



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

**Resolución N.º 330/021.**

Montevideo, 23 de diciembre de 2021.

**ASUNTO N.º 14/2019: LEOPOLDO TRIVEL C/ ASOCIACIÓN DE SUPERMERCADOS DEL URUGUAY (ASU), SUPERMERCADOS DISCO, TIENDA INGLESA, MACROMERCADO, TA-TA S.A., DEVOTO, GEANT (BOLSAS PLÁSTICAS) - DENUNCIA.**

**VISTO:**

Que con fecha 3 de abril de 2019, Leopoldo Trivel formuló denuncia por la presunta comisión de prácticas anticompetitivas contra la Asociación de Supermercados del Uruguay (ASU), Supermercados Disco, Tienda Inglesa, Macro Mercado, Ta-Ta S.A., Devoto, Géant y Multiahorro.

**RESULTANDO:**

1. Que la denuncia refiere a que los supermercados antes mencionados, competidores entre sí, habrían acordado a través de las gremiales que los nuclean, la venta de un producto, las bolsas plásticas, imponiendo a los consumidores el pago por unidad de \$ 4 (cuatro pesos uruguayos), desde el 1º de abril de 2019.
2. Que el denunciante entendió se trata de una práctica colusoria, también conocida como acuerdo horizontal, por medio de la cual los denunciados, utilizando el vehículo de asociaciones o gremiales acordaron el precio de un bien restringiendo la competencia.
3. Que por Resolución N.º 41/019, de fecha 12 de abril de 2019, se declaró pertinente la denuncia, disponiendo la vista de precepto a los denunciados, y ampliando la denuncia a CAMBADU y UNVENU, conforme lo previsto en el artículo 12 de la Ley N.º 18.159, no haciendo lugar al cese preventivo de la conducta denunciada, por el momento y sin perjuicio.

4. Que por Resolución N.º 56/019 de fecha 13 de mayo de 2019, se hizo lugar a la prórroga solicitada por Ta-Ta S.A., Devoto Hnos. S.A., Supermercados Disco Uruguay S.A., Ameluz S.A. y Odaler S.A. (Hipermercados Geant) y Henderson y Cía. S.A. (Tienda Inglesa S.A.), a fin de evacuar la vista conferida por Resolución N.º 41/019.
5. Que con fecha 17 de mayo de 2019, evacuaron la vista conferida en forma conjunta Ta-Ta S.A. S.A., Henderson y Cía. S.A, Macro Mercado Mayorista S.A., Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A. y Ameluz S.A., Devoto Hnos. S.A., Mercados Devoto S.A. y la Asociación de Supermercados del Uruguay (ASU).
6. Que, por su parte, CAMBADU hizo lo propio con fecha 22 de mayo de 2019.
7. Que UNVENU fue notificada por medio de cedulón con fecha 28 de mayo de 2019, y personalmente el 4 de junio de 2019, no compareciendo a evacuar la vista conferida.
8. Que por Resolución N.º 89/019 de fecha 17 de julio de 2019, se confirió vista al denunciante a efectos que aclarara la legitimación pasiva de Multiahorro S.A.
9. Que por Resolución N.º 112/019 de fecha 6 de setiembre de 2019, se dispuso la prosecución de los procedimientos, así como la agregación de los medios probatorios ofrecidos por las partes, corrigiéndose la carátula del expediente, excluyendo a Multiahorro S.A. como denunciado, por ser de conocimiento de la Comisión que en el año 2013 se llevó a cabo una operación de concentración a través de la cual Ta-Ta S.A. S.A. adquirió el paquete accionario y las cuotas partes de las distintas sociedades que conformaban el grupo Multi Ahorro.
10. Que se han producido el informe económico N.º 134/019 con fecha 11 de noviembre de 2019 y el informe jurídico N.º 147/019 con fecha 11 de diciembre de 2019.
11. Que por Resolución N.º 118/020, de fecha 2 de junio de 2020, se dispuso librar oficios a Supermercado Disco del Uruguay S.A., Tienda Inglesa, Macromercado Mayorista S.A, Ta-Ta S.A., Devoto Hnos. S.A., Ameluz S.A. y Odaler S.A. a efectos que informen la cantidad de bolsas plásticas comercializadas en el período 1º de abril de 2019 al 1º de julio de 2019.
12. Que con fecha 15 de junio de 2020, Devoto Hnos. S.A., Mercados Devoto S.A, Supermercado Disco del Uruguay S.A, Ameluz S.A. y Odaler S.A. aportan la información requerida.
13. Que con fecha 23 de junio de 2020, Ta-Ta S.A., quien había cumplido con lo solicitado con fecha 19 de junio de 2020, solicita que la información suministrada reciba el



tratamiento de confidencial por encuadrar en lo previsto en el artículo 10 de la Ley N.º 18.381, manifestando que resulta imposible aportar el resumen no confidencial preceptuado en el artículo 30 del Decreto N.º 232/010, por tratarse de un dato único.

14. Que, con fecha 26 de junio de 2020, Tienda Inglesa cumple con lo ordenado.
15. Que se ha emitido la Resolución N.º 254/020 con fecha 18 de noviembre de 2020.
16. Que, en la Resolución N.º 254/020, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia compartió las conclusiones vertidas en el informe económico N.º 134/019 de fecha 11 de noviembre de 2019 y en el informe jurídico N.º 147/019 de fecha 11 de diciembre de 2019.
17. Que la Comisión consideró finalizada la investigación, concluyendo que se ha probado en autos la existencia de una práctica anticompetitiva, consistente en acordar entre competidores imponer precios de venta de las bolsas plásticas no compostables, por el período de tiempo entre el 1º de abril de 2019 y el 30 de junio de 2019, el que se ha viabilizado por las recomendaciones realizadas por las asociaciones gremiales.
18. Que la práctica ha cesado a partir del 30 de junio de 2019; esto es, en la fecha establecida por el Decreto N.º 3/2019, que reglamenta la Ley N.º 19.655, como el plazo en el que las prohibiciones y obligaciones previstas por dicha ley, se hacen exigibles.
19. Que se consideró como agravante la calidad de agente reincidente en la comisión de prácticas anticompetitivas de Supermercados Discos del Uruguay S.A., habiendo sido sancionado con anterioridad por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, conforme Resolución N.º 80/014 de fecha 19 de agosto de 2014, dictada en los autos identificados como Asunto N.º 18/010: "Mercado de Productos Congelados- Investigación de Oficio".
20. Que, en la Resolución N.º 254/020, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia dispuso aplicar las siguientes sanciones: a Ta-Ta S.A. una multa de dos millones novecientos mil unidades indexadas (2.900.000 UI), a Henderson y Cía. S.A. una multa de un millón quinientas mil unidades indexadas (1.500.000 UI), a Macro Mercado Mayorista S.A. una multa de seiscientos mil unidades indexadas (600.000 UI), a Supermercados Disco del Uruguay S.A. una multa de dos millones cuatrocientas mil

unidades indexadas (2.400.000 UI), a Odaler S.A. y Ameluz S.A. una multa de trescientas mil unidades indexadas (300.000 UI), y a Devoto Hnos. S.A. una multa de un millón doscientas mil unidades indexadas (1.200.000 UI).

21. Que, asimismo, dispuso sancionar con apercibimiento a la Asociación de Supermercados del Uruguay (ASU), al Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) y a la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay (UNVENU).
22. Que en lo que respecta a estas tres asociaciones gremiales, se realizó una especial advertencia por su papel en la realización de la recomendación, operando como vehículo para que la misma se lleve adelante, resaltando, por el contrario, la importancia de su rol en la educación de sus asociados en cuanto a la aplicación y respeto de la normativa de libre competencia.
23. Que se clasificó como confidencial la información aportada por Ta-Ta S.A., conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Ley N.º 18.381, ordenándose el desglose de la foja 244, teniéndose, asimismo, presente la imposibilidad de cumplir con el requisito del resumen no confidencial en atención a que se trata de un dato singular.
24. Que se confirió vista de la Resolución N.º 254/020 a Devoto Hnos. S.A., Supermercado Disco del Uruguay S.A., Ameluz S.A., Odaler S.A. y Tienda Inglesa a efectos que manifiesten si pretenden que la información aportada reciba tratamiento confidencial, ordenándose el desglose provisorio de las fojas 243 y 247.
25. Que, el 14 de diciembre de 2020, compareció ante la Autoridad de Competencia, el Dr. Fernando Scrigna, en representación ya acreditada de Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A., Ameluz S.A. y Devoto Hnos. S.A.
26. Que, su presentación se realizó a efectos de evacuar la vista que les fuera conferida por la Resolución N.º 254/020, de fecha 19 de noviembre de 2020 y formular descargos.
27. Que, asimismo, acompañó su escrito de evacuación de vista con prueba documental consistente en, (i) fotocopias simples de fojas. 275 a 307 que corresponden al programa "ECOS" desarrollado en 2011 para la desmotivación del uso de bolsas; (ii) testimonio por exhibición de fojas 308 a 314 que corresponden a Memorias de Responsabilidad Social de los años 2013, 2016, 2017, así como la Memoria 2019; y (iii) un pendrive a fojas 315 que contiene un anuncio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, relativo al uso de bolsas.



28. Qué, asimismo, con fecha 14 de diciembre de 2020, se presentaron ante la Comisión, los Sres. Christopher Jones y Guillermo Rey, en representación de la Asociación de Supermercados del Uruguay, a efectos de evacuar la vista conferida por la resolución relacionada *ut- supra*.
29. Que también, el 14 de diciembre de 2020, el Dr. Ricardo Andreu, en representación acreditada de Macromercado Mayorista S.A. evacuó la vista que les fuera conferida mediante la citada resolución.
30. Que el día 17 de diciembre de 2020, se presentó ante el Órgano de Aplicación, el Sr. Christopher Jones, en representación de Ta-Ta S.A., a efectos de evacuar la vista que les fuera conferida por la aludida resolución.
31. Que, en la instancia señalada, Ta-Ta S.A., agregó nuevos medios probatorios, los cuales consisten en (i) testimonios notariales de correo electrónicos y documentos adjuntos enviados por la DINAMA a Ta-Ta S.A. y otros destinatarios, de fojas 369 a 387 vuelto; (ii) certificado contable con información de facturación de venta de bolsas, de fojas 389 a 396; y (iii) un informe económico preparado por el Ec. Leandro Zipitría, de fojas 398 a 412.
32. Que, respecto del certificado contable, solicitan que se declare la confidencialidad del mismo en virtud de contener información económica, contable y administrativa útil para competidores, según lo dispuesto por el art. 10 de la Ley N.º 18.381.
33. Que, a su vez, se adjunta un resumen no confidencial, en cumplimiento del artículo 30 del Decreto N.º 232/010.
34. Que, por último, con fecha 13 de enero de 2021, compareció ante la Comisión el Sr. Diego Gamarra, en representación de Henderson & Cía. S.A.
35. Que en su presentación evacuó la vista conferida por la Resolución N.º 254/020, de fecha 19 de noviembre de 2020.
36. Que se ha emitido informe jurídico N.º 79/021 de fecha 13 de abril de 2021.
37. Que la asesora letrada sugiere la agregación de los nuevos medios probatorios documentales ofrecidos por Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A., Ameluz S.A., Devoto Hnos. S.A. y Ta-Ta S.A.

38. Qué, asimismo, propone tener por cumplido lo solicitado por Resolución N.º 118/020 respecto a Macromercado Mayorista S.A.
39. Que, por su parte, solicita aclaración y/o nuevos controles notariales a efectos de que tanto la Asociación de Supermercados del Uruguay como Ta-Ta S.A., acrediten las representaciones invocadas.
40. Que el dictamen propone, clasificar como confidencial la información que surge de fojas 389 a 396, presentada por Ta-Ta S.A., en virtud de encontrarse incluida en el listado de hipótesis que prevé el artículo 10 de la Ley N.º 18.381, teniendo por cumplido con lo dispuesto por el artículo 30 del Decreto N.º 232/010.
41. Que, el informe menciona las manifestaciones realizadas particularmente por Ta-Ta S.A., así como por Henderson y Cía. S.A., respecto a que su actuar se vio impulsado por el insistente estímulo que le dio el Gobierno, específicamente la Dirección Nacional de Medio Ambiente, a la Ley N.º 19.655 y a su cumplimiento.
42. Que con fecha 6 de mayo de 2021, la Autoridad de Competencia, emitió la Resolución N.º 89/2021, expresando la consonancia de la Comisión con lo manifestado en el informe jurídico N.º 79/021, de fecha 13 de abril de 2021, y resolviendo agregar los nuevos medios probatorios documentales presentados por Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A., Ameluz S.A., Devoto Hnos. S.A. y Ta-Ta S.A.
43. Que, por la citada resolución, la Autoridad de Competencia tuvo por cumplido lo solicitado por la Resolución N.º 118/020 respecto a Macromercado Mayorista S.A.
44. Que, por la Resolución N.º 89/2021, se intimó a la Asociación de Supermercados del Uruguay y a Ta-Ta S.A. a fin de acreditar en legal forma las representaciones invocadas.
45. Que se ordenó la clasificación como confidencial de la información que surge de fojas 389 a 396, presentada por Ta-Ta S.A., en virtud de encontrarse incluida en el listado de hipótesis que prevé el artículo 10 de la Ley N.º 18.381, habiéndose dado cumplimiento con lo previsto en el artículo 30 del Decreto N.º 232/010.
46. Que, por la Resolución N.º 89/2021 de fecha 6 de mayo de 2021, al amparo de lo previsto en el artículo 29 de la Ley N.º 18.159, y de los artículos 2 y 71 del Decreto N.º 500/991, la Autoridad de Competencia ordenó el diligenciamiento un nuevo medio probatorio, a fin de conocer la plataforma fáctica que impulsó el accionar de los denunciados.
47. Que, a través de la misma, se dispuso encomendar al área técnica de la Comisión, la elaboración de un oficio a ser remitido al Ministerio de Ambiente, sección Dirección



General de Secretaría, a efectos de informar respecto a la comunicación con los administrados en cuanto al cobro de las bolsas plásticas.

48. Que con fecha 25 de mayo de 2021, se remitió el Oficio N.º 22/2021, habiendo acusado recibo dicha carterá, el 26 de mayo de 2021.
49. Que por Resolución N.º 153/021 de 23 de julio de 2021, la Comisión dispuso reiterar el oficio impetrado en marras, con cargo de urgente diligenciamiento.
50. Que en tal sentido, se libró Oficio N.º 43/2021, de fecha 23 de julio de 2021.
51. Que con fecha 4 de agosto de 2021, el Ministerio de Ambiente da contestación a las comunicaciones libradas.
52. Que se ha emitido informe jurídico N.º 198/021, de fecha 12 de agosto de 2021, e informe económico N.º 221/021 de fecha 2 de setiembre de 2021.
53. Que la asesora letrada, señala que corresponde conferir vista a las partes para que en el plazo común de diez (10) días hábiles, efectúen sus descargos y alegaciones finales, de acuerdo a lo establecido por el artículo 26 del Decreto N.º 404/007.
54. Que por su parte, el asesor economista, entiende que con el fin de analizar la información adicional presentada correspondería que las partes intervinientes agreguen sus evacuaciones de vista finales.
55. Que, por Resolución N.º 222/021 de 17 de setiembre de 2021, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, comparte el informe jurídico N.º 198/021, de fecha 12 de agosto de 2021, y el informe económico, N.º 221/021 de fecha 2 de setiembre de 2021, por lo que dispuso conferir vista a las partes para que en el plazo común de diez (10) días hábiles, efectúen sus descargos y alegaciones finales, de acuerdo a lo establecido por el artículo 26 del Decreto N.º 404/007.
56. Que, el 30 de setiembre de 2021, la Dra. Magdalena Cuñarro, en representación acreditada de Henderson & Cía. S.A., solicita que se otorgue una prórroga para evacuar la vista conferida por Resolución N.º 222/021.
57. Que, por Resolución N.º 239/021 de 1º de octubre de 2021, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, concede a Henderson & Cía. S.A. una prórroga de 5 (cinco) días para evacuar la vista conferida por Resolución N.º 222/021.

58. Que, el 4 de octubre de 2021, el Dr. Ricardo Andreu, en representación acreditada de Macromercado Mayorista S.A. evacuó la vista que les fuera conferida mediante Resolución N.º 222/021.
59. Que, el 13 de octubre de 2021, la Dra. Magdalena Cuñarro, en representación acreditada de Henderson & Cía. S.A., evacuó la vista que le fuera conferida.
60. Que, el 15 de octubre de 2021, el Dr. Agustín Gubitosi, en representación acreditada de Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A., Ameluz S.A., Devoto Hnos. S.A., evacuó la vista conferida por Resolución N.º 222/021.
61. Que, el 6 de noviembre de 2021, el Dr. Alejandro Alterwain, en representación acreditada de Ta-Ta S.A. evacuó la vista que les fuera conferida mediante Resolución N.º 222/021.

#### **CONSIDERANDO:**

1. Que se han producido los informes económicos N.º 134/019 de fecha 11 de noviembre de 2019, N.º 221/021 de fecha 2 de septiembre de 2021, y N.º 336/021 de fecha 13 de diciembre de 2021 y los informes jurídicos N.º 147/019 con fecha 11 de diciembre de 2019, N.º 79/021 de fecha 13 de abril de 2021, N.º 198/021 de fecha 12 de agosto de 2021, y N.º 346/021 de fecha 22 de diciembre de 2021.
2. Que, en el informe económico N.º 134/019 de fecha 11 de noviembre de 2019, el asesor económico sugiere definir el mercado relevante de producto como el de las bolsas plásticas no compostables, habitualmente conocidas como “camisetas”, y desde el punto de vista geográfico, como el mercado nacional, lo cual se comparte por la Comisión.
3. Que la Ley de Uso Sustentable de Bolsas Plásticas, Ley N.º 19.655 en su artículo 4 y en su decreto reglamentario establece que las bolsas a ser vendidas a partir del 1º de julio de 2019, debían reunir determinadas características, esto es ser compostables o biodegradables, extremo que las bolsas cuyo precio se acordó no reúnen.
4. Que el informe económico N.º 134/019 señala que, resulta probado en autos que conforme a las recomendaciones realizadas conjuntamente por varias agremiaciones comerciales, se unificaron determinadas políticas comerciales, que eran privativas de cada empresa, con el consiguiente perjuicio para los consumidores.
5. Que, en efecto, el informe expresa *“La recomendación que se analiza fue la realizada por parte de distintas agremiaciones comerciales, que habiendo sido acatada por distintos locales comerciales de acuerdo a lo que surge del expediente, hacen poco verosímil la hipótesis de suponer que el cobro*





*por bolsas plásticas no compostables hubiera ocurrido en ausencia de dichas recomendaciones, y por lo tanto los consumidores tuvieron que realizar erogaciones adicionales, perjudicando su bienestar, no encontrándose justificación válida para ello desde el punto de vista de la defensa de la competencia.”*

6. Que las denunciadas admiten el acuerdo e intentan fundarlo en una razón medioambiental y en el stock de bolsas no compostables.
7. Que el informe N.º 134/019 de 11 de noviembre de 2019 señala que carece de sustento la justificación realizada respecto al stock de bolsas no compostables, en tanto el cobro o no de las mismas versus la posibilidad de quedarse sin existencia de las mismas, debió ser privativo de cada una de las empresas para no alterar el libre funcionamiento del mercado.
8. Que si bien los locales comerciales no competían previamente en términos de la entrega o no de bolsas plásticas, acordar conjuntamente una fecha de comienzo para el cobro de las mismas se convierte, en los hechos, en una resignación por competir, explícita y coordinada entre quienes participaron de la práctica realizada.
9. Que, el asesor concluye que la recomendación emitida por las gremiales redujo la incertidumbre, elemento central de la libre competencia, resignando espacios de competencia entre las empresas, no habiendo justificaciones económicas que permitan validar la práctica.
10. Que, en el mismo sentido, el informe jurídico N.º 147/019 destaca como elemento no controvertido en autos que el acuerdo de las bolsas comenzó a partir del 1º de abril de 2019, por lo que el acuerdo entre los denunciados tuvo una vigencia de tres meses.
11. Que el perjuicio a los consumidores radicó en tener que abonar por un producto, a raíz de la recomendación de las asociaciones gremiales.
12. Que, en tal sentido, el informe jurídico N.º 147/019 arriba a conclusiones coincidentes con el informe económico N.º 134/019, manifestando que existen elementos de convicción suficientes para determinar que las denunciadas incurrieron en la práctica anticompetitiva descrita en el literal A del Artículo 4 de la Ley N.º 18.159 (en su

redacción original), desprendiéndose de los extremos vertidos en este expediente que dicha conducta tuvo un efecto distorsivo de la libre competencia.

13. Que los denunciados unificaron estrategias comerciales y acordaron comenzar a cobrar las bolsas plásticas no compostables, utilizando como fundamento una ley que estipulaba la obligatoriedad del uso de bolsas compostables o biodegradables a partir de una fecha exigible transcurrido un año de la promulgación de dicha ley o en el plazo que fuera fijado en la reglamentación.
14. Que por Resolución N.º 89/021 de fecha 6 de mayo de 2021, la Autoridad de Competencia ordenó librar oficio al Ministerio de Ambiente, sección Dirección General de Secretaria, a efectos de que informen la eventual participación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en el impulso del accionar de los denunciados.
15. Que con fecha 4 de agosto de 2021, el Ministerio de Ambiente da contestación a las comunicaciones libradas.
16. Que, en la información aportada por el Dr. Diego Iglesias, Director General de Secretaría del Ministerio de Ambiente, indica que: *“el entonces Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, actualmente Ministerio de Ambiente, no estipuló, sugirió o incitó a los privados, por ningún medio, a que cobren bolsas plásticas tipo camiseta utilizadas para contener y transportar productos y bienes que son entregadas a un consumidor en cualquier punto de venta o entrega que no cumplieran con los requisitos establecidos en el Decreto N.º 03/019, de 7 de enero de 2019; ni estipuló, sugirió incitó o acordó con los privados, por ningún medio, fecha para iniciar el cobro o el monto a cobrar por la entrega de dichas bolsas”*.
17. Que en el informe económico N.º 336/021, de fecha 16 de diciembre de 2021, el asesor económico analiza en profundidad las evacuaciones de vista que los denunciados realizaron una vez conocido el proyecto de resolución.
18. Que el asesor indica que, por lo expuesto, las empresas habrían utilizado diversos mecanismos con el objetivo de cobrar un producto que históricamente se entregó sin costo adicional para los clientes. Aspecto que también se reconoce explícitamente cuando a fojas. 534, se dice *“comenzar a comercializar en determinada fecha un producto que durante décadas se entregó en forma gratuita”*.
19. Que, en la evaluación del asesor económico, el proyecto de resolución sanciona la siguiente práctica: *“acordar entre competidores imponer precios de venta de las bolsas plásticas no compostables”*.



20. Que el asesor aclara que el proyecto de resolución no prevé sancionar por cobrar las bolsas compostables sino por la acción coordinada de cobrar las bolsas a partir de un momento coincidente de tiempo *“impidiendo, degradando y distorsionando la competencia en el mercado”*.
21. Que más allá de los eventuales objetivos ambientales descritos por las comparecientes, el asesor señala que el problema de competencia se manifiesta cuando las empresas coordinan sus acciones y se reduce la competencia efectiva.
22. Que, por tanto, existieron tres grupos de personas, un grupo de clientes optó por pagar las bolsas (con el perjuicio que ello conlleva), otro grupo de clientes optó por no pagar las bolsas y redujo su bienestar al tener que trasladar de forma alternativa sus productos (los llevaron en la mano) y por último otro grupo de personas utilizó sus propios medios (carritos, *“chismosa”*, etc.) para transportar los productos adquiridos.
23. Que si bien Ta-Ta S.A. manifiesta en su evacuación que cobró las bolsas plásticas con anterioridad al período analizado, el asesor indica que este cobro solo se dio en un grupo reducido de sucursales.
24. Que, en este sentido, las bolsas camiseta no fueron cobradas por Ta - Ta S.A., hasta abril de 2019, en los departamentos más poblados de Uruguay.
25. Que Macromercado Mayorista S.A manifiesta en su evacuación de vista que la entrega de bolsas camisetas en sus establecimientos es relativamente menor en comparación al uso de bolsas de mayor tamaño.
26. Que el asesor económico entiende justificado tomar este aspecto en consideración para calcular una eventual multa económica; elemento compartido por la Comisión.
27. Que la Asociación de Supermercados del Uruguay (ASU) manifiesta en su evacuación de vista que *“la medida de pasar a cobrar las bolsas de manera explícita, cuando podría seguir siendo un precio implícito (...), sólo podría tener una finalidad: desalentar el consumo.”*
28. Que el asesor economista indica que, si bien es cierto que el cobro explícito de las bolsas conllevaría una reducción sustancial del uso de las mismas, no se encuentra explicación o justificación razonable para acordar al unísono el cobro entre privados y tres meses antes de que el cobro fuese obligatorio.

29. Que Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A., Ameluz S.A., y Devoto Hnos. S.A., expresan en su evacuación de vista que *“la realidad viene a demostrar que las distintas cadenas objeto de investigación, no cobraron el mismo precio”*.
30. Que, en líneas similares, Henderson & Cía. S.A. manifiesta en su evacuación de vista que no participó en ningún acuerdo de precios.
31. Que, al respecto, el asesor económico aclara que el proyecto de resolución sanciona la práctica anticompetitiva que consiste en coordinar entre competidores imponer un precio de venta y comercializar un producto que durante décadas se entregó en forma gratuita.
32. Que, asimismo, el asesor económico cita el trabajo del Profesor Massimo Motta (Competition Policy: Theory and Evidence), en decir que un acuerdo colusorio puede tener diferentes formas: distribución de territorios, cuotas de participación, distribución de clientes, acuerdos de precio y toda otra dimensión a través de la cual se logre cumplir con el objetivo.
33. Que, el asesor indica que, alineado con los conceptos de Motta, *“Se deriva de forma directa que lo importante no es el medio, sino el objetivo y/o los efectos”*.
34. Que, en este caso, el informe económico N.º 336/021 indica que el objetivo sería obtener un beneficio extra, a través de comenzar a cobrar por un artículo que se entregaba gratis, sin perder clientes, con el efecto que los clientes vieron reducido su nivel de utilidad.
35. Que la asesora letrada señala, en el informe técnico N.º 346/021 de 22 de diciembre de 2021, que las respuestas que puede ofrecer en su dictamen no difieren de las ya vertidas con algún matiz a exponer, sin perjuicio de que no modifican ni podrían revertir las consideraciones que se han realizado y expuesto por la Comisión en su proyecto de resolución.
36. Que, a modo de conclusión, la asesora señala: *“el “acuerdo” controvertido (aún de forma sutil bajo forma de “recomendaciones”) tuvo un efecto anticompetitivo en virtud de la conducta adoptada de las denunciadas. De no haber existido dichas recomendaciones o sugerencias, la libertad de continuar en la gratuidad la entrega de las bolsas no compostables era una opción, como venía siendo de práctica habitual. Sin embargo, ante la inminente imposición legal, la conducta fue otra”*.
37. Que la asesora jurídica razona que la coordinación entre empresas para la comercialización de las bolsas no compostables, incluso cuando dicha coordinación estuviera vinculada a la nueva regulación ambiental, generó un perjuicio para los



consumidores dada la aplicación de distintas medidas tendientes a cobrar las bolsas tipo “camiseta”, cuando la discrecionalidad que ofrece la norma para el periodo abril-junio de 2019 podría haberse reflejado en continuar con la gratuidad de las bolsas.

38. Que, asimismo, la asesora jurídica enfatiza que: *“dicho “acuerdo” no importa en razón del precio al que se comercializaban, sino del mero acuerdo que es lo sancionado por la ley de competencia”*.
39. Que la Comisión comparte los términos de los informes económicos N.º 134/019 de fecha 11 de noviembre de 2019, N.º 221/021 de fecha 2 de septiembre de 2021, y N.º 336/021 de fecha 13 de diciembre de 2021 y los informes jurídicos N.º 147/019 con fecha 11 de diciembre de 2019, N.º 79/021 de fecha 13 de abril de 2021, N.º 198/021 de fecha 12 de agosto de 2021, y N.º 346/021 de fecha 22 de diciembre de 2021.
40. Que así, se ha constatado en autos que se ha configurado la práctica de acordar entre competidores imponer precios de venta de las bolsas plásticas no compostables, sin ninguna justificación económica, considerando la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia que corresponde sancionar a los denunciados, por lo que procederá al dictado de la resolución final.
41. Que la práctica ha cesado a partir del 30 de junio de 2019; esto es, en la fecha establecida por el Decreto N.º 3/2019, que reglamenta la Ley N.º 19.655, como el plazo en el que las prohibiciones y obligaciones previstas por dicha ley, se hacen exigibles.
42. Que se considerará como agravante la calidad de agente reincidente en la comisión de prácticas anticompetitivas de Supermercados Disco del Uruguay S.A., habiendo sido sancionado con anterioridad por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, conforme Resolución N.º 80/014 de fecha 19 de agosto de 2014, dictada en los autos identificados como Asunto N.º 18/010: *“Mercado de Productos Congelados- Investigación de Oficio”*.
43. Que, en función de lo expuesto, la Comisión habrá de aplicar las siguientes sanciones: a Ta-Ta S.A. una multa de dos millones novecientos mil unidades indexadas (2.900.000 UI), a Henderson y Cía. S.A. una multa de un millón quinientas mil unidades indexadas (1.500.000 UI), a Macro Mercado Mayorista S.A. una multa de doscientas mil unidades

indexadas (200.000 UI), a Supermercados Disco del Uruguay S.A. una multa de dos millones cuatrocientas mil unidades indexadas (2.400.000 UI), a Odaler S.A. y Ameluz S.A. una multa de trescientas mil unidades indexadas (300.000 UI), y a Devoto Hnos. S.A. una multa de un millón doscientas mil unidades indexadas (1.200.000 UI).

44. Que, asimismo, se habrá de sancionar con apercibimiento a la Asociación de Supermercados del Uruguay (ASU), al Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) y a la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay (UNVENU).
45. Que en lo que respecta a estas tres asociaciones gremiales, se les hará una especial advertencia por su papel en la realización de la recomendación, operando como vehículo para que la misma se lleve adelante, resaltando, por el contrario, la importancia de su rol en la educación de sus asociados en cuanto a la aplicación y respeto de la normativa de libre competencia.

**ATENTO:**

A las disposiciones de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia N.º 18.159 de 20 de julio de 2007 y normativa complementaria y concordante.



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

## LA COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### RESUELVE:

1. Considerar finalizada la investigación, concluyendo que se ha probado en autos la existencia de una práctica anticompetitiva, consistente en acordar entre competidores imponer precios de venta de las bolsas plásticas no compostables, por el período de tiempo entre el 1º de abril de 2019 y el 30 de junio de 2019, el que se ha viabilizado por las recomendaciones realizadas por las asociaciones gremiales.
2. Aplicar una multa de dos millones novecientas mil unidades indexadas (2.900.000 UI) a Ta-Ta S.A., una multa de un millón quinientas mil unidades indexadas (1.500.000 UI) a Henderson y Cía. S.A., una multa de doscientas mil unidades indexadas (200.000 UI) a Macro Mercado Mayorista S.A., una multa de dos millones cuatrocientas mil unidades indexadas (2.400.000 UI) a Supermercados Disco del Uruguay S.A., una multa de trescientas mil unidades indexadas (300.000 UI) a Odaler S.A. y Ameluz S.A., una multa de un millón doscientas mil unidades indexadas (1.200.000 UI) a Devoto Hnos. S.A.
3. Sancionar con apercibimiento a la Asociación de Supermercados del Uruguay, a CAMBADU y a UNVENU.
4. Comuníquese a Leopoldo Trivel, Ta-Ta S.A., Henderson y Cía. S.A., Macro Mercado Mayorista S.A., Supermercados Disco del Uruguay S.A., Odaler S.A., Ameluz S.A., Devoto Hnos. S.A., Asociación de Supermercados del Uruguay, CAMBADU y UNVENU.

Dra. Natalia Jul.

Ec. Daniel Ferrés.

Dra. Alejandra Giuffra.