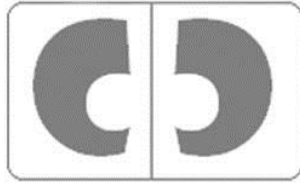




JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Informe No 28/2015

Montevideo, 13 de Mayo de 2015.

ASUNTO N°10/2014: APLICACIONES PARA SOLICITAR SERVICIO DE TAXÍMETRO - INVESTIGACIÓN DE OFICIO.

1. ANTECEDENTES.

Luego de emitida la Resolución N° 22/015 de fecha 19 de marzo de 2015, en la cual la Comisión resuelve considerar finalizada la presente investigación, dando vista al Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay del proyecto de resolución final que luce a fojas 140 a 141 vto., y de recibida la evacuación de vista por parte de CPATU (fojas 152 a 170), vuelven las presentes actuaciones para informe económico y jurídico, con el fin de evaluar las argumentaciones formuladas por el Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay en dicho escrito.

2. ANÁLISIS.

2.1. Del Proyecto de Resolución.

Por medio de Resolución número 22/2015 de fecha 19 de marzo de 2015 la Comisión emitió Proyecto de Resolución del expediente que nos ocupa, según el cual se resolvió:

- 1) *Disponer el cese inmediato de la conducta de prohibición e imposición de sanciones a todos los afiliados al Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (C.P.A.T.U) por utilizar de cualquier modo otros medios de pedido de vehículos diferentes*

a los desarrollados o promovidos por dicha gremial, quedando permitido el libre uso de cualquiera de ellos.

- 2) Aplicar el Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay una multa equivalente a UI 100.000 (cien mil unidades indexadas)*
- 3) Disponer el archivo de las presentes actuaciones.*
- 4) Comuníquese, etc.*

Dicha Resolución fue notificada al interesado el día 27 de marzo de 2015, quien evacuó la misma en tiempo y forma el día 17 de abril de 2015.

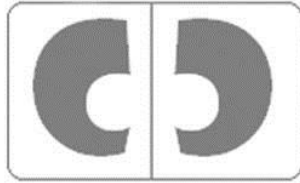
2.2. De los Argumentos esgrimidos por la Administrada en general.

En dicha comparecencia la Administrada manifiesta que: *"...fueron incorporados al expediente extractos de periódicos con titulares tales como; "Gremial del Taxi sanciono 30 taxistas", lo que como se verá no se condice de modo alguno con la realidad." Agrega que: "Como podrá advertirse los titulares de las notas ni siquiera se condicen con los contenidos de éstas, habiendo sido incorporados al expediente y considerados por la Comisión como prueba de conducta asumida por la compareciente. Y adicionalmente manifiesta que: "Si bien es cierto que se aplicó sanción, no lo es el hecho de que fueron 30 los propietarios de taxímetros sancionados, como tampoco lo es que la sanción impuesta tuviera una duración de 5 días".*

No se entiende de recibo el fundamento planteado ya que la prueba tomada en consideración a efectos de la constatación de la conducta anticompetitiva no se basa en los titulares sino en el contenido de dicha información, todo lo cual además, en el transcurso de la investigación fuera expresamente ratificado por el Presidente de la Gremial, por el letrado firmante en sus sucesivas comparecencias, y por medio de la prueba por ellos agregada en el expediente. A saber: *"Al pasar la primer reacción "en caliente", comprendimos que la forma de reacciona (sic) frente a esta nueva tecnología no podía ser la de intentar obstaculizar su ingreso, sino crear nuestra propia aplicación, para que compita con estas, permitiendo conservar en lo posible la fuente laboral y brindando en última instancia al usuario un servicio más, que le dé otras opciones para solicitar los vehículos." (Fs. 43 numeral XVII); "En tal sentido, nuestra respuesta de reconocimiento de haber incurrido en una reacción espontánea de protección de un servicio público, de una herramienta esencial para su desarrollo y de las fuentes de trabajo, pero descuidando que la forma no era la de pretender que no se usaran las aplicaciones, sino en todo caso ingresar en ese mercado a competir en condiciones de igualdad" (Fs. 44 numeral XVIII); "A*



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

continuación el Presidente Oscar Dourado concede la palabra al socio Gabriel Rodríguez ya que en la Asamblea anterior omitió dársela. El socio manifiesta que está totalmente de acuerdo con que "Patronal" tenga su aplicación y se compromete a usarla. Señala que considera haber sido injustamente suspendido por utilizar la aplicación Easy Taxi y que él lo único que no aceptó fue firmar un convenio de fidelidad"; "Ante la pregunta de la periodista de si los taximetristas son libres de usarlo, responde que sí pero que la patronal está controlando que no lo usen, le solicitan que baje la aplicación, que no la use más y de ser reiterativo aplican una sanción de 5 días; y "Las aludidas notas refieren mayormente a declaraciones efectuadas por el Presidente de la gremial Sr. Oscar Dourado, quien en defensa de los intereses de ésta, impulsado por las circunstancias del momento, procurando que sus afiliados no hagan uso de la utilización de la aplicación de easy taxi, apelando al sentido común de éstos y aspirando a que entiendan que inexorablemente tal utilización solo puede concluir en un perjuicio a los usuarios, así como a los propietarios de taxímetros y por tanto también a los choferes; refiere a la aplicación de sanciones dispuestas por la Gremial a sus afiliados. (a fs. 153).

Por cuanto antecede, se niega enfáticamente que la Comisión haya fundado su sanción de forma descolgada, como lo manifiesta la Administrada, y que haya sido fundada en artículos periodísticos. La información que se desprende de dichos artículos, fue lo que permitió que la Comisión tomara conocimiento de los hechos de pública notoriedad que impulsaron su actuación de oficio, en el ejercicio de sus facultades legales, a efectos de investigar la existencia de presuntas conductas anticompetitivas.

Luego de ello y como viene de demostrarse en los párrafos que anteceden, en el curso de la investigación de la Comisión, la infractora reconoce la conducta que se le imputa.

Asimismo se diligenciaron otros medios de prueba como ser la solicitud de información a la Intendencia de Montevideo, a Safer Taxi, a Easy Taxi, e incluso a la presunta infractora, quien tuvo oportunidad de agregar la prueba que entendiese pertinente a efectos de ejercer su debida defensa.

Resulta importante destacar, que la cantidad e identidad de los usuarios sancionados y el nivel de la sanción, no tienen relevancia a los efectos del objetivo por el cual debe velar esta Comisión, entendiéndose suficiente el hecho de constatarse las mismas, para la configuración de la conducta anticompetitiva a los efectos de la Ley 18.159.

En el mismo sentido, el Administrado afirma e insiste en que *“No resulta por tanto acreditado en expediente ni la (sic) sanciones impuestas ni en que consistieron las mismas”*. Dicha información es incorrecta, ya que la existencia de las sanciones resulta de fs. 133 vuelto (...“quizás no superemos las 30 personas sancionadas...”), y son nuevamente asumidas (demostración de la contradicción en la que entra la propia Administrada en sus dichos) en el mismo escrito de evacuación de vista en fs. 154 (*“Si bien es cierto que se aplicó sanción...”*).

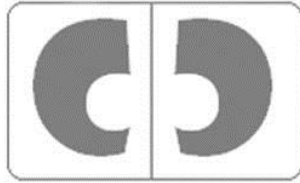
A fs. 155 C.P.A.T.U manifiesta que: *“... las sanciones aplicadas no surgen ni de fs. 115 ni de fs. 116, por cuanto esta última no tiene contenido alguno, mientras que la de fs. 115 no refiere a sanción alguna.”* Llama la atención las contradicciones en las que entra el Administrado en sus propias manifestaciones que lucen en el expediente, ya que los documentos aludidos son documentos agregados por la propia Administrada y en el escrito en el que se presenta, describe dicha documentación como “4) Descargos a sanciones aplicadas” (Fs. 111). Cómo puede decir que dicha documentación no puede demostrar que sea referente a la aplicación de sanciones, cuando al agregarla la identificó como *“Descargos a sanciones aplicadas”*?

Por otro lado, en el escrito de evacuación de vista el compareciente confunde los conceptos de: aplicación injustificada de las sanciones, con la obstaculización injustificada del acceso al mercado de potenciales entrantes al mismo a través de la aplicación de sanciones. Resulta de suma importancia realizar esta aclaración y distinción para disipar cualquier duda o confusión, ya que lo que la Comisión sanciona es la segunda de ellas, es decir, la obstaculización injustificada del acceso al mercado de potenciales entrantes al mismo por medio del mecanismo que utilizó la Gremial que fue la aplicación de sanciones a sus usuarios; que es diferente a decir que la ley de Defensa de la Competencia se viola por la aplicación injustificada de sanciones.

Respecto a la justificación o no de las sanciones, las mismas no fueron calificadas por la Comisión, porque excede sus competencias. La aclaración no resulta abundante ya que en el escrito la Administrada manifiesta: *“La Comisión entiende que se violaría con la*



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

aplicación injustificada de las sanciones el literal G de la ley 18.159” (Fs. 155), cuando eso no es lo que ha concluido la Comisión.

Por otra parte, no se comparte el argumento de la Administrada en el sentido de tratar de justificar la obstaculización del ingreso al mercado de potenciales competidores, en el hecho de que se realiza dicha práctica con el fin de velar por los intereses de los agremiados y en el interés de trabajar en un mercado regulado.

No se desconoce el derecho de las agremiaciones de velar por los intereses de los agremiados, ya que ese es el fin último de dichas instituciones, pero dicho fin no puede ser la justificación de todo medio para lograrlo; dichos medios deben ser legítimos y no contrarios a Derecho.

La medida de regular el mercado de aplicaciones para solicitar taxímetros no es un tema que deba tratarse en el ámbito de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. El hecho de que se considere necesaria una mayor regulación para el mercado relevante, no implica que las aplicaciones dejen de tener un importante valor agregado para los consumidores.

La Administrada pretende excusar su conducta anticompetitiva en cuestiones como la presunta falta de seguridad que generan estas aplicaciones a los usuarios, olvidando que la calificación de asuntos como de interés general y su correlativa regulación corresponde al legislador, y que serán en última instancia los consumidores quienes evaluarán dicha circunstancia y en definitiva optarán o no por dicho servicio. Reiteramos que la función de la Comisión consiste en asegurar al consumidor las posibilidades de opción, en el entendido de que frente a esas opciones, el mercado se regulará naturalmente.

La Administrada manifiesta que no está en contra de la utilización de aplicaciones para teléfonos inteligentes, siempre que ello esté regulado, desconociendo justamente que la función de la Comisión radica en proteger la libre competencia entre los potenciales

competidores, ya que ello deriva en un resultado beneficioso para los consumidores y usuarios.

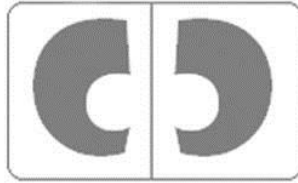
Respecto al argumento de la Administrada referente a que la Comisión no respeta el principio de igualdad al admitir el ingreso al mercado de una aplicación no regulada, resulta importante aclarar que no es la Comisión quien admite o rechaza el ingreso de un competidor al mercado, sino quien lo protege de las obstaculizaciones que ejercen los demás agentes frente a su ingreso. No es función de la Comisión permitir el ingreso de competidores, tal como parece manifestarlo C.P.A.T.U a fs. 158, ni tampoco lo es, el fomentar la igualdad de los competidores. La norma que citan para argüir que la Comisión desconoce el principio de igualdad, no refiere a la igualdad de los competidores, sino a una especie dentro de ese género, que refiere a la igualdad en el acceso de empresas y productos a los mercados, motivo por el cual justamente se ha resuelto sancionar la conducta de la infractora.

Resulta importante destacar que la ley que regula la materia que nos convoca, es una ley de orden público, y es dicha ley la que establece que todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia (excepto las limitaciones establecidas por la ley por razones de interés general), y tiene por objeto fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, por medio de la defensa de la competencia, no siendo de la órbita de esta oficina las cuestiones relaciones a la competencia desleal o la protección de datos personales; ambos temas referidos por la Administrada en su escrito. Se realiza el resaltado ya que parecería que la Administrada entiende que esta oficina tiene la función de la protección de los consumidores en todos sus aspectos, cuando ello no es así, ya que de ello se ocupa el “*Área de Defensa del Consumidor*”. Tal como lo expresa la ley la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia tiene el deber de fomentar el bienestar del consumidor a través de la protección de la defensa de la competencia.

Respecto a la prueba agregada por la Administrada en el expediente, que acreditaría la desprotección de los pasajeros usuarios de la aplicación “UBER”, nos limitaremos a señalar que dicha aplicación tiene otras características que no la hacen asimilable a las que tenemos en nuestro país y que fueron objeto de esta investigación, y que dicha prueba no puede ser considerada, como lo pretende quien la ofrece, en el sentido de que dicha aplicación se sitúa al margen de la ley que regula a los conductores y protege a los



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

consumidores, ya que a esa conclusión se habría arribado en España y Alemania, no pudiendo trasladarse con tanta facilidad a nuestro país, por cuanto los regímenes normativos son diferentes. Tampoco logra conmovir las conclusiones de la Comisión, la prueba agregada en ésta oportunidad referente a la nota del Diario de Perú. En este punto también es menester aclarar que no se debe confundir el servicio de intermediación para acceder al transporte por medio de taxímetro, con el servicio de transporte en sí, ya que el mercado relevante definido en este expediente refiere a las aplicaciones para el acceso al servicio de taxímetro, y no al servicio de transporte de pasajeros en general, debiendo éste último ser brindado de acuerdo a la normativa vigente.

La Administrada entiende que: *“... es menester cuestionar las afirmaciones contenidas en los informes elaborados por la Comisión, por cuanto las mismas carecen de fundamento legal alguno, tratándose de apreciaciones de los miembros de la comisión, sin prueba alguna en definitiva de que el ingreso de la aplicación resulta más beneficioso al servicio”* Fs. 164. Sobre esta afirmación resulta necesario aclarar que se desconoce y rechaza expresamente la misma, encontrándose la investigación y su resultado respaldados en las bases legales específicas de la materia de defensa de la competencia (Ley 18.159 y DL 404/007). Y finalmente cabe agregar que la Administrada confunde una vez más al decir que la Comisión sanciona sin prueba de que el ingreso de la aplicación resulta más beneficioso al servicio, como si se tratara de un órgano con competencias sobre el análisis de la calidad de los bienes y servicios.

2.3. Sobre las consideraciones acerca del mercado relevante.

C.P.A.T.U. afirma en la evacuación de vista presentada que: *“Lo que resulta a nuestro entender erróneo, es la apreciación acerca que por ser un mercado de redes, no quedaría comprendido dentro del mercado relevante.”* fs. 161. Evidentemente estamos frente a una mala

interpretación de la definición del mercado relevante realizada por esta Comisión. El mercado relevante fue definido en informe N° 5/2015 como *“los servicios de intermediación para el transporte de taxímetro en el departamento de Montevideo.”*, dentro de los cuales obviamente quedan incluidas las aplicaciones para celulares. El mercado relevante se define para cada caso en particular. En definitiva se está definiendo un mercado relevante para el caso del presente expediente, denominado *“Aplicaciones para solicitar servicio de taxímetro”* por lo tanto, es impensable que definamos un mercado relevante, excluyendo del mismo a la actividad que nos ocupa. En el mencionado informe no se excluye de ninguna manera a las aplicaciones para celulares, ni del mercado de intermediación en la solicitud de taxímetros ni mucho menos del mercado relevante, ya que el mismo fue definido con la finalidad de enmarcar dichas aplicaciones en un mercado, conjuntamente con otras modalidades que puedan ser sustitutas de ésta, más allá de que puedan tener o no características de economía de red.

Más adelante en la evacuación de vista se preguntan: *“¿de donde se concluye que las apps quedan fuera del mercado de la mediación?”* (fs. 162) Pregunta que resulta desconcertante, partiendo de la base de que en todo momento se las trató como una forma alternativa de intermediación entre consumidores que buscan tomar un taxi y los correspondientes vehículos con taxímetro. El análisis del informe N°5/015 comienza diciendo a fs. 124: *“La actividad que aquí nos ocupa se desarrolla en la etapa de intermediación a la que recurren los consumidores a la hora de requerir un servicio de taxímetro.”* Y esto mismo se reafirma más adelante a fs. 125: *“Para situarnos en el caso que nos ocupa debemos enfocarnos en lo que respecta a servicios de intermediación de transporte de taxímetros (...)”*

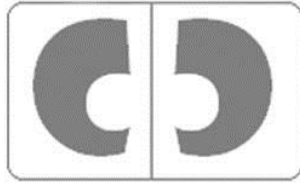
Como conclusión a las afirmaciones y cuestionamientos derivados de la evacuación de vista entendemos que la compareciente no realizó una adecuada interpretación de los informes técnicos.

Dejamos constancia entonces que el mercado relevante definido para el presente expediente incluye servicios de intermediación con características de economías de red, para el transporte de taxímetro, dentro de los cuales se encuentran las aplicaciones para teléfonos inteligentes.

2.4. En lo que refiere a la sanción.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Respecto al monto de la sanción, calificada por el Administrado como *“exorbitante”*, *“desproporcionada en relación a la falta”* y al supuesto dogma instaurado en la doctrina y la jurisprudencia consistente en entender que la Administración tiene discrecionalidad en cierta medida de establecer el quantum de la sanción, entendemos que dicho razonamiento ni siquiera es aplicable ya que el monto de la sanción está limitado por la propia ley (art. 17), habiéndose aplicado el monto mínimo de multa por ella previsto.

A modo de conclusión y a juicio de estas Asesoras, los argumentos esgrimidos en el escrito de evacuación de vista, no alteran de forma alguna las conclusiones a las que se arribara como consecuencia de la presente investigación plasmada en el Proyecto de Resolución.

3. CONCLUSIONES

Por las razones y fundamentos expuestos en el capítulo de Análisis a juicio de estas asesoras es del caso dictar resolución final conforme a las conclusiones enunciadas en el proyecto de resolución.