



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

**Resolución**

**Número:**

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

---

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

**CONSIDERANDO:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

perjuicio al interés económico general.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese y archívese.