



**Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia**



República Oriental del Uruguay  
Ministerio de Economía y Finanzas

**Informe N°92/2018**

Montevideo, 7 de noviembre de 2018

**ASUNTO N° 23/2018: Tribunal de Cuentas - ANP - Contratación Directa N° D1/18  
“Cesión de uso del local ubicado al sur del Depósito 2 del Puerto de Montevideo” -  
Investigación de Oficio**

**1. ANTECEDENTES**

Viene este expediente a efectos de informe económico.

**2. ANÁLISIS**

**2.1 Mercado Relevante**

**2.1.1 Los criterios para la determinación del Mercado Relevante**

El artículo 5° de la Ley N° 18.159 exige que a efectos de evaluar si una práctica afecta las condiciones de competencia deberá determinarse el mercado relevante en que la misma se desarrolla, esto es el mercado por productos (o servicios) y el mercado geográfico.

A través de la Resolución N°2/009 esta Comisión aprobó los criterios generales para la determinación del mercado relevante. En la misma se establecen las dos dimensiones para el establecimiento del mismo, abarcando el punto de vista del producto, así como desde el punto de vista geográfico, como forma de conocer el espacio de competencia en el que actúan los distintos agentes económicos investigados.

La primera de las dimensiones se puede analizar desde el lado de la demanda como de la oferta.

El análisis desde el lado de la demanda se realiza sobre los bienes que podrían presentar potencialmente un alto grado de sustituibilidad entre sí para una proporción importante de consumidores, mientras que desde el lado de la oferta el análisis se centra en aquellos bienes que podrían ser provistos por otras empresas en un periodo breve de tiempo, generalmente un año.

El análisis de la segunda dimensión se centra en delimitar geográficamente el espacio de competencia entre los agentes involucrados, estableciendo los límites geográficos donde se encuentran los proveedores de bienes o servicios a los que el consumidor puede ir a realizar la compra de los mismos.

En línea con lo resuelto por esta Comisión es posible encontrar una serie de publicaciones sobre las que se mencionan distintas técnicas para la determinación del mercado relevante. Autores como Figari y otros<sup>1</sup> establecen que el mercado relevante de producto debe incluir a todos aquellos productos que resulten sustitutos de aquél y no necesariamente tienen que ser idénticos, "... sino que deben ser considerados sustituibles o intercambiables razonablemente, en términos de precio, calidad y otras condiciones, por un número significativo de consumidores a efectos de satisfacer una misma necesidad." En el mismo trabajo destacan un pronunciamiento del Tribunal de Competencia de Perú: "El producto relevante comprende la totalidad de productos y/o servicios intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos, que puedan ser considerados como alternativas razonables por un número significativo de clientes y consumidores."

Baker (2007)<sup>2</sup>, establece que el mercado relevante expresa que el mercado relevante consiste de bienes razonablemente intercambiables, por parte de los consumidores y para los mismos propósitos.

La Comisión Federal de Competencia Económica de México<sup>3</sup> establece algunos criterios para la evaluación práctica de posibilidades de sustitución, entre los que se destaca la

---

<sup>1</sup> Figari, Hugo; Gómez, Hugo; Zúñiga, Mario. Hacia una metodología para la definición del mercado relevante y la determinación de la existencia de posición de dominio. Disponible en <http://servicios.indecopi.gob.pe/revistaCompetencia/castellano/articulos/primavera2005/HFigari%20H Gomez%20MZuniga.pdf>

<sup>2</sup> Baker, Jonathan. Market Definition: An Analytical Overview. Antitrust Law Journal, Vol. 74, 2007.

<sup>3</sup> Comisión Federal de Competencia. Documento de Referencia sobre Definición de Mercado Relevante. Marzo, 2011.

“intercambiabilidad y equivalencia funcional”, expresando que “Los productos son sustitutos uno del otro cuando los compradores los pueden cambiar y obtener casi los mismos beneficios...en la práctica se puede observar si los productos realizan las mismas cosas, si las personas los utilizan intercambiamente, y si se obtienen beneficios similares cuando lo hacen”. Adicionalmente en el mismo se agrega: “El enfoque de intercambiabilidad puede identificar adecuadamente el mercado relevante cuando los productos son, más o menos, sustitutos perfectos de cada uno y ningún otro producto es un sustituto cercano que atraería un número suficiente de consumidores marginales si el precio aumentara. En la práctica, los consumidores a menudo perciben diferencias (y llevan a cabo sus decisiones de compra con base en esas diferencias) entre productos que parecen ostensiblemente similares.”

Es decir, no existe una única forma de determinación del mercado relevante, pudiendo determinarse el mismo a través de distintas técnicas, información previa o características del bien o servicio considerados en cada caso.

### **2.1.2 Propuesta de definición**

En general, el mercado relevante propuesto en los casos de licitaciones se relaciona con el objeto de los llamados, dado que en los mismos se determinan los bienes y/o servicios a ser demandados por quien realiza el llamado.

En efecto, en el primer punto del artículo 6º de la licitación se establecen los servicios a prestar por parte de quien resulte adjudicado en el llamado. En este caso, se trata de coordinar embarque y desembarque de tripulantes, inspectores y pasajeros; expendio de refrescos y café; venta de sellos postales y souvenirs, servicio de correspondencia, coordinación y reserva de servicios turísticos, venta de tickets para el bus turístico, personal trilingüe y servicios higiénicos para usuarios independientes.

Desde el punto de vista geográfico, el local se encuentra ubicado dentro del Puerto de Montevideo, por lo que quien resulte adjudicatario del llamado brindará el servicio a personas que tengan algún tipo de vinculación a empresas que operan en dicho puerto.

En base a lo analizado anteriormente, es que se propone definir el mercado relevante como el de explotación de servicios comerciales dentro del recinto portuario, de acuerdo a los términos referidos en el Artículo 6º.1 de la Licitación.

## **2.2 Sobre la evaluación de la Resolución remitida por el Tribunal de Cuentas**

Del escrito remitido por el Tribunal de Cuentas surge que al llamado a licitación se presentaron dos empresas, sobre las que realizadas las evaluaciones previstas en el Pliego verificando los requisitos mínimos, se dejó constancia de que “Del estudio de las ofertas surge que las mismas tienen reiteradas coincidencias producto de que un mismo socio se encuentra en ambas empresas y entre otros presentan misma experiencia, arquitecta, etc.’ por lo que de acuerdo al artículo 24.6 del Pliego de Condiciones consideran que aplica lo siguiente: ‘Ningún oferente podrá participar directa o indirectamente en la oferta de otra. De comprobarse estos hechos las ofertas involucradas serán rechazadas’, y por tal motivo sugiere invalidar el acto”.

Asimismo en la Resolución se expresa que las ofertas de las dos empresas presentan similitudes “...ambos oferentes presentaron los planos de los proyectos a realizar firmados con la misma arquitecta, así como antecedentes técnicos en lo que respecta a la experiencia en atención al público, incumpliendo con el artículo 24.6 del Pliego de Condiciones anteriormente referido”

Posteriormente se expresa que la propia ANP dispuso de “...un nuevo llamado de acuerdo a lo establecido en el artículo 33, literal C, Numeral 2 del TOCAF”

A ese llamado se habría presentado Gomistar SA, siendo la única oferente. La Comisión Asesora de Adjudicaciones advirtió que dicha empresa “...presentó plano firmado por la misma Arquitecta, y antecedentes donde refiere al ‘local gastronómico Marisquería Italo’, atento a lo dispuesto por el artículo 24.6 del Pliego de Condiciones que en uno de sus párrafos establece que la adjudicación recaerá sobre la oferta de mayor puntaje y que se encuentre en estado activo en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), informa que la oferta presentada por Gomistar SA es la única oferta recibida y que además se ajusta a lo solicitado por el Pliego, ofreciendo la empresa, un canon mensual de U\$S 1.200, por el plazo de dos años...”

En base a lo anterior, el TCR comunica a esta Comisión sobre el llamado, en el entendido de que se podría estar frente a una conducta contraria a la competencia, en la medida de que “...la Administración al disponer la frustración de la Licitación Abreviada N° 107/17 debió haberla comunicado ante la Comisión de Defensa de la Competencia a efectos de tomar las

medidas que correspondiesen, en tanto la misma es pasible de haber vulnerado el Artículo 4 Literal E) de la Ley N° 18.159...que en su primera parte establece como práctica prohibida en coordinar la presentación a licitaciones o concursos de precios, públicos o privados”.

Asimismo, el TCR considera que los motivos que llevaron a que se frustrara la Licitación Abreviada N° 102/17, es decir que se haya presentado una sola empresa para la contratación directa de una empresa “ es susceptible de haber vulnerado lo establecido en el Artículo 4 Literal E) de la Ley N°18.159, ya referida, en tanto en su parte final establece como práctica prohibida no solo el coordinar la presentación, sino también la abstención respecto a la concurrencia a licitaciones o concursos de precios, públicos o privados”.

Es decir, que la Resolución del TCR se motivaría en dos aspectos que explicarían el curso de la misma. En primer lugar el relacionado a la frustración de la Licitación Abreviada N°102/17 y, en segundo lugar, a la presentación de una sola empresa a la compra directa realizada a posteriori de la misma.

La oferta económica realizada por dos empresas en la Licitación Abreviada N°102/17 son prácticamente de la misma magnitud, en el sentido de que la diferencia de precios entre una y otra son exiguas. Sin embargo, del contraste entre la información que surge del expediente y algunos manuales de referencia en la literatura sobre el tema,<sup>4</sup> no surgen elementos del por qué la similitud de precios deba ser considerada como contraria a la competencia en este caso.

En segundo término, que no surgen explicaciones de tipo económico del por qué a la contratación directa se presentó una sola de las empresas que ya lo habían hecho previamente a la licitación abreviada, o aún, el hecho de por qué no hubo ofertas de más firmas.

### **3. CONCLUSIONES**

En el presente expediente se realiza una propuesta de mercado relevante de producto y geográfico considerando los aspectos incluidos en la Licitación Abreviada N°102/17, en la que se detallan los servicios a brindar por quien resultara adjudicatario.

---

<sup>4</sup> Véase, entre otros: Fighting Bid Riggings in Public Procurement (OECD). Disponible en <https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>

De la Resolución remitida por el TCR respecto a la licitación de marras, y de acuerdo al análisis realizado, no surgen hasta el momento evidencia económica que permitan encuadrar a las ofertas realizadas como contrarias a la competencia.

Finalmente, no surgen argumentos económicos que permitan explicar el por qué a la posterior contratación directa se presentó una sola de las empresas que participaron de la Licitación Abreviada N°102/17.