



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Informe No 69/016

Montevideo, 13 de julio de 2016

ASUNTO N° 20/2016: ACADEMIA DE CHOFERES - MEDIDA PREPARATORIA

1. ANTECEDENTES

Por Resolución N° 4768 del 30 de octubre de 2012 la Intendencia de Montevideo resolvió “*suspender el otorgamiento de nuevas habilitaciones para Academias de Conducir, hasta la aprobación y puesta en marcha de la nueva reglamentación en la materia*” (fojas 9 y 10 del Expediente N° 2016/1021). A tales efectos, el 23 de mayo del corriente año la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Departamental remitió a la Junta Departamental el proyecto normativo de referencia (Resolución N° 2171/2016, agregada a fojas 105 y ss. del Expediente N° 2016/1021).

Por Resolución N° 60 del 31 de mayo de 2016 la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia resolvió iniciar las presentes actuaciones y realizar un estudio de la reglamentación proyectada, en el ejercicio de sus funciones y facultades de asesoría y recomendación (artículo 26 de la Ley N° 18.159).

En el marco de dicho procedimiento, le fue remitido a este asesor el expediente, a efectos de que elaborara un informe técnico valorando la normativa propuesta.

2. ANÁLISIS

La Defensa de la Competencia es una materia legal, regulada por la Ley N° 18.159. Conforme al artículo 1º, “*La presente ley es de orden público y tiene por objeto fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados.*”



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Por su parte, el artículo 26 literal F, al enunciar las funciones y facultades de esta Comisión, incluyó *“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.”*

En virtud de lo expuesto, y atento a la información que nos fuera remitida por la Junta Departamental de Montevideo, el firmante procedió al estudio del Expediente N° 2016/1021, más específicamente de la Resolución del Intendente N° 2171/016, encontrando algunas disposiciones que podrían implicar restricciones en materia de competencia, lo cual será objeto de análisis en el presente informe.

Si bien se comparte que la actividad de las academias de conducción es una *“actividad privada de interés público”* y por lo tanto debe estar sujeta a una normativa regulatoria, dichas disposiciones no pueden contravenir la legislación nacional sobre Defensa de la Competencia.

A criterio del firmante, las siguientes disposiciones vulnerarían el espíritu de la Ley N° 18.159:

- Artículo D.558.1.1.: *“Limitación de los permisos. La Intendencia de Montevideo a través del Servicio que la División Tránsito determine, podrá adjudicar nuevos permisos, cuando de los estudios de demanda que se realicen surja la necesidad de aumentar el número de Academias de Conducir.”*

Por principio general, la cantidad de entidades habilitadas para realizar cualquier actividad comercial o industrial, no debería estar limitada por ley, sino **regularse en base a las propias necesidades del mercado** (oferta y demanda). Proyectar una disposición normativa de este



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

tenor implica el establecimiento de una restricción artificial, de una barrera de entrada cuyos potenciales perjuicios a la competitividad no parecen estar justificados.

En efecto, la Intendencia se atribuiría la determinación de quién ingresa al mercado y quién no, en base a un estudio de la “demanda” que no surge especificado con claridad cómo se haría. Tampoco se aclara en base a qué criterios se asignaría la plaza “vacante” a los interesados, pudiendo dar lugar a asignaciones discrecionales, aún cuando existieren una pluralidad de interesados.

Conforme a una de las notas de prensa que se adjunta (Diario El País), el Presidente de la Asociación Nacional de Instructores y Propietarios de Escuelas de Conducción (ANDIPEC), Sr. Álvaro Beloqui, declaró públicamente que *“La Intendencia se va a poner en la posición de decidir cuáles van a ser las academias que funcionen, ellos lo van a regular de acuerdo a su capacidad y a la demanda que exista; una decisión totalmente arbitraria.” “Es una violación a la Constitución, porque si vos cumplís con los requisitos que te piden en el digesto departamental, te tienen que habilitar.”*

No menos preocupante es la situación actual, donde por Resolución N° 4768/2012 la Intendencia de Montevideo resolvió *“suspender el otorgamiento de nuevas habilitaciones para Academias de Conducir, hasta la aprobación y puesta en marcha de la nueva reglamentación en la materia”*.

Ello significa una restricción en un doble sentido: 1- consolida artificialmente la posición de mercado de quienes actualmente operan en el mismo, 2- imposibilita el ingreso de nuevos prestadores, y por ende de quienes tengan interés en desafiar comercialmente a las empresas que actualmente se encuentran operando.

Nuestra legislación establece que esta Comisión podrá valorar favorablemente aquellas restricciones que determinen ganancias de eficiencia económica o trasladen un beneficio a



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

los consumidores. Sin embargo, en el presente caso no sólo no observamos tales justificaciones, sino que directamente percibimos el efecto contrario sobre el consumidor.

En efecto, es a través de una **mayor competencia** que se incentiva a las empresas a prestar servicios a menores costos y de mayor calidad, y también a buscar diferenciarse en la forma de prestación de los mismos.

Por otro lado, la inexistencia de una nueva regulación no debió determinar una barrera de ingreso que se extendiera durante cuatro años.

- Artículo D. 558.2.1.: *“De la naturaleza jurídica del permiso. El permiso para la prestación del servicio de academia de conducir será personal, precario y revocable por razones de interés general, en cualquier momento, sin derecho a indemnización alguna.”*

Si bien en otros artículos se definen con mayor precisión las causales de pérdida del permiso (ver D. 558.11.), no queda claro si éstas fueron enunciadas en forma taxativa (pudiendo los permisos ser revocados únicamente en esos casos), o si de una interpretación contextual con el Artículo D. 558.2.1, se habilita a que los permisos puedan ser revocados con sólo esgrimirse razones de interés general.

Es menester recordar las palabras del comisionado Dr. Javier Gomensoro, quien refiriendo a actividades lúdicas manifestó ante el Parlamento Nacional:

*“Creemos que en la iniciativa se está marcando una situación **claramente perjudicial para que el mercado funcione dinámicamente**: el carácter precario, y revocable de los permisos y autorizaciones o licencias. Decimos esto porque precisamente, quien tiene un permiso de carácter tan precario, tan revocable sin responsabilidad del Estado ni indemnización alguna frente a un cese, **no invertirá**. Sólo se puede interesar en invertir y desarrollar un negocio quien tenga seguridad proveniente de medios no muy deseables, no a través de un contrato o de una relación bilateral que brinde garantías o fruto de su relación con el poder de turno, su poder económico o cuestiones no*



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

deseables para un Estado de Derecho” (Comisión de Hacienda. Sesión del día 20 de abril de 2016 -los destacados nos pertenecen-).

- Artículo D. 558.12.1.: *“Mínimo de clases a acreditar por cada aspirante. Las Academias de Conducir deberán acreditar en la forma que establezca la reglamentación, que el aspirante ha cursado un número mínimo de veinticinco (25) clases de no menos de sesenta (60) minutos cada una y de no más de ciento veinte (120) minutos por clase.”*

La disposición de referencia fue sugerida a fojas 29 del Expediente N° 2016/1021 (*“Se plantea que se puedan aumentar a más de 15 horas clases la cantidad mínima...”* -SIC-), y su finalidad parecería responder a la búsqueda de una mejor capacitación de los futuros conductores, lo cual redundará en la prevención de accidentes.

ANDIPEC planteó públicamente una opinión discordante, al señalar al Diario El País que *“no todas las personas requieren tantas clases, e incluso hay muchos que llegan a la academia sabiendo manejar y precisan pocas clases.”*

Quien suscribe este informe entiende que un aumento significativo del número mínimo obligatorio de clases (se pasaría de 15 a 25, esto es un incremento del 66%) sería un costo que se trasladaría hacia los usuarios (consumidores) y repercutiría sobre su bienestar, quienes deberán abonarlo de querer sacar su libreta de conducir.

Por otro lado esta situación obligaría a las academias a uniformizar las condiciones de sus servicios, cuando quizás algunas de ellas (por la calidad de sus enseñanzas) pudieran aspirar a tener por diferencial un egreso más rápido de sus alumnos. En definitiva, la normativa proyectada dificulta a que las distintas empresas diferencien sus servicios en base a la calidad de los mismos, uniformizando a través de un criterio que perjudicaría al consumidor, puesto que le trasladaría costos, y le obligaría a concurrir a una cantidad de clases que en algunos casos podría ser hasta innecesaria.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Partiendo de la base de que lo que se busca es la prevención de accidentes, pensamos que, **existiendo medios alternativos** para lograr ese resultado (por ejemplo a través de una exigente valoración durante la prueba de manejo), no debería volcarse por la opción que restringe la competencia.

- Artículo D. 558.3.2.: *“Titulares por permiso. Cada permisario, sea persona física o jurídica, podrá ser titular de un solo permiso para la explotación del servicio de Academia de Conducir. Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular o integrante de más de un permiso para la explotación de Academias de Conducir...”*

Esta disposición establece otra restricción a la operativa comercial, impidiendo que cualquier agente pueda aprovechar su eficiencia para lograr una mayor conquista del mercado.

Es de destacar el espíritu inspirador de la Ley N° 18.159, que en su artículo 2 dispuso: *“La conquista del mercado resultante del proceso natural fundado en la mayor eficiencia del agente económico en relación con sus competidores, no constituye una conducta de restricción de la competencia.”*

- Artículo D. 558.3.1.: *“Requisitos para constituirse en permisario. Las personas físicas y los integrantes de las sociedades comerciales previstas en el artículo precedente, que aspiren a constituirse en permisarios y quienes lo sean, deberán acreditar en todo momento... encontrarse inscripto en el Registro de Conductores de Montevideo, no aceptándose otra licencia que no sea la expedida por la Intendencia de Montevideo.”*

Por reciente Resolución N° 32 del 15 de marzo de 2016 esta Comisión sugirió a las Intendencias que coordinaran las políticas legislativas de los distintos Gobiernos Departamentales, a efectos de atenuar algunas de las restricciones existentes para la prestación del servicio de transporte turístico entre los distintos departamentos.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

La actuación de la Comisión se fundó en el Informe N° 26/2016 de este asesor, en el que se expresaba lo siguiente: *“Como señaláramos con anterioridad, nos encontramos ante una actividad regulada por múltiples normas dictadas por distintos órganos, situación que si bien ha sido contemplada por el propio constituyente, puede derivar en diversos inconvenientes prácticos.*

*En efecto, esta situación impacta sobre los prestadores de servicios, quienes además de tener que cumplir con normas que en ocasiones podrán superponerse, **verán limitada su actividad a cierta circunscripción territorial**, tal como relatara el Sr. Pablo Cardozo a fojas 1, aún cuando cumplieren con todos los requerimientos para operar en su Departamento de origen, situación que naturalmente podrá afectar la competencia dentro del mercado.*

*Es por ello que, sin pretender desconocer el ámbito de competencia de cada autoridad ni tampoco valorar la legalidad de su actuación, sugeriremos que esta Comisión efectúe una recomendación no vinculante al Poder Ejecutivo al amparo del artículo 26 literal F de la Ley N° 18.159, a efectos que disponga las instancias de coordinación entre los distintos organismos nacionales y departamentales, conforme establece el artículo 7 de la Ley N° 19.253, y evalúe si existe una solución que contemple situaciones tales como la planteada, **donde un particular habilitado como permisario por un Gobierno Departamental desea prestar servicios en un Departamento vecino.**”*

Siguiendo los lineamientos recién referidos, este asesor estima que la exigencia de que las personas físicas e integrantes de las sociedades comerciales se hayan inscripto en el Registro de Conductores de Montevideo, es una restricción a la competencia que *prima facie* se presenta como injustificada, representando además el desconocimiento de la validez de las libretas otorgadas en cualquier otro departamento del país. En efecto, quien tiene su libreta (por ejemplo en Canelones) no podrá tener a su cargo una academia de conducir, salvo que obtuviese también la misma en Montevideo.

La exigencia de referencia tampoco garantiza la educación de los aprendices, en la medida que los dueños de estas empresas ni siquiera tienen por qué ser quienes dictan las clases.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Similar exigencia se impone a los instructores (Artículo D. 558.4.1. literal A), lo cual también se presenta como injustificado, puesto que ello tampoco garantiza su idoneidad. La nueva normativa impone a los instructores la aprobación de un “Curso de Instructores” (Artículo D. 558.4.1. literal D), lo cual sí propende a asegurar el profesionalismo de los docentes, siendo innecesaria a criterio de quien suscribe la previsión del literal A ya mencionado.

En la misma línea, la normativa exige que los vehículos se encuentren empadronados en Montevideo (artículos D. 558.8 y 558.10.2) e impide la prestación del servicio de academia en más de un departamento en simultáneo (Artículo D. 558.10.1), lo cual también representa restricciones a la competencia que parecen ser injustificadas.

- Artículo D. 558.10.2.: *“De la prestación del servicio. El servicio deberá prestarse en forma continua, es decir que cada Academia de Conducir deberá presentar al menos treinta (30) alumnos en el año.”*

Tampoco parece justificarse una disposición que restrinja el mercado en este sentido. En la medida que la empresa brinde educación de calidad, asegurando los diversos requerimientos técnicos exigidos por la Intendencia, el caudal de alumnos debería permanecer ajeno al Estado, siendo una cuestión de resorte económico interno de cada empresa.

3. CONCLUSIONES

Las disposiciones analizadas en el presente informe establecen restricciones a la competencia, y salvo el artículo D. 558.12.1, no parecen guardar relación con una mejora en la seguridad vial. En relación al artículo referido expresamente, pensamos que existen otros mecanismos alternativos que asegurarían de mejor modo el resultado pretendido, sin afectar la competencia por ejemplo a través de una mayor rigurosidad en el examen de conducir.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



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



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Si bien varias de las restricciones señaladas se encuentran actualmente vigentes en el Digesto Departamental, pensamos que, estando frente a la posibilidad de que se establezca una nueva legislación, ésta debería propender a una mayor competitividad, y no a la restricción de la misma.

Atento a que el proyecto se encuentra en este momento a estudio de la Junta Departamental, se sugiere a esta Comisión que efectúe las recomendaciones no vinculantes pertinentes, a efectos de que el órgano legislativo conozca la opinión técnica de esta oficina, comunicando también lo actuado a la Intendencia de Montevideo y a la ANDIPEC.