

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

COMISION DE PROMOCION Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

MEMORIA 2011

1.	INTRODUCCION.....	3
2.	INDICADORES 2011 DE DEMANDA Y RESOLUCION DE ASUNTOS.....	4
2.1.	Panorama general.....	4
2.2.	Investigación de prácticas anticompetitivas.....	10
2.2.1.	Investigaciones por denuncias.....	10
2.2.2.	Investigaciones de oficio.....	16
2.3.	Consultas.....	16
2.4.	Medidas preparatorias.....	18
2.5.	Control de concentraciones.....	21
3.	ACTIVIDADES DE PROMOCION Y RELACIONAMIENTO.....	22
3.1.	Acciones de promoción de la competencia.....	22
3.1.1.	Consultas de organismos públicos.....	22
3.1.2.	Comunicaciones.....	23
3.1.2.1.	Sitio <i>web</i>	23
3.1.2.2.	Prensa.....	23
3.1.3.	Otras actividades.....	24
3.2.	Relaciones institucionales nacionales e internacionales.....	25
3.2.1.	MERCOSUR.....	25
3.2.2.	Actividades internacionales.....	26
4.	EVOLUCION DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS EN 2009-2011.....	29

1. INTRODUCCION

El objetivo general definido por la Comisión para el año 2011 fue el mismo que para los dos años anteriores: mostrar que efectivamente se había producido un cambio significativo en la capacidad de aplicación de las normas de competencia en el país. Este es un objetivo a mediano plazo que podrá evaluarse después de varios años de acción.

Un cambio significativo que se produjo en 2010 respecto a la capacidad de la Comisión para cumplir ese objetivo fue que se completó el staff básico de técnicos de acuerdo a los recursos aprobados en el Presupuesto Nacional 2010-2014.

A continuación se presenta una descripción de las actividades desarrolladas por la Comisión en 2011 junto con los principales indicadores de desempeño para ese año. Luego se informa de la evolución de algunos de dichos indicadores en el trienio 2009-2011.

2. INDICADORES 2011 DE DEMANDA Y RESOLUCION DE ASUNTOS

En la primera sección de este capítulo se plantean datos en general, mientras que en las siguientes se profundiza en cada tipo de asunto.

2.1. Panorama general

Como en años anteriores, la unidad básica de nuestras estadísticas son los **asuntos**, término utilizado generalmente en las estadísticas judiciales, en los que incluimos todos los casos en los que se realizaron actuaciones relacionadas con eventuales limitaciones a la competencia en mercados específicos. De acuerdo a las atribuciones asignadas por la Ley N° 18.159, la Comisión actúa en los siguientes tipos de asuntos:

- Investigaciones de denuncias de prácticas anticompetitivas.
- Investigaciones de oficio por prácticas anticompetitivas.
- Estudios en el marco de medidas preparatorias de otras acciones.
- Respuestas a consultas de reguladores y de particulares.
- Controles de fusiones y concentraciones.

Cada asunto se inicia con algún tipo de **demanda** o requerimiento que llega a la Comisión, ya sea de manera formal como informal, y tanto de forma directa como a través de la aparición en los medios de comunicación de situaciones sospechosas o preocupantes. Una vez recibida la demanda la Comisión desarrolla algún tipo de actividad de **investigación**, estudio o análisis, más o menos extensa y detallada según sea el caso. Completada la investigación se llega a un **resultado o resolución del asunto**, que puede tomar la forma de una conclusión sobre una denuncia, la respuesta una consulta o la evaluación de las condiciones en que opera algún mercado. En

algunos casos la resolución de un asunto lleva a abrir nuevas investigaciones.

En el Cuadro 1 se presentan los indicadores de demanda y de resolución correspondientes a 2011 para cada tipo asunto.

Cuadro 1 - Indicadores de demanda y resolución de asuntos, período 1/1/11 a 31/12/11

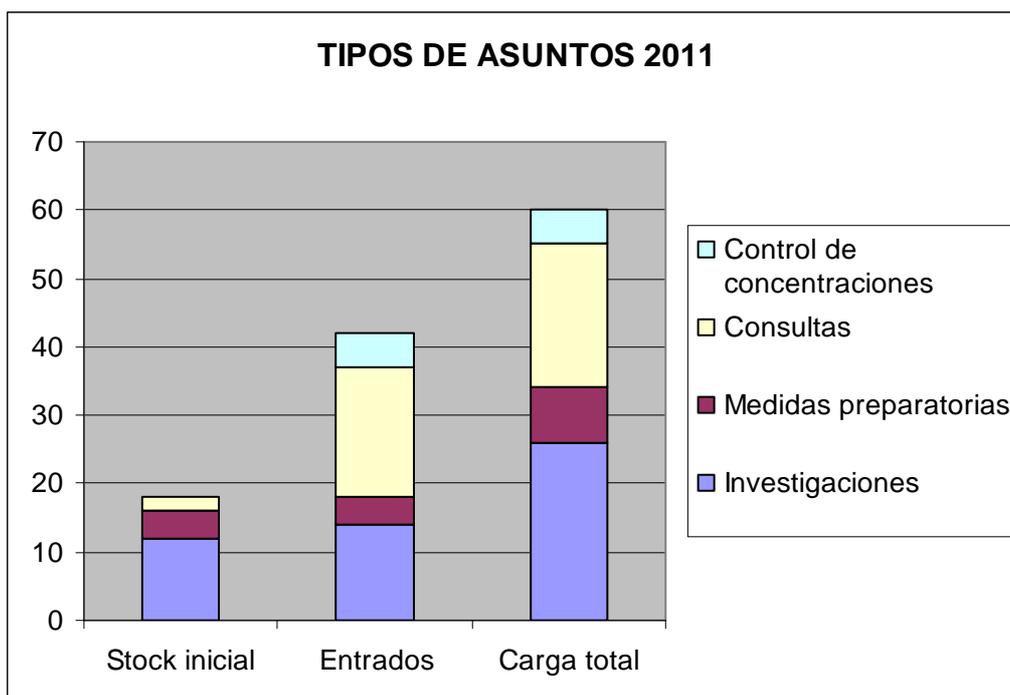
TIPOS DE ASUNTOS	STOCK INICIAL A	ASUNTOS ENTRADOS B	CARGA DE TRABAJO C	ASUNTOS CERRADOS D	STOCK FINAL E (1)	TASA DE RESOLUCION D/B	COEF DE CONGESTION E/D
Investigaciones	12	14	26	13	12	92,9%	92,3%
- Por denuncia	11	13	24	13	10	100,0%	76,9%
- De oficio	1	1	2	0	2	0,0%	
Medidas preparatorias	4	4	8	4	4	100,0%	100,0%
Consultas	2	19	21	20	1	105,3%	5,0%
- De reguladores y públicos	2	4	6	5	1		
- Formales de particulares	0	1	1	1	0		
- Informales	0	14	14	14	0		
Control de concentraciones	0	5	5	3	2	60,0%	66,7%
TOTAL DE ASUNTOS	18	42	60	40	19	95,2%	47,5%

(1) La diferencia en 1 asunto es porque una investigación, sin concluirse, es incorporada a otra similar.

Al igual que en años anteriores, la mayoría relativa de los asuntos presentados a consideración de la Comisión (“Asuntos Entrados”) en el año 2011 fueron consultas, representando el 45% del total. Las consultas fueron principalmente presentadas por particulares de manera informal. Por otra parte, las denuncias representaron el 31% de los asuntos presentados.

La suma de casos en proceso al inicio del año y de los entrados definió que durante 2011 se haya trabajado en un total de 60 asuntos, de los cuales la mayoría relativa (43%) fueron investigaciones de conductas prohibidas.

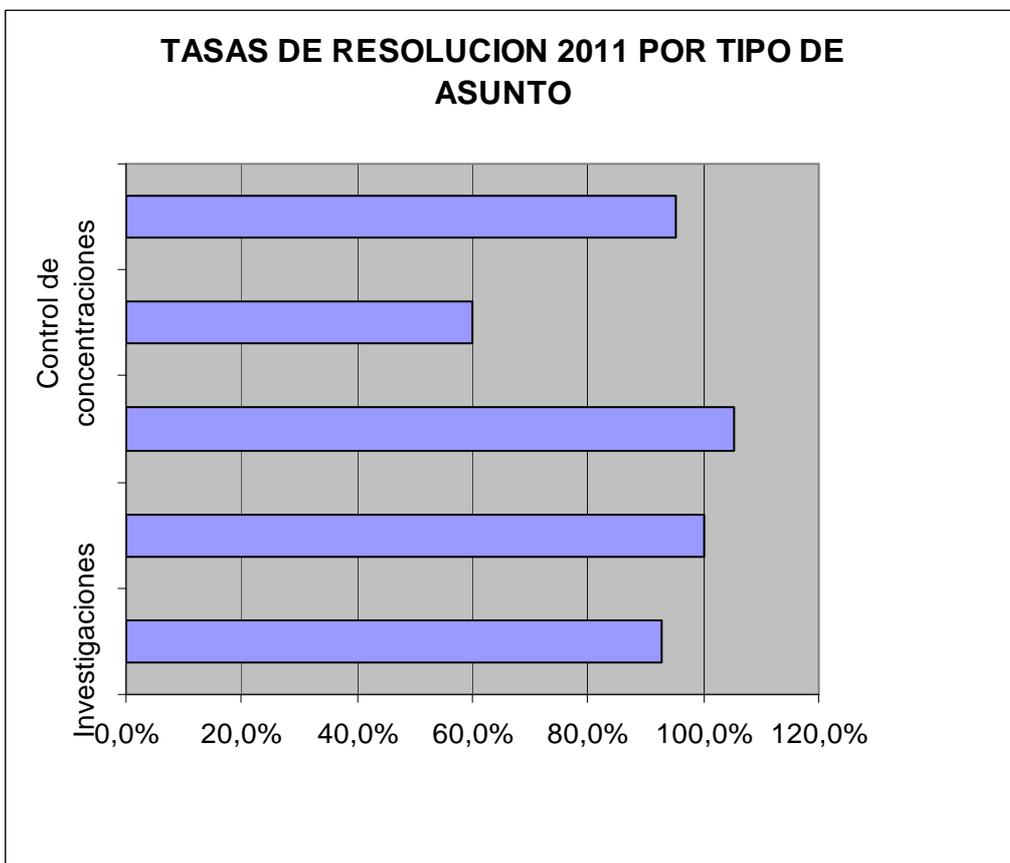
Gráfica 1



Hacia el final del año se habían cerrado 40 de los asuntos tratados, por lo que la Tasa de Resolución (asuntos resueltos en relación a los entrados) alcanzó el 95%. La Tasa de Resolución es un indicador de estadísticas judiciales con el que se intenta medir la celeridad con la que un tribunal resuelve los asuntos comparándola con la con la velocidad con la que los asuntos van llegando. En este caso se puede notar que en un año en el que ingresaron a consideración 42 asuntos se resolvieron 40, lo que muestra que la Comisión está muy cerca de poder resolver casos con la misma velocidad con la que le llegan.

La Tasa de Resolución varía según el tipo de asuntos, como se observa en la Gráfica 2. En el caso de las Consultas, por ejemplo, se resolvieron más de las que ingresaron en el año debido a que había dos en proceso al inicio del período que se respondieron en el 2011, quedando sólo una en proceso al final del año. Por otra parte, es llamativa la baja Tasa correspondiente a la notificación de concentraciones, lo que se explica por un par de asuntos en los que a fin de año las empresas involucradas aún no habían presentado la información exigida por las normas.

Gráfica 2



Otro indicador frecuente para este tipo de actividades es el Coeficiente de Congestión: el stock final de asuntos en proceso dividido entre el número de resueltos en el año. Con este coeficiente se intenta medir el retraso de un tribunal en la resolución de los asuntos. En el caso de la Comisión en 2011 el Coeficiente de Congestión fue del 47,5% (19 asuntos pendientes al 31 de diciembre en relación a los 40 resueltos en el año), lo que significa que para quedar sin asuntos pendientes sería necesario trabajar aproximadamente medio año sin que ingresaran nuevos casos.

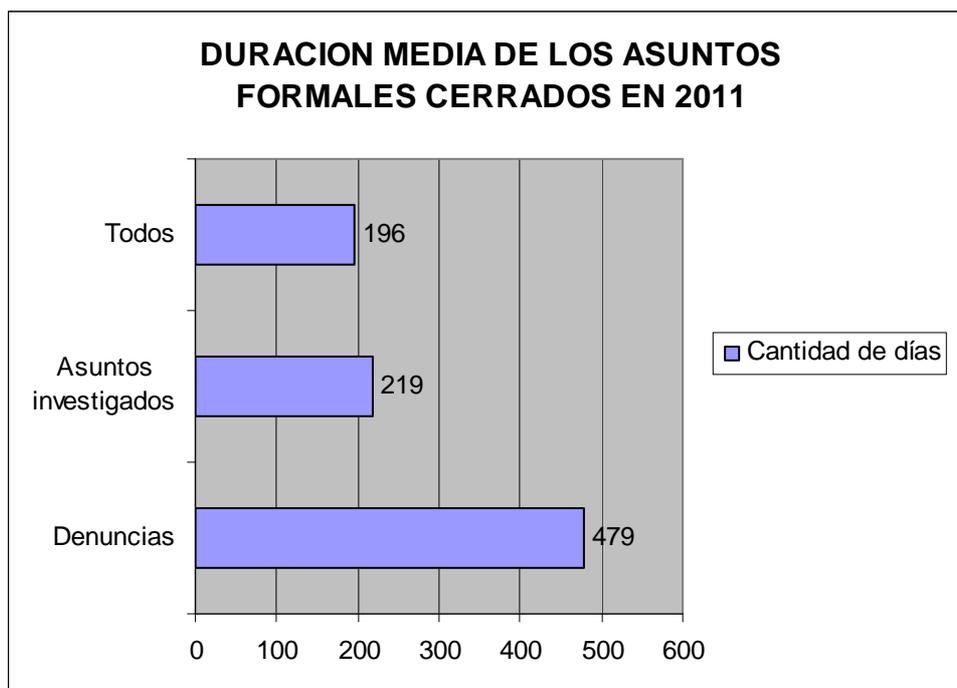
El Coeficiente de Congestión tiene relación con el plazo de resolución de los asuntos. Si el plazo normal de resolución de los asuntos es mucho menor a un año es más fácil para un tribunal tener Coeficientes de Congestión muy bajos. Lo contrario sucedería si el plazo de resolución normal fuera de varios años.

Respecto a los plazos de resolución de la Comisión la situación varía mucho con el tipo de asunto. En un extremo se encuentran las consultas informales, que se responden normalmente en el momento. (Coef. de Congestión del 0%) Las consultas formales, por su parte, por imposición legal deben responderse en no más de 30 días. (Coef. de Congestión de 16,7%). Pero no existen plazos legales para otros tipos de asuntos. En las investigaciones de prácticas prohibidas, en particular, la complejidad del análisis hace que la duración promedio supere al año. (En España, por ejemplo, las investigaciones tienen un plazo legal máximo de 18 meses)

En la Gráfica 3 se presentan datos de duración media para los asuntos (excepto consultas informales) resueltos en 2011. El promedio general es de 6,5 meses. Pero este promedio incluye asuntos que no requirieron investigación propiamente dicha sino sólo trámites administrativos (por ejemplo: controles de concentraciones o denuncias recibidas que no eran pertinentes según la Ley). Excluyendo estos casos, la duración media de los asuntos que requirieron

estudios específicos fue de algo más de 7 meses. Sin embargo, como se plantea más arriba, de entre todos los asuntos que se estudian los más complejos son las investigaciones de prácticas prohibidas, que insumieron en promedio 16 meses para resolverse.

Gráfica 3



2.2. Investigación de prácticas anticompetitivas.

2.2.1. Investigaciones por denuncias

Al inicio del año estaban en curso 11 investigaciones por prácticas anticompetitivas, a las que se agregaron las 13 presentadas a lo largo del año. De esas 24 denuncias investigadas se cerraron 13, por lo que la Tasa de Resolución fue del 100%, o sea que se mantuvo un ritmo de cierre de investigaciones similar al ritmo de ingreso.

Sin embargo, el Coeficiente de Congestión del 100% muestra una importante cantidad de investigaciones en proceso, lo que se explica, como se señaló más arriba, por los relativamente largos plazos de trabajo que normalmente requieren estas investigaciones.

Como se muestra en la Gráfica 3, las investigaciones cerradas lo fueron, en promedio, en un plazo de 479 días. Pero este promedio, como cualquier otro, incluye importantes variaciones. En particular: 4 de las 13 investigaciones finalizadas requirieron un plazo superior a los 18 meses (duración que la Comisión ha establecido como meta interna para el promedio de las investigaciones originadas en denuncias.)

Por otra parte, las 10 investigaciones de denuncias en trámite al final del año tenían una antigüedad promedio de 351 días, aunque 3 de ellas ya superaban los 18 meses.

Los resultados de las denuncias cuya investigación finalizó en el año se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2 - Tipos de cierre de las investigaciones de denuncias en 2011

TIPOS DE CIERRE	CANTIDAD DE ASUNTOS
Denuncia no pertinente	3
La Comisión no es competente	3
No se comprueban ilegalidades	3
Acuerdo de cese con apercibimiento	1
Se comprueban y se sancionan ilegalidades	2
Archivada por revocación jerárquica	1
TOTAL	13

Como se observa en el cuadro 2, de las 13 denuncias cerradas, en 6 casos se concluyó que la denuncia no era pertinente (los hechos denunciados no correspondían a los prohibidos por la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia) o debían de haber sido presentados ante otros organismos (los 3 reguladores sectoriales que actúan como autoridades de competencia en relación a los mercados que regulan). Es de esperar que a medida que se vaya conociendo mejor la Ley entre las empresas y sus asesores la proporción de asuntos improcedentes se reduzca.

De las 7 denuncias admitidas, la Comisión confirmó y sancionó la existencia de infracciones a la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia en dos casos, celebrándose un compromiso de cese de la conducta en otro.

De los cuatro casos que no se cerraron con sanción, en dos se concluyó después de un tiempo de investigación que la Comisión no tenía jurisdicción sobre esos asuntos; en otro caso se confirmó que no hubo prácticas ilegales y en el restante no se pudo confirmar ni descartar totalmente las ilegalidades debido a que no fue posible obtener información básica para el análisis.

Respecto al asunto en el que se celebró un compromiso de cese de la conducta con reconocimiento de la ilicitud de la conducta y graduación de la sanción, se trató del primer acuerdo de cese realizado por la Comisión en sus tres años de existencia.

(Las resoluciones finales de estos asuntos así como los informes técnicos que las fundamentan se pueden consultar en la página *web* de la Comisión, www.mef.gub.uy/competencia.php)

COLUSION EN EL MERCADO DE LOS ESTUDIOS DE INTENCION DE VOTO

El día 26 de noviembre de 2009, poco después de las elecciones nacionales, el Ing. Francisco Elices presenta una denuncia contra las empresas de opinión pública Cifra, Equipos Mori y Factum por prácticas anticompetitivas de supuesta manipulación acordada entre ellas, de las estimaciones de intención de voto por el Frente Amplio surgidas de las encuestas mensuales de opinión pública realizadas por las tres empresas entre los meses de julio y octubre del año 2009.

El denunciante plantea que las estimaciones de las tres empresas son demasiado parecidas entre sí para resultar de encuestas independientes. Dice, por ejemplo, que de acuerdo a la Teoría Estadística si las 3 empresas hicieran estimaciones independientes en 1.000 elecciones diferentes, sólo podrían producir resultados tan parecidos en uno o dos de esos períodos electorales. La extrema improbabilidad de que los resultados de las encuestas publicadas por las empresas surgieran de trabajos independientes le sugería al denunciante la posibilidad de que los resultados hubieran sido coordinados o acordados entre las empresas. La finalidad de esta maniobra, según el denunciante, podría ser compartir información para mejorar el ajuste de las estimaciones a la realidad y así transmitir una imagen irreal que podría inducir al público a creer que estas empresas tenían una calidad superior a las demás de plaza, sin explicitar que esos resultados se alcanzaban con un conjunto de datos tres veces superior a los de una encuesta promedio de plaza.

Luego de solicitar al denunciante aclaraciones sobre sus cálculos, la Comisión declara pertinente la denuncia y da vista de la misma a las empresas denunciadas. Las empresas brindan varias explicaciones de la similitud de sus estimaciones, que se pueden resumir en las tres siguientes: i) las estimaciones de intención de voto no son un mero cálculo estadístico sino que incorporan modelos teóricos y elementos empíricos que permiten diseñar y procesar las encuestas para lograr un mayor acercamiento a la realidad; ii) al realizar las estimaciones de cada mes se utiliza información de meses anteriores y iii) al realizar cada estimación las empresas tienen en cuenta las de sus colegas.

Al conocer estos argumentos el denunciante reafirma su planteo, manifestando que las explicaciones de las empresas no coinciden con los métodos que las mismas publican y que esos argumentos no son aceptables según la Teoría del Error Estadístico.

Dada la especialidad y complejidad de la temática, la Comisión resuelve contratar a un experto para analizar el tema: Cr. Juan José Goyeneche, Investigador Grado 5 del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UDELAR, para dictaminar sobre la denuncia y las explicaciones de los denunciados. El 11 de abril de 2011 se recibe el informe final del Cr. Goyeneche. Las conclusiones del experto básicamente plantean que es correcto decir que los resultados observados son demasiado similares para haberse producido de acuerdo a condiciones de independencia estadística entre las diversas encuestas, pero aclara que lo que se publica no son los resultados de las encuestas, sino los resultados de un proceso de "estimación de voto" que no sigue las reglas probabilísticas o estadísticas, por lo que no puede aplicársele el cálculo de varianzas, errores muestrales o probabilidades. También confirma otra de las explicaciones de las empresas: que las distintas estimaciones de voto de cada empresa no son independientes entre sí; se usa la información que cada empresa va acumulando para mejorar sus estimaciones de voto en instancias futuras; la estimación de voto de cada mes está basada no sólo en la información de la encuesta de ese mes, sino en las estimaciones de los meses anteriores.

En base a las conclusiones del experto no resulta confirmada la hipótesis de que la única explicación posible de la similitud entre las estimaciones presentadas por las tres empresas sea una práctica ilegal de colusión. Por lo tanto, la Comisión resuelve desestimar la denuncia. (Resolución N° 60/011 del 14/6/11).

VENTAS ATADAS EN EL MERCADO DE EQUIPOS DE DIÁLISIS

Laboratorio Fármaco Uruguayo S.A. presenta una denuncia ante la Dirección General de Comercio con fecha 7 de octubre de 2008 contra las empresas Biocare S.R.L. y Ciame Ltda. por la presunta violación de las disposiciones de la Ley 18.159. La misma consiste en que en el marco de la celebración de contratos de *leasing* para el arrendamiento con opción de compra de máquinas para la realización de operaciones de diálisis, se incluía la obligación de los adquirentes de comprar también a la misma empresa los concentrados utilizados para el funcionamiento de los aparatos de diálisis, configurándose una práctica de “venta atada”.

Al conformarse la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia en marzo de 2009, la misma asume jurisdicción sobre el caso. Luego de un detallado y trabajoso estudio del mercado de equipos para diálisis, se produce el Informe N° 37/011 con fecha 10 de junio de 2011. Este informe concluye que la empresa Ciame tiene poder en el mercado de equipos para diálisis (mercado vinculante) en el período considerado (2005-2008), existiendo evidencia de la configuración de la práctica de “ventas atadas” de concentrados para diálisis (mercado vinculado), al menos en un caso consumado y otro ofrecido, lo que determinó un impacto en este último mercado, con incremento de la participación de Ciame y disminución de los demás oferentes, sin que existan razones de eficiencia que justifiquen la práctica restrictiva de la competencia. Respecto a la firma Biocare, el informe concluye que tiene una menor participación en el mercado de equipos de diálisis, que la modalidad del contrato suscrito con el centro médico es distinto, implicando la explotación conjunta del negocio, y, principalmente, que no existe evidencia de impacto en el mercado del bien vinculado, en el cual se reduce la participación de la empresa en el período analizado.

Finalizada la investigación, se dicta la Resolución N° 64/011 con fecha 13 de junio de 2011, dando vista de un proyecto de resolución final que concluye que se demostró la existencia de una práctica ilegal por parte de Ciame, que vulnera la normativa de defensa de la competencia, en particular, el artículo 4 literal D) de la ley 18.159 de 20 de julio de 2007, ordenando su cese y aplicando como sanción una multa de UI 100.000 (cien mil unidades indexadas).

Al evacuar la vista de esa resolución, Ciame formula un ofrecimiento de compromiso de cese conforme lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 404/007 de 29 de octubre de 2007. Considerando ese ofrecimiento, la Comisión dicta la Resolución N° 83/011 con fecha 19 de julio de 2011, comunicando a la empresa que el mismo se acepta en el entendido que se está en la hipótesis del inciso final del citado Art. 28 del Decreto 404/007 y que debe mediar un reconocimiento de la ilicitud de la conducta y una graduación de la sanción proyectada, dejando sin efecto la multa y aplicando una sanción de apercibimiento.

La empresa Ciame acepta la interpretación de la Comisión y sin abdicar de su postura en el expediente en la que sostiene ajustarse a derecho en su actuación, se aviene a suscribir el acuerdo en los términos planteados por el órgano de aplicación de la ley.

Se celebra un compromiso de cese de la práctica investigada entre Ciame y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, el cual supone el reconocimiento de la conducta, el compromiso de cesarla y no reiterarla, la imposición de un apercibimiento y la obligación de aportar información periódica por el lapso de tres años.

COLUSIÓN EN PRESENTACIÓN EN LICITACIONES PÚBLICAS

Al evacuar la vista en el expediente iniciado por Laboratorio Fármaco Uruguayo S.A. referido anteriormente, las empresas Biocare S.R.L. y Ciame LTDA. presentan una denuncia contra Laboratorio Fármaco Uruguayo S.A. y Herix S.A. por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en procedimientos de licitaciones y concursos de precios.

La Comisión considera pertinente la denuncia respecto de las licitaciones llevadas adelante por la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE) (Resolución N° 7/009 de 26 de mayo de 2009), ordenando la formación de pieza separada para sustanciarla. Las empresas denunciadas evacuan oportunamente las vistas otorgadas.

De acuerdo a las características de las licitaciones, la descripción de los productos solicitados y la distribución nacional de los centros de diálisis públicos y privados destinatarios de las adquisiciones, se define el mercado relevante como el de compraventa de soluciones concentradas para hemodiálisis (bicarbonatadas y ácidas estándar y con sales) en el territorio nacional.

Los elementos probatorios reunidos se consideran suficientes, en particular, el detalle de las ofertas realizadas en las licitaciones públicas cuestionadas por parte de las empresas, las cuales dan cuenta de una total coincidencia entre los precios ofertados y, en especial, la confesión realizada por Laboratorio Fármaco. En efecto, luego de narrar los detalles de la presentación de un consorcio formado por Laboratorio Fármaco Uruguayo, Herix y Bioquímica Inu en una licitación convocada con fecha 27 de junio de 2002 por la Comisión Honoraria de Administración del Fondo Nacional de Recursos, con el objetivo de abaratamiento de los medicamentos, la referida empresa describe que "Luego de dicha experiencia, tanto la compareciente como la empresa HERIX siguieron coordinando y aunando esfuerzos para continuar con el objetivo de abaratamiento en los precios y esa es la razón -no otra- por la que ambas empresas ofertaron los mismos precios en los llamados aludidos por la coaccionada".

Por Resolución N° 62/011 de 13 de junio de 2011 se da por finalizada la investigación y se da vista a las partes de un proyecto de resolución, que no es evacuado.

La Comisión de Defensa de la Competencia concluye que la licitación pública convocada por la Comisión Honoraria de Administración del Fondo Nacional de Recursos es objeto de un tratamiento diverso al de las convocadas por la Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado, por dos razones: la primera es que la comparecencia del consorcio se hizo de manera pública y en forma explícita, además de resultar amparada por las condiciones del llamado; y la segunda por considerar que de acuerdo a la fecha de la licitación y la de la presentación de la denuncia, se está frente a un plazo de prescripción de las acciones.

Por otra parte, la Comisión encuentra que las empresas Laboratorio Fármaco Uruguayo y Herix han incurrido en violación de las disposiciones de las leyes 17.243 de 29 de junio de 2000, 17.296 de 21 de febrero de 2001 y 18.159 de 20 de julio de 2007 al comparecer en forma coordinada a las licitaciones públicas 01/2004, 10/2004, 01007/2007 y 113/2007, convocadas por UCAMAE entre los años 2004 y 2007 para la adquisición de soluciones concentradas de hemodiálisis (bicarbonatadas y ácidas estándar y con sales), y dispone sancionar a ambas empresas con apercibimiento.

2.2.2. Investigaciones de oficio

Como sucedió en el año previo, en 2011 la prioridad de las actividades de investigación fueron los asuntos originados en denuncias. La única investigación de oficio iniciada en 2011 surgió como continuación de algunas consultas y denuncias que se habían recibido y tratado anteriormente.

A fines de año se seguía trabajando en esa investigación de oficio y en otra iniciada en 2010.

2.3. Consultas

Durante 2010 la Comisión recibió un total de 19 consultas, de las cuales 5 fueron formales y 14 informales.

Dado que las consultas formales tienen establecido el plazo máximo para su respuesta (30 días) y como las informales se responden generalmente en el momento, se resolvieron en el año 20 de las 21 consultas tratadas (las 19 ingresadas y 2 pendientes desde el año anterior) quedando sólo una pendiente al 31 de diciembre.

Si se analizan las consultas recibidas se las puede caracterizar tal como aparece en el Cuadro 3.

Cuadro 3 - Caracterización de las consultas 2011

TOTAL	20
GRADO DE FORMALIDAD	
Formales	6
Informales	14
TIPO DE CONSULTANTE	
Reguladores	1
Otros públicos	6
Empresas	7
Consumidores	2
Asesores	2
Asociados	2
CONSULTA POR CONDUCTA DE	
El propio consultante	3
Un competidor	4
Un proveedor	6
Un cliente	1
Un asesorado	1
Un regulado o administrado	3
Una asociación	2
CONSULTA POR CONDUCTA	
Actual	16
Futura	4

Como se observa en el cuadro 3, las más frecuentes han sido las consultas hechas por empresas privadas en relación a conductas actuales de sus competidores o proveedores. Pero también hubo consultas de organismos públicos, consumidores, asesores y miembros de asociaciones. Respecto a las conductas que fueron objeto de la consulta, éstas se refirieron al propio consultante, a un cliente o asesorado, a un regulado o “administrado” por un ente público o a una asociación (un club deportivo y un centro comercial). Y respecto al momento de la conducta, en 4 casos las consultas fueron “preventivas”, al referirse a conductas futuras.

El tipo de respuestas dadas a los consultantes, se sintetiza en el cuadro 4.

Cuadro 4 - Respuestas dadas a las consultas 2011.

TIPO DE RESPUESTA	CONSULTAS FORMALES	CONSULTAS INFORMALES	TOTAL
Sí habría indicios de prácticas ilegales	4	3	7
No habría indicios de prácticas ilegales	1	6	7
La información no es suficiente	1	5	6

Aunque las consultas se responden en base a información limitada y muchas veces parcial, en un tercio de los casos pudo concluirse que habría indicios de conductas ilegales. El resto se dividió en forma pareja entre los casos en que no se encontraron dichos indicios y los que no pudieron resolverse por falta de información. Dada la diferencia en información y tiempo de análisis entre las consultas formales y las informales, no es sorprendente que en estas últimas las proporciones de casos sin respuesta y con respuesta negativa sean relativamente superiores.

2.4. Medidas preparatorias.

La Ley autoriza a la Comisión a realizar estudios en el marco de medidas preparatorias. Estos estudios no implican necesariamente la investigación de la conducta de ningún posible infractor en particular, sino que pueden estar orientados a conocer la conformación y las prácticas que se realizan en algún mercado para orientar futuras acciones. Las medidas preparatorias pueden ser el paso previo a una investigación de oficio o bien pueden aportar elementos para acciones de promoción de la competencia.

El año se inició con 4 estudios en el marco de medidas preparatorias en curso. De ellos se finalizaron 2, en un caso dando origen a una investigación de oficio y en el otro a una acción de Promoción de la Competencia (se trata del estudio

sobre tres mercados de servicios profesionales que resultó en una recomendación de derogación de los respectivos aranceles profesionales).

En el período analizado se agregaron 4 medidas más, dos de las cuales se concluyeron. Una de éstas, referida a contratos celebrados entre la Asociación uruguaya de Fútbol y Tenfield S.A., finalizó con una recomendación en el marco de la Promoción de la Competencia. La otra, centrada en el estudio de las condiciones de operación de los prácticos de buques en los puertos, finalizó con la conclusión de que aunque existen limitaciones a la libre competencia en esta actividad, las mismas están establecidas en una Ley por razones de interés general, por lo que no se pueden considerar infracciones a la Ley de Competencia.

LOS ARANCELES PROFESIONALES

El 1º de diciembre de 2009 la Comisión inicia de oficio una medida preparatoria sobre la normativa de los Colegios y Asociaciones de Profesionales en el Uruguay, especialmente en relación a los aranceles profesionales. Motiva esta medida la importancia del sector de servicios profesionales, siendo un ámbito central para promover los valores de la competencia, en particular las principales profesiones que asesoran a las empresas, las cuales se priorizan en el estudio.

Se contrata una consultoría sobre los aranceles en los mercados de servicios profesionales, especialmente en los de Administrador, Abogado, Contador Público, Economista y Escribano Público. Los consultores analizan normas legales e internas e información de mercado y entrevistan a autoridades del Colegio de Abogados, de la Asociación de Escribanos y del Colegio de Contadores, Administradores y Economistas. La Comisión consulta individualmente a cada una de las tres asociaciones respecto a la existencia y justificación de los aranceles. Asimismo, convoca a representantes de las tres asociaciones a una reunión en la que se intercambian opiniones sobre la temática. Se envían comunicaciones al Poder Judicial, al Ministerio de Trabajo y a la Caja Notarial de Seguridad Social.

Las principales conclusiones de los estudios realizados son las siguientes:

1. Las tres asociaciones de profesionales analizadas tienen aranceles que regulan la forma en que sus afiliados fijan los honorarios correspondientes al ejercicio liberal de sus profesiones.
2. Los aranceles tienen obligatoriedad formal y establecen precios únicos o mínimos, constituyendo una recomendación que tiene por objeto restringir o distorsionar la competencia.
3. Las asociaciones no han demostrado que esas restricciones a la competencia generen ganancias de eficiencia económica cuyo beneficio sea trasladado a los consumidores.
4. Los argumentos según los cuales los aranceles benefician a los profesionales no son aceptables por la Comisión, la que debe velar por los intereses de los consumidores.
5. No es aceptable excluir a los profesionales de las normas que regulan los mercados en general y la Ley de Competencia en particular, ya que para que opere una excepción al principio de libre competencia deben darse dos condiciones: determinación por ley y existencia de razones de interés general, ninguna de las cuales se cumple en estos casos.
6. Para proporcionar a los clientes un marco de referencia de los honorarios que facilite la comparación de costos no es necesaria la fijación de un arancel, ya que existen otros métodos sin efectos anticompetitivos, como las encuestas de los honorarios efectivamente cobrados.
7. El argumento según el cual la no aplicación efectiva de los aranceles por parte de la mayoría de los profesionales haría innecesaria su derogación no es aceptable; si efectivamente los aranceles no tienen vigencia real sería más claro aún derogarlos.
8. Existen normas que establecen a los aranceles profesionales como uno de los criterios para que los Jueces calculen, por ejemplo, honorarios de peritos, pero esta misma necesidad puede ser satisfecha con escalas de honorarios que tengan como única finalidad aportar información al Poder Judicial pero sin el carácter de guías para la fijación de precios.
9. De acuerdo a la sugerencia de la Caja Notarial, sería posible que el aporte de los escribanos a dicha Caja siguiera efectuándose a partir de un ficto que no tenga el carácter de arancel.
10. Los aranceles profesionales responden a concepciones que fueron legítimas y predominantes durante mucho tiempo entre los profesionales uruguayos y sus clientes, por lo que los instrumentos más adecuados para asegurar la vigencia de la libre competencia deben ser, en primer lugar, los de promoción más que los orientados a sancionar a los responsables.

La Comisión resuelve (Res. N°49/011 del 10/5/11) dirigir a las tres asociaciones la instrucción obligatoria de derogar los respectivos aranceles, informando de ello a sus asociados. Se autoriza a la Asociación de Escribanos a seguir fijando el Arancel Oficial con la única finalidad de ser utilizado para la aportación a la Caja Notarial.

El Colegio de Contadores y el Colegio de Abogados cumplen la instrucción y derogan sus aranceles en setiembre y noviembre de 2011, respectivamente. Al 31/12/11 la Asociación de Escribanos no ha cumplido. Las tres asociaciones presentan recursos de revocación y jerárquico contra la Resolución N° 49/011. La Comisión confirma dicha resolución y el Ministerio de Economía y Finanzas deniega en forma ficta los recursos.

2.5. Control de concentraciones

En 2011 se recibieron 5 notificaciones de fusiones o concentraciones empresariales. A fines del año todavía había dos que debían completar la información que la Ley exige en esos casos. En ningún caso se trató de concentraciones que, por generar un monopolio de hecho, requirieran aprobación previa de la Comisión.

3. ACTIVIDADES DE PROMOCION Y RELACIONAMIENTO

3.1. Acciones de promoción de la competencia.

Una de las dos funciones centrales de la Comisión es estimular, facilitar y promover las acciones y normas que posibiliten la libre competencia. Esta actividad es denominada en otros países “abogacía de la competencia”. A diferencia de las acciones de investigación de prácticas anticompetitivas, que tienen un carácter cuasi-judicial, las de promoción apuntan fundamentalmente a mejorar el ambiente institucional y cultural. Los instrumentos utilizados tienen relación fundamentalmente con la difusión, la capacitación y las relaciones públicas.

A continuación se mencionan las acciones promocionales desarrolladas durante 2011. Debido a la prioridad asignada a la investigación de prácticas anticompetitivas, la mayor parte de las actividades promocionales surgieron a partir de demandas de otras organizaciones o personas, las que fueron respondidas en todos los casos.

3.1.1. Consultas de organismos públicos

Un área de acción de Promoción de la Competencia es el asesoramiento, por pedido o de oficio, que se realiza a los entes públicos en relación a los posibles efectos anticompetitivos de sus resoluciones o de las normas que establecen.

En el marco de las respuestas a consultas formales, que se informó en el punto 2.3, se incluyen 4 consultas de este tipo:

- Dos consultas del Ministerio de Economía respecto a la repercusión en los mercados internos de normas ya vigentes relativas al Comercio Exterior.

- Una consulta del Ministerio de Salud Pública en relación a una resolución cuestionada por particulares.
- Una consulta informal de la Dirección Nacional de Aduanas sobre un aspecto de una posible norma futura.

Tres de estas consultas fueron respondidas en el año, quedando una pendiente a fines del 2011.

3.1.2. Comunicaciones

Aunque no fue posible desarrollar el área comunicacional de la Comisión con el grado de profesionalización que sería conveniente, durante 2011 se realizaron algunas acciones imprescindibles.

3.1.2.1. Sitio *web*

Se mantuvo actualizado el sitio *web* de la Comisión, con la publicación de 23 resoluciones, 22 informes técnicos, 2 procedimientos, la participación en 5 eventos y la Memoria 2010.

También se efectuaron actualizaciones en la presentación de la página, para adaptarla a criterios generales del MEF.

3.1.2.2. Prensa

Aunque la Comisión no realizó una actividad proactiva ni planificada en el área de Comunicaciones, el interés de los medios de comunicación permitió que las actividades realizadas tuvieran una difusión significativa. A lo largo de 2011 la Comisión fue mencionada en un total de 75 notas aparecidas en las versiones impresas de 4 medios de prensa de circulación nacional (El País, Últimas Noticias, El Observador y Búsqueda). Esa cifra es dos veces y media mayor a las

30 menciones registradas en 2010. El incremento se explica, por una parte, por las 26 menciones a la medida preparatoria desarrollada en relación a los contratos AUF-Tenfield, que se produjeron en un plazo de pocas semanas. (La que tuvo, además, una muy importante repercusión en los medios electrónicos.)

Pero aún sin considerar las menciones a ese caso en particular, se produjo un incremento de más del 60% (de 30 menciones a 49) en el resto de los temas. En casi todos los casos se trató de comentarios periodísticos sobre asuntos en curso o finalizados (aunque se encuentran también menciones en editoriales y cartas de lectores, así como informaciones sobre actividades de la Comisión en general y sobre proyectos de ley que incluyen normas sobre la Comisión).

3.1.3. Otras actividades

- Taller Nacional sobre Propiedad Industrial y Política de Competencia

La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, conjuntamente con la Dirección Nacional de Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Organización Mundial de la Propiedad Industrial (OMPI) realizaron un taller de Propiedad Industrial y Competencia los días 12 y 13 de mayo de 2011. El objetivo del mismo fue promover la discusión en la materia y analizar la compleja relación existente entre Propiedad Industrial y Competencia. Contó con la presencia de representantes de diferentes instituciones nacionales, de expertos de la región y de la OMPI.

- Actividad Promocional en la Cámara de Industrias del Uruguay

El día 25 de julio se llevó a cabo en la Cámara de industrias del Uruguay una actividad de intercambio de información entre numerosos empresarios y el presidente de la Comisión, El Dr. Javier Gomensoro, en el marco del convenio firmado por ambas entidades en agosto de 2009. Se trataron diversos aspectos

de la normativa de defensa de la competencia vigente en Uruguay, algunos de los casos analizados por la Comisión, incluyendo consultas, concentraciones, investigaciones por denuncias y actuaciones de oficio. Se respondieron varias interrogantes y se produjo un intercambio de opiniones respecto a la temática de la competencia y los problemas concretos que afectan a distintos mercados.

3.2. Relaciones institucionales nacionales e internacionales.

De acuerdo a la Ley, la Comisión debe “Mantener relaciones con otros órganos de defensa de la competencia, nacionales o internacionales, y participar en los foros internacionales en que se discutan o negocien temas relativos a la competencia” (art. 26 lit I). En este sentido, la Comisión ha propiciado reuniones con los otros órganos nacionales de aplicación de la Ley de Competencia y sus integrantes han asistido a seminarios y foros internacionales. Se detallan a continuación las actividades en las cuales ha participado la Comisión en el año 2011.

3.2.1. MERCOSUR

La Comisión participó en las reuniones del Comité Técnico N° 5 sobre Defensa de la Competencia del MERCOSUR celebradas en el año en febrero en Asunción y en octubre en Montevideo, en las que se evaluó el programa de trabajo 2010, se formuló el programa de trabajo para 2011, se realizó un intercambio sobre criterios para crear una Base de Datos de casos relevantes para la región y se realizaron presentaciones por parte de las delegaciones, entre otros.

Durante 2011 se continuó participando en las reuniones de negociación del Grupo de Trabajo de Política de Competencia en el marco del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA en

relación a un posible tratado de libre comercio. La Ec. Luciana Macedo, como representante de Uruguay en dicho grupo, ha asistido a las negociaciones celebradas en Bruselas (14 al 18 de marzo), Asunción (2 al 6 de mayo), Bruselas (4 al 8 de julio) y Montevideo (7 al de noviembre). En los dos últimos CNB, realizados bajo la Presidencia Pro Témpore de Uruguay del MERCOSUR, los representantes de Uruguay fueron, además, los encargados de coordinar la negociación por MERCOSUR en los distintos grupos de trabajo.

3.2.2. Actividades internacionales

Aunque la ley de Competencia establece como una de las funciones de la Comisión el mantener relaciones con otros órganos de defensa de la competencia y participar en foros internacionales, las limitaciones presupuestales para viajes al exterior obligaron a priorizar aquellas actividades en los que era imprescindible la presencia de la Comisión y algunas que podían generar aportes potencialmente importantes para el desarrollo del organismo. Se pudo participar en los siguientes eventos:

(a) IX Curso de la Escuela Iberoamericana de Competencia, en Madrid, con la asistencia de dos técnicos de la Comisión.

(b) Participación en eventos internacionales de SELA y UNCTAD.

En la ciudad de Bogotá, Colombia, se llevaron a cabo dos eventos de carácter internacional

- La Reunión Anual del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), entre el 4 y el 5 de julio, en la cual estuvo presente el Presidente de la Comisión, el Dr. Javier Gomensoro, quien presentó un trabajo vinculado a la relación entre políticas públicas y defensa de la competencia.

- La Reunión Anual del Programa COMPAL II, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD), del 6 al 8 de julio. COMPAL es un programa de UNCTAD que apunta al fortalecimiento de las políticas de defensa del consumidor y de la competencia a través de acciones de capacitación y asistencia técnica. En esta ocasión el Dr. Gomensoro suscribió un memorandum de entendimiento, sujeto a ratificación del gobierno uruguayo, para el ingreso de Uruguay a COMPAL II. Allí el representante de la Comisión presentó el balance del trabajo de investigación de los servicios profesionales y sus aranceles, que había sido apoyada por COMPAL a través de recursos para una consultoría.

(c) Participación en el IX Foro Latinoamericano de Competencia y en el Foro Iberoamericano de Competencia.

Del 13 al 15 de setiembre se desarrollaron los Foros Latinoamericano e Iberoamericano de Competencia en la ciudad de Bogotá en los cuales participó la Comisionada Luciana Macedo, realizando una presentación en la sesión asuntos de competencia en el sector de transporte aéreo, relativa a la definición del mercado relevante en el referido sector.

(d) Participación en la misión de Naciones Unidas en Paraguay apoyando el diseño y la consideración legislativa de la normativa de defensa de la competencia.

Entre el 6 y el 10 de junio se desarrolló en la ciudad de Asunción del Paraguay una misión de naciones Unidas, en el marco del Programa COMPAL, para asistir a las autoridades de dicho país en el diseño y trámite parlamentario de una ley de defensa de la competencia. Entre las autoridades de competencia de varios países que fueron invitadas a participar estuvo el presidente de la Comisión uruguayo, el Dr. Javier Gomensoro. En varias instancias de trabajo con representantes de los sectores público y privado se colaboró en la

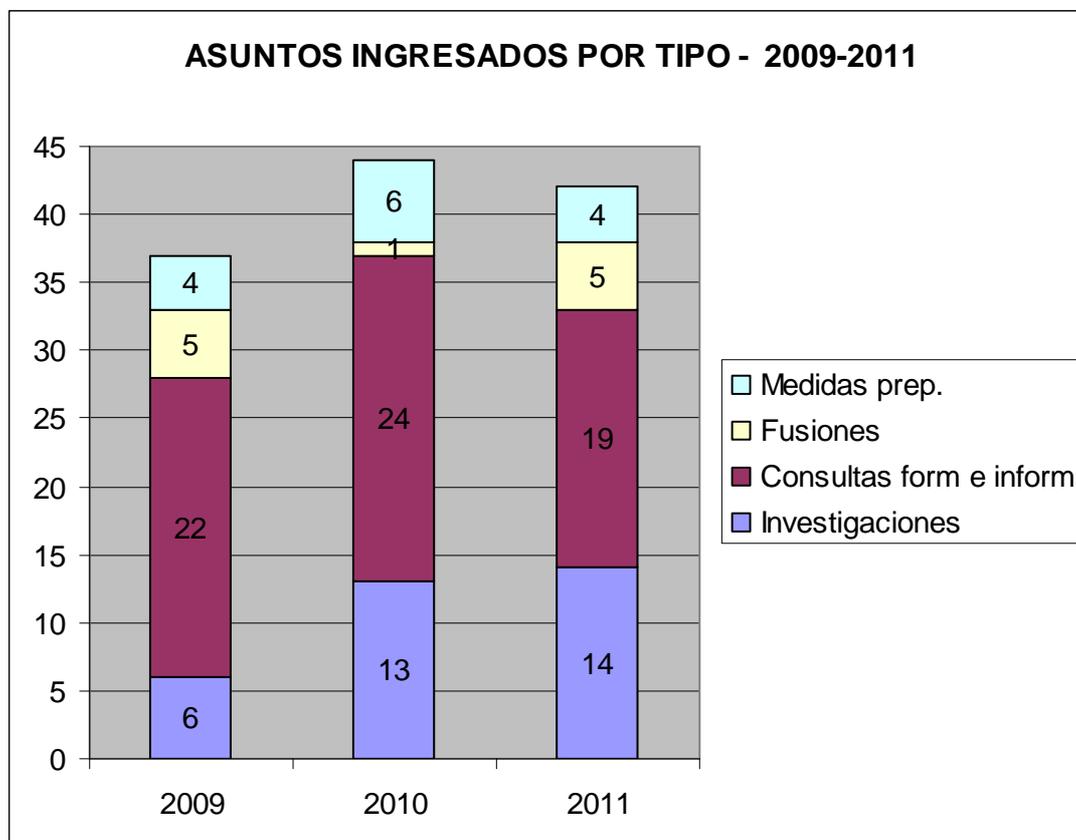
elaboración de un anteproyecto de ley de defensa de la competencia, que será sometido a la consideración del Congreso Paraguayo. En este marco, la experiencia uruguaya resultó de mucha utilidad, dadas las similitudes entre Paraguay y Uruguay, llegándose a tomar la institucionalidad uruguaya y las normas uruguayas sobre prácticas prohibidas, aplicación de la regla de la razón y sanciones como base para el diseño de esos componentes del anteproyecto.

4. EVOLUCION DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS EN 2009-2011

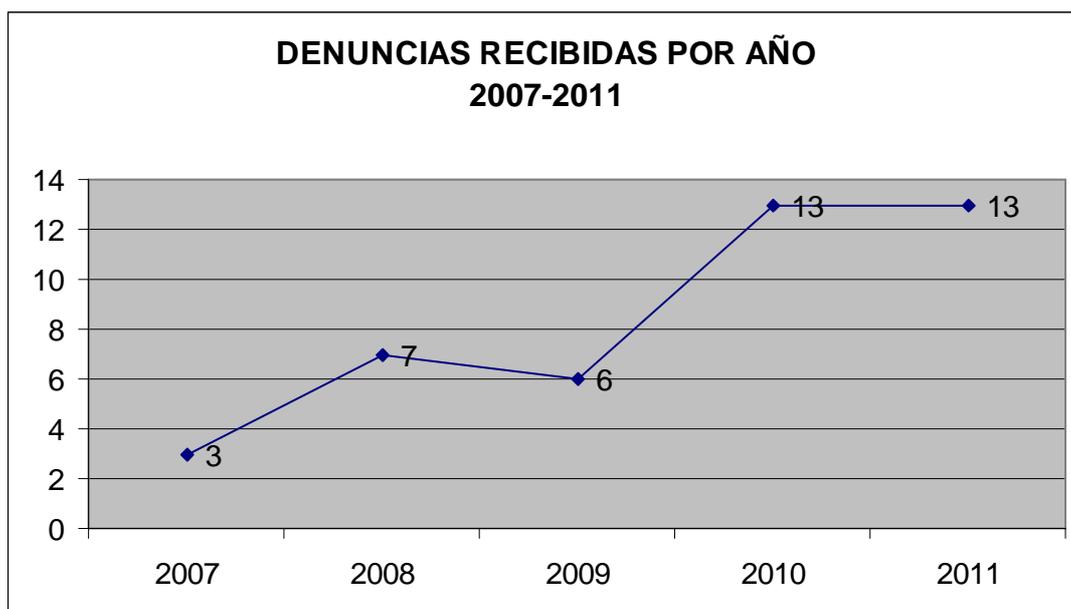
Al cumplirse casi tres años de funcionamiento de la Comisión, y habiéndose tratado un total de 83 asuntos formales, es posible ya preguntarse si es posible detectar algunas tendencias en la evolución de las actividades desarrolladas y sus resultados.

Respecto al total de los asuntos formales ingresados: en los tres años se mantienen, con pequeñas variaciones, en un entorno de los 40, siendo aproximadamente la mitad de ellos consultas. En particular, respecto a la investigación de prácticas anticompetitivas, se mantuvo en 2011 el crecimiento que se dio en 2010, especialmente a partir del aumento de las denuncias recibidas.

Gráfica 4

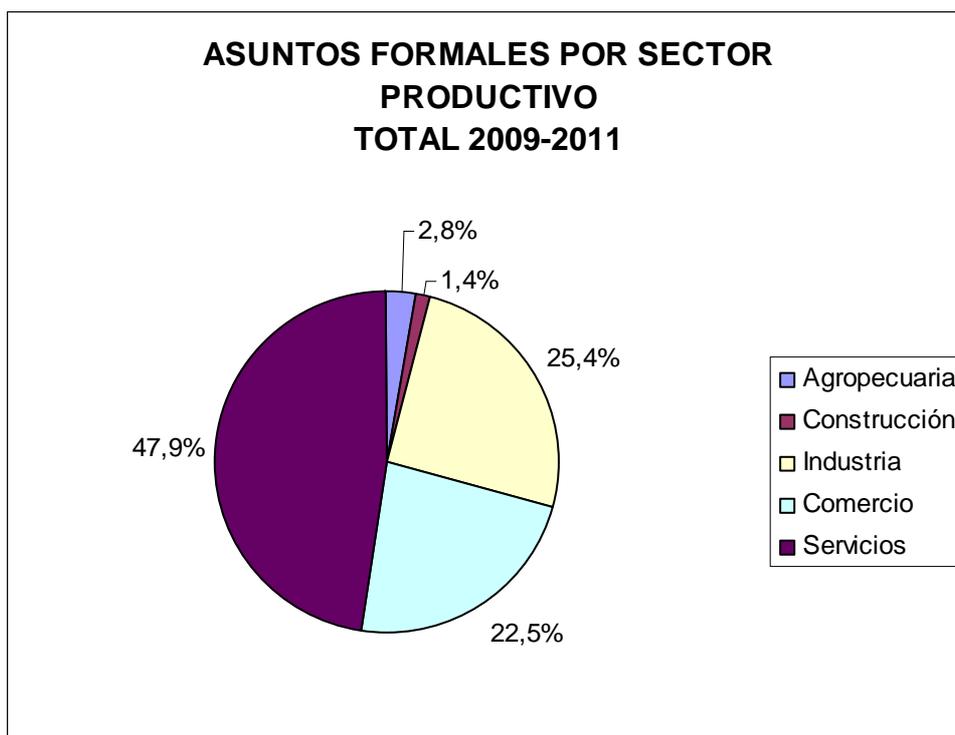


Gráfica 5



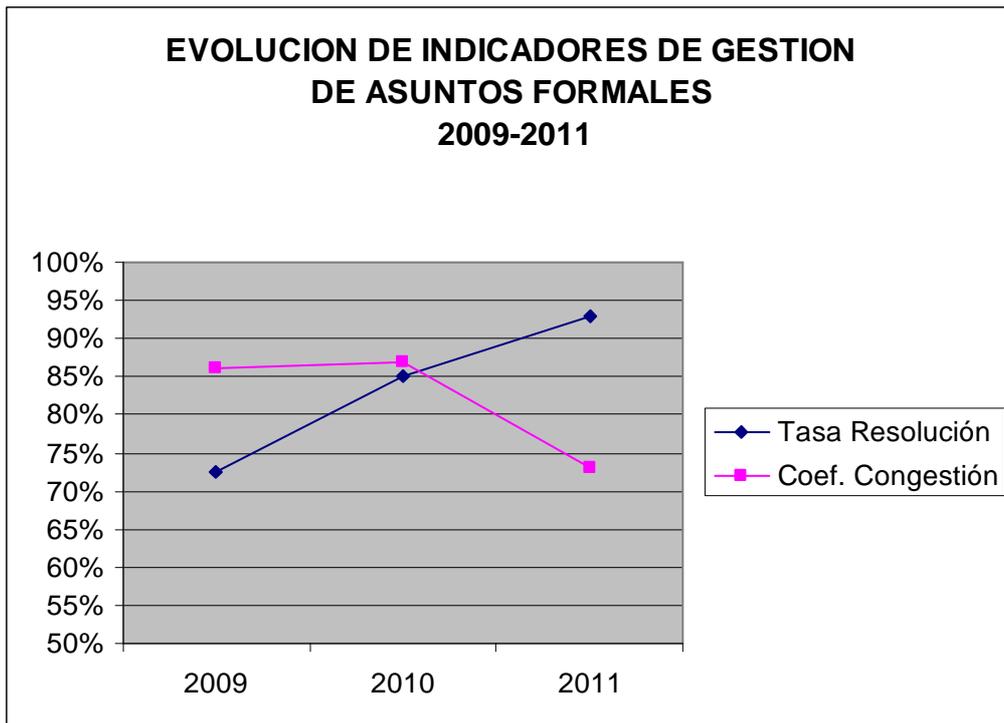
Respecto a la distribución de la demanda por sectores económicos, en los asuntos formales tratados se puede detectar una predominancia de aquellos en los que las empresas respecto a las que se presenta la denuncia, la consulta o se inicia la medida preparatoria actúan en el Sector de Servicios no comerciales, con casi la mitad del total. La Industria Manufacturera y el Comercio están representados en este total en un orden de magnitud similar (25% y 23% respectivamente), mientras que las cantidades de asuntos relacionados con empresas agropecuarias y de la Construcción son marginales, estando claramente subrepresentadas en relación a su importancia en la economía nacional.

Gráfica 6



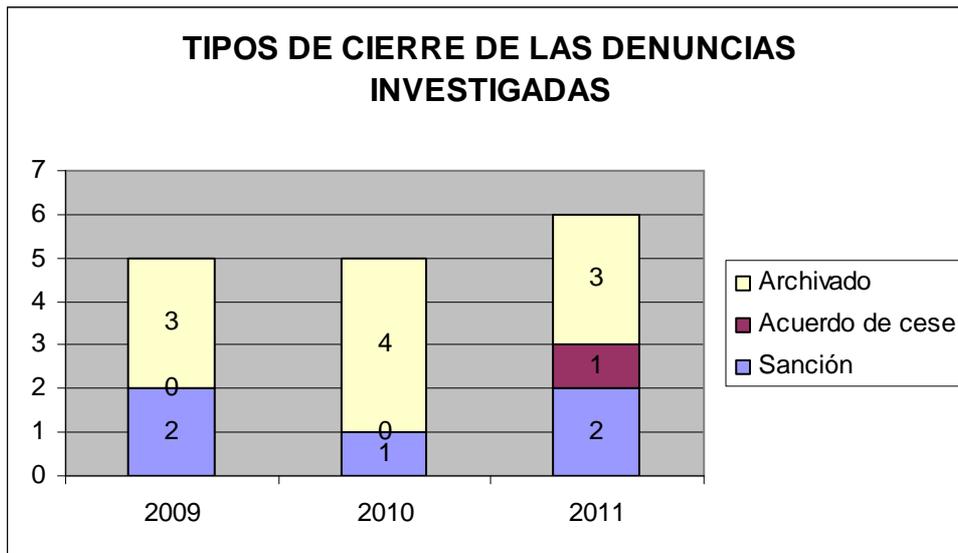
En cuanto a los resultados del tratamiento de los asuntos, en primer lugar se puede notar una tendencia a la mejoría en los indicadores de celeridad en la resolución: la Tasa de Resolución se eleva (desde el 73 % en 2009, al 85 % en 2010 y al 93 % en 2011) y el Coeficiente de Congestión se reduce (de poco más del 85% en 2009 y 2010 al 77 % en 2011). Parece bastante clara la explicación de esta mejoría a partir del incremento del número de técnicos de la Comisión a lo largo de esos tres años.

Gráfica 7



Respecto a la modalidad de cierre de los asuntos estudiados, en particular de las denuncias pertinentes, se puede ver que en el conjunto de los 3 años se logró confirmar y sancionar la existencia de conductas ilegales en un 24% de los casos, que se dieron acuerdos de cese de conductas previamente a su sanción en el 12% y que en el resto se descartaron las ilegalidades o bien no se pudo comprobar si las denuncias tenían o no bases reales.

Gráfica 8



La proporción de casos con sanción es similar a la que se da internacionalmente. En España, por ejemplo, la Comisión Nacional de Competencia confirmó y sancionó ilegalidades en un 21% de los casos y avaló convenios de cese en un 8%, durante los últimos tres ejercicios anuales.