



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

Resolución

Número:

Referencia: EX-2021-30189633- -APN-DGD#MDP

VISTO el Expediente N° EX-2021-30189633- -APN-DGD#MDP, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto fue originado de oficio por instrucción de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR a raíz de las declaraciones emanadas el día 13 de octubre de 2020 por el ingeniero señor Carlos Santiago SAPAG, presidente de AMBAR COMPAÑÍA MINERA S.A., en un pedido de informe efectuado en la concentración económica caratulada: “CONC.1718 – CEFAS S.A., GRUPO CALIDRA S.A. DE C.V. E INVERSIONES DEL SAN JUAN S/NOTIFICACIÓN ART.9 DE LA LEY N° 27.442”. por la presunta comisión de conductas anticompetitivas, en violación a la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia.

Que el señor Carlos Santiago SAPAG manifestó haber detectado que los fabricantes de cemento Portland en Olavarría fijan precios altos del cemento y venden por debajo de los costos la cal hidratada para la construcción, generando un cierre de las fábricas de cal más pequeñas, concentrando la producción de este producto en pocos actores.

Que el señor Carlos Santiago SAPAG describió la existencia de tres polos productivos de cal a una gran distancia entre ellos, siendo: (i) Los Berros, Provincia de SAN JUAN; (ii) Olavarría, Provincia de BUENOS AIRES y (iii) Zapala, Provincia de NEUQUÉN.

Que, respecto de Olavarría, explicó que se ha observado una concentración en la producción de cal de las empresas fabricantes de cemento en detrimento de la producción de caleras independientes.

Que, asimismo, sostuvo que las empresas de cemento en Olavarría cuentan con un alto poder de mercado, lo que les generaría una alta rentabilidad con la que intentarían expandir sus ventas en el mercado de cal de construcción para excluir del mercado a las empresas más pequeñas; normalmente a través de un mecanismo de venta atada.

Que, de acuerdo con los dichos del señor Carlos Santiago SAPAG, tanto la presunta práctica de venta atada, así como de precios predatorios, representan intentos de las empresas investigadas de abusar su posición dominante con el objetivo de excluir a sus competidores del mercado.

Que, según los resultados obtenidos de la INVESTIGACIÓN DE MERCADO N° 6 llevada a cabo por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, las firmas investigadas LOMA NEGRA COMPAÑÍA INDUSTRIAL S.A. y CEMENTOS AVELLANEDA S.A. tendrían posición dominante conjunta en el mercado de cemento Portland de las provincias de BUENOS AIRES y SAN JUAN.

Que dicha posición dominante se verificaría no sólo por la elevada participación de mercado de estas firmas, así como también por la presencia de barreras a la entrada significativas.

Que, en lo referido a la conducta de venta atada, el señor Carlos Santiago SAPAG no presentó ni identificó elementos concretos que permitan comprobar que la compra de cal y/o cemento de albañilería se encontrara subordinada o condicionada a la compra de cemento Portland, o viceversa.

Que tampoco se corroboró el supuesto otorgamiento de bonificaciones en una cuantía tal que incentive a que la venta conjunta o “empaquetada” de esos productos, de modo tal que se excluya su adquisición separada.

Que las presuntas conductas bajo investigación no habrían generado efecto exclusorio alguno, ya que las mismas firmas del sector continúan operando.

Que, en el mercado de cal viva de calidad industrial, las empresas investigadas no parecen tener una presencia relevante, por lo que su capacidad de incidir en él es inexistente.

Que, en el mercado de cal de calidad construcción, las empresas investigadas poseen una participación de mercado individual no significativa.

Que las empresas investigadas sólo tienen alta participación en el mercado de cal viva de calidad construcción si se las toma de forma conjunta y, aún en ese caso, la cantidad de competidores alternativos, la presencia de otros competidores relevantes con mayor capacidad instalada de calcinación, así como con relativamente baja utilización de la capacidad de calcinación, permite concluir que existe en el mercado suficiente capacidad para contrarrestar un eventual intento de “predación” mediante rebaja de precios, anulando sus potenciales efectos.

Que, efectuado el análisis correspondiente, la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, consideró que no hay elementos para evidenciar la existencia de conductas anticompetitivas exclusorias consistentes en la venta atada y/o precios predatorios con la finalidad de cerrar el mercado de cal viva cálcica e hidratada de calidad industrial y de construcción, a partir de un abuso de posición dominante en el mercado de cemento Portland.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA emitió el Dictamen IF-2024-70009944-APN-CNDC#MEC de fecha 4 de julio de 2024, correspondiente a la “COND. 1765”, en el cual recomendó a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO disponer el archivo de las presente actuaciones, en los términos del Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

Que el suscripto comparte los términos del mencionado dictamen, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, considerándolo parte integrante de la presente resolución.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en la Ley N° 27.442, y en los Decretos Nros. 480 de

fecha 23 de mayo de 2018 y 50 de fecha 19 de diciembre de 2024 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Ordénese el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 2°.- Notifíquese a las partes interesadas de la presente medida.

ARTÍCULO 3°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by LAVIGNE Pablo Agustín
Date: 2024.08.26 18:43:24 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.08.26 18:43:40 -03:00



AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:

Se eleva para su consideración el presente dictamen, referido a las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2021-30189633- -APN-DGD#MDP, caratulado “C.1765 - CEFAS S.A., GRUPO CALIDRA S.A. DE C.V. E INVERSIONES DEL SAN JUAN S/INFRACCION LEY N.º 27.442”

I LAS EMPRESAS INVESTIGADAS

1. LOMA NEGRA COMPAÑÍA INDUSTRIAL S.A. ("LOMA NEGRA"), empresa productora y comercializadora de cemento Portland, cal y hormigón del país.
2. CEMENTOS AVELLANEDA S.A ("CEMENTOS AVELLANEDA" o "CASA"), empresa fabricante de cal, hormigones, cementos, pegamentos y pastinas.

II LOS HECHOS INVESTIGADOS

3. Las presentes actuaciones fueron originadas de oficio por instrucción de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR mediante PV-2021-29541247-APN-SCI#MDP del 6 de abril de 2021 a raíz de las declaraciones emanadas el 13 de octubre de 2020 por el ingeniero Carlos Santiago SAPAG (“Ing. SAPAG”), presidente de AMBAR COMPAÑÍA MINERA S.A. (“AMBAR COMPAÑÍA MINERA”), en un pedido de informe efectuado en la concentración económica caratulada: “CONC.1718 – CEFAS S.A., GRUPO CALIDRA S.A. DE C.V. E INVERSIONES DEL SAN JUAN S/NOTIFICACIÓN ART.9 DE LA LEY N° 27.442”, expediente EX-2020-56845766-APN-DR#CNDC.
4. En dicha oportunidad, el Ing. SAPAG manifestó haber detectado que los fabricantes de cemento Portland en Olavarría fijan precios altos del cemento y venden por debajo de los costos la cal hidratada para la construcción, generando un cierre de las fábricas de cal más pequeñas, concentrando la producción de este producto en pocos actores.
5. Por su parte, AMBAR COMPAÑÍA MINERA, se dedica a la producción de cal de construcción, cal vial y minerales para la industria y el agro, con destino a la Patagonia y a la zona sur de Chile.

III PROCEDIMIENTO

6. El 14 de septiembre de 2021, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (“CNDC”) realizó un requerimiento de información al Ing. SAPAG. En su respuesta mencionó que las compañías cementeras ofrecen bonificaciones de hasta 25% en la cal otorgando plazos de hasta 30 días, mientras que el cemento se vende a precio de lista y de contado. Asimismo, confirmó que utilizan la cal y el cemento de albañilería (un sustituto de la cal que se vende al mismo precio) como “enganche” cuando se vende el cemento Portland. A su entender, las cementeras obligan a sus clientes a comprar cal y

cemento de albañilería cuando estos mercados se encuentran en un período recesivo y los retiran cuando se reactivan.

7. El 19 de noviembre de 2021, esta CNDC citó al Ing. SAPAG a una audiencia conforme las disposiciones de la Ley 27.442 (“LDC”).
8. En dicha oportunidad, el testigo describió que existen tres (3) polos productivos de cal a una gran distancia entre ellos y que estos son: (i) Los Berros, Provincia de San Juan; (ii) Olavarría, Provincia de Buenos Aires y; (iii) Zapala, Provincia de Neuquén. Respecto de Olavarría explicó que se ha observado una concentración en la producción de cal de las empresas fabricantes de cemento en detrimento de la producción de caleras independientes. En este sentido, manifestó que la cal de construcción en el caso de Olavarría está subsidiada por la rentabilidad del cemento, y pasa a ser un producto “enganche”. Se vende a pérdida, a un precio muy bajo subsidiada por el cemento. En el caso de las empresas de cemento en Olavarría, ellas tienen un alto poder de mercado lo cual les genera una alta rentabilidad y con esta alta rentabilidad ellas intentan expandir sus ventas en el mercado de cal de construcción en donde en principio hay una mayor competencia para así poder excluir del mercado a las empresas más pequeñas. Normalmente lo hacen a través de una política de venta atada. Además, mencionó que en la localidad de Zapala las empresas caleras se encuentran estancadas hace 15 años en un mercado que no ha crecido ni disminuido, pero se ha vuelto mucho más competitivo debido a los problemas que tienen los competidores de Olavarría y San Juan para ubicar su producción.
9. Por otra parte, mencionó que las empresas caleras Peñacal, Feitis, Lougas y Vicat cuyas sedes se encuentran en Olavarría desaparecieron del mercado producto de la predación realizada por las empresas investigadas.
10. En este sentido, mencionó que la Asociación Obrera Metalúrgica de Argentina (“AOMA”), gremio que agrupa a los trabajadores mineros de la República Argentina, poseía el listado de empresas que han dejado de existir en Olavarría.
11. Además, agregó que si una empresa de Olavarría quiere vender en Zapala tiene un costo mayor de transporte, y que la misma situación ocurre entre Zapala y San Juan.
12. Por último, informó que el cemento de albañilería aumentó su participación de mercado en detrimento de la cal de construcción.
13. En síntesis, el Ing. SAPAG declaró que las empresas caleras de Olavarría y Los Berros se ven obligadas a explorar nuevos mercados hacia Zapala, que no serían sus mercados “naturales” (dado el costo de la logística), producto de las prácticas anticompetitivas descriptas anteriormente llevadas a cabo por las cementeras investigadas.
14. El 22 de diciembre de 2021, esta CNDC consultó a empresas constructoras la metodología comercial que utilizan las firmas investigadas con respecto a los productos bajo análisis¹. Dichas empresas fueron: i) INGENIERÍA S.A – IMEDA -, ii) RE INGENIERÍA EMPRESA CONSTRUCTORA S.R.L, iii) CAPITANICH CONSTRUCCIONES S.A, iv)

¹ PV-2021-124524210-APN-DNCA%CNDC (orden 37).

DESARROLLADORA IMZA S.A –IMPO, v) ASA CONSTRUCCIONES, vi) AIASA CONSTRUCCIONES, vii) RIVA, viii) AV CONSTRUCCIONES CIVILES, ix) EMCOPAT SA, x) ZILLE SRL, xi) GOLDSTEIN CONSTRUCCIONES SRL, xii) VALDIVIESO Y DEBANDI SRL, xiii) GRUPO PERFILSA EMPRESA CONSTRUCTORA, xiv) SENDA SRL, xv) CONSTRUCTORA SABINO PIGNATARI, y, xvi) CONSTRUCTORA SAT SRL.

15. Además, el 24 de diciembre de 2021 se pidió información similar a las siguientes caleras²: i) PEÑACAL, ii) BLOCKAL SAIYC (CAL VICAT), iii) CANTERAS PIATTTI S.A., iv) CANTERAS ARGENTINA S.A, v) CEMENTO SAN MARTIN S.A., vi) ADOLFO GUERRICO S.A., vii) ALSINA VIAL S.A., viii) HERMAN AUST S.R.L., ix) CANTERAS CERRO NEGRO S.A. x) LOSA LADRILLOS OLAVARRIA S.A., xi) BUGLIONE Y MARTINEZ, xii) CALERA CERRO INDIANO S.R.L., xiii) PEÑA DURA S.A., xiv) POLCECAL S.A., xv) GEMNARO Y ANDRES D´STEFANO, xvi) CALERAS SAN JUAN, xvii) MINERA ANDINA DEL SOL, xviii) CONSTRURAMA, xix) CASPOSO ARGENTINA L.T.D., y, xx) BLANCA LEY.
16. Por su parte, el 25 de febrero de 2022, se requirió a las siguientes empresas constructoras información relacionada a los volúmenes de compra³: i) CAPITANICH CONSTRUCCIONES S.A, ii) “CONSTRUCTORA ASA CONSTRUCCIONES”, iii) RIVA S.A., iv) VALDIVIESO Y DEBANDI SRL, v) SENDA SRL, y vi) CONSTRUCTORA SABINO PIGNATARI.
17. El 1 de abril de 2022, se amplió el requerimiento de información a las siguientes constructoras⁴ : i) VIAL NAMUCURA, ii) CENTRO INGENIERIA, iii) TOP S.A., iv) VIVACQUA ROBERTO, v) ANCAT S.A., vi) NP INGENIERÍA, vii) MUÑIZ INGENIERÍA, viii) RANDAZZO BULONES, ix) METALURGICA WALTER, x) INDAVERE MARIO; xi) MATERIALES AVENIDA y xii) ALUMETAL S.A.
18. Por último, se requirió información vinculada a las prácticas investigadas a la ASOCIACIÓN OBRERA MINERA ARGENTINA (“AOMA”) y dicha entidad informó que no le resultaba posible contestar adecuadamente dado que el giro comercial de las empresas no es materia en el que la parte sindical tenga intervención⁵.

IV ANALISIS JURÍDICO ECONÓMICO DE LA CONDUCTA

19. Planteados los principales puntos de la presunta conducta bajo análisis, corresponde que esta CNDC se expida acerca de la procedencia del traslado previsto en el artículo 38 de la LDC.
20. En primera instancia, con respecto a una presunta práctica de venta atada por parte de las empresas LOMA NEGRA y CASA, el Ing. SAPAG manifestó en la audiencia del 19 de

² PV-2021-125121848-APN-DNCA%CNDC (orden 38).

³ PV-2022-18719844-APN-DNCA%CNDC (orden 175).

⁴ PV-2022-31443554-APN-DNCA%CNDC (orden 224).

⁵ PV-2023-39982532-APN-DNCA%CNDC (orden 281); IF-2023-42687476-APN-DR%CNDC (orden 296).

noviembre de 2021 que las “*empresas cementeras de Olavarría que producen también cemento portland y cal, obligan a sus clientes a comprar cemento portland junto con cemento de albañilería*”.

21. No obstante, se identifica una contradicción en afirmar que los productos vinculantes, en este caso supuestamente el cemento de albañilería y la cal, se utilicen para “enganchar” e incrementar la venta de cemento Portland, en la cual las empresas investigadas ya tienen posición dominante. En efecto, no habría racionalidad económica para las firmas investigadas en “obligar” o “condicionar descuentos” para incentivar a comprar un producto cuyo mercado presuntamente ya dominan, como se comprobará en el análisis a continuación.
22. En ese sentido, cabría en todo caso analizar la hipótesis opuesta, a saber, que las empresas investigadas utilizan su posición dominante en la producción de cemento Portland para exigir la compra de cal y cemento de albañilería, de forma tal que aquello tuviera un efecto exclusorio sobre las empresas que sólo producen cal.
23. Conforme lo manifestado, esta CNDC analizará a continuación dos posibles conductas anticompetitivas llevadas adelante: i) venta atada, dado que LOMA NEGRA y CASA habrían utilizado al cemento Portland como producto vinculante para vender cemento de albañilería o cal de construcción como productos vinculados (artículo 3, inciso f) de la LDC); ii) precios predatorios, dado que el testigo mencionó que las empresas investigadas han otorgado bonificaciones sustanciales y reducciones de precio en la cal de construcción con la finalidad de desplazar a sus competidores en este mercado (artículo 3, inciso k de la LDC).
24. A su vez, de acuerdo a los dichos del Ing. SAPAG, tanto la presunta práctica de venta atada, así como de precios predatorios, representan intentos de las empresas investigadas de abusar su posición dominante con el objetivo de excluir a sus competidores del mercado.
25. De acuerdo con las “*Guías para el análisis de casos de abuso de posición dominante de tipo exclusorio (2019)*”⁶, para que una conducta económica represente un abuso de posición dominante que tenga efectos de cierre anticompetitivo del mercado debe demostrarse que: i) las empresas investigadas efectivamente tienen posición dominante; y ii) afectar al interés económico general a través de una exclusión de competidores o bien cerrando el mercado.
26. En lo que sigue a continuación se analiza si se verifica el cumplimiento de estas condiciones para las conductas investigadas.
27. En primer lugar, se analizará las participaciones de las empresas investigadas en los mercados de cemento Portland y de cal viva.
28. Las referidas “*Guías...*” aclaran que “en situaciones en las cuales la empresa investigada tiene una cuota menor al 40% del mercado relevante, resulta poco probable que la misma pueda tener posición dominante, aún cuando sea la empresa con mayor participación en el mismo”.

⁶ Aprobadas el 7 de mayo de 2019. Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guias_abuso_posicion_dominante.pdf.

29. Para analizar la participación en el mercado de cemento Portland de las empresas investigadas, se refiere a continuación a la INVESTIGACIÓN DE MERCADO N°6 (“IM 6”) elaborada por esta CNDC⁷. De acuerdo a esta, la participación de cada firma en el total de toneladas vendidas de cemento a nivel nacional se ha mantenido estable entre julio de 2013 y junio de 2018, conforme muestra la Tabla N°1 a continuación.

Tabla N°1. Participaciones de mercado, cemento para la construcción, en toneladas (julio 2013-junio 2018)

Empresa	julio 2013-junio 2014	julio 2014-junio 2015	julio 2015-junio 2016	julio 2016-junio 2017	julio 2017-junio 2018	Total general julio 2013-junio 2018
Loma Negra	46,0%	46,7%	46,2%	45,3%	44,0%	45,6%
Holcim	28,6%	27,6%	27,9%	27,7%	29,3%	28,2%
CASA	27,6%	21,5%	21,8%	23,4%	23,4%	22,3%
PCR	4,0%	4,2%	4,1%	3,6%	3,4%	3,8%

Fuente: Investigación de Mercado N° 6 - CNDC

30. Como puede advertirse, la empresa con mayor participación de mercado fue LOMA NEGRA, que concentró el 45,6% del volumen de ventas de cemento a nivel nacional, mientras que CASA se encuentra en un tercer lugar con el 22,3%. Además, LOMA NEGRA es la única empresa que durante ese período registró ventas en las 24 jurisdicciones subnacionales.
31. En lo que respecta a los mercados presuntamente afectados, se presentan las participaciones de mercado en las provincias de Buenos Aires, San Juan y Neuquén en la Tabla N° 2 a continuación.

Tabla N° 2. Ventas en el mercado del cemento Portland para la construcción, por provincia de despacho, en toneladas (julio de 2017 – junio de 2018)

PROVINCIA	CEMENTOS AVELLANEDA	HOLCIM	LOMA NEGRA	PCR	PARTICIPACIÓN DE LA PROVINCIA EN LOS DESPACHOS TOTALES
Buenos Aires	40,6%	8,6%	50,7%	0,0%	36,1%
San Juan	11,7%	31,0%	57,3%	0,0%	2,1%
Neuquén	0,0%	3%	93,8%	3,1%	2,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Investigación de Mercado N° 6 - CNDC

32. En función del nivel de concentración observado en los mercados geográficos bajo análisis y suponiendo que las participaciones de mercado continuaron estables hasta 2020 dado el

⁷ Incorporada como Anexo I de la Disposición 36/2022 (DISFC-2022-36-APN-CNDC#MDP) de la CNDC, titulado “Informe técnico sobre las condiciones de competencia en el mercado de cemento portland”. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/investigacion-de-mercado-sobre-la-industria-del-cemento-portland-en-argentina>.

patrón de comportamiento de la industria en años previos, se podría afirmar que CASA y LOMA NEGRA tendrían posición dominante conjunta⁸ en el mercado de cemento Portland de las provincias de Buenos Aires y de San Juan. Por su parte, en la provincia de Neuquén la empresa LOMA NEGRA tendría posición dominante unilateral.

33. De acuerdo a los elementos oportunamente analizados en la referida IM 6, esta posición dominante se verificaría no sólo por la elevada participación de mercado de estas firmas, sino también por la presencia de barreras a la entrada significativas tales como: el volumen de inversión, los costos hundidos y la alta incidencia del costo del flete en el precio final transportado, a saber, de entre el 15% y el 25% para distancias de despacho de entre 400-500km. Esta incidencia, a su vez, se incrementa con la distancia recorrida.
34. Corresponde a continuación analizar la presunta conducta de venta atada. Para empezar, en ninguna instancia de las presentes actuaciones el Ing. SAPAG presentó o identificó elementos concretos que permitan comprobar que la compra de cal y/o cemento de albañilería se encontrara subordinada o condicionada a la compra de cemento Portland, o viceversa.
35. De igual modo, tampoco se corroboró el supuesto otorgamiento de bonificaciones en una cuantía tal que incentive a que la venta conjunta o “empaquetada” de esos productos, de modo tal que se excluya su adquisición separada.
36. En efecto, a partir del requerimiento realizado por esta CNDC el 22 de diciembre de 2021⁹, a las empresas del rubro de la construcción CAPITANICH CONSTRUCCIONES S.A, ASA CONSTRUCCIONES, CONSTRUCTORA RIVA, VALDIVIESO Y DEBANDI SRL y CONSTRUCTORA SABINO PIGNATARI, éstas manifestaron que no les constaba la existencia de las prácticas bajo análisis. Por su parte, AIASA CONSTRUCCIONES, comentó que no han tenido vínculo comercial con las investigadas. A su vez, SENDA SRL indicó que compra cemento a LOMA NEGRA a través de ALUMETAL S.A. Finalmente, el resto de las empresas contactadas no contestaron pese a estar debidamente notificadas.
37. Por otra parte, en base a las facturas de compras de cemento y cal presentadas para el período 2020-2022 por las empresas constructoras ALUMETAL S.A.¹⁰, CAPITANICH¹¹, TOP S.A.¹² y RIVA S.A.¹³, esta CNDC no encontró indicios en dichos comprobantes que evidencien la existencia de “ventas atadas” entre sus compras de cemento Portland, cal viva

⁸ Este término se refiere a lo previsto en el artículo 5 de la Ley N°27.442, según el cual en ciertos casos haya “más de una persona” que ostente posición dominante en un mercado. Según las “Guías...” referidas previamente “*en algunas jurisdicciones se utiliza el término “posición dominante conjunta” para referirse a situaciones en las cuales un grupo de empresas goza de una posición en el mercado que les permite llevar a cabo acciones coordinadas que implican un ejercicio significativo de su poder de mercado*”.

⁹ PV-2021-124524210-APN-DNCA#CNDC (orden 57).

¹⁰ IF-2023-73761287-APN-DR#CNDC (orden 327, sin pase).

¹¹ IF-2022-19437203-APN-DR#CNDC (orden 197, sin pase).

¹² IF-2022-39363506-APN-DR#CNDC (orden 266, sin pase).

¹³ IF-2022-24360703-APN-DR#CNDC (orden 205, sin pase).

y cemento de albañilería. En cambio, sus respectivas compras se presentan como independientes entre sí, en distintos momentos del tiempo y distintos proveedores.

38. En lo que respecta al cemento de albañilería, también fue individualizado por el Ing. SAPAG como un producto atado a la venta de cemento Portland y que, por tratarse de un sustituto de la cal, estaría generando un efecto exclusorio en este mercado.
39. Ahora bien, frente a la hipótesis esgrimida por el Ing. SAPAG de que el crecimiento de la oferta del cemento de albañilería ejercía un desplazamiento de la cal viva, se contraponen el hecho de que, entre los años 2020 y 2023, la producción total nacional de cemento de albañilería se contrajo desde 868.466 toneladas hasta las 795.717 toneladas¹⁴, a pesar de que durante el mismo periodo el Indicador Sintético de Actividad de la Construcción (ISAC) elaborado por el INDEC exhibió un crecimiento del 31%¹⁵. En otras palabras, en lugar de estar excluyendo a la cal, el cemento de albañilería estaría perdiendo mercado, en un contexto de crecimiento de la demanda. Por su parte, de acuerdo al ISAC, el volumen de consumo aparente de cales para construcción entre los años 2020 y 2023 se incrementó un 1,9%.
40. Por otra parte, con respecto a la presunta conducta de precios predatorios, de acuerdo a los dichos del Ing. SAPAG, las empresas investigadas estarían utilizando su posición de dominio en el mercado de cemento Portland para subsidiar la baja del precio de la cal mediante bonificaciones, y así excluir competidores de este mercado.
41. Para corroborar la existencia de esta práctica, de acuerdo a las citadas “Guías...”, deben verificarse una serie de condiciones básicas, a saber: i) Que la rebaja de precios denunciada existió y fue sostenida en el tiempo; ii) Que no se explican por ventajas de costos asociadas a mayor eficiencia; iii) Que gracias a la predación es posible excluir competidores y que la empresa incrementa su poder de mercado; iv) Que, una vez obtenido ese poder, la empresa puede ejercerlo, por ejemplo, mediante un incremento de precios.
42. Para empezar, las consultas remitidas por esta CNDC a otros actores de este mercado (consumidores y competidores de las DENUNCIADAS) no permitieron corroborar que dicha práctica haya existido/sostenido en el tiempo.
43. En efecto, esta CNDC realizó requerimientos de información el 24 de diciembre de 2021 dirigido a las empresas competidoras de las investigadas, a saber, las caleras MINERA ANDINA DEL SOL, CALERAS SAN JUAN S.A., y POLCECAL. En sus respuestas, todas manifestaron que no les constaba que se estén cometiendo las prácticas ilícitas mencionadas en autos.
44. Asimismo, a partir del requerimiento realizado a CALERAS SAN JUAN S.A. (competidora de ÁMBAR COMPANÍA MINERA y de las DENUNCIADAS), esta empresa presentó los despachos anuales de cales y piedras, en toneladas, durante los años 2012 a 2021. De su

¹⁴ Según datos de la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland. Ver: <https://www.afcp.org.ar/copia-de-producci%C3%B3n-de-cemento-y-clinker>.

¹⁵ Según sitio web del INDEC: “Actividad de la construcción”. Ver: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-3-42>.

análisis, esta CNDC no encontró una disminución significativa de ventas de cal¹⁶. Cabe destacar que la planta productiva de CALERAS SAN JUAN S.A. se encuentra a 20km de Los Berros, una de las ubicaciones donde el Ing. SAPAG manifestó que se estarían produciendo los hechos investigados por los cuales supuestamente se estaban desplazando a los otros productores de cal; lo cual como dijo resultó contradicho por la información presentada por esta empresa.

45. Por su parte, la empresa POLCECAL, que opera en Olavarría (otra de las ubicaciones señaladas por el Ing. SAPAG), manifestó que efectivamente se incrementó la competencia en el mercado de la cal de construcción en su radio de acción. En tal sentido, comentó que *“(...) se puede ver una baja importante en el despacho a partir del año 2016, y una baja más pronunciada a partir del año 2018. La baja en el despacho de bolsas se da en base a una política de empresa, en la que se decide atender en mayor proporción al mercado vial, y desatender de alguna manera al mercado de la construcción. La decisión estuvo basada en el rápido crecimiento de la competencia y el gran avance de la misma sobre dicho mercado, lo que hizo que nuestras ventas se centraran en el mercado vial (...)”*¹⁷. Como puede advertirse, la alteración descrita en el mercado de la cal no resulta de una práctica exclusoria sino de una competencia más intensa en uno de sus segmentos particulares.
46. Asimismo, esta CNDC pudo constatar que las empresas caleras Peñacal¹⁸, Feitis¹⁹, Lougas²⁰ y Vicat²¹ continúan operativas, en contraste con lo indicado por el Ing. SAPAG en la audiencia testimonial. En otras palabras, las presuntas conductas bajo investigación no habrían generado efecto exclusorio alguno, ya que las mismas firmas del sector continúan operando.
47. No obstante las manifestaciones y conclusiones obtenidas de los requerimientos de información a los otros participantes del mercado, corresponde en esta instancia analizar si se encuentran dadas las condiciones para que una presunta conducta de precios predatorios tenga efectos anticompetitivos exclusorios. De acuerdo a las citadas “Guías...”, para ello debe comprobarse que es factible que la conducta expulse competidores, no sea contrarrestada por competidores existentes y que existan barreras a la entrada que dificulten el reingreso o entrada de nuevos competidores de forma tal que pueda ejercer el poder de mercado obtenido. Con tal objetivo, se presenta a continuación un análisis de la estructura del mercado de cal viva.
48. En lo que respecta a la cal viva e hidratada cálcica de uso en la industria y la construcción, cabe destacar que esta CNDC realizó un análisis de estos mercados en el marco de la operación de concentración “CONC. 1718 - CEFAS S.A., GRUPO CALIDRA S.A. DE

¹⁶ Ver IF-2022-03832202-APN-DR#CNDC (orden 49 sin pase).

¹⁷ Ver IF-2022-07361365-APN-DR#CNDC (orden 137 sin pase).

¹⁸ Según el sitio web de Peñacal. Ver: <https://xn--peacal-xwa.com.ar/>

¹⁹ Actualmente pertenece a CEFAS, que fue adquirida por el grupo CALIDRA.

²⁰ Actualmente pertenece a CEFAS, que fue adquirida por el grupo CALIDRA.

²¹ Según el sitio web de Vicat. Ver: <https://www.cementonatural.com/>

C.V. E INVERSIONES DEL SAN JUAN S/NOTIFICACIÓN ART. 9 DE LA LEY N.º 27.442²².

49. De acuerdo a las pesquisas realizadas en dichos autos, se reproduce a continuación las participaciones de mercado del mercado de cal viva e hidratada cálcica de calidad industrial en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3. Participaciones en el mercado nacional de cal viva y cal hidratada cálcica calidad industrial, en base al volúmen comercializado (%), 2016-2018.

Productor	2016	2017	2018
Los Tilianes	21,4%	19,2%	19,2%
CEFAS	13,9%	16,5%	18,3%
CALERAS SAN JUAN	11,8%	18,5%	18,9%
SIBELCO	16,7%	15,9%	15,1%
FGH	11,4%	11,2%	11,4%
C.M.P.	9,8%	9,2%	7,1%
Albors	7,4%	3,5%	3,5%
Carlos Zingale	2,6%	2,3%	2,5%
Ámbar Compañía Minera	0,4%	0,3%	0,3%
Ruarte	0,1%	0,1%	0,1%
Korich	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	4,4%	3,3%	3,6%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la "CONC. 1718".

50. De igual modo, se reproduce a continuación las participaciones de mercado del mercado de cal viva e hidratada cálcica de calidad construcción en la Tabla N° 4.

Tabla N° 4. Participaciones en el mercado nacional de cal viva y cal hidratada cálcica calidad construcción, en base al volúmen comercializado (%), 2016-2018.

Productor	2016	2017	2018
LOMA NEGRA	29,4%	30,9%	32,5%
Cementos Avellaneda	27,7%	29,0%	30,6%
CEFAS	14,8%	10,8%	6,9%
FGH	3,3%	3,5%	3,6%
Ámbar Compañía Minera	2,9%	3,1%	3,1%
Albors	2,7%	2,8%	2,9%
Peña Dura	2,0%	2,1%	2,2%
Masut	1,8%	1,9%	2,0%

²² Autorizada mediante Resolución 2/2024 (RESOL-2024-2-APN-SIYC#MEC) del 17 de abril de 2024.

Polcecal	1,8%	1,9%	2,0%
Los Tilianes	1,5%	1,6%	1,6%
Blanca Ley	1,5%	1,6%	1,6%
Buglione	1,5%	1,5%	1,6%
Carlos Zingale	1,4%	1,4%	1,5%
María Virginia	1,3%	1,4%	1,4%
Ruarte	1,3%	1,4%	1,4%
Korich	1,2%	1,2%	1,2%
La Pebeta	1,1%	1,2%	1,2%
Blockal	1,1%	1,1%	1,2%
Caleras San Juan	0,7%	0,7%	0,8%
Peco	0,7%	0,7%	0,7%
SIBELCO	0,4%	0,2%	0,1%
C.M.P.	0,0%	0,1%	0,1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la “CONC. 1718”.

51. De acuerdo a las tablas precedentes, en el mercado de cal viva de calidad industrial, las empresas investigadas no poseen una participación apreciable. Por el contrario, la empresa del Ing. SAPAG, ÁMBAR COMPAÑÍA MINERA, posee un 0,3% del mercado nacional. En este mercado las empresas investigadas no parecen tener una presencia relevante, por lo que su capacidad de incidir en él es inexistente.
52. Por otra parte, en lo que respecta al mercado de cal de calidad construcción, LOMA NEGRA y CASA poseen una participación de mercado del 31% y 29%, respectivamente. En este mercado su participación individual no alcanza a ser significativa, y aún tomada de forma conjunta queda en evidencia que un 40% del mismo se encuentra atomizado y existe una veintena de otras firmas con capacidad de disciplinar eventuales abusos. Por ejemplo, a partir de la operación de concentración “CONC. 1718” referida *ut supra*, se conformó un grupo económico entre las empresas CEFAS-SIBELCO cuya participación conjunta promedio para el periodo 2016-2018 es del 11,1%. Por su parte, ÁMBAR COMPAÑÍA MINERA, posee un 3% de este mercado.
53. Esto se refuerza en lo que respecta a la capacidad de calcinación de piedra caliza, en la cual debe incluirse tanto los productores de cales de calidad construcción como industrial, ya que los hornos para calcinar piedra caliza de cualquier calidad son los mismos, y en efecto se trata de firmas integradas verticalmente. De este modo, según la información obrante en “CONC. 1718”, al considerar a todos los oferentes del mercado con capacidad de calcinación, el resultado de la concentración CEFAS-SIBELCO arroja una participación conjunta del 26,6%, mientras el resto se distribuye las empresas CALERAS SAN JUAN S.A., CASA, LOMA NEGRA, LOS TILIANES IND COM Y FIN S.A., FGH S.A. y

ÁMBAR COMPAÑÍA MINERA y, por debajo, otros trece competidores con participaciones menores al 3% cada uno de éstos últimos.

54. A su vez, en lo relativo al grado de utilización de la capacidad instalada de calcinación, hacia el año 2019 las empresas CEFAS y SIBELCO operaban con algo de capacidad ociosa remanente (13% y 29% respectivamente), mientras que sus principales competidores, como CALERAS SAN JUAN S.A., FGH S.A. y ÁMBAR COMPAÑÍA MINERA S.A. (empresas ubicadas en la zona precordillerana), utilizaban menos del 45% de su capacidad. Esto significa que, frente a un eventual intento de prácticas exclusorias, existe en el mercado suficiente capacidad para incrementar la oferta.
55. Tal como se desprende de la información descrita, las empresas investigadas sólo tienen alta participación en el mercado de cal viva de calidad construcción si se las toma de forma conjunta, y aún en ese caso la cantidad de competidores alternativos, la presencia de otros competidores relevantes (tales como las empresas del grupo CEFAS) con mayor capacidad instalada de calcinación, así como con relativamente baja utilización de la capacidad de calcinación, permite concluir que existe en el mercado suficiente capacidad para contrarrestar un eventual intento de “predación” mediante rebaja de precios, anulando sus potenciales efectos.

V CONSIDERACIONES FINALES

56. Atento el análisis presentado de los mercados presuntamente afectados, esta CNDC considera que no hay elementos para evidenciar la existencia de conductas anticompetitivas exclusorias consistentes en la venta atada y/o precios predatorios con la finalidad de cerrar el mercado de cal viva cálcica e hidratada de calidad industrial y de construcción, a partir de un abuso de posición dominante en el mercado de cemento Portland, por lo que corresponde recomendar el archivo de las presentes actuaciones, sin más trámite.

VI CONCLUSIONES

57. Por lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO disponer el archivo de las presente actuaciones, en los términos del artículo 40 de la Ley 27.442.
58. Elévese el presente Dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos.

El Dr. Eduardo Montamat no suscribe el presente dictamen por encontrarse en misión oficial (NO-2024-67076221-APN-CNDC#MEC).



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

Hoja Adicional de Firmas
Dictamen de Firma Conjunta

Número:

Referencia: COND. 1765 - Dictamen - Archivo, artículo 40 de la Ley 27.442.

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 11 pagina/s.

Digitally signed by Maria Paula Molina
Date: 2024.07.03 16:06:05 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.07.03 16:29:04 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.07.03 16:44:24 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Florencia Bogo
Date: 2024.07.04 08:14:03 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires