



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay  
Ministerio de Economía y Finanzas

# Sector Público y Libre Competencia

Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

El presente trabajo es un aporte de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia para los organismos e instituciones del Sector Público. El mismo pretende sensibilizar a los tomadores de decisiones sobre los beneficios de la competencia en los mercados, brindándoles recomendaciones aplicables a las actividades desarrolladas por ellos para apoyar el cumplimiento de la normativa de libre competencia.

La Guía de Sector Público y Libre Competencia es una herramienta diseñada desde el Sector Público que busca ser un instrumento de referencia para los organismos que poseen potestad normativa y regulatoria a fin de minimizar la distorsión sobre los incentivos económicos y favorecer el libre juego de los distintos agentes en los mercados.

Es importante que los organismos del Sector Público, en el ejercicio de sus funciones normativas y regulatorias, consideren los potenciales impactos de sus decisiones en la libre competencia en los mercados. Pueden reducir las restricciones innecesarias que introducen ciertas normativas y regulaciones, realizando un examen del impacto de sus actuaciones sobre la competencia en los mercados. Siguiendo los pasos de la evaluación de impacto que se describe, los organismos del Sector Público pueden proteger y fomentar la competencia en los diferentes mercados, con el consiguiente beneficio para los consumidores y la sociedad en general.

Desde ya les invitamos a consultar y difundir este documento que esperamos sea una contribución a una política regulatoria eficiente y menos distorsiva de la competencia.

Dra. Natalia Jul

Ec. Luciana Macedo

Dra. Alejandra Giuffra

# Contenido

1. Sobre la Guía de Libre Competencia y Sector Público .....	5
2. Importancia de la competencia y beneficios de la misma para la economía en general.....	6
2.1. ¿Qué es la competencia?.....	6
2.2. ¿Por qué es importante la competencia en los mercados? .....	6
2.3. ¿Existe en Uruguay normativa sobre Defensa de la Competencia? .....	6
2.4. ¿Cuál es el órgano de aplicación en materia de Defensa de la Competencia? .....	8
2.5. ¿A quiénes alcanza la Ley de Defensa de la Competencia? .....	8
2.6. ¿Cuáles son los cometidos de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia? .....	8
3. El rol del Sector Público en la economía .....	9
4. Herramienta para evaluar los efectos de la actuación del Sector Público sobre la competencia.....	11
5. Actuaciones del Sector Público que afectan el funcionamiento de los mercados .....	17
6. Síntesis .....	18



# 1. Sobre la Guía de Libre Competencia y Sector Público

Esta Guía está dirigida a aquellos organismos e instituciones del Sector Público que en el ejercicio de su potestad normativa y regulatoria pueden afectar, directa o potencialmente la competencia en los mercados, y en consecuencia, afectar el bienestar de los consumidores.

Los organismos del Sector Público, en este rol regulador, establecen el marco jurídico e institucional en el cual operan los mercados. Es importante que los organismos del Sector Público, en el ejercicio de sus funciones, consideren los potenciales impactos de sus decisiones en la libre competencia en los mercados.

A través de la Guía se pretende sensibilizar a los tomadores de decisión sobre los beneficios de la competencia en los mercados, ofreciéndoles recomendaciones aplicables a las actividades desarrolladas por ellos, así como herramientas para evaluar el impacto de su actuación desde una perspectiva de defensa de la competencia.

La Guía explicita los beneficios de realizar un análisis del impacto de las distintas medidas de política sobre el funcionamiento de los mercados. Las regulaciones o normas a emitir pueden evaluarse desde un punto de vista de defensa de la competencia, a efectos de aportar hacia un mejor funcionamiento de los mercados, incrementando la competencia y mejorando el desempeño de la economía en su conjunto. De esta manera, se busca que los organismos del Sector Público colaboren en el cumplimiento de la normativa de competencia.

Cabe destacar que la autoridad de competencia, al amparo del artículo 26 de la Ley N° 18.159, tiene facultades para emitir recomendaciones sobre regulaciones anticompetitivas vigentes o a estudio a organismos públicos, al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, a los Gobiernos Departamentales, etc. Más adelante, se presentan recomendaciones realizadas por la autoridad de competencia a organismos del Sector Público.

## 2. Importancia de la competencia y beneficios de la misma para la economía en general

### 2.1. ¿Qué es la competencia?

La competencia es una contienda comercial por la cual distintos agentes económicos, que ofrecen productos o servicios, se disputan una misma clientela, buscando ganar mercado y maximizar utilidades. Para lograrlo buscan diferenciarse en su oferta, ya sea por su calidad, por el precio, o por cualquier otra condición o característica que pueda resultar atractiva para los clientes. Ese afán por diferenciarse suele convertirse en un beneficio para el consumidor, quien frente a una mayor variedad, tendrá la oportunidad de elegir la oferta que se adecue de mejor manera a sus necesidades, gustos o posibilidades.

### 2.2. ¿Por qué es importante la competencia en los mercados?

Porque fomenta que las empresas busquen mejorar las condiciones de los productos o servicios que ofrecen, lo cual beneficia al consumidor y repercute en el crecimiento económico del país, al dinamizar la economía y fomentar la innovación, el progreso tecnológico y la eficiencia de los agentes que actúan en la misma. Las empresas se esfuerzan por lograr una mayor calidad de productos y servicios que sus competidores. También pueden ofrecer precios más bajos, mejor atención, más variedad, o más información, entre otras cosas. Para lograr ofrecer mejor servicio a los compradores, las empresas renuevan los tipos de productos, las formas de producirlos y la atención a los clientes. La competencia, entonces, incentiva a las empresas a mejorar la calidad y/o a reducir sus precios.

### 2.3. ¿Existe en Uruguay normativa sobre Defensa de la Competencia?

La normativa de Defensa de la Competencia encuentra su origen en la Constitución de la República, especialmente en aquellos artículos que garantizan la libertad de comercio y empresa, el derecho a la igualdad y la propiedad. También se destacan algunas disposiciones que regulan puntos específicos tales como los monopolios y las organizaciones trustificadas (artículos N° 85 numeral 17 y N° 50, respectivamente). En el ámbito legal, la Ley N° 18.159 es la norma que regula integralmente la cuestión de la competencia al establecer prácticas prohibidas, un régimen de control de concentraciones, crear un órgano de control y aplicación (la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia), e instaurar un procedimiento administrativo de investigación y sanción para quienes cometan irregularidades. Dicha Ley fue reglamentada por el Decreto N° 404/007 y ambas normas son aplicadas desde el año 2007. Luego de más de diez años de vigencia, fue reformada por la Ley N° 19.833, promulgada el 20 de setiembre de 2019, que introduce un régimen obligatorio de autorización previa de concentraciones económicas (fusiones, adquisiciones, compra de empresas) por encima de cierto umbral de facturación. Asimismo, se modifica la regla de análisis para el caso de los llamados “cárteles de núcleo duro”, que

pasan a estudiarse bajo la regla “*per se*”, por lo cual no admiten ninguna justificación de razones de eficiencia.

La Ley N° 18.159 es de orden público, lo que implica que las disposiciones de la ley no pueden ser dejadas sin efecto por el acuerdo de las partes en contratos o convenciones particulares. Por tanto sus enunciados son irrenunciables.

Los principios enunciados en la Ley de Defensa de la Competencia son:

- **Principio de la libre competencia**

Artículo 2º: *“Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, y por razones de interés general”*

La normativa procura garantizar la libre competencia partiendo del supuesto que todos los proveedores y fabricantes de bienes y servicios, buscan su legítima ganancia. Si tienen competidores, no podrán abusar en materia de precios, dejar de innovar y prestar mejores servicios. Deben, por tanto, esforzarse para mejorar sus productos y atención al cliente, para obtener la preferencia en un mercado desafiante, donde otros agentes buscan lo mismo.

Existen limitaciones a este principio. Las excepciones al mismo deben estar establecidas por ley y por interés general. Así es como el Artículo 2 inciso 4º establece que el ejercicio de un derecho, facultad, o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley, no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante.

- **Principio de eficiencia**

Artículo 2º inciso 3: *“A efectos de valorar las prácticas, conductas o recomendaciones indicadas en el párrafo que antecede, el órgano de aplicación podrá tomar en cuenta si esas prácticas, conductas o recomendaciones generan ganancias de eficiencia económica de los sujetos, unidades económicas y empresas involucradas, la posibilidad de obtener las mismas a través de formas alternativas, y el beneficio que se traslada a los consumidores...”*

La eficiencia económica se encuentra consagrada en la Ley 18.159 como un principio a tener en cuenta para la valoración de conductas que objetivamente podrían calificarse como anticompetitivas. De esta forma, el legislador introduce un criterio valorativo de fundamental importancia para el estudio de las conductas.

- **Fomento al bienestar de los consumidores y usuarios**

Su finalidad es fomentar el bienestar de los consumidores, ofreciendo como herramienta la promoción y la defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de las condiciones de acceso a los mercados.

## 2.4. ¿Cuál es el órgano de aplicación en materia de Defensa de la Competencia?

Como regla general el órgano competente para el control y represión de prácticas anticompetitivas es la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, creado por el artículo 21 de la Ley N° 18.159. Sin embargo, en los sectores que están sometidos al control o superintendencia de órganos reguladores especializados, tales como el Banco Central del Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la protección y fomento de la competencia estarán a cargo de dichos órganos.

## 2.5. ¿A quiénes alcanza la Ley de Defensa de la Competencia?

A todas las personas, ya sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo. Asimismo, a quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero, en tanto desplieguen sus efectos en el territorio uruguayo.

Por lo tanto, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y otros organismos estatales son alcanzados por la misma.

## 2.6. ¿Cuáles son los cometidos de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia?

- Investigar denuncias de prácticas anticompetitivas realizadas ante la Comisión.
- Desarrollar de oficio investigaciones acerca de presuntas prácticas anticompetitivas.
- Control de concentraciones económicas.
- Promoción de la Competencia, que implica realizar estudios de mercados, recomendaciones sobre regulaciones anticompetitivas vigentes o a estudio a organismos públicos, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Gobiernos Departamentales, etc., recomendaciones de carácter general o sectorial, respecto a las modalidades de la competencia en el mercado, responder consultas que se le formulen respecto a prácticas concretas en los mercados.

### 3. El rol del Sector Público en la economía

La Guía se enfoca particularmente en el rol de regulador del Sector Público, en tanto generador de normativa.

La incidencia del Sector Público en la economía mediante la regulación de determinadas actividades económicas puede estar justificada por la existencia de fallas de mercado así como por la persecución de determinados objetivos públicos, pero ello no obsta a que al mismo tiempo se vele por mejores niveles de competencia entre agentes económicos.

En algunas oportunidades esas actuaciones del Sector Público pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo estrictamente necesario para conseguir sus objetivos. Estas distorsiones pueden ser de distinta naturaleza. Pueden tener su origen en el dictado de decretos, resoluciones, reglamentos que restrinjan la competencia en los mercados. Las distorsiones pueden también manifestarse en la imposición de formas concretas de organización de la provisión de bienes y servicios, como cuando se determina otorgar en exclusiva sin justificación, una concesión en lugar de recurrir a un sistema de autorizaciones para la provisión del servicio. O en la aparición de cargas administrativas desproporcionadas, generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. En otras ocasiones, las empresas o las agremiaciones pueden presionar al emisor de las regulaciones para que dicte normas favorables a sus intereses.

Como consecuencia, la competencia y el correcto funcionamiento de los mercados pueden verse afectados en perjuicio de los consumidores y con el consiguiente efecto adverso sobre los resultados macroeconómicos del país en términos de crecimiento y productividad. Por ello, es crucial asegurarse que haya intervención pública en los mercados sólo en los casos en que sea necesaria y esté justificada. Además, la intervención pública debe adecuarse a los principios de una buena práctica regulatoria<sup>1</sup>.

El Sector Público cumple un rol fundamental en pos de promover entornos competitivos en los mercados, por lo que debe regular de forma eficiente desde el punto de vista de la competencia. Esto es, debe evitar que sea el propio poder público el que, a través de sus actuaciones normativas o administrativas, introduzca restricciones injustificadas a la competencia.

De acuerdo a la autoridad de competencia de Reino Unido<sup>2</sup>, existe literatura que demuestra que la remoción de las restricciones regulatorias en los mercados puede tener un impacto positivo en la competencia. Agrega que existe fuerte evidencia de que bajos niveles de regulación de los mercados tiende a asociarse con mayor productividad. Por lo tanto, remover las restricciones a la competencia innecesarias o prevenir la introducción de regulaciones restrictivas puede asegurar el apoyo del gobierno a la competencia, la productividad y el crecimiento económico.

<sup>1</sup> Comisión Nacional de la Competencia (CNC), Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia, España, 2008. Disponible en [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185786\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185786_0.pdf)

<sup>2</sup> Competition & Markets Authority (CMA), Productivity and Competition: a summary of the evidence, Reino Unido, 2015. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/443448/Productivity\\_and\\_competition\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443448/Productivity_and_competition_report.pdf)

Por su parte, la Comisión Europea<sup>3</sup> distingue entre tres grandes categorías de normas que pueden resultar restrictivas de la competencia: las que eximen a ciertos mercados o sectores del régimen de competencia; las que directamente interfieren en la conducta comercial de los operadores, bien reduciendo el incentivo de los operadores a competir vigorosamente o bien limitando la manera en que éstos compiten y posicionan sus productos en relación a otros; y, finalmente, las que pueden interferir de manera indirecta en dicha conducta comercial al establecer barreras de entrada o favorecer a los operadores ya implantados en perjuicio de los nuevos entrantes.

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, Better Regulation: A Guide to Competition Screening, 2005.

## 4. Herramienta para evaluar los efectos de la actuación del Sector Público sobre la competencia

Sin cuestionar la intervención pública ante la presencia de fallas de mercado, o buscando determinados objetivos públicos a través del dictado de normas, en algunas ocasiones, éstas pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo necesario. Se busca minimizar la distorsión sobre los incentivos económicos y el libre juego de los distintos agentes en los mercados.

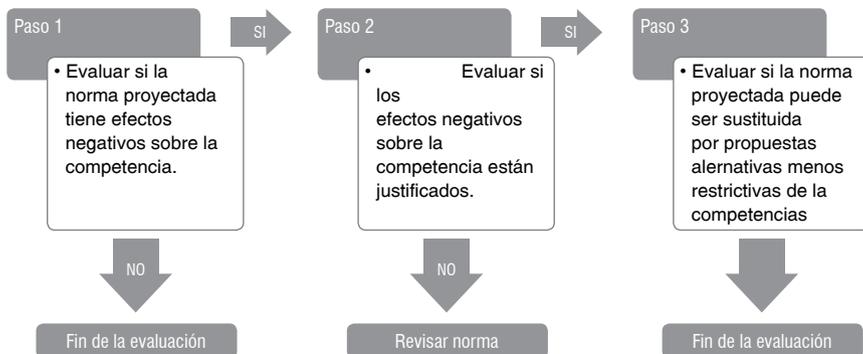
El Sector Público puede reducir las restricciones innecesarias realizando un examen del impacto de las actuaciones de los organismos sobre la competencia en los mercados. Este examen comprende evaluar las propuestas regulatorias; identificar las posibles alternativas, y valorar las consecuencias económicas derivadas de su aplicación.

La evaluación de impacto puede desarrollarse *ex-ante*, durante la etapa de diseño y elaboración de diversas reglamentaciones, políticas públicas sectoriales o cualquier actuación particular de los organismos del Sector Público en el ejercicio de sus funciones. Alternativamente, puede realizarse *ex-post*, al evaluar los efectos que distintos tipos de intervenciones del Sector Público tienen en los mercados.

La misma consiste de tres pasos. Primero, se debe identificar si la norma afecta o puede afectar negativamente a la competencia. Si no se identifica ninguna restricción a la competencia, el examen finaliza. En el caso que se restrinja la competencia, se procede al segundo paso. El mismo requiere evaluar si la norma está justificada. Si no se puede justificar la restricción a la competencia que introduce la norma, se debe revisar el proyecto. En el caso que se justifique la restricción a la competencia, se debe proceder al paso 3. Si de la revisión en la etapa anterior se concluye que la medida propuesta tiene efectos restrictivos de la competencia en los mercados y que la misma está justificada, los responsables deben considerar propuestas alternativas que permitan alcanzar el mismo objetivo de política pero con menores efectos adversos sobre la competencia.

La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia promueve la realización del análisis *ex-ante*, de manera preventiva. Por lo tanto, se describen los tres pasos a seguir en una evaluación de impacto de una norma previo a su aprobación. El mismo examen puede aplicarse para evaluar una norma ya existente.

## Evaluación de impacto.



### Paso 1.

Los responsables del diseño de las políticas públicas deben examinar los posibles efectos negativos sobre la competencia que la regulación prevista pudiera generar. Para ello es de suma utilidad la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>4</sup>, “Herramientas para evaluar la competencia”. Las Herramientas proveen una metodología general para identificar restricciones innecesarias y desarrollar políticas públicas alternativas, menos restrictivas pero capaces de alcanzar los objetivos planteados.

Uno de los principales elementos de las herramientas es la “Lista de Verificación de Competencia” que contiene una serie de preguntas simples para identificar las normas y regulaciones que potencialmente pueden limitar la competencia de manera innecesaria. Proporciona un método práctico para que los organismos que emiten regulaciones identifiquen restricciones competitivas importantes y, de ser posible, las eviten.

Se debe identificar, entonces, aquellos casos en que la norma proyectada puede afectar negativamente a la competencia. Los que proponen la norma deben realizar cuatro preguntas sobre la regulación, las cuales integran la “Lista de Verificación de Competencia” de la OCDE:

#### 1. ¿Limita el número o variedad de operadores en el mercado?

La limitación del número de operadores genera un riesgo de creación de poder de mercado y de reducción de la rivalidad competitiva. Al reducirse el número de operadores, aumenta la probabilidad de cooperación (o colusión) entre ellos, incrementándose así la capacidad de elevar los precios. La reducción en la rivalidad puede disminuir los incentivos de satisfacer la demanda del consumidor con eficacia reduciendo la eficiencia económica a largo plazo. El poder de mercado puede llevar a mayores precios, menor calidad y menos innovación.

<sup>4</sup> Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), Herramientas para la evaluación de la competencia, Volumen I: Principios, 2010.

## **2. ¿Limita la capacidad de los operadores para competir?**

Las regulaciones tienen el potencial de afectar la capacidad de competencia de los operadores de diversas formas. Entre ellas destacan las limitaciones a la publicidad y las estrategias de comercialización, el establecimiento de normas de calidad para productos o servicios y los controles de precios a los que se vende un bien o servicio. Estos límites pueden reducir la intensidad y las dimensiones de la rivalidad, lo que se traduce en mayores precios y menor variedad de productos para los consumidores.

## **3. ¿Reduce los incentivos de los operadores para competir vigorosamente?**

La reglamentación puede afectar la conducta del operador al modificarse la capacidad para competir, cambiando los incentivos de éstos para actuar como rivales. Las principales razones por las cuales los operadores compiten menos vigorosamente son: en primer lugar, que algunas regulaciones pueden tener el efecto de facilitar la coordinación entre ellos y, segundo, que algunas regulaciones pueden tener el impacto de reducir la voluntad, capacidad o los incentivos de los clientes para cambiar entre distintos operadores.

Las conductas de tipo cártel se generan con mayor facilidad en los regímenes auto-regulatorios o co-regulatorios al incrementar el intercambio de información sobre la producción y los precios de los operadores o al excluir a una industria o un sector del alcance de la ley de competencia. Los cárteles son dañinos porque restringen la producción e incrementan los precios, perjudicando a los consumidores.

## **4. ¿Limita las alternativas e información disponibles para los consumidores?**

Algunas regulaciones limitan las alternativas disponibles para los consumidores. Por ejemplo, una regulación puede restringir la adquisición de servicios médicos locales, limitando así la calidad de la atención y evitando que los consumidores interesados se desplacen a una clínica fuera de la localidad en busca de listas de espera más cortas o de una mejor reputación. Los límites en las alternativas del consumidor pueden ser dañinos porque los operadores disponibles pueden tener menos incentivos para satisfacer la demanda de los consumidores por productos de la calidad y el precio deseados.

Siguiendo a OCDE<sup>5</sup>, se presentan ejemplos de reglas o disposiciones que generan restricciones en la competencia:

<sup>5</sup> Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Herramientas para la evaluación de la competencia, Volumen II: Guía, 2010.

<b>Lista de verificación de competencia</b>
<b>(A) Limita el número o variedad de operadores</b>
Es posible que esto suceda si la propuesta:
1. Otorga derechos exclusivos a un operador para prestar servicios u ofrecer bienes.
2. Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar.
3. Limita la capacidad de ciertos tipos de operadores para prestar un servicio u ofrecer un bien.
4. Eleva los costos de entrada o de salida para un operador.
5. Crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra.
<b>(B) Limita la capacidad competitiva de los operadores</b>
Es posible que esto suceda si la propuesta:
1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer los precios de bienes o de servicios
2. Limita la libertad de las empresas de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios.
3. Establece normas de calidad de los productos que sean más ventajosas para algunos operadores que para otros o que superen el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.
4. Aumenta los costos de algunos oferentes en relación a otros.
5. Eleva de manera significativa la producción de algunas empresas con respecto a otras (en especial al tratar a las empresas actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos).
<b>(C) Reduce los incentivos de los operadores de competir vigorosamente</b>
Es posible que esto suceda si la propuesta:
1. Genera un régimen de auto-regulación o co-regulación.
2. Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los operadores.
3. Exime la actividad de los operadores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley de libre competencia.
<b>(D) Limita las alternativas e información disponibles para los consumidores</b>
Es posible que esto suceda si la propuesta:
1. Limita la capacidad de los demandantes para decidir a quién comprar.
2. Reduce la movilidad de los clientes, entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de cambio de proveedor.
3. Modifica fundamentalmente la información necesaria para que los compradores compren de manera efectiva.

**Si no se identifica ninguna restricción a la competencia, el examen finaliza.**

**Si la respuesta a alguna de estas preguntas es afirmativa, el hacedor de política debería iniciar un estudio más profundo del impacto que provocaría su decisión y proceder al paso 2.**

## Paso 2.

El segundo paso es evaluar si la norma proyectada está justificada. Ello requiere identificar claramente el objetivo o los objetivos específicos perseguidos con la norma. Las diversas actuaciones de los organismos públicos representan instrumentos para lograr el cumplimiento de un objetivo de política pública. Por ello, el o los organismos encargados de su diseño deben tener claro el objetivo perseguido por la medida.

Una vez identificado el objetivo, se debe justificar cómo la restricción a la competencia identificada puede colaborar en la consecución de dichos objetivos. Dicho de otra manera, se debe justificar, de forma razonada, la necesidad de la restricción para conseguir el objetivo.

**Si no se puede justificar la restricción a la competencia que introduce la norma, se debe revisar el proyecto.**

**En el caso que se justifique la restricción a la competencia, se debe proceder al paso 3.**

## Paso 3.

Si de la revisión en la etapa anterior se concluye que la medida propuesta tiene efectos no deseados, restringiendo potencialmente la competencia en los mercados, los responsables deberían considerar **propuestas alternativas** que permitan alcanzar el mismo objetivo de política pero con menores efectos adversos sobre la competencia. Se deben contemplar formas de mitigar los efectos negativos de las restricciones.

La autoridad de competencia de España en su “Guía para la elaboración de Memorias de Competencia”<sup>6</sup> presenta ejemplos para orientar respecto a alternativas regulatorias menos restrictivas de la competencia, los que se transcriben a continuación:

“Alternativas regulatorias:

- Regular el objetivo, pero no el procedimiento. Establecer en la regulación requisitos, por ejemplo, de calidad o seguridad, y permitir que los operadores apliquen tecnologías o procedimientos diversos para alcanzar tales requisitos, en lugar de obligar a la aplicación de unos estándares concretos. Ello otorgaría mayor margen de maniobra, diferenciación e innovación a los diferentes operadores del mercado.
- Regulación del acceso al mercado. En el supuesto de que se considere justificado regular la entrada de los operadores a un mercado, existen múltiples mecanismos que permiten alcanzar este objetivo, pero cuyos efectos sobre la competencia aumentan progresivamente: la autorización administrativa, que permite verificar que quien entra cumple determinados requisitos objetivos; el régimen de licencias, que además de establecer requisitos puede suponer frente al anterior que opere un cierto numerus clausus, limitando, por tanto, la entrada; y el régimen concesional, que puede suponer la explotación de un servicio por un solo operador en régimen de monopolio, limitando la

<sup>6</sup> Disponible en file:///C:/Users/lmacedo.competencia/Downloads/Guia%20para%20Administraciones%20Publicas%20(1).pdf

competencia al momento de la adjudicación. Su impacto desde la perspectiva de barreras a la entrada en el mercado es muy diferente, por ello es necesario plantearse si la consecución del objetivo que se pretende puede alcanzarse con un mecanismo menos restrictivo para evitar introducir distorsiones de la competencia innecesarias. En todo caso, allí donde el mecanismo de mercado pueda garantizar la provisión del servicio, el sistema de concesión debe sustituirse por un régimen de autorización administrativa previa.

- Derechos en exclusiva. En caso de que se justificara la necesidad de establecer un derecho en exclusiva (por ejemplo, a través de una concesión), debe procurarse, al menos, que esa competencia “por el mercado” no se vea mermada de manera injustificada. Así, por una parte, se debe evitar el establecimiento de condiciones o requisitos en el sistema de concesión que puedan perjudicar a unos operadores frente a otros, lo que reduciría el número de competidores. Por otra parte, en algunos casos las importantes inversiones necesarias para la producción del bien o la prestación del servicio en exclusiva pueden hacer que los plazos de estas concesiones tengan que ser bastante largos para permitir la amortización de las mismas. Sin embargo, esto sólo se justifica en el caso de inversiones específicas en activos no reutilizables en otras actividades.
- Licencias o autorizaciones. La instrumentación de procedimientos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones con plazos breves y trámites simplificados son más favorables a la competencia, en la medida en que evitan que los operadores ya establecidos obtengan indebidamente ventajas temporales frente a los nuevos operadores que quieren entrar en el mercado. Del mismo modo, una definición clara y objetiva de los requisitos exigidos para la obtención de tales licencias o autorizaciones también resulta más favorable a la competencia.
- Carácter temporal de las restricciones. En caso de demostrarse la necesidad de introducir una restricción a la competencia, ésta deberá tener preferentemente carácter temporal, de tal forma que sea revisable al cabo de un plazo acotado. Esta fase final debe ayudar a elegir la mejor alternativa regulatoria entre todas las posibles, esto es, la que logra el mismo objetivo minimizando, o incluso eliminando, el impacto negativo sobre la competencia.
- Alternativas a la regulación de precios. Para alcanzar el objetivo de un mínimo de calidad en el bien o servicio, en lugar de establecer precios mínimos fijos u orientativos, es posible considerar alternativas que incidan en una mayor información al consumidor (elaboración de presupuestos obligatorios, publicidad de precios, campañas de información, estadísticas de precios, etc.) o que incidan en la garantía de un nivel mínimo de calidad (control de la actividad desarrollada, proceso sancionador ante incumplimientos, etc.).
- Minimizar el impacto. Si sólo una parte de la actividad requiere el cumplimiento de determinados requisitos restrictivos, no es adecuado extenderlos al resto de actividades que realice el mismo operador o a otras actividades relacionadas directa o indirectamente con aquélla.
- No regular. Considerar siempre la alternativa de no regular o utilizar instrumentos alternativos a la regulación: campañas informativas, tasas, etc.”

## 5. Actuaciones del Sector Público que afectan el funcionamiento de los mercados

La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia ha realizado diversas recomendaciones al Sector Público de adopción de medidas pro-competitivas, o de remoción de medidas obstaculizadoras de la competencia en los mercados.

Las mismas se realizan al amparo de lo dispuesto en el Art. 26 Literal F de la Ley Nº 18.159 que dispone, entre las facultades de la Comisión: “Emitir recomendaciones no vinculantes, dirigidas al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Departamentales, y entidades y organismos públicos, relativos al tratamiento, protección, regulación, restricción o promoción de la competencia en leyes, reglamentos, ordenanzas municipales y actos administrativos en general. Estas recomendaciones se realizarán respecto de leyes, reglamentos, ordenanzas municipales y otros actos administrativos vigentes o a estudio de cualquiera de los organismos señalados.”

A continuación se presenta un listado de algunos mercados en los cuales se han emitido recomendaciones, junto con los links de las respectivas resoluciones y comunicados de prensa:

- Mercado de servicios de salud que prestan las emergencias móviles:  
[http://competencia.mef.gub.uy/1270/5/areas/resolucion-n%C2%BA-63\\_012---asunto-n%C2%BA-3\\_2011-galyner-sa-con-ministerio-de-salud-publica22\\_08\\_2012.html](http://competencia.mef.gub.uy/1270/5/areas/resolucion-n%C2%BA-63_012---asunto-n%C2%BA-3_2011-galyner-sa-con-ministerio-de-salud-publica22_08_2012.html)
- Mercado del traslado de mercaderías, personas o elementos a buques en el puerto de Punta del Este:  
[http://competencia.mef.gub.uy/1256/5/areas/resolucion-n%C2%BA-110\\_013--asunto-n%C2%BA-11\\_2013-tekellmar-sa-e-islena-srl-con-direccion-nacional-de-hidrografia-del-mtop%C2%A023\\_09\\_2013.html](http://competencia.mef.gub.uy/1256/5/areas/resolucion-n%C2%BA-110_013--asunto-n%C2%BA-11_2013-tekellmar-sa-e-islena-srl-con-direccion-nacional-de-hidrografia-del-mtop%C2%A023_09_2013.html)
- Servicio de transporte privado de personas en forma onerosa en el departamento de Montevideo:  
[http://competencia.mef.gub.uy/19208/5/areas/resolucion-n%C2%BA-93-016--asunto-n%C2%BA-4\\_2016:-centro-de-propietarios-de-automoviles-con-taximetro-del-uruguay-c\\_-uber-technologies-uruguay-sa---denuncia.html](http://competencia.mef.gub.uy/19208/5/areas/resolucion-n%C2%BA-93-016--asunto-n%C2%BA-4_2016:-centro-de-propietarios-de-automoviles-con-taximetro-del-uruguay-c_-uber-technologies-uruguay-sa---denuncia.html)
- Servicio de practica en el Puerto de Montevideo:  
<http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/20861/1/comunicado-de-prensa-practicos-del-puerto.pdf>  
<http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/20862/1/resolucion-9-017---centro-de-navegacion---consulta.pdf>
- Academias de choferes:  
<http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/19107/2/comunicado-de-prensa-academias-de-choferes.pdf>  
[http://competencia.mef.gub.uy/19096/5/areas/resolucion-n%C2%BA-82-016---asunto-n%C2%BA-20\\_2016:-academias-de-choferes---medida-preparatoria.html](http://competencia.mef.gub.uy/19096/5/areas/resolucion-n%C2%BA-82-016---asunto-n%C2%BA-20_2016:-academias-de-choferes---medida-preparatoria.html)

## 6. Síntesis

En ocasiones, las normas proyectadas o dictadas por los organismos públicos pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo necesario. Todo organismo del Sector Público puede realizar una evaluación de sus actuaciones e intervenciones y determinar si está afectando la libre competencia en los mercados. Siguiendo los pasos desarrollados en la presente guía, los tomadores de decisiones pueden revisar las regulaciones proyectadas o existentes, con el objeto de identificar artículos o preceptos específicos que pudieran restringir la competencia en los mercados. Es importante evaluar alternativas que permitan lograr los mismos objetivos perseguidos sin afectar la competencia. Con este ejercicio, se puede proteger e incluso fomentar la competencia en los diferentes mercados, con el consiguiente beneficio para los consumidores y la sociedad en general.

## Formas de contactar a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia

Quienes deseen contactarse con la Comisión a efectos de realizar denuncias sobre posibles prácticas contrarias a la competencia o realizar consultas, puede realizarlo de manera presencial, por vía telefónica o electrónica en:

Dirección: Misiones 1423 Piso 2 – Montevideo

Teléfono: 1712 – 3511

Correo electrónico: [competencia@mef.gub.uy](mailto:competencia@mef.gub.uy)

