



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**Disposición firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** IM 11 - Disposición - Recomendaciones finales

---

VISTO el expediente EX-2018-55631222- -APN-DGD#MPYT, caratulado: "IM 11 - INVESTIGACIÓN DE MERCADO DE ALMACENAMIENTO Y LOGÍSTICA DE CARGAS EN TERMINALES AEROPORTUARIAS" y,

CONSIDERANDO:

Que, en uso de las facultades establecidas en el artículo 28 inc. f), h) e i) de la Ley N.º 27.442, los artículos 5, 6 y 7 del Decreto Reglamentario N.º 480/2018 y en uso de las facultades conferidas por los incisos 25 y 26 del Anexo de la Resolución N.º 359/2018, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en adelante, "CNDC") dispuso iniciar una investigación de mercado, con el objeto de conocer las condiciones de competencia en el mercado de almacenamiento y logística de cargas en terminales aeroportuarias.

Que, a los fines de la presente investigación de mercado, esta CNDC ha realizado requerimientos de información y audiencias informativas con los distintos actores del mercado de transporte aéreo de cargas.

Que, del análisis efectuado por esta CNDC, surge el Informe Técnico que se agrega a la presente como ANEXO I (IF-2021-97012818-APN-CNDC#MDP).

Que del ANEXO I se desprende que el contrato de concesión entre el Estado Nacional y la empresa Aeropuertos Argentina 2000 S.A. (AA2000) otorga a esta última el monopolio de la explotación de los principales aeropuertos del país, incluido el negocio de cargas.

Que toda la carga que entra o sale de los mencionados aeropuertos debe obligatoriamente utilizar las instalaciones de Terminales de Carga Argentina (TCA), actualmente una unidad de negocios de AA2000.

Que la conjunción de las dos características antedichas implica que la terminal de cargas del aeropuerto de Ezeiza, que concentra más del 90% del movimiento de cargas del país, puede ser catalogada como una facilidad esencial.

Que producto de la investigación se han observado algunas cuestiones relativas a la eficiencia en la operación de la terminal y al sistema de precios de los distintos servicios cobrados que han tenido impacto en los usuarios de la terminal y, en definitiva, en el comercio exterior que se mueve por vía aérea.

Que esta CNDC emite la presente recomendación en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28 incisos f), h),

i) y r) de la Ley N.º 27.442, los artículos 5, 6 y 7 del Decreto Reglamentario N.º 480/2018 y el artículo 1 de la Resolución SC N.º 359/2018 e incisos 2), 25), 26) y 32) de su Anexo.

Por todo lo expuesto,

## LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### DISPONE:

ARTÍCULO 1: Recomiéndese al ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS (ORSNA):

i. Evaluar la factibilidad y conveniencia de permitir que existan múltiples terminales de carga en el ámbito del aeropuerto internacional de Ezeiza que compitan entre sí.

ii. En el supuesto de que se decida mantener la operación monopólica de la terminal de cargas, y con el objetivo de evitar que el operador monopólico abuse de su poder de mercado, incluir en el próximo contrato de concesión un esquema claro y explícito de regulación de los servicios que contemple el proceso de fijación, modificación y aprobación de las tarifas cobradas por los servicios de cargas aéreas y depósitos fiscales, la definición y control de los estándares de calidad del servicio y las funciones y obligaciones del ORSNA en cada caso.

iii. Promover la implementación por parte de AA2000 de un acuerdo de nivel de servicios entre la empresa y los usuarios, en relación con los servicios prestados por la unidad de negocios TCA que establezca bases medibles de niveles de servicio, que puedan ser fácilmente comprobables.

iv. Promover la implementación de un sistema de penalidades en los casos en los que no se alcancen los estándares de calidad de servicios establecidos, y como complemento de lo que prevé la normativa vigente en cuanto a las funciones del ente regulador.

v. Promover la facturación separada por parte de AA2000 de aquellos servicios que su unidad de negocios TCA presta en condiciones monopólicas respecto de aquellos que presta en competencia.

ARTÍCULO 2: Téngase el ANEXO I (IF-2021-97012818-APN-CNDC#MDP) como parte integrante de la presente Disposición.

ARTÍCULO 3: Publíquese la presente Disposición en el sitio web oficial de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 4: Comuníquese con nota de estilo a la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO.

ARTÍCULO 5: Archívese.

---





**República Argentina – Poder Ejecutivo Nacional**  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**ANEXO I**

**IM 11 - Informe técnico sobre las condiciones de competencia en el mercado de almacenamiento y logística de cargas en terminales aeroportuarias**

**I. EL TRANSPORTE AÉREO DE CARGAS**

**I.1 El mercado mundial**

1. El transporte aéreo de cargas representa menos del 1% del volumen del comercio mundial y el 35% del valor comercializado a nivel global.<sup>1</sup> Tal disparidad se debe al tipo de productos transportados por avión, en general de bajo volumen y alto valor, perecederos o de urgente necesidad, que por sus características requieren ser desplazados rápidamente y de manera confiable y segura.

2. En 2017, el movimiento de cargas por vía aérea en todo el mundo se ubicó en torno a los 210 000 millones de toneladas-kilómetro de carga transportadas (*freight tonne kilometres* o FTK,<sup>2</sup> por sus siglas en inglés) y se estima que esta cifra se duplique en 2037. La gran mayoría de la carga transportada (87%) correspondió a carga internacional de mercaderías.<sup>3</sup>

3. El comercio internacional utiliza principalmente dos alternativas de transporte: marítimo y aéreo. El primero tiene la ventaja de ofrecer menores costos y mayor capacidad y volumen de almacenaje. En términos de peso, más del 84% del transporte internacional marítimo corresponde a materias primas y *commodities* de relativo bajo valor y poco sensibles al tiempo.<sup>4</sup> El transporte aéreo, por su parte, se especializa en carga de bajo peso y alto valor (joyas, metales preciosos, materiales electrónicos, medicamentos, instrumentos de precisión, etc.), productos perecederos (pescado, frutas y verduras frescas, flores, etc.) y de urgente necesidad (repuestos industriales,

---

<sup>1</sup> Fuente: Boeing, *World air cargo forecast 2018-2037*, disponible en [https://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/about-our-market/cargo-market-detail-wacf/download-report/assets/pdfs/2018\\_WACF.pdf](https://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/about-our-market/cargo-market-detail-wacf/download-report/assets/pdfs/2018_WACF.pdf), en adelante, “Boeing (2018)”.

<sup>2</sup> FTK es una medida de tráfico aéreo de cargas. Un FTK mide una tonelada de carga transportada un km.

<sup>3</sup> Fuente: Airbus, *Global Market Forecast 2018-2037*, disponible en <https://www.airbus.com/aircraft/market/global-market-forecast.html>.

<sup>4</sup> Fuente: Boeing (2018).

equipamiento médico, insumos o partes en cadenas globales, etc.), así como también correo y paquetería expresos.<sup>5</sup>

4. La carga aérea se transporta en las bodegas de los aviones de pasajeros (llamados comúnmente aviones “de uso mixto”) o en aviones cargueros “puros”, que se dedican exclusivamente a trasladar carga. Si bien a nivel mundial los aviones cargueros puros representan alrededor del 8% de la flota aérea, estos trasladan casi la mitad de la carga total. Según proyecciones internacionales, se espera que se profundice la utilización de aviones de uso mixto para transportar carga, en función de una mayor expansión en el movimiento de pasajeros, que generaría una ampliación de la disponibilidad de las bodegas.<sup>6</sup> Corresponde aclarar que las compañías aéreas que transportan pasajeros realizan el transporte de carga como un servicio complementario: es decir, transportan carga en la medida en que poseen disponibilidad de bodega.<sup>7</sup>

## **1.2 El mercado argentino**

5. En 2017, el valor de los bienes transportados por avión representó el 3% de las exportaciones desde Argentina y el 11% de las importaciones hacia el país.<sup>8</sup> El Gráfico 1 y El Gráfico 2 muestran, respectivamente, la composición (en volumen y en valores) de las exportaciones e importaciones argentinas transportadas por vía aérea. Para el caso de las exportaciones, se destaca la participación de frutas (en especial, arándanos y frutos de carozo),<sup>9</sup> que en términos de volumen representaron el 30% de las toneladas transportadas mientras que en términos de valores representaron el 7%.<sup>10</sup> Los medicamentos, por su parte, representaron el 28% de las exportaciones en valores y el 10% en volumen. El sector farmacéutico también adquiere una participación destacada en las importaciones por avión (27% en valores y 6% en volumen). Otro actor relevante en el comercio internacional por vía aérea es la industria automotriz donde existe un componente importante de insumos importados.<sup>11</sup> En este caso, la importación por avión se produce sobre todo para insumos o repuestos considerados críticos, cuya falta puede implicar una parada de planta.<sup>12</sup> En términos de volumen, las partes y piezas de bienes de capital representaron casi el 30% de las importaciones por avión.

---

<sup>5</sup> Fuente: Subsecretaría de Programación Microeconómica, “Transporte aéreo de cargas”, *Informes de cadenas de valor*, Año 3, N° 36, mayo 2018, en adelante, Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018).

<sup>6</sup> En 2016, alrededor del 48% de la carga se trasladó en aviones cargueros puros y se estima que en 2036 se reduzca al 39%. Ver Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018) en base a información de Airbus.

<sup>7</sup> En base a estadísticas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se estima que el transporte de pasajeros concentra entre el 75% y el 85% del peso transportado por avión. El peso restante está conformado por el correo y la carga transportada. Fuente: OACI, reporte anual (2017).

<sup>8</sup> Fuente: Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018).

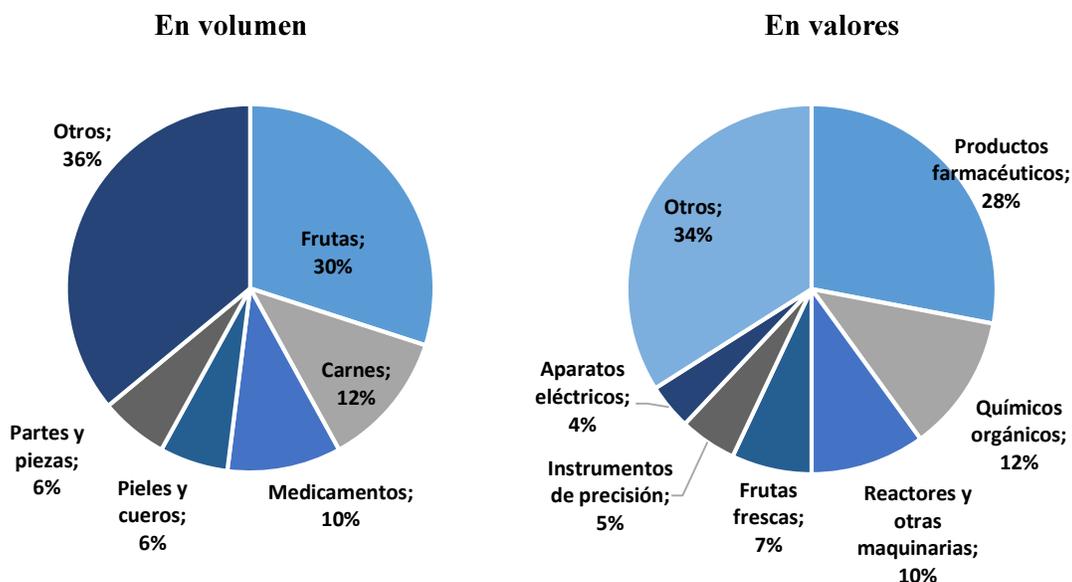
<sup>9</sup> Fuente: EX-2018-55631222-APN-DGD#MPYT n° de orden 32 sin pase.

<sup>10</sup> Otro producto con una participación destacada en las exportaciones argentinas es el salmón, que proviene en su gran mayoría de Chile y sale por avión desde Argentina hacia el destino final. Como tal, se lo considera una mercadería en tránsito y no se registra en las estadísticas de exportaciones, y el costo de los servicios hacen que la sustitución entre los diferentes modos de transporte sea baja. Fuente: Audiencia TCA (EX-2018-55631222-APN-DGD#MPYT n° de orden sin pase 120)

<sup>11</sup> Fuente: EX-2018-55631222-APN-DGD#MPYT n° de orden 59.

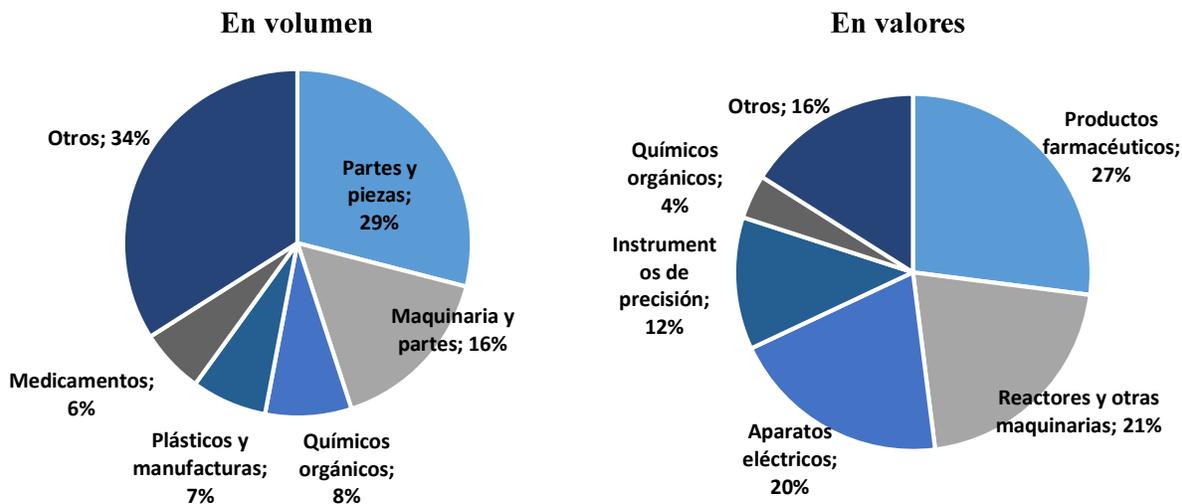
<sup>12</sup> Fuente: EX-2018-55631222-APN-DGD#MPYT n° de orden 59.

**Gráfico 1. Composición de la carga de exportación por avión (2017)**



*Fuente: Las estadísticas de exportaciones e importaciones en volumen son de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Carga y Logística, Ministerio de Transporte (2018). Las estadísticas de exportaciones e importaciones en valores son de la Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018).*

**Gráfico 2. Composición de la carga de importación por avión (2017)**



*Fuente: Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Carga y Logística, Ministerio de Transporte (2018) y Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018).*

6. Los bienes que se transportan por vía aérea para el comercio internacional contrastan con aquellos que se transportan por barco o camión. Para el caso de los productos exportados por barco, en 2017 casi un cuarto del total (en volumen) fueron cereales y pellets, mientras que los principales productos importados (33%) fueron combustibles, aceites y subproductos minerales. Con respecto al comercio internacional por camión, dentro de los principales productos exportados e importados se ubicaron los minerales, productos de la molinería y pellets e insumos para alimento animal.<sup>13</sup> Es decir que las características propias de la carga transportada por avión, el tiempo de traslado hacia el destino final y el costo de los servicios hacen que la sustitución entre el avión y otros modos de transporte sea baja y, en muchos casos, nula.

7. En Argentina, al igual que en el resto del mundo, la mayor parte de la carga que viaja por avión es carga internacional (en el año 2017 representó el 96% del movimiento total de carga aérea)<sup>14</sup> y pasa por el aeropuerto de Ezeiza, desde donde entra o sale más del 90% de las operaciones.<sup>15</sup> Con respecto a las compañías aéreas, de acuerdo a datos de 2015, el principal operador de carga en Ezeiza fue el grupo LATAM Airlines, con una participación de casi el 20% en el movimiento de cargas, seguido de American Airlines (11%), Aerolíneas Argentinas (9%), Atlas Air, que solo opera aviones cargueros puros (7%), Lufthansa (6%) e Iberia (6%). Las operaciones de ninguna otra compañía superaron el 5% del total de la carga transportada. En relación al volumen de carga transportada desde Ezeiza por destino, la ruta con mayor demanda es el enlace Ezeiza-Miami, seguido por destinos como Santiago de Chile, San Pablo, Madrid y Lima.<sup>16</sup>

8. El Gráfico 3 muestra la evolución de la carga internacional transportada (importaciones, exportaciones y saldo comercial) en toneladas para el período comprendido entre agosto de 2017 y julio de 2019. Se observa claramente la estacionalidad de los volúmenes exportados y el aumento del saldo comercial durante los meses de octubre a enero, que se corresponden con la temporada alta de exportación de frutas.

---

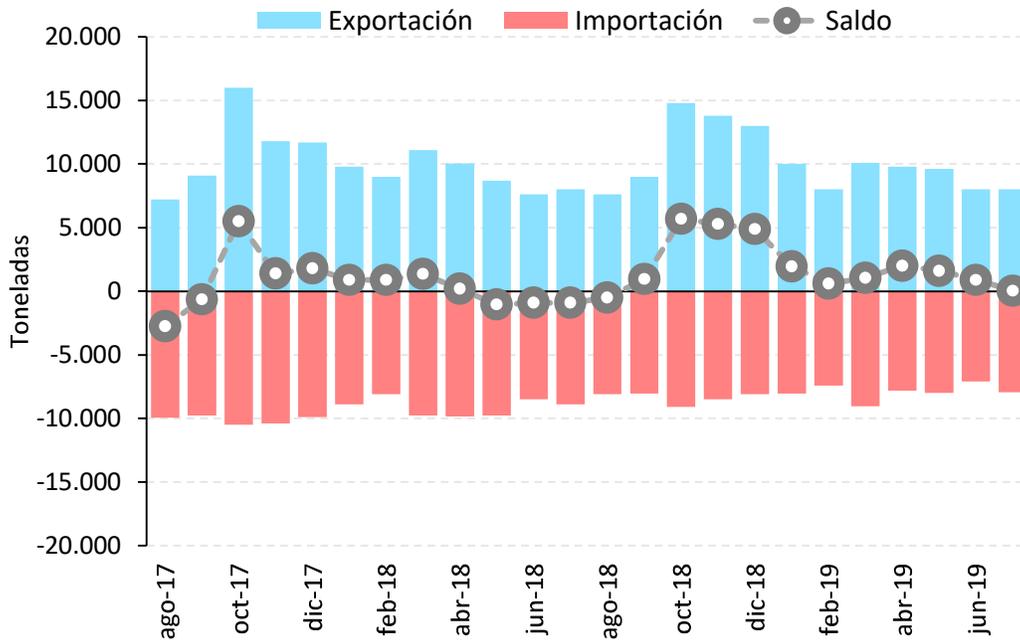
<sup>13</sup> Fuente: Ministerio de Transporte (2018).

<sup>14</sup> Fuente: Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018) en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

<sup>15</sup> Según datos del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), en el año 2015 el 90,2% del movimiento de cargas correspondió al Aeropuerto de Ezeiza, seguido del Aeropuerto de Tucumán (2,5%) y el Aeroparque Jorge Newbery (1,1%). El resto de los aeropuertos con movimientos de carga no superó el 1% de los movimientos totales. Ver ORSNA, *Cargas: Tratamiento y procesos en Aeroparque (SABE), Ezeiza (SAEZ) y Tucumán (SANT)*, julio 2016.

<sup>16</sup> Fuente: ORSNA, *Cargas: Tratamiento y procesos en Aeroparque (SABE), Ezeiza (SAEZ) y Tucumán (SANT)*, julio 2016.

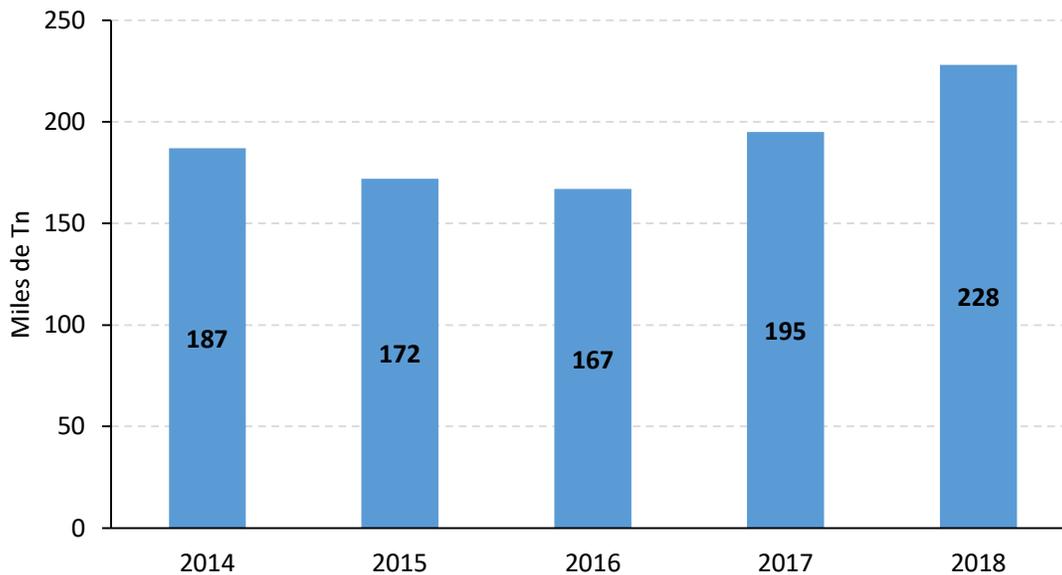
**Gráfico 3. Carga internacional de importación y exportación por avión  
(agosto de 2017-julio 2019)**



Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), Informe mensual julio 2019.

9. La evolución de la carga transportada por año entre 2014 y 2018 se muestra en El Gráfico 4. Durante este período, el volumen total transportado por avión aumentó un 22%.

**Gráfico 4. Carga transportada de comercio exterior por avión  
(2014 – 2018)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018) y ANAC, Informe mensual julio 2019.

## II. PRINCIPALES ACTORES DEL MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE CARGAS

10. A fin de entender los servicios y agentes que forman parte de la cadena de valor del comercio internacional por vía aérea, es preciso describir brevemente los regímenes de exportación o importación a través de los cuales se envía o recibe la carga por avión. Cada régimen tiene sus limitaciones en cuanto a peso, valor y finalidad de los productos, intervención de intermediarios, requisitos fiscales, origen de los productos transportados y necesidad de intervención de terceros organismos.<sup>17</sup> Los tres regímenes existentes se describen a continuación.

a. **Régimen Courier.**<sup>18</sup> Los prestadores de servicios internacionales de carga expresa o courier son empresas dedicadas al envío de correspondencia y encomiendas por avión, de manera expresa y puerta a puerta. Los envíos internacionales realizados a través de este régimen son considerados exportaciones o importaciones según corresponda, de pequeños montos, de manera excepcional, sin finalidad comercial y sin la necesidad de intervención de terceros organismos. El servicio puede ser utilizado por empresas y particulares bajo los límites establecidos.<sup>19</sup> El límite de peso para el servicio courier es de 50 kg por envío, con un valor máximo de exportación de USD 3000.<sup>20</sup> Al igual que los grandes importadores y exportadores, los courier deben obtener las autorizaciones aduaneras requeridas para liberar la mercadería como también realizar el pago de aranceles e impuestos correspondientes. A diferencia de lo que sucede en el régimen general para exportar o importar, la mercadería que se envía a través de un courier no necesita de otro intermediario (como un despachante de aduanas o agente de cargas) para llegar a destino.

b. **Régimen Exporta Simple.**<sup>21</sup> Es un régimen de exportación simplificada que se creó en diciembre de 2017 con el objetivo de facilitar a los pequeños productores y PyMEs las operaciones de exportación, con fines comerciales. El régimen permite exportar mercaderías de hasta USD 15 000, sin límite de peso. Además, la exportación no puede superar los USD 600 000 por año. Los bienes sujetos a exportación mediante dicho régimen deberán ser producidos en el país. Los usuarios del régimen Exporta Simple no tienen como requisito la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores ni deben presentar documentación o hacer trámites especiales ya que todo el proceso se hace a través de una plataforma web. Tampoco es necesario contratar un despachante de aduanas y/o un agente de cargas para poder exportar. Las operaciones a través de Exporta Simple se realizan mediante empresas courier (o Prestadores de Servicio Postal) autorizadas para tal fin, quienes serán los responsables de efectuar los registros de las operaciones de exportación en el Sistema Informático MALVINA (SIM).<sup>22</sup>

c. **Régimen general.** La carga internacional que ingresa o egresa por avión y que, por sus características, no entra dentro de los regímenes descriptos más arriba se considera carga

---

<sup>17</sup> Los llamados terceros organismos son aquellos diferentes de la DGA que están llamados a intervenir en ciertas circunstancias. Entre ellos, se destacan el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

<sup>18</sup> Fuente: EX-2018-55631222-APN-DGD#MPYT, N° de orden 4, 10, 15, 29, sin pase.

<sup>19</sup> La Resolución N°3236 de la AFIP es la que determina el régimen Courier en Argentina.

<sup>20</sup> En Argentina, las principales empresas que prestan este servicio están agrupadas en la Cámara Argentina de Prestadores de Servicios Internacionales Aeroexpresos (CAPSIA). Las más importantes son FedEx, UPS y DHL. Fuente: EX-2018-55631222-APN-DGD#MPYT número de orden 4 sin pase.

<sup>21</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/exportasimple>.

<sup>22</sup> El Sistema Informático Malvina (reemplazante de Sistema Informático María) es una herramienta informática implementada por la AFIP para la administración integral de las operaciones aduaneras y el intercambio de información entre los distintos sectores que intervienen en el comercio exterior a través de medios y documentos electrónicos.

“general” o “formal” y se encuadra en el régimen general de exportaciones o importaciones. La gran mayoría de las exportaciones e importaciones con fin comercial cae dentro de este régimen. Como se mencionó más arriba, los exportadores o importadores de carga general no contratan el flete aéreo de manera directa con las aerolíneas, sino que trabajan con agentes de carga. También necesitan de los despachantes de aduana que operan en representación de la empresa importadora/exportadora.

11. La cadena de valor del mercado de exportación e importación de productos por vía aérea se caracteriza por tener, a grandes rasgos, las siguientes etapas y actores.

a. Para el caso de las exportaciones (ver Diagrama 1):

i. Una primera etapa conformada por la fabricación de los productos destinados a la exportación, en la que los actores son los distintos productores/exportadores;

ii. Una segunda etapa conformada por el transporte (por vía terrestre y/o aérea) que conecta al productor/exportador con el aeropuerto de salida;

iii. Una tercera etapa que involucra los servicios de depósito fiscal y los servicios logísticos de manipuleo, documentación y almacenamiento que se llevan a cabo en los aeropuertos, específicamente, en las terminales de carga aeroportuarias, y que se describe en detalle en la sección III. Para el caso de los mayores aeropuertos internacionales de la República Argentina, incluido el aeropuerto de Ezeiza, estas actividades están a cargo de Terminales de Carga Argentina (en adelante, TCA), actualmente una unidad de negocios de Aeropuertos Argentina 2000 S.A. (en adelante, AA2000), la empresa concesionaria de 35 aeropuertos a lo largo del territorio argentino y que concentra el 90% del tráfico aerocomercial del país. En esta etapa interactúan diferentes agentes del mercado:

1. Los despachantes de aduanas que, según la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante, AFIP), son las personas con licencia para despachar que actúan como agentes auxiliares del comercio y del servicio aduanero. Son los agentes encargados de realizar la clasificación de la mercadería, la declaración aduanera correspondiente y la confección y tramitación de los documentos requeridos para todas las operaciones de comercio exterior. El despachante de aduanas opera en representación de la empresa importadora/exportadora o de la persona o ente que lo contrata a tal efecto.<sup>23</sup>
2. La Dirección General de Aduanas (en adelante, DGA).
3. Los agentes de carga, encargados de intermediar entre los exportadores y las empresas de transporte aéreo. Los agentes de carga gestionan la compra de los espacios en las bodegas de los aviones por cuenta y orden de las empresas exportadoras. A su vez, suelen ser los supervisores generales de todo el proceso logístico que implica exportar o importar.
4. Las líneas aéreas, encargadas de transportar la mercadería desde el origen hacia el destino. En algunos casos, las compañías aéreas tercerizan el servicio de manipuleo de la carga en tierra, en firmas conocidas en el mercado como *Ground Handling Agents*,

---

<sup>23</sup> Fuente: <https://www.afip.gob.ar/aduana/despachantes.asp>.

(GHA). TCA presta el servicio de GHA a varias líneas aéreas, en competencia con otras firmas independientes.<sup>24</sup>

iv. El servicio de rampa es la cuarta etapa del proceso de exportación, e incluye, entre otros servicios, la carga y descarga de equipaje, correo y carga. En este caso, la mercadería, una vez que pasó el proceso aduanero y fue preparada para ser ingresada en el avión, es transportada en el interior de las instalaciones aeroportuarias por la empresa encargada del servicio de rampa. Para dicho servicio, el número de oferentes es limitado. Específicamente en 19 aeropuertos de la República Argentina, incluido el aeropuerto de Ezeiza, el servicio de rampa es prestado por la firma Intergargo S.A.<sup>25</sup> como principal oferente, aunque existen también unas pocas líneas aéreas que realizan ese servicio por sí mismas.<sup>26</sup> A su vez, el 14 de enero de 2019, por medio del Decreto N° 49, se estableció que toda empresa habilitada por la ANAC podrá prestar el servicio de atención en tierra a aeronaves, conforme a la reglamentación que se dicte al efecto.

v. La quinta etapa del proceso es el transporte aéreo propiamente dicho, a cargo de las aerolíneas.

vi. Finalmente, la carga arriba a destino.

**Diagrama 1. Proceso de exportación por vía aérea**



*Fuente: Elaboración propia en base audiencias realizadas en la CNDC.*

<sup>24</sup> Las firmas que prestan el servicio de GHA suelen estar capacitadas por las líneas aéreas para las cuales trabajan a fin de cumplir con los protocolos de seguridad, de calidad y las regulaciones de los países de origen y destino. En este sentido los GHA se ocupan de que la carga se procese de acuerdo a los requerimientos operativos de las empresas aéreas. En Argentina, la empresa Munser es el GHA de American Airlines y Prodexpo el de Atlas Air. Otras aerolíneas como Aerolíneas Argentinas o LATAM realizan estas actividades dentro de la misma empresa. Por otro lado, varias aerolíneas (Lufthansa, Air France, United Airlines y Alitalia) utilizan el servicio de GHA provisto por TCA.

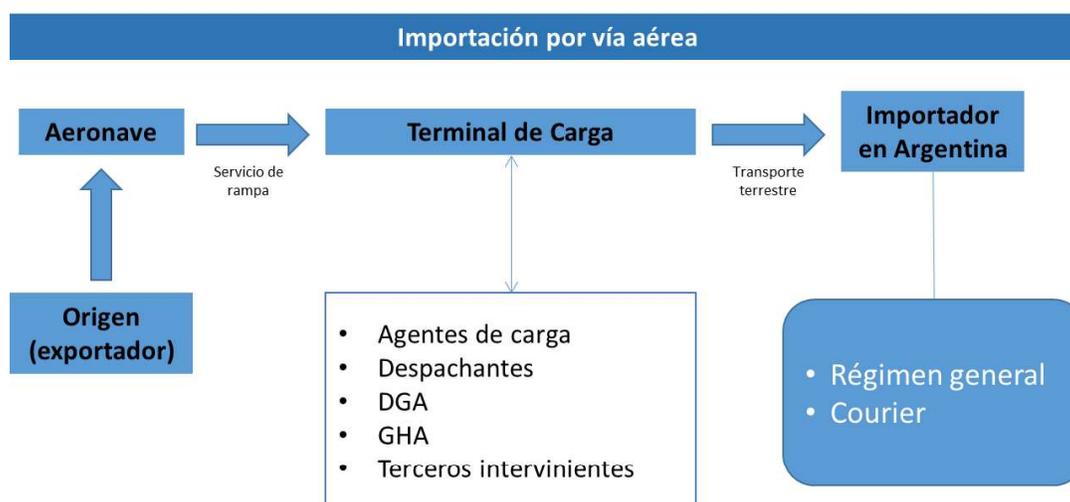
<sup>25</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/intercarga>. Además de la carga y descarga de equipaje, correo y carga, dentro de los servicios de rampa prestados por la firma Intergargo se encuentran el remolque de la aeronave, señalero, calzas y conos de seguridad, embarque y desembarque de pasajeros, conexión de la aeronave con pasarelas telescópicas y escaleras motorizadas o de remolque, clasificación y carga de equipaje en contenedores, suministro de energía eléctrica a la aeronave en tierra, entre otros.

<sup>26</sup> Aerolíneas Argentinas/Austral y American Airlines son las aerolíneas que operan en la actualidad de esta manera.

b. Para el caso de las importaciones el proceso resulta simétrico al caso de las exportaciones y se ilustra en El Diagrama 2:

- i. La firma productora o exportadora en el origen ingresa la carga en el avión (los procesos del país de origen exceden la presente descripción).
- ii. La línea aérea transporta la carga hacia la Argentina.
- iii. La empresa encargada del servicio de rampa descarga la carga del avión y la traslada hasta la terminal de carga.
- iv. En la terminal se desconsolida la carga y comienza el proceso de importación aduanera, (que será diferente según el régimen de importación de que se trate). En esta etapa intervienen los despachantes de aduanas (para el caso del régimen general de importación), a cargo de gestionar los trámites respectivos para luego poder habilitar el retiro de la carga.
- v. El importador retira la carga.

**Diagrama 2. Proceso de importación por vía aérea**



*Fuente: Elaboración propia en base audiencias realizadas en la CNDC.*

### III. LA TERMINAL DE CARGAS ARGENTINA (TCA)

12. Una terminal de carga aérea es el lugar físico dentro de un aeropuerto donde se recibe, clasifica, prepara, manipula, consolida/desconsolida y almacena en depósitos fiscales la carga de importación y exportación que entra o sale por avión.

13. En Argentina, la empresa que administra las terminales de carga de los aeropuertos internacionales de Ezeiza, Aeroparque, Mar del Plata, Córdoba, Mendoza y Tucumán de manera exclusiva es AA2000, a través de su unidad de negocios Terminal de Cargas Argentina (TCA). De acuerdo con su página web, TCA “[b]rinda servicios de almacenamiento y logística integral a los agentes de comercio exterior que importan y exportan por vía aérea, así como también a operadores de carga general. Su actividad principal es administrar las terminales de carga de los mayores aeropuertos internacionales de la República Argentina, almacenando en los depósitos fiscales la

carga de importación y exportación mientras sus destinatarios realizan los trámites ante la Dirección General de Aduanas. También brinda servicios a las compañías aéreas que allí operan.”<sup>27</sup>

### III.1 Antecedentes y marco normativo

14. En el año 1997 el Estado Nacional decidió impulsar la renovación y ampliación de la infraestructura aeroportuaria. A través del Decreto N° 375/97 el Poder Ejecutivo Nacional convocó a licitación pública nacional e internacional para otorgar la concesión de la explotación, administración y funcionamiento del conjunto de aeropuertos del Grupo A del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).<sup>28</sup>

15. El 11 de febrero de 1998, por medio del Decreto N° 163/98, se aprobó el Contrato de Concesión entre el Estado Nacional y la firma AA2000, sociedad anónima participada en un 45,90% por la firma Corporación América S.A., en un 29,75% por la firma Corporación América Sudamericana S.A., en un 15% por el Estado Nacional, en un 8,5% por la firma italiana Società per Azioni Esercizi Aeroportuali (SEA) y en un 0,85% por la firma RIVA S. A.<sup>29</sup> En la cláusula 4° de dicho contrato, las partes acordaron que, como consecuencia de la adjudicación efectuada en la licitación, el Estado Nacional concedía y la firma AA2000 aceptaba la concesión de explotación, administración y funcionamiento del conjunto de aeropuertos, en forma exclusiva.

16. En el artículo 13 del contrato de concesión se establecieron las obligaciones del concesionario. De ellas surge que el concesionario tendría el derecho a la administración y explotación, por sí o por terceros, bajo su exclusiva responsabilidad y a su cargo y riesgo, de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios afines y/o conexos con la actividad aeroportuaria. Se incluyó así la administración y operación de los depósitos fiscales ubicados en aeropuertos internacionales dentro del objeto de concesión.<sup>30</sup>

17. Sin embargo, al producirse la toma de posesión del servicio en el año 1998 se presentaba una situación particular. Se encontraba todavía vigente un contrato de concesión que había otorgado el manejo de los depósitos fiscales a una tercera empresa, en la que el Estado Nacional poseía participación accionaria mayoritaria. En efecto, por medio de la contratación directa N° 293/88 celebrada entre el Estado Nacional, la Fuerza Aérea Argentina y Empresas de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A. (EDCADASSA), esta última compañía explotaba en forma exclusiva los servicios de almacenamiento y operaciones conexas de las cargas aéreas que ingresan y egresan de los aeropuertos y aeródromos internacionales de la República Argentina, en los depósitos previamente habilitados por la ex Administración Nacional de Aduana. Dicho contrato tenía vigencia a partir del 1 de julio de 1989 por un período de 20 años. Luego del vencimiento, previsto para el 30 de junio de 2009, la actividad pasaría de pleno derecho a AA2000 en el marco de la concesión integral y exclusiva otorgada de acuerdo con el Decreto N° 375/97 arriba mencionado.<sup>31</sup>

18. Por lo tanto, AA2000 se dedicó a explotar la “terminal de pasajeros” del aeropuerto de Ezeiza desde 1998 y recién a partir del 30 de junio de 2009 comenzó efectivamente a operar la “terminal

---

<sup>27</sup> Fuente: <http://www.tca.aero/nosotros>. Información obtenida el día 16/01/2020.

<sup>28</sup> Los aeropuertos que conforman el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) son: Aeroparque, Ezeiza, El Palomar, Comodoro Rivadavia, Catamarca, Córdoba, Esquel, Formosa, General Pico, Iguazú, Jujuy, La Rioja, Malargüe, Mar del Plata, Mendoza, Paraná, Posadas, Puerto Madryn, Reconquista, Río Cuarto, Río Gallegos, Río Grande, Río Hondo, San Carlos de Bariloche, Santiago del Estero, Salta, San Fernando, San Juan, San Luis, San Rafael, Santa Rosa, Tucumán, Viedma y Villa Mercedes.

<sup>29</sup> Fuente: <https://www.aa2000.com.ar/Autoridades>. Información obtenida el día 16/01/2020

<sup>30</sup> Fuente: IF-2019-60763138, número de orden 177 sin pase.

<sup>31</sup> Fuente: IF-2019-60763138, número de orden 177 sin pase.

de cargas. En conclusión, hasta el vencimiento del contrato de concesión, que ocurrirá en febrero de 2038, la firma AA2000 tiene un monopolio legal sobre los servicios de logística de la carga aérea y depósitos fiscales dentro del aeropuerto, a través de su unidad de negocios TCA.<sup>32</sup>

19. Cabe aclarar que, en noviembre de 2020, se prorrogó por 10 años el plazo del contrato de concesión entre el Estado Nacional y AA2000, que originalmente finalizaba en el 2028, y que a partir del Decreto Nacional N° 1.009/2020 se extendió hasta el año 2038 como "medida razonable para lograr el equilibrio económico-financiero" del contrato. También se concretó en dicha ocasión el compromiso de inversión para la realización de obras/inversiones necesarias para el mantenimiento y acondicionamiento de las terminales aéreas que integran el Grupo "A" del Sistema Nacional de Aeropuertos.<sup>33</sup>

### **III.2 Estructura tarifaria**

20. El Decreto N° 163/98 que aprobó el Contrato de Concesión, en su artículo 14, creó el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), el cual debía llevar a cabo todos los actos que resultaran necesarios a fin de cumplir con los siguientes principios y objetivos:

- a. Asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias;
- b. Asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas;
- c. Asegurar que el funcionamiento de los aeropuertos sea compatible con el normal desarrollo de la vida de la comunidad y con la protección del medio ambiente;
- d. Propender a la obtención de la infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las necesidades de la actividad aeronáutica y asegurar su eficiente explotación;
- e. Fiscalizar la realización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar adecuados niveles de infraestructura que permitan satisfacer los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo;
- f. Velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo con las normas nacionales e internacionales aplicables;
- g. Impulsar la adecuación de la capacidad aeroportuaria contemplando la integración de las diferentes áreas y territorios nacionales, como así también el incremento del tráfico aéreo.

21. El 4 de diciembre de 2007, a través del Decreto N° 1799, el Poder Ejecutivo Nacional renegoció el contrato de concesión suscripto con la firma AA2000. En dicho acuerdo, las partes estipularon, entre otras cosas, el cuadro tarifario por los servicios aeroportuarios.

22. En el marco de la relación contractual con AA2000, los servicios aeroportuarios se dividen en dos grandes grupos y contemplan marcos regulatorios diferentes. Dentro del primer grupo se encuentran los servicios aeronáuticos. El Reglamento General de Uso y Funcionamiento Aeroportuario aprobado por el ORSNA define como actividad aeronáutica a “toda actividad

---

<sup>32</sup> Fuente: IF-2019-60763138, número de orden 168 sin pase.

<sup>33</sup> Todo ello se plasmó en el Acta que incluye las “Condiciones Técnicas para la Prórroga”, de fecha el 30 de noviembre de 2020 (IF-2020-83039885-APN-USG#ORSNA), que posteriormente fueron incluidas como “Anexo I” del Decreto Nacional 1.009/2020.

relacionada con la explotación y/o uso de la infraestructura aeroportuaria por la que se percibe una tasa aeronáutica según lo establecido en el Cuadro Tarifario y normativa vigentes.”<sup>34</sup> Las tasas aeronáuticas están reguladas y el ORSNA es el encargado de establecer el esquema tarifario y ajustar las tasas de los servicios aeronáuticos prestados por el explotador aeroportuario.

23. El segundo grupo comprende a los servicios no aeronáuticos, dentro de los que se encuentran los servicios de depósitos fiscales y cargas áreas provistos por TCA. Los servicios no aeronáuticos se definen como “[t]oda otra actividad aeroportuaria de explotación de servicios y/o actividades comerciales, industriales y afines que se desarrolle conforme la reglamentación vigente.” Entre los servicios no aeronáuticos se encuentran las “actividades conexas al transporte aerocomercial” (hangaraje, mantenimiento de aeronaves, entrenamiento de pilotos, explotación de espacios exclusivos para líneas aéreas, cargas aéreas, servicios de rampa, servicios de catering, servicios de taxi aéreo, plantas de aerocombustibles y aerolubricantes), la “explotación comercial del aeropuerto” (depósitos fiscales, free shops, gastronomía, servicios de transporte, alquiler de vehículos, playa de estacionamiento, bancos, etc.) y las “actividades secundarias desarrolladas en el aeropuerto” (limpieza, seguridad, mantenimiento edilicio).

24. En términos de regulación tarifaria, la principal diferencia con los servicios aeronáuticos es que, de acuerdo con el Decreto 1799/2007, “[l]os precios por los servicios no aeronáuticos podrán ser establecidos libremente por las partes de acuerdo con las estipulaciones de la normativa vigente para la CONCESIÓN. El CONCESIONARIO deberá presentar bajo declaración jurada al ORSNA, de acuerdo a los procedimientos ya establecidos o que se establezcan, la información que el ORSNA le requiera de los acuerdos celebrados en esta materia dentro de los 30 (TREINTA) días de su celebración.”

25. Por otra parte, y según lo manifestado por el ORSNA en el marco de la presente investigación, las tarifas de TCA “se fijan y regulan bajo intervención del Organismo Regulador”, teniendo en cuenta que para las “actividades conexas al transporte aerocomercial” es necesaria “la conformidad explícita respecto de los valores incluidos en el cuadro tarifario de la actividad”.<sup>35</sup> Según el ORSNA, existen dos modalidades para la definición de las tarifas: 1) el concesionario realiza una propuesta tarifaria y el ORSNA la analiza y expresa sus objeciones, en caso de haberlas, o 2) el ORSNA ordena directamente una modificación tarifaria.

26. Asimismo, AA2000 informó que “todos los ingresos percibidos por TCA se encuentran informados y evaluados por el ORSNA dentro de la ecuación que determina el sistema de tarifas vigente teniendo en cuenta la sustentabilidad integral de la totalidad de los aeropuertos concesionados a AA2000.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> El Reglamento General de Uso y Funcionamiento Aeroportuario define a las tasas aeronáuticas como “[t]odo ingreso que le corresponde percibir al Estado Nacional (Fuerza Aérea Argentina, Organismos y Dependencias Estatales que cumplen funciones en el ámbito del aeropuerto) y/o al Explotador del aeropuerto, y que debe ser abonado por los Explotadores de aeronaves y pasajeros por el uso del aeropuerto o de los servicios de protección al vuelo, de conformidad con el régimen tarifario vigente y demás normas aplicables.”

<sup>35</sup> Fuente: Nota N° NO-2019-81621878-APN-GOYEU#ORSNA de fecha 10 de septiembre de 2019, mediante la cual el ORSNA da respuesta al pedido de información realizado por la CNDC, N° de orden 163 sin pase.

<sup>36</sup> De hecho, el propio Decreto 1799/2007, contentivo del Acta de Renegociación contractual suscripta por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos y AA2000, previó expresa y específicamente un mecanismo de revisión ordinario anual a fin de verificar y preservar el equilibrio entre las variables de la proyección financieras de ingresos y egresos del concesionario.

27. El análisis del marco normativo, de las audiencias celebradas y de las respuestas a los pedidos de información de esta Comisión Nacional permite obtener algunas consideraciones generales respecto de la regulación tarifaria de los servicios de cargas aéreas. Por un lado, como ya se mencionó, en forma general para todos los servicios aeroportuarios, el Contrato de Concesión estipula que el ORSNA debe velar por que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas. Dentro de las funciones del ORSNA, y según lo estipulado en el Contrato de Concesión, el organismo debe aprobar los cuadros tarifarios y registrar las tarifas que se fijen. Por otro lado, en la renegociación del Contrato de Concesión, se establece específicamente que los precios por los servicios no aeronáuticos podrán ser establecidos libremente por las partes de acuerdo con las estipulaciones de la normativa vigente. Adicionalmente, a lo largo de la presente investigación, se ha constatado que el ORSNA participa en el proceso de fijación y modificación de las tarifas cobradas por TCA, aunque las pautas específicas de dicho proceso no están expresamente fijadas en el Contrato de Concesión, sino que son más bien parte de un acuerdo tácito entre el organismo regulador y el Concesionario, AA2000. Dicho en otras palabras, en la práctica el ORSNA pareciera ejercer un poder de control sobre las tarifas aplicadas, aunque dicho control aparece de forma muy genérica e imprecisa, tanto en el Contrato de Concesión como en su posterior renegociación.

### **III.3 Principales servicios prestados por TCA**

28. La totalidad de la carga de importación y exportación por vía aérea que ingresa o egresa de los aeropuertos bajo la órbita de AA2000 pasa ineludiblemente por la terminal de cargas, TCA. Al pasar por la terminal, los importadores y exportadores demandan ciertos servicios considerados “básicos” e ineludibles y otros servicios que son adicionales.

29. Dentro de los servicios básicos que presta TCA se encuentran las actividades y labores específicas que conforman el “manipuleo”, el cual, en resumen, incluye recepción y control de mercadería, pesaje, consolidado/desconsolidado y palletizado, como así también los trámites ante la DGA y el ingreso de información al sistema Malvina. También forman parte de los servicios básicos las actividades de estiba y almacenaje, esto es, la distribución de la carga (courier, cámara de frío, mercadería peligrosa, etc.), la inclusión de la correspondiente posición de la carga en el sistema informático de TCA y, en cuanto al almacenaje, la permanencia de la carga en el depósito mientras se realizan los trámites aduaneros correspondientes y hasta que se libera para exportación (carga de exportación), o queda disponible para el importador (carga de importación).

30. De acuerdo a lo señalado por AA2000 en el marco de la presente investigación, para las operaciones de exportación, los exportadores: “... deben utilizar los servicios de TCA por encontrarse el depósito fiscal dentro del Aeropuerto.”<sup>37</sup>. No así para el caso de las operaciones de importación, para las cuales, salvo el pago por concepto de manipuleo, el cual resulta obligatorio, los importadores tienen la opción de remitir sus cargas a depósitos fiscales fuera del aeropuerto autorizados por el servicio aduanero a tales efectos.<sup>38</sup> No obstante lo anterior, existen variados

---

<sup>37</sup> Fuente: IF-2019-60763138-APN-DR#CNDC, número de orden 177 sin pase.

<sup>38</sup> Dentro de este grupo cabe destacar el Régimen de Aduanas Domiciliarias, que consiste en un sistema mediante el cual la AFIP presta los servicios propios a su tarea, dentro del domicilio de una empresa establecido para la operatoria. En este caso, las mercaderías de importación pueden ingresar directamente a los depósitos del importador y las de exportación pueden salir directamente al exterior desde el almacén del exportador, no teniendo que pasar estadías intermedias en establecimientos fiscales. Las empresas beneficiarias de este régimen aduanero son grandes importadoras y exportadoras. Para el caso de las empresas que realizan su comercio exterior por avión, se destacan las grandes automotrices (sobre todo para carga de importación considerada “crítica”, como repuestos o insumos que no se producen en el país y cuya falta podría implicar una parada de planta) y los laboratorios multinacionales (que importan materias primas e insumos para

factores que el importador pondera a los efectos de mover su mercadería de TCA a otros depósitos fuera del aeropuerto. A dicho respecto, el presidente de la Cámara de Depósitos Fiscales Privados, al rendir su testimonio en la audiencia convocada por esta CNDC, en relación al bajo nivel de utilización de los depósitos fiscales privados, indicó: “En general, hay un problema con el financiamiento, porque el importador tiene que adelantar fondos, pero prefieren pagar más caro al momento de retirar que pagar menos antes. (...) Hay muy poca frecuencia de traslados a depósito fiscal privado (SIC) sucede en muy pocos casos por cuestiones de costo y comodidad. Igualmente, desde Ezeiza se encargan de promover que son efectivos en el desconsolidado y que la mercadería se va a liberar rápido. De este modo, el importador termina utilizando los servicios de un depósito fiscal privado solo cuando anticipa que la mercadería va a tardar 1 o 2 meses en liberarse”. Conforme lo expuesto, por cuestiones de costo y comodidad, existen muy pocos casos en los cuales se decide trasladar la carga a un depósito fiscal fuera del aeropuerto.<sup>39</sup> Es decir, si bien en teoría TCA compete con otros depósitos fiscales en el servicio de almacenamiento de carga aérea de importación, en la práctica, salvo muy contadas excepciones, TCA es el único prestador de dichos servicios, los cuales, como se detalla más adelante, representan la principal fuente de ingresos de la terminal.

31. TCA también presta servicios (“servicios adicionales”) que son imprescindibles para la carga que requiere “tratamientos especiales”, como, por ejemplo, el servicio de cámara de frío para la importación y exportación de productos que necesitan refrigeración y el servicio relacionado con el tratamiento de materiales peligrosos que requieren un manipuleo especial.

32. Tal como ya se señalara, TCA presta el servicio de “asistencia en tierra” o *Ground Handling* a aquellas aerolíneas que se lo soliciten. Dicho servicio incluye el manejo de documentación de vuelo y coordinación/supervisión general de tareas administrativas y logísticas dentro de la terminal, el armado y ordenamiento de los pallets en la bodega del avión procurando que haya un correcto balanceo en bodega y a su vez que la carga se encuentre correctamente ubicada para que no se dañe. Algunas aerolíneas eligen tercerizar en firmas especializadas la prestación de las labores propias de los GHA (tales como American Airlines y Atlas Air) mientras que otras como Aerolíneas Argentinas y Latam llevan adelante estas actividades por su cuenta y medios propios. Por otro lado, varias aerolíneas (Lufthansa, Air France, United Airlines, entre otras) utilizan el servicio de GHA provisto por TCA.<sup>40</sup>

33. Finalmente, TCA presta otros servicios adicionales, tanto para la carga de exportación como la carga de importación, como uso de grúas, limpieza de establos, fotografía y visualización de CCTV, agrupación de carga, desconsolidado express, entre otros, además de servicios de alquileres de oficinas y otros servicios personalizados.<sup>41</sup> Uno de los servicios “adicionales” que brinda TCA a la

---

luego producir productos terminados que luego se exportan). Hay alusiones al citado régimen en las audiencias de ADEFA y BAYER, IF-2019-16704628-APN-DNPC#CNDC, número de orden 63 sin pase e IF-2019-44120864-APN-DNPC#CNDC, número de orden 105 sin pase, respectivamente.

<sup>39</sup> Fuente: IF-2019-50236665-APN-DNPC#CNDC, número de orden 178 sin pase.

<sup>40</sup> Algunos GHA que operan con aerolíneas en el aeropuerto de Ezeiza son: MUNSER S.A., PRODEXPO INTERNACIONAL SRL, SERVICIOS AÉREOS DEL RÍO DE LA PLATA, S.A.

<sup>41</sup> En relación a los servicios adicionales que brinda TCA su sitio web informa, para el caso de la importación, “[u]na enumeración no taxativa de dichos servicios contempla embalaje especial, alquiler de equipos de refrigeración, concentración de cargas, penalidades, alerta de cámara, desconsolidado express, manipuleo adicional para colocación de hielo seco, servicios digitales, entre otros.” Para el caso de la exportación, los servicios adicionales incluyen “[el] uso de palleteras, uso de grúas, movimiento de carga para ser sometida nuevamente a inspección mediante equipamiento de control no intrusivo, limpieza de establos, uso de caballerizas, entre otros.” Fuente: <http://www.tca.aero/precios>. Información obtenida el día 21/02/2020.

carga de importación es el “desconsolidado express”. El desconsolidado de la carga es el proceso por el cual se valida que la carga efectivamente coincida con lo declarado, donde intervienen TCA y la DGA. Una vez que ese proceso termina, el importador puede retirar la carga. Mientras más demore el proceso de desconsolidado, mayor será el costo de almacenaje para el importador o consignatario de la carga. De acuerdo con las audiencias celebradas con agentes de carga en el marco de la presente investigación, uno de los principales problemas mencionados eran las demoras en el desconsolidado de la carga una vez que llega al aeropuerto, y lo que comúnmente se llama “cierre” de la carga de importación.<sup>42</sup> El servicio de desconsolidado express solo es rentable para volúmenes de carga suficientemente significativos. Por lo tanto, son los grandes importadores los que, en promedio, pagan menos días de estadía en TCA.

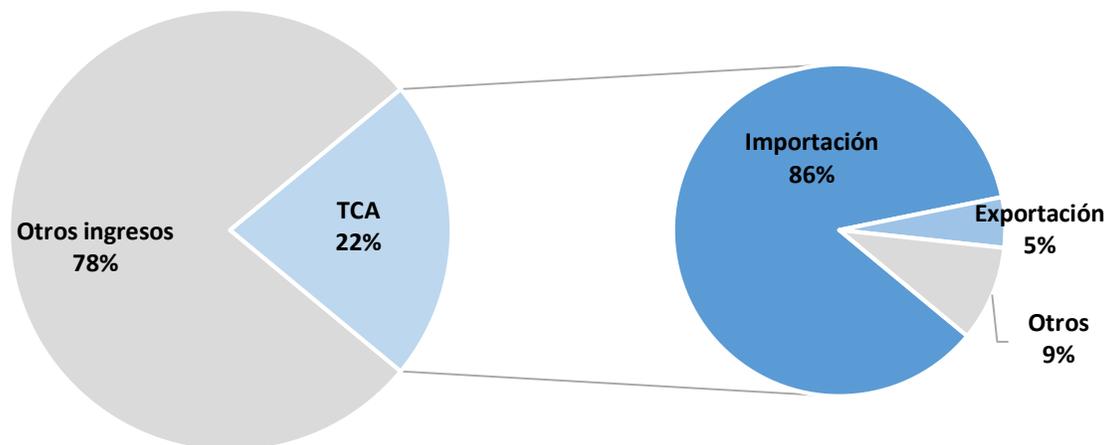
34. En 2018, los ingresos provenientes de TCA representaron un 22% de los ingresos totales de AA2000, el componente más importante dentro de los servicios no aeronáuticos que presta AA2000. El grueso de los ingresos de TCA (86%) provino de carga de importación, mientras que un 5% fueron ingresos por cargas de exportación. De acuerdo con la información provista por AA2000 en el marco de la presente investigación, los mayores ingresos que genera la operación de carga de importación forman parte de un sistema de subsidios cruzados que ofrece tasas menores para la carga de exportación a fin de reducir los costos asociados a su operación.<sup>43</sup> El restante 9% se compone de los ingresos provenientes de los servicios de GHA, alquileres de oficinas y otros servicios accesorios a clientes. Estas cifras se muestran en el Gráfico 5.

---

<sup>42</sup> Fuente: Acta de Audiencia de la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE AGENTES DE CARGA INTERNACIONAL (AAACI) del 22 de febrero de 2019 (Nº de orden 42 sin pase), Acta de Audiencia de la ASOCIACIÓN DE FÁBRICAS DE AUTOMOTORES (ADEFA) del 19 de marzo de 2019 (Nº de orden 59 sin pase), Acta de Audiencia de PANALPINA TRANSPORTES MUNDIALES, S.A. del 9 de abril de 2019 (Nº de orden 87 sin pase), Acta de Audiencia de HELLMANN WORLDWIDE LOGISTICS, S.A del 15 de abril de 2019 (Nº de orden 89 sin pase), Acta de Audiencia de C.H. ROBINSON WORLDWIDE ARGENTINA, S.A. del 22 de abril de 2019 (Nº de orden 91 sin pase) y Acta de Audiencia de Air France-KLM-Martinair Cargo del 23 de abril de 2019 (Nº de orden 93 sin pase).

<sup>43</sup> Fuente: Presentación realizada por AA2000 en fecha 5 de julio de 2019 - IF-2019-60763138-APN-DR#CNDC.

**Gráfico 5. Composición de los ingresos de AA2000 y TCA (2018)**



*Fuente: AA2000 en respuesta a los pedidos de información de esta Comisión Nacional.*

35. Con respecto a la carga de importación, el principal servicio facturado en 2018 (57%) fue la estadía, equivalente al pago por los días que la carga permanece en el depósito fiscal desde que ingresa a la terminal hasta que es retirada por el importador o consignatario de la mercadería. En promedio, la carga de importación permanece nueve días en TCA y se factura al importador por día de permanencia.<sup>44</sup> El segundo servicio más importante en términos de facturación es el manipuleo (24%), que consiste en la recepción, control (de peso, cantidad, volumen) y consolidación/desconsolidación de la carga, entre otros. Por su parte, la carga de exportación permanece, en promedio, considerablemente menos tiempo que la carga de importación en el depósito fiscal (en general, no más de un día), y representa el 12% de los ingresos provenientes de este segmento.<sup>45</sup> Otros ingresos derivados de las exportaciones son los provenientes de los servicios a couriers (16%), habilitación de bodega (12%), refrigeración (12%) y contenedores y pallets (11%).<sup>46</sup>

#### **III.4 Cambios recientes en la estructura de precios**

36. Uno de los problemas mencionados por los usuarios de la terminal de cargas durante las audiencias celebradas en el marco de la presente investigación era la dificultad para interpretar los conceptos facturados por TCA, la multiplicidad de ítems facturados y la extensión de las facturas.

---

<sup>44</sup> Fuente: Presentación realizada por AA2000 en fecha 5 de julio de 2019 - IF-2019-60763138-APN-DR#CNDC.

<sup>45</sup> Además, la carga de exportación goza de tres días de franquicia hasta que empieza a pagar estadía en bodega, de acuerdo al peso de la carga, salvo que la carga requiera de refrigeración. Fuente: <http://www.tca.aero/precios>. Información obtenida el día 17 de enero de 2020.

<sup>46</sup> Como se explica en la sección III.4, a partir del 1 de junio de 2019 TCA implementó un cambio en su estructura tarifaria. Si bien esta Comisión Nacional no cuenta con información de los montos facturados a partir de esa fecha, es de esperar que la distribución de los ingresos cambie a raíz del nuevo tarifario vigente. Fuente: acta de audiencia de AA2000 de fecha 26 de junio de 2019 (número de orden 120 sin pase).

En algunos casos, esto redundaba, por un lado, en inconvenientes para controlar los montos facturados y, por el otro, en la falta de previsibilidad de los gastos asociados al uso de la terminal.<sup>47</sup>

37. Con el objetivo de brindar mayor claridad y transparencia al sistema de cobranzas, a partir del 1 de junio de 2019 TCA implementó un nuevo tarifario que “reduce, agrupa y clarifica conceptualmente los servicios que presta la compañía y sus correspondientes costos”.<sup>48</sup>

38. Uno de los principales cambios introducidos por TCA en este tarifario fue la reducción y agrupamiento de los servicios cobrados.<sup>49</sup> Esto hace que la distribución de los ingresos de TCA entre los distintos conceptos, analizada en la sección anterior, cambie a raíz del nuevo tarifario vigente. Es preciso mencionar que esta Comisión Nacional no cuenta con información sobre ingresos de TCA posteriores a la entrada en vigencia del tarifario implementado a partir del 1 de junio de 2019.

39. En la actualidad, los principales servicios cobrados por TCA se engloban en cuatro conceptos: manipuleo, estadía, adicional por uso de la cámara de frío o tratamiento de carga peligrosa, armado de vuelo (para el caso de exportación) y movimiento de carga para control (para el caso de importación).<sup>50</sup> Todos estos conceptos se cobran por kg de carga transportada, lo que facilitaría el control de las facturas y haría más previsibles los costos del uso de la terminal para los usuarios.<sup>51</sup>

40. Como ya se mencionó, además de los servicios enumerados en el párrafo anterior, TCA presta servicios “adicionales”, cuyos precios “se acordarán libremente con los solicitantes y serán informados al Organismo Regulador del Sistema Nacional Aeroportuario (ORSNA)”, según consta en la página web de TCA. Además, se brindan “precios orientativos para negociar con los solicitantes”. De acuerdo con lo manifestado en las audiencias celebradas con usuarios de la terminal en el marco de esta investigación, los precios de todos los servicios que brinda TCA se toman como dados y no hay posibilidad de negociación.

41. Otro cambio en el tarifario vigente fue la eliminación de los cargos adicionales por operar fuera de los horarios regulares y durante los fines de semana.<sup>52</sup> Previo a la eliminación de este cargo, si un agente deseaba ingresar su carga fuera de los horarios regulares de operación, debía abonar una

---

<sup>47</sup> Fuente: Acta de Audiencia de la CÁMARA ARGENTINA DE PRESTADORES DE SERVICIOS INTERNACIONALES AEROEXPRESOS (CAPSIA) del 10 de diciembre de 2018 (Nº de orden 4 sin pase), Acta de Audiencia de la CÁMARA DE COMPAÑÍAS AÉREAS EN ARGENTINA (JURCA) del 17 de diciembre de 2018 (Nº de orden 28 sin pase), Acta de Audiencia de UPS DE ARGENTINA, S.A. del 10 de enero de 2019 (Nº de orden 29 sin pase), Acta de Audiencia de MUNSER, S.A. del 4 de febrero de 2019 (Nº de orden 27 sin pase), Acta de Audiencia de ATLAS AIR INC./PRODEXPO INTERNACIONAL SRL del 12 de febrero de 2019 (Nº de orden 24 sin pase), Acta de Audiencia del COMITÉ ARGENTINO DE BLUEBERRIES (ABS) del 19 de febrero de 2019 (Nº de orden 32 sin pase), Acta de Audiencia de SERVICIOS AÉREOS DEL RÍO DE LA PLATA, S.A. del 6 de mayo de 2019 (Nº de orden 95 sin pase).

<sup>48</sup> Fuente: “Simple, transparente y predecible: nuevo régimen de precios en Terminal de Cargas Argentina (TCA)”, disponible en <http://www.tca.aero/Noticias?ID=1015>. Información obtenida el día 20/01/2020.

<sup>49</sup> De acuerdo con lo indicado por AA200, los conceptos facturables de TCA pasaron de 50 a 4 (número de orden 120 sin pase).

<sup>50</sup> Fuente: <http://www.tca.aero/precios>. Información obtenida el día 20/01/2020. Ver, también, “Alexander Boot. “Estamos transformando la operación de carga por vía aérea””, La Nación, 26 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/alexander-boot-estamos-transformando-la-operacion-de-carga-por-via-aerea-nid2319215>.

<sup>51</sup> Fuente: número de orden 28 sin pase, número de orden 27 sin pase, número de orden 24 sin pase y número de orden 51 sin pase.

<sup>52</sup> El horario regular de operación de TCA (“horario de funcionamiento pleno”) es de 9 a 17:15 horas. Fuente: <http://www.tca.aero/faq>

suma de dinero en concepto de “habilitación de bodega”, lo que generaba una serie de problemas a los usuarios de la terminal.<sup>53</sup> Primero, el exportador veía limitada su organización logística, puesto que el aeropuerto para lo que es carga aérea no se encontraba disponible para operar las 24 horas del día los 7 días de la semana. Segundo, el pago de la habilitación generaba incentivos para que, en época de picos de demanda, se formen largas colas en la entrada de la terminal de TCA, sobre todo en los minutos previos al comienzo del horario de operación regular.

42. Tanto el precio diferenciado por la habilitación de las bodegas fuera del horario regular como el precio de la espera del camión es afrontado por el exportador. Este costo era una consecuencia de dos características convergentes. Por un lado, la posibilidad de discriminar precios, ya que al cobrar un mayor precio fuera del horario regular, los usuarios preferían esperar en la “cola” en lugar de pagar el precio de la “habilitación de bodega”. Por otro, la falta de inversión en infraestructura que creaba cuellos de botella en la entrada de sus instalaciones.<sup>54</sup>

#### IV. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

43. El transporte aéreo, tanto de pasajeros como de carga, requiere necesariamente del acceso a infraestructura aeroportuaria para poder llevarse a cabo. En particular para el caso de la carga, todo agente que desee exportar o importar mercaderías por avión debe contratar ineludiblemente los servicios de una terminal de cargas aeroportuaria. En los aeropuertos de Ezeiza, Aeroparque, Mar del Plata, Córdoba, Mendoza y Tucumán, desde donde entra y sale más del 95% de la carga transportada por avión del país, los servicios son prestados de manera exclusiva por AA2000, a través de su unidad de negocios TCA. Desde el punto de vista de la competencia, a continuación, se exponen los siguientes temas de interés de la presente investigación.

44. La terminal de cargas constituye una facilidad esencial o “cuello de botella” en el transporte de carga aérea, pues se trata de un insumo indispensable e ineludible para la prestación de dichos servicios, y duplicar o sustituir este insumo no es factible desde una perspectiva legal o económica.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> De acuerdo con la información aportada por AA2000 en el marco de la presente investigación, en 2018 los ingresos en concepto de “habilitación” representaron el 12% de los ingresos de exportación de TCA.

<sup>54</sup> Fuente: Acta de Audiencia de LATAM AIRLINES GROUP, S.A. del 7 de febrero de 2019 (Nº de orden 28 sin pase), Acta de Audiencia de MUNSER, S.A. del 4 de febrero de 2019 (Nº de orden 26 sin pase), Acta de Audiencia de ATLAS AIR INC./PRODEXPO INTERNACIONAL SRL del 12 de febrero de 2019 (Nº de orden 24 sin pase), Acta de Audiencia del COMITÉ ARGENTINO DE BLUEBERRIES (ABS) del 19 de febrero de 2019 (Nº de orden 32 sin pase), Acta de Audiencia de JETCARGO, S.A. del 1º de abril de 2019 (Nº de orden 77 sin pase) .

<sup>55</sup> Ver OCDE, Principios de competencia en facilidades esenciales, Documento de base DAF/COMP/LACF (2010)10, agosto de 2010. En este documento, se define a una facilidad esencial de la siguiente manera: “Cuando una empresa abastecedora posee un insumo indispensable para la prestación de servicios en un mercado final o más cercano al consumidor final, y duplicar o sustituir este insumo no es factible desde una perspectiva económica, surge lo que se conoce como una facilidad esencial o ‘cuello de botella’.” Otra definición generalmente aceptada de facilidad esencial es la que provee la OCDE en un documento que analiza el acceso a facilidades esenciales en el transporte: “[I]a infraestructura esencial significa que prestar un servicio es sustancialmente más difícil sin acceso a esta infraestructura, y que el propietario monopolista de esta infraestructura encontraría rentable imponer al menos un aumento de precio reducido pero significativo y no transitorio sobre el nivel competitivo para acceder a esta infraestructura”. Ver OECD, Policy Roundtables: Access to Key Transport Facilities, 2006. Pueden identificarse tres elementos que resumen los criterios para identificar una facilidad esencial:

1. Provisión en condiciones monopólicas: La premisa de que el propietario de la facilidad esencial debe poseer posición dominante en ese mercado.
2. Imposibilidad de duplicar las instalaciones: La facilidad esencial no se encuentra disponible en la actualidad proveniente de otra fuente y no es económicamente viable que una firma competidora la duplique;

45. Los servicios provistos por TCA no pueden obtenerse de un oferente alternativo. La existencia de un contrato de concesión entre el Estado Nacional y la empresa AA2000, a través del cual la concedente entrega la exclusividad para la explotación y administración de la infraestructura aeroportuaria, incluida la terminal de cargas, constituye una barrea legal a la entrada de otros explotadores aeroportuarios que puedan competir con TCA.

46. Si bien TCA compite con otros depósitos fiscales en el servicio de almacenamiento de carga de importación que se encuentran autorizados por el servicio aduanero para tal fin, a lo largo de la presente investigación esta Comisión Nacional pudo constatar que existen muy pocos casos en los cuales se decide trasladar la carga a depósitos alternativos, como se explicó en el párrafo 30. En la práctica, salvo muy contadas excepciones, TCA es el único prestador del servicio de estadía, que representa aproximadamente la mitad de los ingresos totales de la terminal, como se explicó en la sección III.3.

47. TCA compite con otros proveedores en el servicio de “asistencia en tierra” o GHA (*Ground Handling Agent*) a líneas aéreas. Este servicio incluye el manejo de documentación de vuelo y coordinación y supervisión general de tareas administrativas y logísticas dentro de la terminal. Desde el punto de vista de la competencia, la provisión de dicho servicio se interpretaría como una integración vertical y, por ese motivo, es necesario evaluar su impacto en la competencia. En efecto, TCA, en tanto prestador del servicio de GHA, podría tener incentivos a privilegiar la prestación de los servicios en los que tiene el monopolio a las líneas aéreas que demandan sus servicios de GHA en detrimento del resto de las líneas aéreas que no lo hacen, ya sea porque contratan el servicio de GHA con otros prestadores, o porque lo tienen integrado. Esta discriminación podría manifestarse brindando prioridad en la prestación de servicios, en la modalidad de facturación, en las tarifas cobradas, etc., y podría generar efectos exclusorios<sup>56</sup> sobre competidores de TCA en el servicio de GHA.<sup>57</sup>

48. Para evaluar esta cuestión, esta Comisión Nacional celebró audiencias con líneas aéreas y analizó el modelo de contrato entre TCA y sus clientes del servicio GHA. De la información analizada surge que para las aerolíneas que contratan a TCA como GHA existe un contrato de prestación de servicios con una tarifa por kilo por un servicio integral, que incluye el servicio de

---

3. El acceso a la facilidad esencial es necesario para preservar la competencia en el mercado verticalmente relacionado: La obstaculización del acceso impide la competencia en el mercado aguas abajo.

Asimismo, la CNDC definió a los aeropuertos en su conjunto como una infraestructura esencial en el Dictamen CNDC N° 513 del año 2002, que analiza la fusión entre AA2000 y la aerolínea LAPA.

<sup>56</sup> La guía para el análisis de casos de abuso de posición dominante de tipo exclusorio de la CNDC define como abuso exclusorio a “aquellas conductas que eliminan o debilitan sustancialmente la competencia por parte de los competidores existentes o que erigen o refuerzan barreras a la entrada de nuevos competidores, eliminando o debilitando la competencia potencial. Estos efectos de los abusos de posición dominante de carácter exclusorio dan lugar a lo que se denomina “cierre anticompetitivo del mercado”, situación en la que la eliminación o debilitamiento de la competencia actual o potencial hace probable que la empresa dominante esté en condiciones de incrementar de forma rentable los precios, o afectar otras variables competitivas relevantes como la calidad, la variedad, la disponibilidad de bienes y servicios o la innovación, en detrimento de los consumidores.” Ver CNDC, *Guía para el análisis de casos de abuso de posición dominante de tipo exclusorio*, mayo de 2019, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/defensadelacompetencia/guiasylineamientos>.

<sup>57</sup> En el dictamen N° 513 la CNDC negó la autorización solicitada por AA2000 para comprar LAPA, una de las principales aerolíneas del país. La CNDC argumentó que AA2000 podía otorgar a LAPA descuentos o mejores condiciones de crédito en los servicios aeronáuticos sujetos a regulación de precios, acceso a información estratégica sobre competidores, y asignación con ventajas de infraestructura (hangares, mostradores y salas de pasajeros). El alcance de la discriminación contra las aerolíneas no integradas habría sido mayor en el caso de los servicios no aeronáuticos, pues estos no tenían precios regulados.

GHA y el resto de los servicios que TCA provee a las aerolíneas.<sup>58</sup> Es decir que TCA “empaqueta” en una tarifa los servicios que presta en competencia (el servicio GHA) junto con los servicios que presta en forma monopólica.

49. En esta cuestión en particular, uno de los principales problemas mencionados por las líneas aéreas durante las audiencias celebradas en el marco de la presente investigación, era la inexistencia de una tarifa por kg, la multiplicidad de conceptos cobrados y la falta de claridad en la facturación. En la actualidad, esto se habría al menos mejorado a partir de la implementación del nuevo tarifario, descripta en detalle en la sección III.4.

50. Con respecto a los posibles privilegios en términos de la calidad de los servicios prestados a las líneas aéreas que contratan a TCA como GHA en detrimento de las otras líneas aéreas, de la información obtenida en el marco de la presente investigación no se han detectado evidencias de dicha discriminación.

51. Desde el punto de vista de la competencia, otro problema de tipo exclusorio que podría presentarse es a través de los precios cobrados en los servicios monopólicos, por un lado, y en los servicios que se prestan en competencia, por el otro. En particular para el mercado bajo análisis, podría haber un abuso de posición dominante si, como consecuencia de la estrategia de precios en uno y otro mercado, se evitara que una nueva empresa ingresase, se indujera a un competidor existente a abandonar el mercado, o se impidiese que un competidor existente se expandiera.<sup>59</sup>

52. En concreto, TCA podría cobrar por los servicios de GHA un precio lo suficientemente bajo tal que impidiera a un competidor igualmente eficiente mantenerse de manera rentable en ese mercado, y “subsidiar” estos bajos precios con precios altos en los servicios monopólicos. A esto se suma el hecho de que, como se mencionó más arriba, TCA empaqueta en una tarifa los servicios que presta en competencia junto con los servicios que presta en forma monopólica. Dado que esta tarifa se negocia privadamente con los clientes que contratan el servicio de GHA, esta forma de facturación podría facilitar la implementación de una conducta exclusoria por parte de TCA. En este sentido, la facturación de forma autónoma e independiente de los servicios monopólicos de otros conceptos ajenos (en este caso, el servicio de GHA) favorecería la competencia al hacer más transparentes los precios de los distintos tipos de servicios.<sup>60</sup>

53. A lo largo de la presente investigación, no se encontró evidencia de efectos exclusorios como los presentados más arriba, como por ejemplo la salida de mercado de competidores o la reducción de su participación de mercado, o evidencia de una estrategia exclusoria.

---

<sup>58</sup> Fuente: Acta de Audiencia de Lufthansa Cargo del día 11 de marzo de 2019, IF-2019-14427188-APN-DNPC#CNDC, número de orden 56 sin pase y Acta de Audiencia de Air France-KLM-Martinair Cargo del día 23 de abril de 2019, IF-2019-37888889-APN-DR#CNDC, número de orden 99 sin pase. El precio por los servicios de GHA no se encuentra regulado por el ORSNA, sino que se negocia en forma privada entre AA2000 y las aerolíneas clientes, y contempla revisiones por iniciativa de algunas de las partes.

<sup>59</sup> La Ley N° 27.442 en su artículo 5° establece que “se entiende que una o más personas goza de posición dominante cuando para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado nacional o en una o varias partes del mundo o, cuando sin ser única, no está expuesta a una competencia sustancial o, cuando por el grado de integración vertical u horizontal está en condiciones de determinar la viabilidad económica de un competidor participante en el mercado, en perjuicio de éstos”. El artículo 6°, por su parte, explica las circunstancias de deberán tenerse en cuenta para establecer la existencia de posición dominante.

<sup>60</sup> Para un caso similar en el mercado eléctrico, ver Dictamen CNDC N° IF-2019-05504373-APN-CNDC#MPYT del 28 de enero de 2019 y Resolución SCI N° 9 del 6 de febrero de 2019.

54. En relación con la regulación tarifaria, como se expuso en la sección III.2, el ORSNA participa en el proceso de fijación, modificación y aprobación de las tarifas cobradas por TCA. Sin embargo, las pautas específicas de dicho proceso no están expresamente fijadas en el Contrato de Concesión, en su posterior renegociación, ni en ningún otro documento formal, sino que parecen ser parte de un acuerdo tácito entre el organismo regulador y AA2000. Por otro lado, los precios de los servicios “adicionales” no están regulados por el ORSNA, sino que se acuerdan libremente con los demandantes en base a “precios orientativos” brindados por TCA y publicados en su página web. Dada la condición de monopolio de AA2000, existiría un riesgo de discrecionalidad por parte de TCA para fijar precios excesivos por dichos servicios. De acuerdo con las audiencias celebradas en el marco de la presente investigación con clientes de la terminal, los precios de todos los servicios (básicos y adicionales) que brinda TCA se toman como dados y no hay posibilidad de negociación.

55. En cuanto a la calidad de los servicios, una regulación pasiva o ineficiente por parte del ente regulador podría traer aparejada una falta de inversión en infraestructura y en calidad del servicio, lo cual generaría una serie de ineficiencias (por ejemplo, falta de espacio en las bodegas y en las cámaras frigoríficas, saturación de la terminal en temporada alta, instalaciones en mal estado, etc.) que afectan negativamente el interés económico general. A lo largo de la presente investigación, se ha podido constatar que AA2000 realizó en los últimos años inversiones importantes en infraestructura que responderían, al menos en parte, a varios de los reclamos de los usuarios. En particular, en el año 2018, y según la información suministrada por AA2000 en el marco de la presente investigación, TCA realizó inversiones considerables en el sector de perecederos, tanto en las cámaras de frío de exportación como de importación.<sup>61</sup>

56. En el marco de la presente investigación, AA2000 manifestó que la empresa, “a través de su unidad de negocios TCA, planea aplicar un acuerdo de nivel de servicio orientado a todos aquellos clientes cuyas demoras en la atención pudieran generar algún tipo de conflicto” y se encuentra “negociando las particularidades del acuerdo con los clientes y el ORSNA”.<sup>62</sup>

57. La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (o IATA, por sus siglas en inglés) define a un acuerdo de nivel de servicio (en adelante, ANS) como un acuerdo negociado entre dos partes (típicamente, un proveedor de servicios y su cliente) donde se establece formalmente el nivel de servicios.<sup>63</sup> Según IATA, dentro del ámbito aeroportuario, el objetivo del ANS es que el operador aeroportuario tenga un entendimiento claro de los niveles de servicios y resultados requeridos por los usuarios a cambio de las tarifas cobradas. Algunas de las características salientes de los ANS establecidas por IATA son las siguientes: a) los niveles de servicio deben ser conjuntamente consensuados entre el operador aeroportuario y los usuarios, b) los estándares sobre calidad del servicio deben ser objetivos y medibles, c) el operador aeroportuario debe aplicar descuentos en las tarifas si presta el servicio con una calidad inferior a la estipulada en el acuerdo.

58. Según lo informado por AA2000, para el caso de la carga de exportación, el ANS definiría los plazos mínimos y máximos en los cuales TCA deberá recibir las cargas que arriban en camión y los

---

<sup>61</sup> En 2018, AA2000 invirtió 175 millones de pesos en la terminal de cargas, lo que significó un aumento en términos reales del 115% respecto del año anterior, tomando como referencia el Índice de Precios al Consumidor que elabora el INDEC. Fuente: Presentación realizada por AA2000 en fecha 5 de julio de 2019 - IF-2019-60763138-APN-DR#CNDC y acta de audiencia de AA2000 de fecha 26 de junio de 2019 (número de orden 120 sin pase).

<sup>62</sup> Fuente: presentación realizada por AA2000 el día 9 de octubre de 2019, IF-2019-92062148-APN-DR#CNDC, número de orden 180 sin pase.

<sup>63</sup> Fuente: “Airport Service Level Agreement (SLA) – Best Practice”, IATA, disponible en <https://www.iata.org/contentassets/4eae6e82b7b948b58370eb6413bd8d88/airport-service-level-agreement.pdf>.

tiempos en los cuales deberá armar la carga para que egresen hacia el avión, sobre la base de parámetros objetivos. Para la carga de importación, el acuerdo estipularía los plazos mínimos y máximos en los cuales TCA deberá recibir las cargas que arriban desde el avión y los tiempos en los cuales deberá desarmar los vuelos para colocar la carga a disposición. En caso de que TCA no pudiera cumplir con los tiempos estipulados, se realizarían bonificaciones a las tarifas aplicadas a los clientes.<sup>64</sup>

59. Es decir, el ANS funcionaría como un instrumento que fija estándares de calidad de ciertos servicios prestados por TCA, y que vendría a complementar lo que prevé la normativa vigente en cuanto a las funciones del ente regulador. Específicamente, el ORSNA prevé un sistema de sanciones (incluidas multas) por incumplimientos relativos a los precios y calidad de los servicios prestados dentro de los aeropuertos, así como procedimientos para la sustanciación de las controversias que se planteen ante el ORSNA, entre el Concesionario y los usuarios y/o prestadores de las instalaciones aeroportuarias o de servicios brindados dentro del aeropuerto.<sup>65</sup> Sin embargo, según la información recabada en el marco de la presente investigación, se concluye que no ha habido casos de sanciones impuestas al operador aeroportuario por incumplimientos relativos a los precios y/o calidad de los servicios prestados por la terminal de cargas.

## **V. CONCLUSIONES**

### **V.1 Conclusiones**

59. El contrato de concesión del aeropuerto otorga a AA2000 el monopolio de la explotación del aeropuerto, incluido el negocio de cargas. Asimismo, toda la carga que entra o sale del aeropuerto debe obligatoriamente utilizar las instalaciones de TCA. La conjunción de estas dos características implica que la terminal de cargas del aeropuerto de Ezeiza puede ser catalogada como una facilidad esencial.

60. Se han observado algunas cuestiones relativas a la eficiencia en la operación de la terminal y al sistema de precios de los distintos servicios cobrados que han tenido impacto en los usuarios de la terminal y, en definitiva, en el comercio exterior que se mueve por vía aérea. El carácter de facilidad esencial de TCA facilita esas prácticas, porque los usuarios no pueden dejar de contratar los servicios de TCA. Si bien durante los últimos años se han llevado a cabo inversiones en infraestructura y un cambio en la estructura tarifaria que tienden a resolver las cuestiones planteadas, es recomendable que exista un mecanismo que evite que situaciones como las descriptas ocurran de manera sistemática.

---

<sup>64</sup> Fuente: Presentación realizada por AA2000 en fecha 5 de julio de 2019 - IF-2019-60763138-APN-DR#CNDC y acta de audiencia de AA2000 de fecha 26 de junio de 2019 (número de orden 120 sin pase).

<sup>65</sup> Resolución ORSNA 80/2013, Régimen de sanciones por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias en el ámbito aeroportuario y Resolución 100/2013, Procedimiento para la sustanciación de las controversias que se planteen ante la ORSNA entre el Concesionario del SNA y los usuarios y/o prestadores de las instalaciones aeroportuarias o de servicios brindados dentro del aeropuerto.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Informe gráfico firma conjunta**

**Número:** IF-2021-97012818-APN-CNDC#MDP

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Martes 12 de Octubre de 2021

**Referencia:** IM 11 - Informe Técnico - Anexo 1

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 22 pagina/s.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2021.10.07 18:08:14 -03:00

Guillermo Marcelo Perez Vacchini  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2021.10.07 18:23:49 -03:00

Balbina Maria Griffa Diaz  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2021.10.12 14:21:40 -03:00

Pablo Lepere  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2021.10.12 15:33:33 -03:00

Rodrigo Luchinsky  
Presidente  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica  
Date: 2021.10.12 15:33:35 -03:00