análisis que sigue a continuación se enfocará en aquellos mercados que preliminarmente despiertan mayor preocupación para esta CNDC: el mercado de telefonía móvil y el mercado de acceso a internet, donde los indicadores estructurales y los antecedentes de esta CNDC sugieren posibles efectos anticompetitivos significativos.

#### **III.3.1. Telefonía móvil**

##### **III.3.1.1. La participación de mercado conjunta post-operación**

54. El servicio de telefonía móvil<sup>11</sup> ha sido analizado previamente por esta CNDC. Entre los servicios de telecomunicaciones móviles se incluyen los servicios de voz, banda ancha móvil y

---

<sup>11</sup> En sus presentaciones, TELECOM y ENACOM utilizan múltiples expresiones como «servicio de telecomunicaciones móviles», «servicio móvil», o «banda ancha móvil». En alguna ocasión también se utiliza el acrónimo SCM (por «servicio de telecomunicaciones móviles»). Por consistencia, el presente dictamen se referirá a este mercado como «telefonía móvil».

mensajería. Estos presentan la característica distintiva de ser itinerantes y han sido considerados como un único mercado.

55. De acuerdo a la información proporcionada por TELECOM, hasta la presente operación, el mercado contaba con tres jugadores independientes, cuyas participaciones por cantidad de clientes se muestran a continuación.

**Tabla 2 | Participación de mercado del servicio de telefonía móvil por cantidad de clientes**

| Empresa              | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 3Q | Promedio |
|----------------------|------|------|------|---------|----------|
| TELECOM (1)          | 33%  | 33%  | 33%  | 33%     | 33%      |
| TELEFÓNICA ARG (2)   | 28%  | 28%  | 28%  | 28%     | 28%      |
| AMX ( <i>Claro</i> ) | 39%  | 39%  | 39%  | 39%     | 39%      |
| (1) + (2)            | 61%  | 61%  | 61%  | 61%     | 61%      |

Fuente: CNDC en base a información aportada por la parte notificante.

56. Tal como se desprende de la información presentada por TELECOM, las participaciones de mercado presentan una marcada estabilidad en los últimos cuatro años. Como consecuencia de la operación, el mercado pasaría de 3 a 2 jugadores, donde la entidad fusionada concentraría más del 60% del mercado.
57. Aquí cabe señalar que la información aportada por TELECOM difiere levemente de la consignada en los Informes ENACOM, donde la participación conjunta de la entidad combinada ascendería al 58%. De todas maneras, se trata de una variación menor que no altera las conclusiones preliminares del análisis<sup>12</sup> y las conclusiones a las que arriba el regulador sectorial son análogas.

### III.3.1.2. El grado de concentración del mercado relevante post-operación

58. Según los «Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas» (los “Lineamientos”)<sup>13</sup>, el análisis del *grado de concentración* del mercado es fundamental para determinar posibles efectos anticompetitivos de una operación.
59. Los *Lineamientos* establecen que “la concentración del mercado es una función del número de empresas que participan en él y de sus participaciones” y destacan que altos niveles de concentración o incrementos significativos en la misma constituyen una “condición necesaria, aunque no suficiente” para objetar una operación.
60. La herramienta metodológica principal que proponen los *Lineamientos* es el Índice de Herfindahl-Hirschmann (IHH), que “tiene la ventaja de otorgarle un mayor peso relativo a las participaciones de las empresas mayores” y permite evaluar no solo el nivel absoluto de concentración post-operación, sino también su variación.

<sup>12</sup> TELECOM advirtió en su presentación inicial que las participaciones de mercado podrían diferir de las de ENACOM, ya que sus estimaciones se basan en datos provenientes de distintas fuentes.

<sup>13</sup> Los *Lineamientos* fueron aprobados por Resolución SC 208/2018 del 11 de abril de 2018 y están disponibles en el [sitio web](#) de esta CNDC.

61. El IHH se define como la sumatoria del cuadrado de las participaciones en el mercado, y tiene la ventaja de otorgarle un mayor peso relativo a las participaciones de las empresas mayores. Los valores del IHH pueden oscilar entre 0 (mercado completamente atomizado) y 10.000 (mercado monopolístico).
62. La Tabla 3 a continuación muestra el impacto preliminar en el grado de concentración que produciría la operación notificada en el mercado de servicios de telefonía móvil en el país.

**Tabla 3 | Índice IHH del mercado de servicios de telefonía móvil**

|     | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 3Q | 2025(*) |
|-----|------|------|------|---------|---------|
| IHH | 3396 | 3390 | 3391 | 3399    | 5245    |

Fuente: CNDC en base a información aportada por la parte notificante.

(\*) considerando las participaciones de 2024 y la fusión de la parte notificante

63. Tal como se desprende la Tabla 3, el IHH pasaría de valores cercanos a 3.390 a 5.245 puntos, lo que implica una variación de 1.855 puntos aproximadamente.

### III.3.2. Acceso a internet

#### III.3.2.1. La participación de mercado conjunta post-operación

64. El servicio de acceso a internet ha sido señalado por TELECOM como un mercado involucrado. A través de este servicio se proporciona conectividad a internet para hogares y pequeñas empresas mediante diversos tipos de redes de acceso (última milla).<sup>14</sup>
65. Este servicio se puede brindar a través de tecnologías como redes de fibra óptica (FTTH), redes híbridas de fibra-coaxial (HFC), redes VDSL (cobre-fibra), o soluciones inalámbricas (terrestres o satelitales).
66. Como ya se mencionó en el párrafo 40, la información presentada por TELECOM se corresponde con una definición geográfica nacional, cuando el antecedente más próximo de esta CNDC —donde TELECOM estuvo involucrada— fue de carácter local.<sup>15</sup>
67. La Tabla 4 a continuación muestra las participaciones de mercado en el servicio de acceso a internet, a nivel nacional.

**Tabla 4 | Participación de mercado en servicio de acceso a internet por cantidad de usuarios a nivel nacional. Argentina**

| Empresa            | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 3Q | Promedio |
|--------------------|------|------|------|---------|----------|
| TELECOM (1)        | 40%  | 36%  | 35%  | 34%     | 36%      |
| TELEFÓNICA ARG (2) | 12%  | 12%  | 12%  | 13%     | 12%      |

<sup>14</sup> En sus presentaciones, TELECOM y ENACOM utilizan múltiples expresiones como «acceso a internet residencial», «internet fija», «acceso a internet de banda ancha». Por consistencia, el presente dictamen se referirá a este mercado como «acceso a internet».

<sup>15</sup> Ver dictamen CNDC en *Telecom/Cablevisión*.

|                      |            |            |            |            |            |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| AMX ( <i>Claro</i> ) | 7%         | 9%         | 11%        | 12%        | 10%        |
| TELECENRO            | 11%        | 11%        | 12%        | 13%        | 12%        |
| Otros                | 31%        | 32%        | 29%        | 28%        | 30%        |
| <b>(1)+(2)</b>       | <b>52%</b> | <b>48%</b> | <b>47%</b> | <b>47%</b> | <b>48%</b> |

Fuente: CNDC en base a información aportada por la parte notificante.

68. A nivel nacional, y según lo informado, si se toma el promedio de los últimos cuatro años, las partes acumularían una participación cercana al 48%, resultante del 36% de TELECOM (*Flom*) y del 12% de TELEFÓNICA ARG (*Movistar*).
69. En segundo y tercer lugar, la parte identifica a Telecentro (12% promedio para los últimos 4 años), cuya presencia se circunscribe a determinadas zonas de AMBA, y AMX (*Claro*) (10% para el mismo período), con presencia en algunas localidades de la provincia de Buenos Aires y algunas ciudades del interior del país. El porcentaje restante se dividiría mayormente entre empresas con presencia en mercados regionales o locales y cooperativas telefónicas.

### III.3.2.2. El grado de concentración post-operación a nivel nacional

70. La Tabla 5 a continuación presenta la variación preliminar que produce la operación notificada en el grado de concentración del mercado de acceso a internet residencial considerando la participación que alcanzaría la entidad combinada a nivel nacional.

**Tabla 5 | Estimación del IHH en el mercado de acceso a internet. Argentina.<sup>16</sup>**

|            | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 3Q | 2025(*) |
|------------|------|------|------|---------|---------|
| <b>IHH</b> | 2044 | 1822 | 1820 | 1802    | 2799    |

Fuente: CNDC en base a información aportada por la parte notificantes.

(\*) considerando las participaciones de 2024 y la fusión de las partes notificantes

71. En este caso, aun considerando un mercado nacional, se estima que el valor del IHH pasaría de un valor cercano a 1.800 puntos a 2.800 puntos, lo que implica una variación de 1.000 puntos.

### III.3.2.3. Las participaciones de mercado a nivel local

72. Cabe reiterar que la definición geográfica utilizada para calcular las participaciones de mercado que se consignan en la Tabla 4 difiere de la utilizada por CNDC en los precedentes ya citados.

<sup>16</sup> El porcentaje atribuido a “Otros”, cuyo promedio equivale al 30%, es explicado por la sumatoria de numerosos jugadores con participaciones poco significativas. El de mayor participación debería tener una participación menor al jugador de menor relevancia, es decir AMX (*Claro*), cuya participación fue informada por la parte en un 10%. En consecuencia, y tomando esas consideraciones, para el cálculo del IHH la CNDC estimó el valor correspondiente a “Otros” para obtener un valor estimado el IHH del mercado de acceso a internet residencial.

73. Al considerar dimensiones geográficas más acotadas, es esperable que en algunos mercados locales las empresas combinadas tengan una participación significativamente mayor al 48%, con eventuales perjuicios para la competencia.
74. Según los Informes ENACOM, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Buenos Aires (PBA), Neuquén y Río Negro, son zonas especialmente afectadas. La información sobre el despliegue de red y su cobertura de hogares presentada por TELECOM indica, no obstante, que la operación de concentración también afectaría a las provincias de Mendoza, San Juan y La Pampa.
75. En particular, la información de ENACOM señala que, en CABA, la participación conjunta escalaría a un valor superior al 70% para 2024. Además, en la PBA habría localidades dentro de las cuales la participación conjunta de ambas empresas se distribuiría de la siguiente manera:

**Tabla 6 | Cantidad de localidades de la PBA según participación de mercado conjunta post operación de las empresas notificantes. Abonados. 2024**

| Condición      | Cantidad |
|----------------|----------|
| Mayores al 40% | 40       |
| Mayores al 50% | 33       |
| Mayores al 60% | 22       |
| Mayores al 70% | 12       |
| Mayores al 80% | 7        |

Fuente: CNDC en base a datos consignados en los Informes ENACOM.

76. Con relación a las provincias de Neuquén y Río Negro, ENACOM destaca cuatro localidades, donde los efectos de la operación tendrían como consecuencia en tres de ellas, una participación de mercado cercana al 70%, mientras que en la restante, un 45%.

### III.3.3. Características salientes de estos mercados

#### III.3.3.1. Las barreras a la entrada identificadas en los precedentes de esta CNDC

77. Como ya se adelantó en el párrafo 59, los *Lineamientos* establecen que altos niveles de concentración o incrementos significativos en la misma constituyen una “condición necesaria, aunque no suficiente” para objetar una operación de concentración.
78. En efecto, los *Lineamientos* establecen que, aun si una operación aumenta significativamente el nivel de concentración en un mercado relevante, es posible que no afecte negativamente al interés económico general si no existen barreras que impidan el ingreso de nuevos competidores. La amenaza del ingreso de nuevos competidores puede actuar como freno a la capacidad de las empresas existentes de subir precios.
79. Ahora, de acuerdo a los precedentes de esta CNDC, los mercados de telecomunicaciones — entre ellos los de telefonía móvil y acceso a internet— revestirían características que es necesario tener en cuenta para el análisis de los efectos de una operación sobre la competencia.
80. Los precedentes en cuestión identificaron la existencia de barreras económicas, regulatorias y comerciales.

81. En el ámbito económico, se destaca la existencia de elevados costos fijos y hundidos que generan economías de escala significativas, lo que implica que los nuevos entrantes enfrentarían el desafío de realizar grandes inversiones iniciales no recuperables y alcanzar volúmenes considerables de suscriptores para lograr costos competitivos. Asimismo, la necesidad de inversiones continuas para mantener la infraestructura actualizada frente a los rápidos cambios tecnológicos representaría una barrera económica adicional.
82. Respecto a las barreras regulatorias, se destaca la necesidad de contar con espectro radioeléctrico para ofrecer servicios de telefonía móvil, un recurso finito asignado por el regulador sectorial. Esto se complementa con los requisitos de licencias y permisos a nivel nacional y municipal para el despliegue de infraestructura, lo que condicionaría la operación de los prestadores. Debe notarse, sin embargo, que la necesidad de contar con espectro radioeléctrico no es solo un requisito regulatorio sino que resulta indispensable desde el punto de vista técnico para que los teléfonos móviles puedan conectarse con las radiobases y de este modo, poder comunicarse con otros dispositivos.
83. En cuanto a las barreras comerciales, se ha señalado que las prácticas de empaquetamiento de servicios (*Triple Play* o *Cuádruple Play*) generarían ventajas competitivas para los operadores establecidos. El empaquetamiento de servicios aumentaría los costos de cambio<sup>17</sup>, que ya de por sí serían elevados en la industria, lo que dificulta la migración de consumidores hacia nuevos competidores.
84. Las ventajas de primer movimiento también han sido reconocidas como un factor que beneficia a los operadores tradicionales, particularmente en la oferta integrada de servicios múltiples.<sup>18</sup>

### III.3.3.2. La acumulación de espectro radioeléctrico

85. El espectro radioeléctrico es el conjunto de frecuencias que, conforme a la tecnología disponible, pueden ser empleadas para emitir ondas que permitan transportar información. Es un insumo indispensable para la provisión de servicios móviles y afecta la posibilidad de expandir la capacidad o construir redes de los operadores existentes y los potenciales entrantes.
86. La Ley 27.078 lo define como un recurso intangible, finito y de dominio público, cuya administración, gestión y control es responsabilidad indelegable del Estado nacional.
87. En Argentina, le corresponde al ENACOM —autoridad de aplicación de la Ley 27.078— realizar la gestión del espectro radioeléctrico y planificar su uso, como así también otorgar las autorizaciones y/o permisos de uso de frecuencias del espectro para la explotación de los servicios de radiocomunicaciones. A partir del ejercicio de sus funciones queda conformado el *Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico de la República Argentina*, el que atribuye determinadas bandas a determinados servicios con una finalidad de orden y de gestión del espectro radioeléctrico.
88. Dicho esquema se complementa con las asignaciones que concede la Autoridad de Aplicación. De acuerdo a las normas regulatorias, el término “atribución” se utiliza para definir las

---

<sup>17</sup> Los costos de cambio son aquellos costos monetarios y no monetarios que enfrenta el consumidor cuando se cambia de producto, proveedor o marca. Ver Burnet, T. (2014), *The impact of service bundling on consumer switching costs: Evidence from UK communications markets*, y Lee, S. (2017), *Does bundling decrease the probability of switching telecommunications service providers?*.

<sup>18</sup> La ventaja del primero en actuar o primer movimiento (*First Mover Advantage*) es la ventaja competitiva que obtiene una empresa que es la primera en introducir un producto o servicio en el mercado.

separaciones que el Estado hace del espectro radioeléctrico en relación a los distintos servicios que requieren uso de este insumo (ej: Radiotaxi, Meteorología o Servicios de Telefonía Móvil). El término “asignación” hace referencia al permiso que obtiene del Estado un operador para explotar determinadas frecuencias (ej: el permiso que le otorga a TELECOM para operar en una banda atribuida a *Servicios de Comunicaciones Móviles Avanzadas*).

89. Lo relevante en el análisis de competencia es que el espectro radioeléctrico resulta un insumo indispensable para la provisión de telefonía móvil, cuya disponibilidad afecta la posibilidad de ofrecer el servicio para el usuario.
90. Debido a ello, la Resolución 171 del Ministerio de Comunicaciones de fecha 31 de enero de 2017, había establecido en su artículo 5° un límite máximo de acumulación de espectro radioeléctrico para los Servicios de Comunicaciones Móviles (SCM) de 140 Mhz por cada prestador para cada localidad y/o área de explotación. Este límite no contempla las bandas atribuidas al servicio de telefonía con tecnología 5G que fueran asignadas a los tres operadores durante el año 2023.
91. Como consecuencia de la presente operación, en función de lo presentado por la parte notificante, la entidad fusionada acumularía no solo más del 60% de los usuarios sino también una porción similar del espectro radioeléctrico atribuido a los prestadores de telefonía móvil.
92. De acuerdo a la información consignada en los Informes ENACOM, la entidad fusionada acumula un espectro que supera el límite regulatorio de 140 Mhz para tecnología 4G a lo largo de todo el territorio nacional. El regulador sectorial distingue que este supuesto incumplimiento oscila desde 50 Mhz hasta 130 Mhz en función del área de prestación. Este nivel de exceso equivale al 40% y 100%, respectivamente, del espectro asignado a TELEFONICA ARG.
93. Es importante destacar que en 140 de las áreas de prestación identificadas por el ENACOM correspondientes a los principales centros urbanos del país y con mayor densidad poblacional, el supuesto incumplimiento alcanza los 130 MHz, es decir, a la totalidad del espectro asignado a TELEFÓNICA ARG. Asimismo, TELECOM y TELEFÓNICA ARG cuentan también con 100 Mhz y 50 Mhz para servicios 5G.

#### **IV MEDIDA DE TUTELA ANTICIPADA**

##### **IV.1. Introducción**

94. Como ya se adelantó, y en función de las conclusiones preliminares a las que arriba esta CNDC de acuerdo con la información disponible, en este dictamen se recomendará a la Autoridad de Aplicación la emisión de una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la LDC.
95. Cabe recordar que el artículo 44 de la LDC faculta a la Autoridad de Aplicación para imponer condiciones u ordenar el cese de conductas a fin de evitar daños a la competencia.
96. En opinión de esta CNDC, la medida recomendada constituye el remedio óptimo para prevenir una grave lesión al régimen de competencia, según lo establecido expresamente en el artículo 44 de la LDC, que faculta a la Autoridad de Aplicación a “... ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión.”
97. Los elementos de análisis presentados en este dictamen demuestran que esta previsión legal resulta plenamente aplicable al caso bajo examen, donde la integración prematura de las estructuras de TELECOM y TELEFÓNICA ARG podría generar un daño irreversible a las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones del país.

98. En esta sección se analizarán en dos requisitos fundamentales que deben reunir una medida de tutela como la que se recomendará en este dictamen: la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora, a los que se suma un tercer elemento distintivo del ámbito de defensa de la competencia: la afectación al interés económico general.

#### IV.2. Caracterización general y requisitos

99. Las medidas de tutela anticipada constituyen remedios procesales tendientes a asegurar la eficacia práctica de una decisión final sobre un determinado caso o asunto. Su finalidad es impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretenda obtener, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que trascurra entre el inicio de un proceso —en este caso, la notificación de una concentración económica para su análisis— y la decisión final que se adopte.
100. Estas medidas revisten especial utilidad en el ámbito específico de defensa de la competencia dado que permiten resolver situaciones que necesiten una pronta o urgente intervención, sin que ello implique prejuzgamiento. Con su dictado, la autoridad de competencia busca corregir posibles distorsiones en los mercados o evitar la producción de un daño o su agravamiento ante el inminente peligro de que la afectación ya no pueda remediarse en el futuro o bien, la decisión final a adoptarse se torne abstracta.
101. Se trata de herramientas diseñadas para prevenir situaciones lesivas y neutralizar posibles daños, materializándose de esta forma la función preventiva que prevé la LDC en su artículo 44, al establecer que: *“En cualquier estado del procedimiento, el Tribunal de Defensa de la Competencia podrá imponer el cumplimiento de condiciones que establezca u ordenar el cese o la abstención de las conductas previstas en los capítulos I y II, a los fines de evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, su continuación o agravamiento. Cuando se pudiere causar una grave lesión al régimen de competencia podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión, y en su caso la remoción de sus efectos. Contra esta resolución podrá interponerse recurso de apelación con efecto devolutivo, en la forma y términos previstos en los artículos 66 y 67 de la presente ley. En igual sentido podrá disponer de oficio o a pedido de parte la suspensión, modificación o revocación de las medidas dispuestas en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser conocidas al momento de su adopción.”*
102. Aunque la norma autoriza a la Autoridad de Aplicación a dictar esta medida *en cualquier estado del procedimiento*, por regla general estas no deben prescribirse en una instancia avanzada del proceso de análisis de una concentración económica, dado que ello desnaturalizaría su propia finalidad de prevención del daño y de evitar, en su caso, su agravamiento. Se trata de la materialización de la función preventiva que existe también en otros ámbitos del derecho.
103. En el ámbito del derecho de defensa de la competencia, estas medidas no tutelan un interés privado o particular, sino que se dictan con un fin claro y específico: tutelar el bien jurídico protegido por la LDC —esto es, el interés económico general.
104. El dictado de este tipo de medidas exige al menos la configuración de dos requisitos: la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora. Particularmente en las medidas que implican un tipo de prohibición de innovar, estos recaudos se hallan relacionados de tal modo que, a mayor verosimilitud en el derecho cabe una menor exigencia en la acreditación de la gravedad e inminencia del daño, es decir del peligro en la demora.

### IV.3. Verosimilitud en el derecho

#### IV.3.1. La creación de una posición dominante como consecuencia de la operación

105. El artículo 1° de la LDC prohíbe, entre otros actos, las concentraciones económicas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyan abuso de posición dominante, cuando pueda resultar perjuicio para el interés económico general.
106. El artículo 8° de la LDC específicamente prohíbe las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser restringir o distorsionar la competencia. La principal hipótesis que se evalúa al analizar un proceso de concentración económica es determinar si, como consecuencia de la operación, se genera o fortalece el poder de mercado del que unilateralmente gozan las empresas involucradas, de modo que puedan influir negativamente sobre los precios, cantidades, variedad de los productos, innovación, etc.<sup>19</sup>
107. De acuerdo al análisis que se realiza a continuación, la información preliminar analizada por esta CNDC sugiere que esta operación tendría la potencialidad para crear o reforzar una posición dominante en —al menos— dos mercados afectados por la operación notificada: los servicios de telefonía móvil, y los servicios de acceso a internet.

#### IV.3.2. Importancia crítica de los mercados analizados

108. Aunque el control de concentraciones económicas no se circunscribe a los mercados de bienes o servicios que se reputen *esenciales*, sí es importante tener en consideración que el sector de las telecomunicaciones tiene una importancia crítica. Esta industria facilita la forma en que nos comunicamos, nos instruimos y llevamos a cabo las diversas actividades de distinta índole que permiten nuestro crecimiento como país, el desarrollo económico, la productividad y generación de empleos.
109. También es un sector estratégico que incide en la innovación y en el desarrollo de nuevas tecnologías aportando soluciones en materia educativa, de salud, gubernamental y vinculadas a la realidad negocial; es decir resulta transversal a los distintos sectores de la economía.
110. En este sentido, la propia TELECOM atribuye una importancia fundamental al servicio de acceso a internet, que excede su dimensión empresarial y de negocio. La parte notificante lo describe como “*un producto fundamental de consumo masivo, tanto por individuos, como por hogares y organismos de todo tipo.*” y lo caracteriza no solo como un servicio de telecomunicaciones, sino como “*una herramienta de trabajo, un canal de consumo y ya forma parte de los hábitos cotidianos de la mayoría de los ciudadanos del país.*”
111. La parte notificante realiza una valoración similar respecto a los servicios de telefonía móvil, y señala que “*... el desarrollo de los dispositivos móviles y la conectividad han transformado a los servicios móviles de telecomunicación en una industria caracterizada por una acelerada innovación. Sus servicios ocupan hoy un lugar central en los hábitos y comportamientos de los usuarios.*”

---

<sup>19</sup> Para un análisis en profundidad del concepto de poder de mercado y su alcance, ver los *Lineamientos*.

### IV.3.3. La estructura de mercado post-operación

#### IV.3.3.1. La reducción en el número de competidores

112. El mercado de telefonía móvil —uno de los mercados relevantes afectados por la operación— pasa de contar con tres jugadores a dos, dando lugar a un *duopolio* entre la entidad combinada y CLARO.
113. Este escenario post-operación, de acuerdo a los Informes ENACOM, es excepcional y difiere de lo que sucede en el resto de Latinoamérica, que cuentan al menos con tres jugadores en el mercado de telefonía móvil.
114. De acuerdo con los Informes ENACOM, los escenarios comparados muestra que en los principales mercados latinoamericanos de telefonía móvil, la cantidad de operadores con cuota relevante nunca es inferior a tres. En los Informes ENACOM se señala que mientras en Uruguay, México, Paraguay, Brasil, Perú y Chile operan entre tres y cuatro competidores significativos, Colombia destaca con seis operadores relevantes. Esta situación contrasta marcadamente con el escenario post-fusión que se proyecta en Argentina, donde la concentración dejaría únicamente dos operadores con participación relevante a nivel nacional.
115. Respecto a los operadores móviles virtuales (OMV), los Informes ENACOM señalan que si bien existe un reglamento vigente (Resolución N° 38/2016) que habilita esta modalidad de competencia, actualmente solo opera *IMOWI*, una marca desarrollada por la Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones (CATEL) mediante un acuerdo con TELEFÓNICA ARG. *IMOWI* tendría presencia comercial en Buenos Aires, Santa Fe, Catamarca, Santa Cruz y Río Negro, pero su participación de mercado no sería significativa (menos del 0,1%), por lo que no representaría un contrapeso efectivo ante la concentración que resultaría en el mercado de telefonía móvil.
116. En cuanto a acceso a internet, en algunas zonas geográficas la cantidad de competidores efectivos pasa de 4 a 3, de 3 a 2, y hasta *prácticamente* de 2 a 1. Además, dada la zona de prestación y despliegue de red de TELECOM y TELEFÓNICA ARG, se podría estar eliminando un competidor potencial en otros mercados locales. Es decir: i) se eliminaría la posibilidad de que TELECOM expanda su red hacia mercados locales donde no cuenta con presencia, y ii) se eliminaría la posibilidad de que TELEFÓNICA ARG expanda su red hacia mercados locales donde no cuenta con presencia (por ejemplo, algunos barrios de CABA y zona norte y noroeste de AMBA).
117. Conforme a los *Líneamientos*, en la evaluación de las teorías del daño, una concentración de tipo horizontal, al reducir el número de empresas en un mercado, tiene la potencialidad de facilitar prácticas coordinadas como acuerdos de precios u otras variables competitivas.

#### IV.3.3.2. Las participaciones de mercado y el grado de concentración post-operación

##### IV.3.3.2.1. Breve digresión sobre presunciones estructurales

118. Para dar un marco de referencia sobre la significancia de las participaciones de mercado y el grado de concentración que se genera a raíz de la operación notificada resulta útil repasar el concepto y uso de las *presunciones estructurales* en defensa de la competencia.
119. Una presunción estructural es una regla que permite inferir o descartar la existencia de un poder de mercado significativo o efectos anticompetitivos basándose principalmente en características estructurales del mercado, como las participaciones de mercado o índices de concentración (por ejemplo, el IHH), sin necesidad de demostrar directamente los efectos anticompetitivos.

120. Estas presunciones facilitan el análisis en casos donde ciertas configuraciones de mercado se consideran inherentemente no problemáticas o problemáticas desde el punto de vista de la competencia.
121. En sus *Lineamientos*, la CNDC propone distintas presunciones estructurales que permiten descartar rápidamente problemas competitivos en ciertos casos, sin necesidad de realizar un análisis detallado de efectos.
  - (a) En operaciones horizontales, se presume la ausencia de problemas competitivos cuando la participación de mercado conjunta es menor al 20%, cuando el IHH post-operación es inferior a 2000 puntos, o cuando existe un aumento del IHH menor a 150 puntos combinado con una participación conjunta inferior al 50%.
  - (b) Para concentraciones verticales, se presume que no hay efectos anticompetitivos cuando las participaciones son menores al 30% tanto del lado del oferente como del demandante, o cuando los índices IHH son menores a 3000 puntos en ambos mercados.
122. Por otro lado, en las «*Guías para el análisis de casos de abuso de posición dominante de tipo exclusorio*» (las “*Guías*”),<sup>20</sup> la CNDC considera *poco probable* que una empresa tenga posición dominante cuando su cuota de mercado es menor al 40%, incluso si es la empresa con mayor participación en el mercado relevante.
123. Ahora, en derecho comparado, y especialmente en el análisis de operaciones de concentración horizontal, se utilizan presunciones estructurales para inferir riesgos competitivos. Su uso consiste en agilizar la evaluación de las autoridades de competencia mediante el establecimiento de umbrales claros para la concentración del mercado, en lugar de depender de análisis económicos en profundidad sobre los efectos de la transacción.<sup>21</sup>
124. Las recientes modificaciones regulatorias en Estados Unidos y Canadá han establecido presunciones estructurales similares para el control de concentraciones horizontales.
125. Las *Merger Guidelines* revisadas en 2023 por el Departamento de Justicia (DOJ) y la Federal Trade Commission (FTC) de EE.UU. presumen la ilegalidad de una concentración cuando el IHH post-fusión supera los 1.800 puntos con un incremento mayor a 100 puntos, o cuando la cuota de mercado posterior a la operación excede el 30% acompañada de un aumento del IHH superior a 100 puntos.
126. De manera análoga, la ley de defensa de la competencia de Canadá introduce una presunción estructural rebatible para operaciones que aumentan significativamente la concentración o cuota de mercado, aplicando umbrales prácticamente idénticos a los estadounidenses.
127. En ambas jurisdicciones, estas presunciones de efectos anticompetitivos pueden ser refutadas si las partes aportan evidencia suficiente de que la transacción no perjudicará significativamente la competencia en el mercado.

---

<sup>20</sup> Las *Guías* fueron aprobadas en mayo de 2019 y se encuentran disponibles en [https://www.argentina.ar/sites/default/files/guias\\_abuso\\_posicion\\_dominante.pdf](https://www.argentina.ar/sites/default/files/guias_abuso_posicion_dominante.pdf)

<sup>21</sup> OECD, *The use of structural presumptions in antitrust*, Roundtables on Competition Policy Papers, No. 317, disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-roundtables-on-competition-policy-papers\\_20758677.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-roundtables-on-competition-policy-papers_20758677.html)

128. Las presunciones estructurales analizadas, tanto las de la normativa argentina como las del derecho comparado, resultan útiles como primera aproximación para evaluar los efectos competitivos de la concentración entre TELECOM y TELEFÓNICA ARG.
129. Como se reparará a continuación, la evidencia preliminar muestra que las participaciones de mercado y el incremento en el grado de concentración en los mercados de telefonía móvil y acceso a internet, superan ampliamente los umbrales establecidos en todas las presunciones estructurales examinadas.

#### **IV.3.3.2.2. Las altas participaciones de mercado que surgen del análisis preliminar**

130. El análisis realizado en las secciones III.3.1 y III.3.2 muestra los cambios en la concentración de los mercados de telefonía móvil y acceso a internet tras la potencial fusión.
131. En el mercado de telefonía móvil, la operación resultaría en un actor con el 61% de participación (combinando el 33% de TELECOM y el 28% de TELEFÓNICA ARG), con AMX (*Claro*) manteniendo el 39% restante. Esta modificación elevaría el índice IHH de aproximadamente 3.390 puntos a 5.245 puntos, un incremento de 1.845 puntos.
132. En el mercado de acceso a internet, la entidad combinada alcanzaría una participación del 48% a nivel nacional (36% de Telecom y 12% de Telefónica). El resto del mercado se distribuiría entre Telecentro (12%), AMX (*Claro*) (10%) y otros operadores que en conjunto representan el 30%. El índice IHH aumentaría de 1.802 a 2.799 puntos, representando un incremento de 997 puntos. Es importante destacar que estos datos representan promedios nacionales y no reflejan la situación en mercados locales específicos, donde los niveles de concentración —de acuerdo a la información consignada en los Informes ENACOM— podrían ser significativamente mayores debido a la presencia limitada de competidores en determinadas zonas geográficas.
133. Las participaciones de mercado muestran estabilidad durante el período 2021-2024, lo que indicaría que estos mercados presentan una baja rivalidad entre competidores previo a la operación propuesta.
134. Como se observa, el grado de concentración en los mercados analizados supera —y supera ampliamente— los umbrales de preocupación establecidos en los *Líneamientos*, las *Guías* y en las presunciones estructurales utilizadas en otras jurisdicciones.
135. Al compararlo con parte de la jurisdicción internacional, se advierte que en ambos mercados se supera el límite de 30% de concentración de mercado y los 1.800 puntos del IHH; además, en ambos casos el incremento del indicador como consecuencia de la operación es superior a los 100 puntos.
136. En servicios de telefonía móvil, el grado de concentración supera en 30 p.p. (puntos porcentuales) el límite establecido, mientras que el IHH post operación es prácticamente tres veces superior al umbral señalado por la FTC como indicio de preocupación. En cuanto al acceso a internet residencial, la concentración excede el umbral en 18 p.p., y el IHH es 1.000 puntos mayor. Este incremento es diez veces superior al señalado como indicio de preocupación, esto considerando las participaciones de mercados a nivel nacional.
137. Al compararlo con las presunciones estructurales presentes en las *Guías*, también se advierte que los indicadores de concentración dan como resultado valores que despiertan preocupación desde el punto de vista de la competencia.
138. Ambos mercados presentan valores post operación significativamente mayores a los 2.000 puntos del IHH, umbral bajo el cual se presupone que es improbable que un mercado sea restrictivo para la competencia. En este caso, el mercado de acceso a internet es casi 800 puntos mayor, mientras que el de servicios de telefonía móvil es casi 3.200 puntos superior. La

variación del IHH también es notoriamente superior a los 150 puntos reseñados en los *Lineamientos*: en acceso a internet se estima que es más que 6 veces superior, mientras que en telefonía móvil es 12 veces mayor.

139. Se observa que, de acuerdo con los estándares de evaluación utilizados tanto en Argentina como internacionalmente, los indicadores cuantitativos de concentración muestran que la operación notificada generaría mercados de telefonía móvil y acceso a internet con niveles de concentración significativamente elevados. Estas estructuras de mercado altamente concentradas podrían comprometer el funcionamiento competitivo de ambos sectores, lo que podría redundar en un potencial perjuicio para el interés económico general.

#### IV.3.3.2.3. Problemas detectados en estos mercados en antecedentes de CNDC

140. Los mercados analizados también presentarían características salientes que generan elevadas barreras a la entrada y afectan la desafiabilidad de los mercados.
141. Cabe recordar que, conforme lo reseñado en la sección III.3.3, los *Lineamientos* establecen que niveles altos de concentración son condición necesaria pero no suficiente para objetar una operación, pues debe analizarse también si existen barreras que impidan la entrada de nuevos competidores. En el caso de los mercados de telecomunicaciones, los precedentes de la CNDC han identificado barreras significativas de tres tipos.
142. En primer lugar, existen barreras económicas derivadas de los elevados costos fijos y hundidos que generan importantes economías de escala, lo que obliga a los nuevos entrantes a realizar grandes inversiones iniciales no recuperables. En segundo lugar, se presentan barreras regulatorias, como la necesidad de contar con espectro radioeléctrico para ofrecer servicios de telefonía móvil (un recurso finito asignado por el regulador), además de licencias y permisos a nivel nacional y municipal. En tercer lugar, las barreras comerciales incluyen prácticas como el empaquetamiento de servicios, que aumentan los costos de cambio para los usuarios.
143. De manera coincidente con los precedentes de esta CNDC, los Informes ENACOM identifican como particularmente relevante la oferta de servicios *Cuádruple Play* (telefonía fija, móvil, internet y TV paga), que actualmente solo pueden ofrecer tres operadores: TELECOM, TELEFÓNICA ARG y AMX (*Claro*), aunque en diferentes áreas de prestación.
144. En este sentido se pronunció el ENACOM en su informe, al advertir que “[d]e producirse la operación de adquisición de TELEFONICA por parte de TELECOM, este escenario se vería modificado, y sus principales consecuencias, en términos de la oferta de servicios convergentes de TIC, serían: 1. Desaparecerían las zonas con competencia entre 3 operadores de Cuádruple Play. 2. Las zonas en las que compiten dos prestadores de Cuádruple Play se reducirían significativamente.” Los Informes ENACOM concluyen que “[e]n términos generales, la operación implicaría que las zonas en las que se registra competencia entre operadores en condiciones de ofrecer paquetes de Cuádruple Play se reduciría significativamente. Como contrapartida, las zonas en las que habría un solo operador en condiciones de ofrecer servicios convergentes crecería en forma significativa”.
145. Respecto al espectro radioeléctrico —definido por la Ley 27.078 como un recurso intangible, finito y de dominio público— es un insumo indispensable para la provisión de servicios móviles que afecta la capacidad de los operadores.
146. La normativa vigente establece un límite máximo de acumulación de 140 MHz por prestador en cada localidad. Sin embargo, según los Informes ENACOM, la operación notificada daría lugar a que la entidad fusionada concentre más del 60% del espectro radioeléctrico, superando en 130 MHz el límite permitido en cerca de 140 de las principales áreas de prestación. Estas áreas incluyen los principales centros urbanos del país, que son también las regiones más

densamente pobladas. En particular, la entidad resultante controlaría aproximadamente el 70% del espectro destinado a tecnología 4G, lo que casi duplica la asignación de su único competidor, AMX (*Claro*).

147. La cantidad de espectro disponible impacta directamente en la viabilidad y la calidad del servicio, dado que una mayor cantidad de usuarios supone una mayor demanda de tráfico de datos, lo que requiere un mayor ancho de banda.
148. La consolidación de la operación podría llevar a la entidad fusionada a escoger entre cumplir con la normativa regulatoria actualmente vigente o degradar la calidad del servicio prestado, ya que es esperable que el espectro utilizado por TELECOM antes de la operación resulte insuficiente ante el incremento en la cantidad de usuarios y en la demanda de tráfico que supondría la adquisición de los clientes de TELEFÓNICA ARG.

#### IV.3.4. El antecedente *VODAFONE/THREE* en Reino Unido

149. En junio de 2023, las firmas Vodafone y CK Hutchinson anunciaron la suscripción de un acuerdo para la fusión de sus negocios en el Reino Unido. La fusión estuvo sujeta a ciertas condiciones, entre ellas la obtención de la aprobación de la operación por parte de la Competition and Markets Authority (CMA), la autoridad de competencia con jurisdicción en Reino Unido.<sup>22</sup>
150. La operación fue investigada por la CMA y finalmente aprobada —sujeta a compromisos y luego de más de un año de investigación— en diciembre de 2024.
151. Vodafone y CK Hutchinson eran jugadores relevantes en el mercado de servicios de telecomunicaciones móviles a usuarios finales en Reino Unido. Vodafone operaba con la marca *Vodafone*, mientras CK Hutchison lo hacía con la marca *Three*.
152. Previo a la operación, el mercado de servicios móviles en Reino Unido estaba compuesto por cuatro operadores: BT, Virgin Media O2, Vodafone y CK Hutchinson (*Three*). La fusión entre Vodafone y CK Hutchinson (*Three*) combinaría a dos jugadores de ese mercado, y la entidad combinada alcanzaría una participación de entre el 30% y 40% del mercado en cuestión.
153. De acuerdo a CMA, Virgin Media O2 y la entidad combinada liderarían el mercado de telefonía móvil, cada una con una participación que oscila entre el 30% y 40%, seguidos de BT, con una participación entre el 20% y el 30% del mercado. El mercado también contaría con otros operadores que representarían menos del 5%.
154. En septiembre de 2024, la CMA emitió un informe provisional señalando que la operación despertaba preocupaciones desde el punto de vista de la competencia en el mercado de servicios de telecomunicaciones móviles. En diciembre del mismo año, la operación fue autorizada sujeta a múltiples medidas conductuales.
155. *Vodafone/Three* constituye un antecedente directamente pertinente para el presente caso, ya que respalda premisas esenciales de las conclusiones preliminares de este dictamen.
156. En primer lugar, este precedente reciente confirma la definición de mercado relevante adoptada previamente por esta CNDC en los antecedentes *Telecom/Telefónica (2009)* y *Telecom/Cablevisión*, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Asimismo, la autoridad británica coincide con los criterios de esta CNDC al establecer que la definición geográfica del mercado tiene alcance nacional.

---

<sup>22</sup> Todos los antecedentes del caso están disponibles en <https://www.gov.uk/cma-cases/vodafone-slash-ck-hutchison-jv-merger-inquiry>

157. En segundo lugar, el caso *Vodafone/Three* resulta especialmente relevante para evaluar los riesgos competitivos de la presente operación. Es significativo destacar que la CMA impuso remedios conductuales a una operación que resultaba en un mercado con tres operadores principales con participaciones relativamente equilibradas (entre 20% y 40% cada uno). En contraste, la operación bajo análisis resultaría en un mercado con solo dos jugadores, donde la entidad fusionada concentraría el 61% del mercado. Este contraste refuerza la identificación preliminar de riesgos competitivos en el presente caso.
158. Por lo tanto, el antecedente británico provee un respaldo adicional a la necesidad de adoptar medidas preventivas frente a una operación que presenta, incluso, mayores riesgos para la competencia que aquella analizada por la CMA.

#### **IV.3.5. Carácter preliminar de las conclusiones de este dictamen**

159. Como se remarcó en múltiples oportunidades a lo largo del presente dictamen, las conclusiones sobre los efectos de la operación notificada tienen un carácter preliminar y resta aun investigar en profundidad todas las derivaciones de la misma.

##### **IV.3.5.1. La posición de TELECOM**

160. En su presentación inicial, TELECOM esgrime múltiples argumentos para defender la legalidad de la adquisición de TELEFÓNICA ARG.
161. TELECOM sostiene que la operación no generaría efectos anticompetitivos significativos, dado que los consumidores contarían con múltiples opciones y bajos costos de cambio en los mercados afectados. Según la empresa, la portabilidad numérica y la diversidad de actores en el mercado garantizarían que los usuarios puedan cambiar de proveedor sin dificultades. Asimismo, argumenta que la transacción no propiciaría una reducción de la competencia ni facilitaría la coordinación entre operadores, ya que el sector seguiría siendo dinámico y altamente competitivo.
162. Desde la perspectiva de la empresa, la fusión permitiría generar importantes sinergias operativas y mejoras en la eficiencia del uso de recursos. Entre ellas, se destacaría un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, la eliminación de costos de *roaming* e interconexión, y una optimización de la infraestructura de red. TELECOM también sostiene que la operación facilitaría la rápida implementación de tecnología *5G Stand Alone*, lo que resultaría clave para la modernización del sector y la expansión de la conectividad.
163. Además, la compañía argumenta que la estructura del mercado está cambiando aceleradamente con la entrada de nuevos competidores y el avance de tecnologías disruptivas. La llegada de STARLINK con internet satelital, la presencia de más de cien proveedores de fibra óptica al hogar y la aparición de operadores móviles virtuales como *iMovi* diversificarían la oferta de servicios.
164. TELECOM subraya que la regulación vigente garantizaría un entorno competitivo tras la fusión. La existencia de mecanismos como la portabilidad numérica, las ofertas de referencia para operadores móviles virtuales y las normas de compartición de infraestructura impedirían la generación de barreras de entrada o exclusión de nuevos actores. Según la empresa, estas herramientas regulatorias, junto con la competencia emergente, disiparían cualquier riesgo de concentración excesiva.
165. Finalmente, la compañía sostiene que la operación se inscribe en una tendencia global de consolidación en el sector, impulsada por la creciente brecha entre los ingresos de las empresas y la demanda de tráfico de datos. Argumenta que alcanzar una mayor escala permitiría sostener las inversiones necesarias en infraestructura y responder a los desafíos tecnológicos. En este

contexto, considera que la transacción resultaría beneficiosa para la evolución del mercado, favoreciendo el desarrollo de redes más robustas y eficientes en el país.

166. Si bien los argumentos que TELECOM esboza en favor de la operación son múltiples, solo una investigación rigurosa y exhaustiva de esta CNDC puede determinar la veracidad, solidez y procedencia de estas afirmaciones, argumentos que serán valorados en el momento procesal oportuno.

#### **IV.3.5.2. Otros aspectos pendientes de análisis**

167. Por otro lado, y como se adelantó en la sección III.2.2, el formulario F0 + F1 acompañado por TELECOM no contempla varios de los mercados identificados por esta CNDC en sus distintos antecedentes. Se reitera que resulta esperable que las compañías continúen participando en varios de los mercados relevantes que ya fueron analizados por esta CNDC en los antecedentes reseñados.
168. En la misma sección se adelantó también lo manifestado en los Informes ENACOM respecto de la existencia de lo que se define como *mercado de servicios mayoristas de telecomunicaciones*, donde TELECOM y TELEFONICA ARG serían participantes relevantes. Este supuesto mercado no fue identificado por la parte notificante en su presentación inicial, por lo que la investigación de esta CNDC lo debe determinar.
169. En definitiva, las conclusiones preliminares aquí expuestas podrían verse modificadas a medida que avance la instrucción de la investigación y se obtenga y analice toda la información adicional relevante, siendo que medidas como las que se proponen en el presente dictamen son provisionales.

#### **IV.4. Peligro en la demora**

170. En materia de defensa de la competencia, el peligro en la demora se identifica con la urgencia en evitar o hacer cesar un daño, concreto o potencial a la competencia y/o al interés económico general.
171. Con relación a las medidas de tutela anticipada en los procesos de concentraciones económicas, su objetivo es evitar la consolidación de estructuras que, como consecuencia de la concentración, puedan tener potencialidad de afectar el interés económico general.
172. En este sentido, el peligro en la demora implica que, de no dictarse la medida de tutela anticipada, el transcurso del tiempo puede consolidar una situación de hecho que potencialmente y, conforme al análisis efectuado, tendría al menos la potencialidad para generar un perjuicio al interés económico general.
173. Es decir, y ponemos de resalto, que el paso del tiempo afianzaría una situación de hecho que eventualmente resultaría difícil o imposible de retrotraer.
174. Lo anterior explica el motivo por el cual la gran mayoría de las jurisdicciones que han adoptado un régimen de control de concentraciones económicas funcionen bajo un sistema *ex ante*
175. Por lo tanto, si llegado el caso, si la Autoridad de Aplicación estimara necesario adoptar un remedio estructural o conductual para disipar las preocupaciones preliminares se describieron en la sección IV.3, es imprescindible evitar que el transcurso del tiempo consolide una situación que no podría repararse ulteriormente, o que sea mucho más problemática.
176. En este sentido, ha entendido la jurisprudencia que, en particular, el examen de la concurrencia del peligro en la demora exige una apreciación atenta de la realidad

comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la decisión final a dictarse. Se ha destacado que ese extremo debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellos su gravitación económica (conf. Fallos 318:30; 325:388, entre otros).

177. De forma particular, la jurisprudencia ha considerado que, en orden a los recaudos formales de procedencia de este tipo de medidas, debe tenerse presente que el objetivo del régimen argentino sobre defensa de la competencia es la tutela del interés económico general, el correcto funcionamiento de los mercados y el beneficio de la comunidad. Por lo tanto, la interpretación de la Ley 27.442 debe realizarse del modo que mejor contribuya a la consecución de esos fines, que cuentan con expreso respaldo constitucional (artículo 42 de la Constitución Nacional; art. 1º de la Ley 27.442; ver en este sentido: Fallos: 330:1610)<sup>23</sup>.
178. En función de ello, los tribunales judiciales han reconocido que el riesgo de la lesión “grave” (según acentúa el propio artículo 44 de la LDC) no es el que corre el peticionario de la medida preventiva, sino el interés público económico.<sup>24 25</sup>
179. Esta CNDC entiende que requerirá de datos e información a fin de realizar una adecuada instrucción que permita una correcta definición de los mercados relevantes y de los efectos concretos de la operación en el mercado.
180. En este sentido, y en el estado inicial de las actuaciones se advierte que se necesitarán medidas de instrucción a fin de completar la escueta información aportada por parte notificante en los formularios de notificación, tales como pedidos de información y celebración de audiencias, entre otras medidas, a fin de realizar un adecuado examen de los efectos de la operación. Así las cosas, en función del análisis preliminar realizado en el presente dictamen, los mercados potencialmente afectados por la concentración que dan cuenta de la verosimilitud en el derecho para el dictado de la medida, permiten considerar que el peligro en la demora se encuentra configurado en las actuaciones.
181. En efecto, el control de concentraciones económicas tiene por objeto prevenir la formación de ciertas estructuras de mercado que dificultan la competencia, o que favorezcan la adopción de comportamientos que podrían afectarla. Por ejemplo, estructuras que favorecen la explotación de poder de mercado, la exclusión de competidores o la creación de barreras de entrada a ciertos mercados. También busca prevenir la creación de estructuras de mercado que favorezcan los acuerdos entre competidores.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal – Sala II, en autos caratulados: “*Whatsapp LLC c/ Estado Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo Comisión Nacional de Defensa de la Competencia s/ Apel Resol Comisión Nac Defensa de la Compet*”. 26.04.2022.

<sup>24</sup> Fernández López, Juan Manuel, *Competencia en España. Medidas cautelares*, en la obra colectiva “La modernización del derecho de la competencia en España y en Unión Europea”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, (2005).

<sup>25</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal – Sala II, en autos caratulados: “*Whatsapp LLC c/ Estado Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo Comisión Nacional de Defensa de la Competencia s/ Apel Resol Comisión Nac Defensa de la Compet*”. 26.04.2022..

<sup>26</sup> Waisman Agustín, *El control de concentraciones económicas en la nueva Ley de Defensa de la Competencia*, en *Comentarios a la Ley de Defensa de la Competencia*, Suplemento especial de La Ley (2018).

182. Los riesgos señalados pueden ocurrir en mercados en que un jugador o grupo se convierten en un monopolista como resultado de una concentración, o refuercen su poder de mercado.
183. Este régimen, tal como expuso en la sección II.3, está destinado a impedir los efectos irreversibles que sobre la competencia pueden tener las concentraciones y a evitar los costos que puede implicar la reversión de los resultados de una concentración, devolviendo a las empresas concentradas su independencia
184. La doctrina ha reconocido que aunque el régimen vigente —que se proyectó de carácter transitorio— admite notificaciones *ex post*, es decir luego de que la operación se haya consumado, ello no impide que la Autoridad de Aplicación pueda encontrar determinadas soluciones en casos en que la operación presente efectos potencialmente anticompetitivos. Así se ha dicho que: *“En todo caso conviene tener presente que más allá de las dudas y objeciones que el nuevo régimen permita albergar, las autoridades no están privadas de instrumentos para intervenir cuando la situación lo exija. Cabe recordar en este sentido que, a fin de evitar que el régimen de control de concentraciones económicas devenga aún más ineficaz que el que estuvo vigente en las últimas décadas, la autoridad de competencia podría evaluar la pertinencia de la aplicación de las medidas cautelares previstas en el art. 44 de la ley a fin de prevenir la consumación de graves e irreversibles daños a la competencia en caso que entienda que una operación notificada presenta serios riesgos a la misma. Destaco a este respecto que si bien el art. 44 resulta de aplicación en principio en el ámbito de las políticas de comportamiento y por ende a los acuerdos y conductas previstas en los Capítulos I y II de la ley, la nueva ley incorporó expresamente a las concentraciones económicas dentro de la prohibición genérica del art. 1º por lo cual las operaciones de concentración económica anticompetitivas también podrían quedar incluidas en el ámbito de aplicación de aquellas medidas. En cualquier caso, la prevención de efectos en el período transicional parece exigir irremediablemente una resolución expresa de la autoridad en lugar de fluir fácil y directamente de las previsiones del cuerpo legal del sector.”*<sup>27</sup>

#### IV.5. Afectación al interés económico general

185. Estas medidas no tutelan un interés privado o particular, sino que se dictan con un fin claro y específico: tutelar el bien jurídico protegido por la LDC —esto es, el interés económico general. Esto es así porque el beneficio, en su dictado, recaerá sobre la sociedad en su conjunto.
186. Ello significa que, al momento de analizar el dictado de una medida de este tipo, esa posible afectación al interés económico general —tutelado especialmente en los artículos 1º y 8º de la LDC— es un requisito que se adiciona a los clásicos de verosimilitud en el derecho y peligro en la demora.
187. Este aspecto particular ha sido especialmente ponderado tanto por la autoridad de competencia al dictar medidas de este tipo como por los tribunales de justicia que revisan tales decisiones.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Guadagni, Viviana, *Bondades y falencias del control de estructuras en la nueva Ley de Defensa de la Competencia: de la notificación obligatoria, control ex ante y prohibición de gun jumping al “período de transición”*, en *Comentarios a la Ley de Defensa de la Competencia*, Suplemento especial de La Ley (2018).

<sup>28</sup> Caso “Cooperativa Villa Urquiza y otros”, del 30.03.2003, Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal; Caso “Agremiación Médica Platense”, del 30.06.2010, Cámara Federal de Apelaciones de La Plata y más recientemente caso “Whatsapp LLC c/ Estado Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo Comisión Nacional de Defensa de la Competencia s/ Apel. Resol Comisión Nac. Defensa de la Compet.”, 26.04.2022, Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, entre otros.

188. La operación notificada podría afectar el interés económico general al crear una estructura de mercado altamente concentrada con potencial para restringir la competencia, elevar precios, reducir la calidad e innovación, y generar efectos exclusorios.

## **V ALCANCES DE LA MEDIDA RECOMENDADA**

189. El análisis preliminar efectuado con relación a los efectos de la operación notificada y la existencia de evidencia, aunque provisoria, sobre la creación de una posición dominante en mercados de importancia crítica hace necesario establecer una solución provisional y proporcional vinculada a la gestión y administración de TELEFÓNICA ARG y sus subsidiarias.
190. En su carta de presentación que acompaña el formulario F0 + F1, TELECOM manifiesta escuetamente que “... *la administración de TELEFÓNICA [ARG] estará transitoriamente a cargo de un directorio constituido por directores independientes con amplia experiencia en la industria de las telecomunicaciones*”.
191. Sin perjuicio de lo anterior, esta CNDC estima necesario garantizar que se mantengan separados los negocios de las empresa adquirente y la objeto de la adquisición. De lo contrario, el trascurso del tiempo que insuma el análisis de la operación podría volver abstracto e inoficioso la eventual solución que la Autoridad de Aplicación pueda, en caso de corresponder, establecer.
192. En virtud de lo expuesto, dadas las características que presenta la concentración en esta etapa procedimental, esta CNDC considera pertinente y adecuado propiciar la aplicación de la medida de tutela anticipada de no innovar, la cual está orientada a preservar la situación de las empresas que son parte de la operación, de forma tal que mantengan su independencia desde toda óptica.
193. En cuanto a su duración, esta CNDC aconseja que la misma sea establecida por un plazo de SEIS (6) MESES de notificada la resolución que eventualmente establezca la medida de tutela anticipada, pudiendo ser prorrogada en caso de que resulte necesario.
194. Lo anterior implica, en primer lugar, que TELECOM deberá preservar la personalidad jurídica de TELEFÓNICA ARG y sus subsidiarias mientras se encuentre en vigencia la medida propiciada, con lo que deberá abstenerse de realizar cualquier tipo de acto jurídico que implique la integración o consolidación de las sociedades que intervienen en la operación en una sola entidad o vehículo societario.
195. La medida implica también que la estructura corporativa y gerencial de TELEFÓNICA ARG deberá mantenerse separada de la estructura corporativa y gerencial de TELECOM, con lo cual TELECOM deberá abstenerse de cualquier iniciativa que implique unificar o integrar los equipos que forman parte de TELEFÓNICA ARG (comerciales y desarrollo de productos, administración y finanzas, sistemas y tecnología, etc.).
196. En ese sentido, una persona no podrá desempeñar simultáneamente un cargo ejecutivo o de director en TELECOM y TELEFÓNICA ARG.
197. Por último, la medida propiciada también conlleva la prohibición de cualquier intercambio de información competitivamente sensible entre TELECOM y TELEFÓNICA ARG, como ser precios /o estrategias de precios, costos y márgenes, planes de negocio y estrategias comerciales, e información sobre clientes y proveedores, planes de inversión, entre otros.
198. La medida implica respetar los convenios para el uso recíproco de infraestructura que TELECOM y TELEFÓNICA ARG hubieran celebrado. En caso que exista la necesidad de

renovar alguno de estos contratos durante la vigencia de la medida, la misma deberá ajustarse al principio de independencia negocial (*arm's length*), garantizando condiciones de mercado equivalentes a las que resultarían de negociaciones entre partes independientes.

199. En definitiva, la medida propiciada busca que tanto TELECOM como TELEFÓNICA ARG continúen actuando como agentes empresariales independientes en todos los mercados en los que actualmente participan, preservando así las condiciones competitivas preexistentes a la operación notificada.
200. De esta manera, mantener los negocios separados de TELECOM y de TELEFÓNICA ARG se presenta como una medida preliminar lo suficientemente adecuada para evitar un potencial daño mayor a la competencia.
201. Por último, esta CNDC entiende pertinente, en este estado, la designación, por parte de la Autoridad de Aplicación, de un agente de control / monitoreo independiente a fin de supervisar el cumplimiento de las medidas propiciadas.

## **VI CONCLUSIONES**

202. En virtud de las consideraciones expuestas precedentemente, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, por el término de SEIS (6) MESES y conforme lo establecido en el artículo 44 de la Ley 27.442, la adopción de una medida de tutela anticipada de no innovar que ordene a TELECOM ARGENTINA S.A. a:
  - (a) abstenerse de realizar cualquier tipo de acto jurídico que implique —directa o indirectamente— su integración o consolidación con TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A.;
  - (b) abstenerse de implementar cualquier iniciativa que implique unificar o integrar los equipos gerenciales que forman parte de TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A. con TELECOM ARGENTINA S.A., de forma tal que ambas firmas mantengan sus políticas empresariales y comerciales separadas, inhibiéndose de coordinar las mismas;
  - (c) abstenerse de realizar cualquier intercambio de información competitivamente sensible con TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A., como ser precios y estrategias de precios, costos y márgenes, planes de negocio y estrategias comerciales, e información sobre clientes y proveedores, planes de inversión, entre otros.
203. Asimismo, recomendar al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO la designación del agente independiente como se propicia en el considerando pertinente.
204. Se recomienda también la notificación del presente dictamen y la resolución que pudiese dictarse en consecuencia al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, a la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES y a TELEFÓNICA MÓVILES ARGENTINA S.A.
205. Elévese el presente dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Dictamen de Firma Conjunta**

**Número:**

**Referencia:** Inc. Conc. 2025 | Recomienda medida (Art. 44, Ley 27.442)

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 28 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2025.03.21 16:45:16 -03:00

Digitally signed by Maria Paula Molina  
Date: 2025.03.21 16:51:56 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA  
Date: 2025.03.21 16:53:14 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat  
Date: 2025.03.21 16:54:39 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL  
ELECTRONICA - GDE  
Date: 2025.03.21 16:56:49 -03:00