



# Guía para la mejora de la regulación económica en Andalucía



Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO**



# Guía para la mejora de la regulación económica en Andalucía



Consejería Economía y Conocimiento

Junta de Andalucía

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía

Diseño, Maquetación, Edición digital e Impresión

4tintas - Sevilla



# Índice

	PRESENTACIÓN	7
	RESUMEN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES	9
1.	¿CUÁNDO SOLICITAR INFORME A LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA?	11
2.	IDENTIFICAR LOS OBJETIVOS DE LA NORMA	19
3.	ANALIZAR LA PROPUESTA NORMATIVA SOBRE LA BASE DE LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA REGULACIÓN ECONÓMICA	21
4.	COMPETENCIA EFECTIVA	31
5.	EVALUACIÓN BAJO LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO	49
6.	IMPACTO SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS	71
7.	GLOSARIO	89



## Presentación

La regulación de las actividades económicas incide sobre el funcionamiento de los mercados y establece el marco competitivo de las empresas. La experiencia y la teoría de la regulación apuntan que la regulación económica es una herramienta que, por un lado, contribuye a incrementar el bienestar social cuando resuelve los fallos del mercado pero, en caso contrario, puede generar costes y distorsiones en la asignación de los recursos. Por tanto, la calidad de la regulación económica determina el buen funcionamiento de las actividades económicas y contribuye a la mejora del nivel de vida del conjunto de la sociedad, así como a una distribución más equitativa de la riqueza.

La competencia efectiva es uno de los pilares de la economía social de mercado y un elemento básico para el desarrollo de cualquier sociedad, ya que contribuye a incrementar la eficiencia de los sistemas productivos. Esto se traslada a los consumidores en forma de menores precios y/o aumento en la cantidad, calidad y variedad de los productos ofrecidos.

La labor de promoción de la competencia hace referencia a todas aquellas actuaciones orientadas al fomento de un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas mediante el empleo de mecanismos no coactivos. Uno de los instrumentos más destacados de la política de promoción de la competencia lo constituye el control de los proyectos normativos, máxime si se tiene en cuenta

que, en ocasiones, la propia actuación de los poderes públicos, no resuelve los fallos del mercado; introduciendo restricciones innecesarias y desproporcionadas al acceso o ejercicio de las iniciativas empresariales, lo cual afecta al juego competitivo de los operadores económicos.

El análisis de estas restricciones o distorsiones innecesarias y desproporcionadas a la libertad de empresa es el nexo que relaciona la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica, entendida como una política que tiene como objetivo propiciar la calidad del entorno administrativo. Como es sabido, los principios sobre los que se sustenta la labor administrativa se inspiran en la consecución de un adecuado servicio para la ciudadanía, la sociedad y las empresas, que sea transparente, eficiente y coordinado; y que las normas que lo regulan sean simples y adecuadas a los objetivos perseguidos.

En este sentido, para avanzar hacia un modelo económico más equilibrado, sostenible y más competitivo, las Administraciones Públicas deben mejorar su calidad regulatoria, simplificando y agilizando los procedimientos administrativos que afecten a la iniciativa y el desempeño empresarial, de forma que se eliminen tanto cargas y barreras innecesarias como las restricciones a la competencia injustificadas y/o desproporcionadas, garantizando que estas funciones regulatorias se ejercen de acuerdo con los principios de buena regulación económica.

En consecuencia, en el actual contexto, el cambio de modelo hacia una regulación económica eficiente y procompetitiva cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que, hoy día, la creciente globalización ha determinado que el marco regulador de las actividades económicas sea un factor de competitividad.

Por todo ello, resulta necesario que, cuando se proyecte la elaboración de una norma, se valore desde un principio si la misma puede introducir efectos, especialmente si son negativos, sobre el funcionamiento de las actividades económicas o de los mercados que no se encuentren justificados por los objetivos que la norma persigue o que podrían mitigarse si se utilizara otra alternativa regulatoria; y a no ser que estén justificados por razones de interés general.

El desarrollo sistemático de este tipo de análisis por las Administraciones Públicas conduce hacia una legislación y actuación administrativa de mayor calidad, propiciando un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; esto es, la libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica.

Esta Guía ha sido elaborada para facilitar el diseño de marcos reguladores de sectores económicos eficientes, configurándose como una herramienta de asistencia a disposición de los órganos encargados de la elaboración de proyectos normativos de la Junta de Andalucía y de iniciativas normativas de las Corporaciones Locales, que les permita el cumplimiento de los denominados “princi-

pios de la buena regulación económica”. Principios como la necesidad y proporcionalidad, la eficacia, la eficiencia, la seguridad jurídica, la simplicidad, transparencia y accesibilidad deben ser respetados en la elaboración normativa y, en consecuencia, tenidos en cuenta desde los primeros pasos en la preparación de una norma.

Siendo así, esta Guía ha de verse como una herramienta esencial para la correcta conformación del expediente de elaboración normativa, puesto que ayuda a tener presente el fin perseguido, a ponderar los intereses en juego y a identificar a los destinatarios de la norma y sus efectos. Asimismo, esta Guía se configura como un documento vivo y de trabajo, en el que se incorporaran las actualizaciones, ejemplos y sugerencias que reciba la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, Agencia o ADCA).

El órgano proponente debe considerar cuestiones, como la necesidad y oportunidad de la norma o las eventuales afectaciones a la libre competencia. Este análisis se ha visto enriquecido con la incorporación de la incidencia de las medidas proyectadas desde la óptica de la unidad de mercado y de su impacto esperado sobre las actividades económicas, especialmente, sobre los operadores económicos y el empleo. Ello, tras la reforma operada en el art.3.i) de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

La presente Guía se estructura en seis puntos, los cuáles se sintetizan en el resumen de los elementos esenciales que se presenta a continuación.

# Resumen de los elementos esenciales

En el proceso de diseño del proyecto normativo, el redactor de la norma debe reflexionar detenidamente, desde una fase inicial, sobre la motivación o intención normativa, y sobre la adecuación a los principios de buena regulación económica. Pero también es importante que tenga en consideración el análisis de los efectos del mismo sobre el funcionamiento competitivo de los mercados, la unidad de mercado, o las actividades económicas con el objetivo de proteger los intereses generales, en especial de las personas consumidoras y usuarias, y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía.

El procedimiento de gestación normativa debe ser riguroso y enfocarse como una suma valiosa de aportaciones, facilitando la participación y transparencia. Mientras más estudios e información se maneje durante el proceso decisorio, mayor probabilidad de que la norma sea acertada y responda a una finalidad de interés general.

En línea con lo establecido en la [\*\*\*Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía\*\*\*](#), donde se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, esta Guía tiene un carácter eminentemente metodológico, y trata de ofrecer las pautas que han de seguirse para garantizar la correcta evaluación de los efectos de las actuaciones administrativas en general, y especialmente, de aquellas de índole normativa.

Se ha optado por un planteamiento simple, estructurado en una serie de pasos:

## 1. ¿Cuándo solicitar informe a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía?

La Agencia lleva a cabo un sistema de evaluación de las normas con rango de ley y de disposiciones reglamentarias. El informe se solicitará cuando la norma regule un sector económico o mercado en el que actúan operadores económicos e incida en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas en el ámbito andaluz.

## 2. Identificar los objetivos de la norma

La definición clara de objetivos, sea cual sea el rango de la norma, debe ser una práctica básica que ayude a entender el motivo de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

## 3. Analizar la propuesta normativa sobre la base de los principios de la buena regulación económica, para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

- a) Necesidad: ¿La norma se justifica sobre la base de una razón de interés general o responde a un fallo de mercado? ¿Cuáles son los objetivos y finalidades perseguidos?

- b) Proporcionalidad: ¿El objetivo que se persigue podría quedar igualmente salvaguardado con medidas o instrumentos menos restrictivos? ¿Constituye la norma la mejor alternativa? ¿Es, además, la menos restrictiva de entre las que podrían satisfacer la finalidad pretendida?
- c) Eficacia: ¿Se trata de una medida congruente y adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés general? ¿Cómo contribuye a la consecución de la finalidad perseguida? (relación de causalidad).
- d) Eficiencia: Una vez calibrados los intereses afectados, ¿supera los beneficios de la medida a sus costes? ¿Existe un equilibrio razonable entre la ventaja que la medida comporta para la finalidad perseguida y la eventual restricción que origina?
- e) Transparencia: ¿Los objetivos de la norma se definen claramente? ¿Estos fines se justifican en el preámbulo o en la exposición de motivos? ¿Los documentos propios de su proceso de elaboración son públicos?
- f) Seguridad jurídica y simplicidad: ¿El nuevo marco normativo será estable y predecible, con certidumbre para ciudadanos y empresas? ¿Se creará un marco normativo sencillo, claro y poco disperso? ¿La iniciativa normativa es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la UE?
- g) Accesibilidad: ¿Se establecen mecanismos de consulta y de participación activa de los potenciales destinatarios?

#### 4. Efectos sobre la competencia efectiva

Hay que analizar si la norma proyectada es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia efectiva.

- ¿La norma limita el libre acceso de las empresas al mercado? Podría darse si otorga derechos preferentes o exclusivos, si establece requisitos de acceso, límites a determinadas empresas para operar en el mercado, añade restricciones técnicas, costes de entrada o restricciones geográficas.
- ¿La norma restringe la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado? Podría ocurrir si se limita la oferta, si se controla el precio de venta, si se restringe la publicidad o comercialización, si hay normas técnicas de calidad excesivas o si se produce trato ventajoso a un competidor frente a otro, actual o potencial.
- ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas? Podría darse si se establece un régimen de autorregulación o corregulación de la actividad económica, si hay costes elevados por cambio de proveedor, si se exime de la aplicación de la normativa de competencia, si se exige información que pudiera facilitar conductas anticompetitivas o si se genera incertidumbre para nuevas empresas entrantes.

#### 5. Efectos sobre la unidad de mercado

Se examina si la norma obstaculiza la libertad de establecimiento y de circulación de los operadores económicos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM, en adelante).

#### 6. Impacto sobre las actividades económicas

Se analiza si el proyecto tiene incidencia sobre las empresas del sector económico afectado por la propuesta normativa y, en especial sobre las PYMES. También se tienen en cuenta los efectos sobre el empleo en el citado sector, sobre las personas consumidoras y usuarias y sobre los precios de los productos y servicios.



# 1. ¿Cuándo solicitar informe a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía?

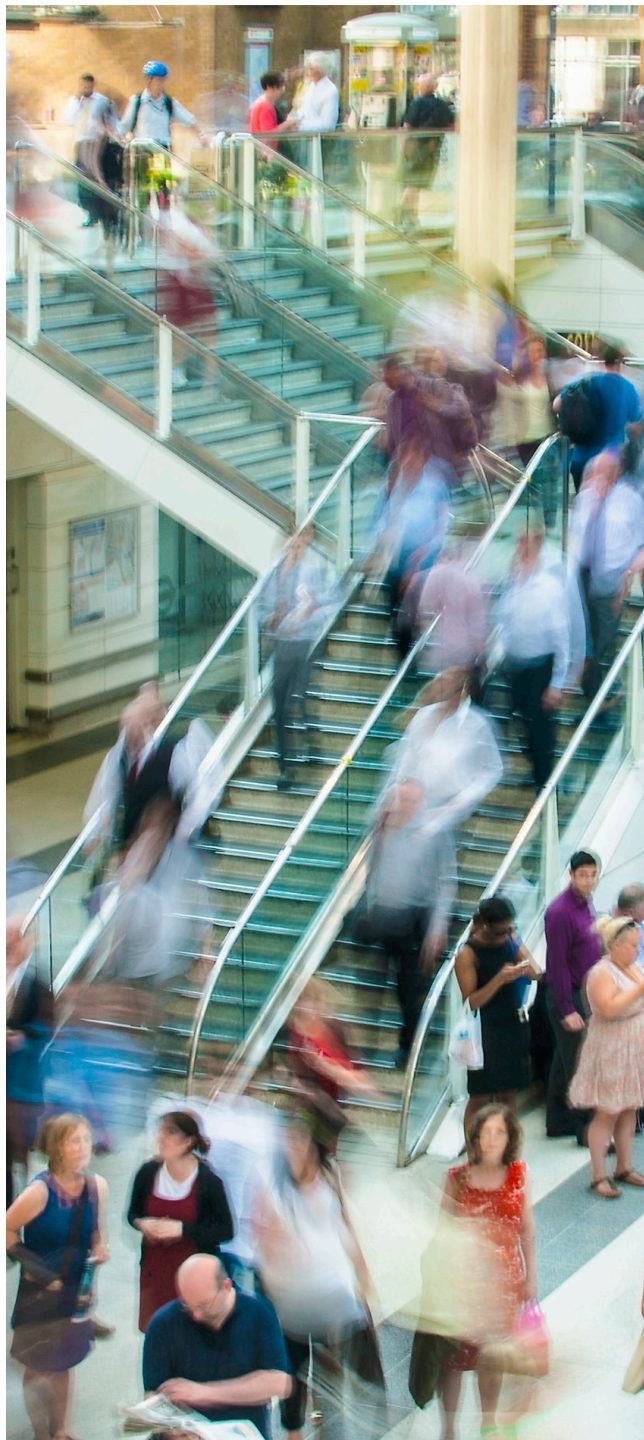
La Agencia lleva a cabo un sistema de evaluación de normas con rango de ley y de disposiciones reglamentarias, tal y como viene recogido en la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía y en los propios Estatutos del organismo que reconocen al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, la facultad de informar:

- a) **Con carácter preceptivo**, los proyectos normativos con rango de ley y de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía **que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas**, principalmente, cuando afecten a los operadores económicos o al empleo, con el objetivo de proteger los intereses generales, en especial de las personas consumidoras y usuarias, y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía.
- b) **Con carácter facultativo**, las propuestas normativas remitidas por las entidades locales del ámbito territorial de Andalucía.

Para asistir a los Centros Directivos en el cumplimiento de este trámite, en la citada Resolución de 19 de abril de 2016 se aprobaron unos Anexos y posteriormente unos formularios en los que se desarrollan los criterios por los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

Esta Guía se ha elaborado sobre la base de estos **formularios**, como una herramienta que ayuda a identificar cuándo las propuestas normativas autonómicas o locales tienen efectos sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas y, en consecuencia, facilita a los órganos proponentes su tarea de mejorar la regulación económica.

De acuerdo con el nuevo mecanismo de análisis de impacto normativo contemplado, la primera fase consiste en la evaluación previa de la necesidad de informe, mientras que la segunda fase estaría encaminada a la identificación de las posibles afectaciones a la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas así como a la reflexión sobre las alternativas regulatorias, de forma que se opte por aquella que, sin renunciar a cumplir los objetivos perseguidos, resulte la menos restrictiva.



Para la cumplimentación del Anexo I, centrado en el primero de los pasos descritos (evaluación previa de la necesidad de informe), se debe actuar de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio; en este sentido, no cabe realizar consideraciones sobre el objeto de la norma, sino que se trata de establecer si el proyecto de norma incide, y para ello regula, de forma directa o indirecta, una actividad económica, sector económico o mercado, en los términos que seguidamente se exponen en la presente nota.

En dicho Anexo I se enuncian dos preguntas:

#### **PRIMERA:**

#### **¿La norma prevista regula una actividad económica, un sector económico o mercado?**

La pregunta se centra en tres aspectos: actividad económica; sector económico; o mercado. Estos tres aspectos aunque están relacionados, resulta operativo su conexión con el objeto del informe esto es: incidencia en la unidad de mercado, en las actividades económicas o en la competencia efectiva en los mercados.

Para su mejor comprensión, se van a explicar separadamente los tres aspectos citados anteriormente:

#### **¿La norma prevista regula una actividad económica?**

Resulta operativa con la incidencia del proyecto de norma en la unidad de mercado. A este respecto, la LGUM establece una serie de definiciones que son especialmente clarificadoras.

Así, la LGUM define:

- En el apartado b) del Anexo el concepto de actividad económica como: *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por*



*cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”.*

- Y, por otro lado, en el apartado h) del Anexo la idea de operador económico como: *“cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España”.*

Por otro lado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 de la LGUM, a saber: *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En este sentido, señala la [Guía para la aplicación de la LGUM](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/ficheros/GuiaLGUMweb1.pdf), (pág. 7) <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/ficheros/GuiaLGUMweb1.pdf>

*“No, se incluyen dentro del concepto de unidad de mercado las actividades relativas al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, regidas por el Derecho Público.”*

**En consecuencia, si el proyecto normativo regula directa o indirectamente una actividad económica, independientemente de su objeto, de acuerdo a lo señalado en las referidas disposiciones (cualquier requisito de acceso o ejercicio de una actividad económica), se debería contestar afirmativamente a esta cuestión y se pasaría a la segunda de las preguntas, que básicamente consiste en evaluar la norma considerando los criterios del Anexo II.**

**No obstante, si el Centro proponente de la norma tiene alguna duda, se recomienda examinar las cuestiones establecidas en el mencionado Anexo II.**

A este respecto, y fruto de la experiencia de esta ADCA adquirida en la labor de informar los proyectos normativos y como punto de contacto sobre la aplicación de la LGUM en

Andalucía, conviene efectuar una serie de consideraciones aclaratorias sobre los elementos aplicables en el apartado 4 referido a la LGUM en dicho Anexo II.

Para ello, resulta clarificador delimitar, en primer término si la norma establece un régimen de acceso o de intervención administrativa determinado, como son la autorización, la declaración responsable, la comunicación o si éste es libre; y a continuación analizar los concretos requisitos de acceso y ejercicio de la actividad económica. En definitiva, si la norma contiene alguno de los elementos que a continuación se reproducen del apartado 4 del Anexo II:

- a) Si la norma regula o afecta al acceso a una actividad económica o a su ejercicio.
- b) Si permite desempeñar esa actividad libremente o impone un régimen de intervención administrativa (autorización o inscripciones en registros de carácter habilitante, declaración responsable o comunicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la LGUM) u otras exigencias de acceso o ejercicio (requisitos de cualificación profesional, inscripción en registros, entre otros).
- d) Si impone algún requisito expresamente prohibido por el artículo 18.2 de la LGUM. A modo de ejemplo, puede citarse el establecimiento de requisitos discriminatorios para la obtención de una ventaja económica como puede ser una ayuda o subvención.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos de requisitos de acceso y ejercicio a una actividad económica:

### Requisitos de acceso

Son los requisitos, límites o condiciones que se establecen para el acceso a una actividad económica, tales como:

- En general, los que se refieren a la necesidad de disponer de determinados medios económicos o humanos para operar.



- Solvencia técnica y económica.
- Exigencia de una cualificación determinada del personal que preste o dirija la prestación del servicio o de haber realizado un curso de formación avalado por la autoridad competente.

### Requisitos de ejercicio

Son los requisitos que se exigen para el desarrollo de una actividad económica, como por ejemplo cabe señalar:

- La normativa sobre horarios comerciales que prohíbe la apertura de determinados establecimientos en algunos festivos.
- Determinadas normas de seguridad en el trabajo.
- La referida a la información del comercializador al consumidor en el punto de venta, como la exhibición de tarifas y precios.

- Las obligaciones de suministro periódico de información a la autoridad competente como puede ser la relativa a las transacciones realizadas.
- Obligaciones contractuales con consumidores.
- Condiciones para el traslado de residuos.
- Condiciones para la matanza y sacrificio de animales.
- Obligación de efectuar determinados trámites o cooperación con las autoridades competentes en caso de que acaezca un suceso determinado, como una emergencia; etc.

Por otra parte, en el artículo 18 de la LGUM se determinan una serie de requisitos que se consideran prohibidos por limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

## ¿La norma regula un sector económico?

Esta pregunta se relaciona con la incidencia del proyecto de norma en las actividades económicas. No se trata como en el caso anterior de una regulación específica, sino de la regulación de un sector económico. A estos efectos, se puede afirmar que un sector de la economía comprende la agregación de las actividades económicas que por sus características comunes se definen como sector. La Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) establece en este sentido los siguientes para la economía española:

- Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
- Industrias extractivas
- Industria manufacturera
- Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado
- Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación
- Construcción
- Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas
- Transporte y almacenamiento
- Hostelería
- Información y comunicaciones
- Actividades financieras y de seguros
- Actividades inmobiliarias
- Actividades profesionales, científicas y técnicas
- Actividades administrativas y servicios auxiliares
- Educación
- Actividades sanitarias y de servicios sociales
- Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
- Otros servicios

Por tanto, cuando se regule alguno de estos sectores económicos establecidos en la CNAE -como p.e. un proyecto de ley de la agricultura-; en la medida en que por su carácter general se van a regular aspectos con previsible incidencia económica, así como por la regulación específica del acceso o ejercicio de las actividades económicas que lo integran; se considera que se contestaría afirmativamente la primera pregunta y se pasaría a la segunda pregunta del Anexo.



## ¿La norma prevista regula un mercado?

Esta pregunta aunque relacionada con la incidencia del proyecto de norma en la competencia efectiva en los mercados tiene un carácter más general, ya que la regulación de un mercado abarca distintos aspectos. A este respecto, resulta útil considerar el concepto de "mercado" establecido por el Derecho de la Competencia.

De esta forma, el mercado equivale a la noción de "mercado relevante" que se considera por la legislación de defensa de la libre competencia. [\*\*Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia \[Diario Oficial C372 de 9.12.1997\].\*\*](#)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:31997Y1209%2801%29>

En dicha Comunicación se señala que el mercado de referencia combina el mercado de productos y el mercado geográfico, que se definen de la siguiente manera:

- Un mercado de productos de referencia comprende todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y el uso al que se destinan.
- Un mercado geográfico de referencia comprende el territorio en el cual las empresas de referencia son contratadas para la oferta de bienes y servicios en cuestión y en el cual las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas.

Por tanto, se puede concluir, junto con la doctrina científica económica, que los elementos de un mercado son: las actividades económicas y los operadores económicos (oferta); las personas consumidoras y usuarias que pueden ser finales o intermedios (demanda); y las características de los bienes y servicios que se intercambian y los precios.

Por todo ello, la regulación de un mercado en principio puede abarcar:

- a) La regulación de los operadores y actividades económicas (ya analizadas).
- b) La demanda o las personas consumidoras y usuarias.
- c) Las características de los bienes y servicios que se intercambian y los precios.

Asimismo en este supuesto entraría la regulación que afectase al empleo, esto es, la normativa del mercado de trabajo. En este apartado, en caso de duda, se recomienda el análisis de los apartados 5.3, 5.4 y 5.5 del Anexo II.

En consecuencia, se considera que cuando se elabore una norma que regule un mercado (p.e. cuando se regulen

los precios o en algunos supuestos de la denominada economía colaborativa), se contestaría afirmativamente la primera cuestión y se pasaría a la segunda pregunta del Anexo I.

***El Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las Viviendas con Fines Turísticos es una regulación que afecta de forma directa a una actividad económica.***

***La respuesta a la pregunta anterior sería positiva, por lo que se tendría que solicitar el informe.***

***Los Decretos que regulan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, así como los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales afectan de forma directa al acceso y ejercicio de determinadas actividades económicas y, por tanto, se tendría que solicitar el informe.***

***El cuerpo normativo relacionado con la organización y funcionamiento de las Consejerías y Entidades Administrativas de la Junta de Andalucía, la publicación de las ofertas de empleo público, etc.***

***En estos casos, la respuesta sería negativa y no sería necesario continuar. Únicamente habría que suscribir el Anexo I, incorporarlo al expediente y continuar con la tramitación de la norma.***

*Asimismo, existen normas que, a priori, pudieran no regular sectores económicos o mercados, por ejemplo, la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales.*

*Sin embargo, en la medida en que introduzcan requisitos u obligaciones a empresas o profesionales del sector estaría afectando a las condiciones del mercado en el que operan los mismos.*

*(Para el caso de la Ley de Protección de Animales, el apartado 3 del artículo 3 de la citada ley impone obligaciones en el ejercicio de la actividad de veterinario).*



## SEGUNDA:

**¿La norma prevista, considerando los criterios del Anexo II, incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, principalmente, cuando afecten a los operadores económicos o al empleo?**

Tal y como se desprende del enunciado de la propia pregunta, para saber si una iniciativa normativa es susceptible de incidir sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado o las actividades económicas, el órgano proponente se servirá de los criterios, que a modo de test, se recogen en Anexo II. La utilización de dichos criterios ayudará a determinar si el proyecto normativo reviste alguno de estos tipos de incidencia. Esta Guía también pretende

arrojar luz a la evaluación del impacto normativo desde esta triple perspectiva.

En el caso en el que se responda a esta pregunta de forma afirmativa, el Centro Directivo encargado de la elaboración del proyecto normativo deberá solicitar la emisión del informe preceptivo.

A tal efecto, remitirá el Anexo I cumplimentado, así como la información y documentación relativas a las cuestiones que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II y toda aquella información o documentación disponible que estime relevante para la evaluación del impacto de la nueva regulación.

A continuación se reproducen las cuestiones planteadas en el Anexo I:

**Evaluación previa de la necesidad de informe**

Para establecer si el proyecto de norma tiene incidencia en las actividades económicas, en la competencia efectiva y en la unidad de mercado; y determinar si es necesario solicitar el preceptivo informe, debe analizarse y contestarse en primer lugar la siguiente pregunta.

	Si	No
¿La norma prevista regula una actividad económica, un sector económico o mercado?.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En el supuesto de que esta respuesta sea negativa, este formulario será debidamente suscrito por el titular del Centro Directivo, se incorporará al expediente y se continuará con la tramitación de la norma.

En el supuesto de que la respuesta sea afirmativa, debe contestarse a la siguiente pregunta:

	Si	No
¿La norma prevista, considerando los criterios del Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, principalmente, cuando afecten a los operadores económicos o al empleo?.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En el supuesto de que esta pregunta sea negativa, este formulario será debidamente suscrito por el titular del Centro Directivo, se incorporará al expediente y se continuará con la tramitación de la norma.

En el supuesto en el que, por aplicación de los referidos criterios del Anexo II, se determine que el proyecto normativo tiene incidencia, el Centro Directivo encargado de la tramitación del proyecto normativo solicitará a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía la emisión del referido informe preceptivo, de conformidad con lo previsto en el apartado segundo de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.



## 2. Identificar los objetivos de la norma

La Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. La libertad de empresa debe entenderse, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, como *"la defensa de la competencia que constituye un presupuesto y un límite de aquella libertad, evitando aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas y no como una restricción de la libertad económica"* ([STC 1/1982, 208/1999, de 11 de noviembre](#)).

El análisis de las restricciones o distorsiones a la libertad de empresa es el nexo de unión entre la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica, entendida como una política que tiene como objetivo propiciar la calidad del entorno administrativo y el desarrollo empresarial.

Como es sabido, los principios sobre los que se sustenta la labor administrativa se inspiran en la consecución de un adecuado servicio para la ciudadanía y las empresas, que sea transparente, eficiente y coordinado; y que las normas que lo regulan sean simples y adecuadas a los objetivos perseguidos. En este sentido, para avanzar hacia un modelo económico más equilibrado y más competitivo, las Administraciones Públicas deben mejorar su calidad regulatoria, simplificando y agilizando los procedimientos administrativos que afecten a la iniciativa y el desempeño empresarial, de forma que se eliminen

tanto trabas y barreras innecesarias como restricciones injustificadas y/o desproporcionadas a la competencia, garantizando que estas funciones regulatorias se ejercen de acuerdo con los principios de buena regulación económica.

La intervención pública a través de la regulación de la actividad económica encuentra su justificación por una razón de interés general y tiene sentido en los casos en los que el mercado es incapaz de alcanzar un resultado que asigne los recursos de forma eficiente, estos fenómenos son generalmente conocidos como "fallos del mercado", como la provisión de bienes públicos, las externalidades, la información asimétrica y la equidad en la distribución de la renta.

Por tanto, la decisión de regular requiere establecer la razón de interés general que justifica la nueva regulación o en su caso el análisis de los fallos del mercado que se pretenden solucionar. Para que una regulación se pueda considerar como adecuada, no sólo debe ser necesaria y, por lo tanto, estar basada en una razón de interés general, sino que debe ser proporcional en el sentido de ser el instrumento más adecuado para la consecución del objetivo que se persigue y evitar que no se caiga en una "sobreregulación" o una "desregulación" que pueda acentuar los problemas que se pretendían solucionar.



En conclusión, la definición clara de los objetivos, sea cual sea el rango de la norma, debe ser una práctica ineludible que ayude a entender el por qué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

En el apartado 1 del Anexo II se recogen en estas cuestiones:

#### **Identificación de los objetivos de la norma**

En este campo se analizarán los objetivos que pretenden conseguirse con el Anteproyecto de Ley o el Proyecto normativo de disposición reglamentaria y las razones que los justifiquen. Para ello utilice el espacio que considere necesario.

En definitiva, en el proceso de creación normativa hay que evaluar el marco previo de regulación del mercado y los objetivos, razones y efectos de la modificación propuesta. Para ello, una metodología adecuada será aquella que se base en los denominados principios de la buena regulación.

***La buena regulación se refiere a la intervención eficiente de los poderes públicos en los mercados, es decir, que la consecución del objetivo de la norma se alcanza con los menores costes posibles.***

***La regulación tiene que estar justificada por objetivos públicos y la presencia de fallos de mercado. La norma siempre debe ser proporcionada y eficaz para resolverlos.***

***Buscamos la regulación justificada y proporcionada. La mala regulación puede imponer requisitos innecesarios o desproporcionados al establecer barreras o trabas que restrinjan el desarrollo económico, o eliminar requisitos que son necesarios o proporcionados para conseguir los objetivos públicos.***



### 3. Analizar la propuesta normativa sobre la base de los principios de la buena regulación económica

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficiencia.

#### 3.1. NECESIDAD

Como ya se ha señalado, se trataría de determinar si la intervención regulatoria se produce para proteger objetivos públicos, con base en una razón de interés general y que normalmente se sustenta en la resolución de un fallo de mercado. A este respecto, resulta fundamental una adecuada identificación del objetivo perseguido.

*El establecimiento de un cuerpo normativo constituido por Leyes y reglamentos en el sector de la salud pública y servicios sanitarios se encontraría justificado en razones de interés general (salud pública) y basado, igualmente, en la necesidad de evitar la existencia de información asimétrica (fallo de mercado).*



***La regulación de las condiciones para la prestación de servicios de taxi por las que se somete a autorización por parte de la autoridad competente la contratación de otros conductores o conductoras asalariados o autónomos colaboradores al titular de la licencia de taxi o la regulación de la concertación previa de servicios.***

***En este caso no se pueden identificar las razones de interés general que sustenten esta intervención administrativa y/o la existencia de fallo de mercado, por lo que no sería necesaria esta autorización. Por ello, la administración competente deberá identificar las razones que sustentan esta intervención y/o existencia del fallo de mercado o eliminar este tipo de intervención administrativa por no ser necesaria.***

Toda norma debe estar justificada por una razón de interés general y, además, deberá concretar claramente la finalidad que pretende conseguir.

Una vez identificada la razón de interés general que justifica la necesidad de regular, los requisitos concretos que se exijan deben dirigirse a proteger ese objetivo de interés general y no otro distinto. Por ejemplo, si la fundamentación de regulación es la salud pública, cada requisito que se imponga debe estar también motivado por el mismo interés general, sin que quepa establecer exigencias, por ejemplo, dirigidas a la consecución de otros objetivos como pudieran ser la protección de los consumidores y usuarios o del medio ambiente u ordenamiento urbano.

### 3.2. PROPORCIONALIDAD

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

***La regulación sobre prevención ambiental a través de los mecanismos de autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada tiene su justificación en la protección del medioambiente y pretende solucionar la externalidad negativa relacionada con la contaminación ambiental de determinadas industrias (fallo del mercado), cumpliendo así el principio de necesidad.***

***También se puede cumplir el principio de proporcionalidad, siempre que estos mecanismos no restrinjan la competencia más allá de lo estrictamente imprescindible para garantizar los objetivos que persiguen.***



*Puede ser necesaria una regulación sobre la apertura y funcionamiento de farmacias a través de los mecanismos de intervención administrativa previa establecidos en la regulación sobre farmacias.*

*En este caso, la razón imperiosa de interés general sería la protección de la salud pública y el fallo del mercado estaría vinculado a la existencia de información asimétrica.*

*Sin embargo, pudiera ser desproporcionado el uso excesivo del mecanismo de autorización previa sobre la actividad farmacéutica, en el caso en el que se exija una autorización diferenciada para todos y cada uno de los servicios ofertados, sin calibrar la posibilidad de usar un único procedimiento de autorización, u otro mecanismo de intervención como declaración responsable o comunicación previa.*

*Para obtener la autorización de transporte privado complementario de mercancías por carretera (Orden Fom/734/2007) se exige a los vehículos de la flota una antigüedad no superior a más de cinco meses desde su primera matriculación.*

*El TJUE en Sentencia de 3 de abril de 2014 (c-428/12) declaró tal requisito tanto innecesario como desproporcionado:*

*"[...] El Reino de España no demuestra que la normativa controvertida [...] responda verdaderamente al objeto de alcanzar los objetivos perseguidos de forma coherente y sistemática [...] el Reino de España tampoco demuestra que los objetivos perseguidos no puedan garantizarse de forma igualmente eficaz con medidas menos restrictivas [...]"*



### 3.3. EFICACIA

Una norma eficaz es aquella que permite la consecución de los objetivos que persigue. Las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado existente. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención regulatoria y la finalidad perseguida.

Si se establecen mecanismos de intervención o requisitos u otras limitaciones al acceso o al ejercicio que se justifiquen por la consecución de una finalidad de interés público -como por ejemplo la protección de la salud pública-, los mismos habrán de ser congruentes con esa motivación y no podrán responder a otras razones (que no se relacionen con la salud pública).

*La aprobación de determinadas medidas dirigidas a la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero para frenar el cambio climático puede resultar ineficaz en la medida en que no sean medidas coordinadas en todos los ámbitos competenciales.*

*La regulación sobre horarios comerciales, anterior a la transposición de la directiva de servicios, pretendía, entre sus objetivos, la defensa de las PYMES comerciales señalando, expresamente, que los hábitos de acumulación de compras en domingos y días festivos se concentraban en las grandes superficies, rompiendo el equilibrio de intereses y amenazando con producir la desertización del tejido comercial urbano.*

*Asimismo, el objetivo fundamental de la regulación de las grandes superficies comerciales era evitar o reducir el posible impacto desfavorable de las mismas en su ámbito de influencia, permitiendo que éstas se integren según el tejido comercial existente en los núcleos de población.*

*El efecto real de la citada regulación supuso la proliferación de un tamaño de supermercados medio que irrumpió con fuerza alterando el tejido comercial existente alejándose de los supuestos intereses perseguidos con la citada intervención administrativa.*

*Todo ello, sin entrar a analizar que la única razón de interés general que pudiera sustentar este tipo de medidas regulatorias y, que ya se mencionaba en el citado texto normativo, sería la protección de los consumidores, por lo que las medidas regulatorias no podrían ir dirigidas a garantizar otro tipo de intereses particulares como pudiera ser el de promocionar un determinado formato comercial frente a otro.*

### 3.4. EFICIENCIA

El concepto de eficiencia hace referencia al logro de los objetivos establecidos incurriendo en el menor coste posible.

En términos económicos, se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados, es decir, a la relación entre costes y beneficios.

Desde la óptica de la mejora de la regulación, el órgano proponente debe plantearse si, una vez calibrados los intereses afectados, los beneficios de la medida superan a sus costes. Si existe un equilibrio razonable entre la ventaja que la medida comporta para la finalidad perseguida y la eventual restricción que origina.

***Un ejemplo de ineficiencia lo constituiría la posible regulación que establezca una reserva a favor del sector público de determinados servicios (como pudiera ser las inspecciones fitosanitarias) cuando estos se pueden realizar también por entidades privadas u otro tipo de entidades como cooperativas agrarias, etc.***

***Cuando la misma se realiza sin considerar, por un lado, los costes directos sobre el presupuesto de la administración pública para asumir esta nueva obligación y que supondría la implantación de las infraestructuras necesarias para este servicio en la comunidad autónoma; por otro lado, los costes indirectos vinculados a las empresas que tendrían que pasar esas inspecciones y verían limitadas sus posibilidades de elección y diversidad en el precio y en el servicio, y, finalmente, el cierre de un mercado a empresas que estarían capacitadas para ofrecer este servicio, tanto cooperativas, entidades públicas o privadas que pueden generar nuevas oportunidades de empleo y mejores servicios al ofrecer sus productos de forma competitiva.***

### 3.5. TRANSPARENCIA

En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor así como los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

La transparencia debe ser un principio que impere en los procesos de elaboración de normas. Dicho postulado no se limita a la necesidad de que los documentos propios del procedimiento de tramitación sean públicos. En aras a la transparencia, también se hace preciso que los objetivos de la norma sean definidos claramente. En concreto, estos fines habrán de justificarse en los preámbulos y exposición de motivos de las normas

***Un ejemplo de transparencia lo constituye aquella norma en la que la exposición de motivos queden clarificados las razones de interés que sustentan los objetivos que persigue el régimen de intervención propuesto y cómo se ha calibrado su proporcionalidad, es decir, por qué ese es el mejor modelo posible frente a otros que han sido considerados y analizados previamente.***

Por otro lado, este principio entronca con el de accesibilidad, en la medida en que ambos tratan de fomentar la participación activa de los potenciales destinatarios en la elaboración normativa.





### 3.6. SEGURIDAD JURÍDICA

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Se trata de reducir al máximo la incertidumbre sobre el modelo regulatorio previsto para un sector concreto o para el mercado, de forma que los agentes intervinientes en el mismo conozcan de manera efectiva las condiciones a las que se enfrentan, y tengan garantías de que se trata de un marco estable en el tiempo.

*Un ejemplo de falta de seguridad jurídica sería la inclusión, en la regulación que vaya a sustituir el modelo de intervención previsto en un mercado, de disposiciones transitorias imprecisas que no facilitan el tránsito al nuevo régimen jurídico previsto.*

*Por ejemplo, el establecimiento de unos plazos de adaptación excesivamente cortos.*

**Errores de técnica legislativa que pueden afectar a la seguridad jurídica:**

#### ■ Sobre la entrada en vigor

Una cláusula de entrada en vigor de la norma de forma inmediata, haría muy difícil en los primeros momentos de su aplicabilidad la posibilidad de tener conocimiento de la misma y, por ende, sería muy difícil que los operadores económicos y los ciudadanos pudieran prever los efectos de la referida norma.

También se afectaría si se establece una fecha de entrada en vigor de forma confusa a lo largo del articulado de aquélla y no en la última Disposición final y de forma clara.

#### ■ Sobre las modificaciones normativas

Puede producirse inseguridad jurídica en aquellos casos en los que la norma no tiene por finalidad esencial modificar otra u otras disposiciones normativas y, sin embargo, lleva a cabo tales modificaciones de manera poco clara y precisa, sobre materias distintas a la que tiene por objeto su parte dispositiva. En casos así, deviene más complicado aún el conocimiento del Derecho vigente.

#### ■ Leyes ómnibus

La elaboración y aprobación de leyes de modificación múltiples –más conocidas como Leyes ómnibus, Leyes escoba, Leyes saco, etc.– por parte de los poderes públicos son, sin duda, la expresión de una mala técnica legislativa y una práctica desaconsejable desde una perspectiva técnica, ya que con las mismas no es posible afirmar que el legislador persiga la certeza y no la confusión normativa.

#### ■ Sobre la Derogación

Es la derogación expresa la que respeta y la que contribuye a hacer posible el conocimiento de la existencia y el contenido de las normas, así como la previsibilidad de las consecuencias de su aplicación por parte de sus destinatarios. Es decir, el respeto del principio de seguridad jurídica constitucionalmente consagrado impone, también, sobre el legislador el deber de concretar las disposiciones, preceptos o leyes que son derogados por la nueva ley promulgada.

*Un ejemplo de ello sería incluir disposiciones derogatorias precisas y huir de las derogaciones generalizadas que incluyen cláusulas que invalidan todas las normas de igual o inferior rango en las que se opongan a la que se aprueba.*

*Las derogaciones generalizadas restan transparencia al marco jurídico y generan inseguridad jurídica para destinatarios de la norma. Además generan confusión para los nuevos entrantes en el mercado, menos conocedores del marco regulatorio, frente a los ya establecidos.*

### 3.7. SIMPLICIDAD

Toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

*Como ejemplo de marco normativo sencillo puede señalarse el Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.*

*Dicha norma trata de comprender en un único texto legal los aspectos básicos de la ordenación general, la formación y la coordinación supramunicipal de las policías locales de Andalucía.*

### 3.8. ACCESIBILIDAD

Se refiere al establecimiento de mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo a la regulación vigente.

Se encuentra relacionado con el principio de transparencia, por cuanto se trata de dar a conocer las iniciativas normativas y posibilitar la elaboración de observaciones, presentación de proposiciones y alegaciones, entre otras cuestiones.

*La regulación existente en el sector de la prestación de servicios de taxi puede ser un ejemplo de captura del regulador.*

*Igualmente, la regulación en materia comercial, en especial, la existente con anterioridad a la transposición de la Directiva de Servicios, podría constituir otro ejemplo de captura del regulador.*



El diálogo y la consulta pública no se deben confundir con el recurso a pactar y consensuar las iniciativas con representantes del sector que pudiera llevar aparejada la “captura del regulador”. Por medio de la cual se propicia el establecimiento de una regulación determinada sobre un sector económico por el mero hecho de que los agentes intervinientes pretenden garantizar un determinado “status quo” de sus condiciones de ejercicio u otro tipo de justificaciones que no se encuentren sustentadas por el interés público.

Por ello, la participación de los agentes tanto económicos o sociales, así como el resto de agentes interesados (consumidores y usuarios o destinatarios de los servicios), ejercerán su derecho a ser oídos y su deber de mejorar y colaborar en la consecución de un marco regulador, que por encima de todo ponga el interés general en el centro de la regulación económica y no el interés particular de los operadores económicos intervinientes.



En el apartado 2 del Anexo II se recogen en estas cuestiones:

## **2. Análisis de la propuesta normativa sobre la base de los principios de la buena regulación económica.**

Se trata de evaluar el marco normativo previo a la regulación del mercado y de la modificación propuesta. Ello, de acuerdo con los siguientes principios recogidos en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Para ello, utilice el espacio que considere necesario en cada uno de los apartados referidos a cada principio:

### **2.a. Necesidad**

Determinar si la intervención regulatoria está justificada en la salvaguarda de una razón de interés general, o para resolver fallos del mercado, es decir, cuando el funcionamiento del mercado no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles.

### **2.b. Proporcionalidad**

Establecer si las medidas e instrumentos concretos propuestos por la nueva regulación son los más adecuados para garantizar la consecución de la razón de interés general invocada o para resolver el fallo del mercado detectado, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

### **2.c. Eficacia**

Una norma eficaz es aquella que permite la consecución de los objetivos que persigue, esto es, atender a la razón de interés general o resolver el fallo del mercado detectado.

### **2.d. Eficiencia.**

Identificar los costes y recursos a utilizar, y los resultados y beneficios de la propuesta.

### **2.e. Transparencia**

Los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente. La transparencia debe ser un principio que impere en los procesos de elaboración de las normas.

### **2.f. Seguridad Jurídica**

Las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y las empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

### **2.g. Simplicidad**

Toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

### **2.h. Accesibilidad**

Se refiere a establecer mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo a la regulación vigente.



## 4. Competencia efectiva

Como se ha señalado previamente, uno de los instrumentos más destacados de la política de promoción de la competencia lo constituye el control de los proyectos normativos, máxime si se tiene en cuenta que, en ocasiones, la actuación inadecuada de los poderes públicos, no resuelve o agrava los fallos del mercado y altera al juego competitivo de los operadores económicos.

Este apartado tiene por objeto promover que la normativa y la regulación favorezcan el comportamiento competitivo de los operadores económicos, eliminando obstáculos o barreras al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. El objetivo es, por tanto, que la regulación no distorsione negativamente el comportamiento de los distintos agentes económicos.

Tras un esquema resumen, desagregaremos las distintas cuestiones que deben plantearse para evaluar si el proyecto normativo puede lesionar la competencia efectiva entre los operadores económicos



**Evaluación normativa desde el punto de vista de la competencia**

**1. Limitación de entrada a los operadores económicos**

- a) Derechos exclusivos o preferentes
- b) Requisitos previos de acceso
- c) Limitaciones para competir
- d) Restricciones técnicas, costes de entrada o salida
- e) Restricciones en un espacio geográfico

**2. Restricción a la competencia entre empresas establecidas**

- a) Limitaciones a la oferta
- b) Control de precios
- c) Restricciones a la publicidad y/o comercialización
- d) Imposición de normas de calidad excesivas
- e) Trato ventajoso a determinados operadores

**3. Reducción de los incentivos para competir**

- a) Régimen de autorregulación o co-regulación
- b) Aumento de los costes de cambiar de proveedor
- c) Exenciones de las normas de competencia
- d) Exigencias de información
- e) Incertidumbre para nuevos competidores



### ASPECTOS BÁSICOS A TENER EN CUENTA

A continuación, se analizan los supuestos fundamentales de los tres bloques a partir de los cuáles se desarrolla la evaluación normativa desde el punto de vista de la competencia.

#### 4.1. ¿La norma introduce alguna limitación en el libre acceso de las empresas al mercado?

En líneas generales, la entrada de nuevas empresas en un mercado debería estimular la competencia y traducirse, entre otros, en una disminución de precios, a la vez que en un aumento en la variedad, calidad y seguridad de los productos ofrecidos, en un estímulo para la innovación tecnológica y en una mejora de la eficiencia productiva. Además, en los casos en los que resulta relativamente fácil entrar

en un mercado, es menos probable que las empresas que intervengan en él posean o ejerzan el denominado “*poder de mercado*”.

En ocasiones, sin embargo, los poderes públicos establecen barreras a la entrada de nuevos participantes en un determinado sector, lo que reduce la presión por competir (esto es, la rivalidad competitiva) y aumenta el riesgo de que aparezcan comportamientos empresariales contrarios a la libre competencia, como los acuerdos de reparto de mercado o de fijación de precios, así como el desarrollo de prácticas conscientemente paralelas.

Por tanto, uno de los efectos negativos que pueden derivarse de la regulación es la introducción o aumento de las barreras a la entrada de empresas en un determinado mercado.



En el apartado 3.a. del Anexo II se recogen en estas cuestiones:

**3.a. Señale el supuesto o supuestos por el que la norma limita el libre acceso de la empresas al mercado.**

- Otorga derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de un determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado.

---

- Establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones.

---

- Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial.

---

- Incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado, que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas o la salida de las ya existentes.

---

- Restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico.

Indique el precepto normativo que contiene la limitación señalada o indique las dudas que este apartado pueda plantearle:

A continuación se explican con mayor detalle estas cuestiones y se ofrecen algunos ejemplos.

**a) Otorgamiento de derechos exclusivos o preferentes**

Quando se conceden derechos exclusivos o preferentes para operar en un mercado, la competencia “*en el mercado*” queda eliminada o reducida de forma muy significativa. En determinados sectores y por razones de diversa índole (de calidad y seguridad del servicio, de orden público o de rentabilidad de las inversiones en presencia de elevados costes fijos), los poderes públicos otorgan derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de cierto bien o la prestación de algún servicio.

Estaríamos ante una de las restricciones en el acceso a las actividades económicas más severas, ya que privan a los consumidores de los potenciales beneficios de la competencia.



### **EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA**

*Este tipo de transporte tiene el carácter de servicio público de titularidad de la administración, prestándose mediante la atribución a una empresa, a través de concurso público, de la correspondiente concesión administrativa con carácter exclusivo. El régimen concesional imposibilita la competencia “en el mercado” puesto que el oferente del servicio es único y el precio del mismo viene establecido en la propia concesión administrativa.*

*Por tanto, únicamente puede tener lugar la competencia “por el mercado”, que se manifiesta en la celebración de concursos públicos para la adjudicación de las concesiones. Ello se puede ver mercedo si los plazos de las concesiones son excesivamente largos o si existen barreras para el acceso al mercado de concesiones, como podría ser el trato preferente a los concesionarios anteriores en los nuevos concursos.*



### **SERVICIO PÚBLICO LOCAL DE GESTIÓN DEL AGUA**

*La creación por parte de una entidad local de servicios de gestión integral del ciclo del agua en régimen de monopolio es una posibilidad que viene amparada por el art. 128.2 de la Constitución Española y el art. 86 de Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. No obstante, este tipo de actuaciones, ampliamente extendida, pero que suponen la anulación de toda posible competencia en el mercado, no es la única posible (la ley posibilita pero no obliga). Por ello, debería ser analizada desde el punto de vista de la competencia y examinar si es la más adecuada para la satisfacción de las necesidades colectivas y si es proporcional a la finalidad que se persigue.*



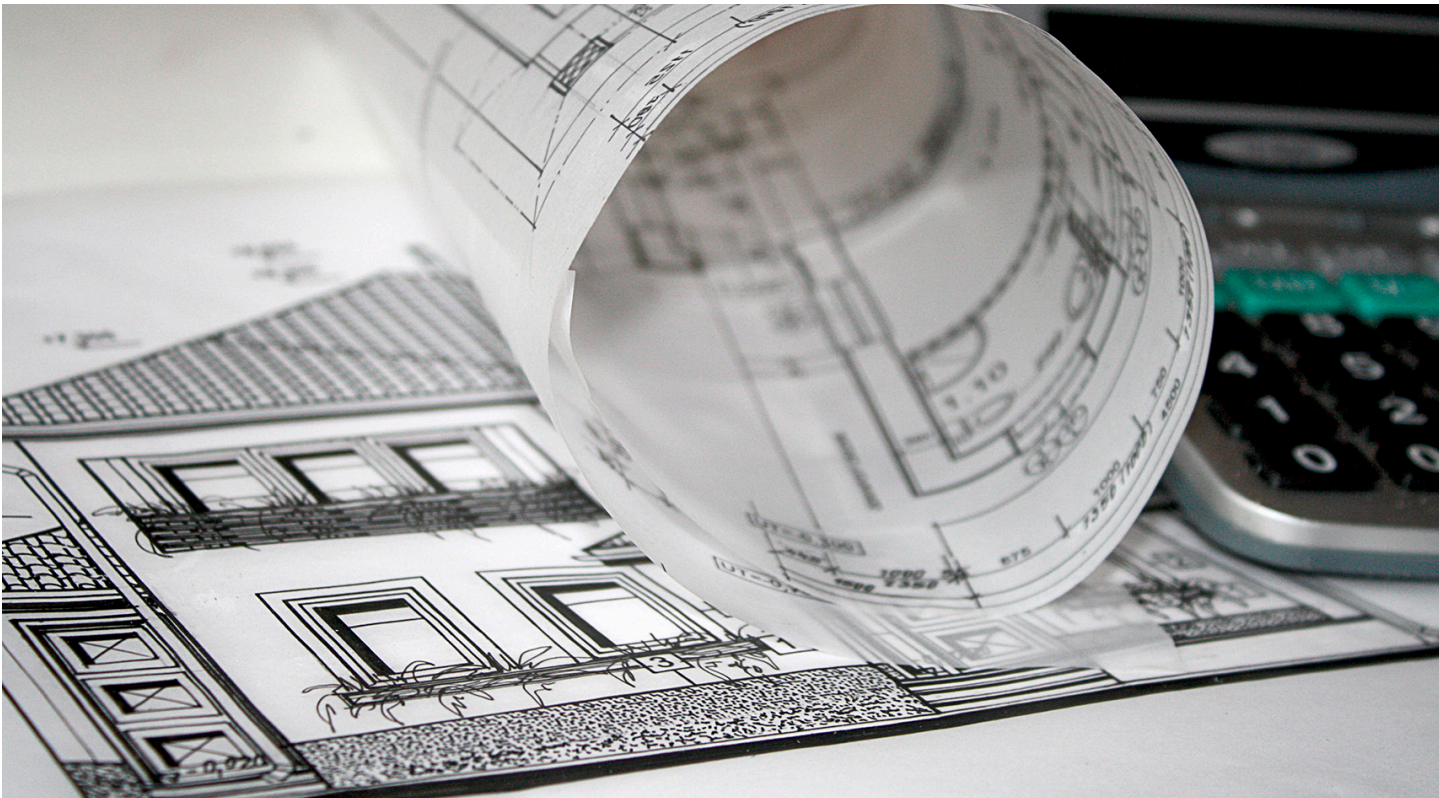
### **b) Establecimiento de requisitos previos de acceso al mercado**

La existencia de un sistema de licencias, permisos o autorizaciones implica una limitación a la entrada de participantes en un mercado, es decir, entraña una restricción a la competencia. Por lo que su exigencia deberá estar sustentada en una razón de interés general.

Este tipo de barreras de entrada al mercado, que pueden adoptar una tipología muy variada, son especialmente elevadas si las condiciones exigidas para su obtención son desproporcionadas para el fin perseguido o si se establece un número limitado de títulos habilitantes para

el ejercicio de una determinada actividad económica. A su vez, el impacto sobre la competencia de este tipo de restricciones podrá verse acentuado si vienen acompañadas de procedimientos administrativos excesivamente prolongados para su obtención. En los casos en los que para poder operar en el mercado sea necesario contar con una autorización o cualquier otro tipo de mecanismo de control previo, la administración competente inscribirá de oficio los datos relativos a operadores económicos, infraestructuras o a la propia actividad que sean precisos para el cumplimiento de sus funciones.





#### **APERTURA DE OFICINAS DE FARMACIAS**

*Por una parte, existe un requisito de titulación, puesto que únicamente los farmacéuticos pueden ser propietarios y titulares de las oficinas de farmacia. En ocasiones también se incluye entre los requisitos de apertura de una oficina de farmacia la acreditación de la experiencia previa en el territorio que se trate. Por otra parte, el número de oficinas de farmacia puede estar limitado en función de la población y la distancia entre farmacias.*

#### **RESERVA DE ACTIVIDAD PARA TITULACIONES**

*La reserva de actividad para los poseedores de una determinada titulación se puede realizar a través de una norma legal específica o a través de los requisitos que se establezcan puntualmente para que los profesionales puedan prestar sus servicios. En ambos casos, se puede estar impidiendo que compitan en una determinada actividad otros profesionales con titulaciones distintas pero igualmente adecuadas para el ejercicio de dicha actividad.*

**c) Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial**

Cuando se restringe el acceso o la participación de determinados agentes en un determinado sector económico o mercado, se produce una disminución de la rivalidad potencial entre los operadores. Este tipo de restricción se produce, por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública cuando se limita la participación de las empresas en las licitaciones públicas. En este sentido, las restricciones pueden estar justificadas cuando se incrementa la eficiencia del gasto público, y de esta forma se garanticen los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad/precio, permitiendo que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.



**SISTEMA DE CLASIFICACIÓN EN LOS CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS**

*El sistema de clasificación es un método de acreditación, ex ante y de una vez, de la solvencia económico-financiera y técnica de las empresas que quieran concurrir a determinados contratos públicos. El resultado de la clasificación determinará los contratos a cuya adjudicación puedan concurrir los operadores por razón de su objeto y de su cuantía, debiendo estos estar encuadrados en grupos, subgrupos y categorías cuya definición está predeterminada.*

*El diseño del sistema de clasificación puede generar barreras a la entrada que tengan un efecto restrictivo de la competencia; en particular, pueden contribuir a que operadores que pueden ser solventes para llevar a cabo las obras o servicios de esa naturaleza no puedan acceder al contrato en cuestión.*

**LOS PLIEGOS DE CONTRATACIÓN EN LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

*El pliego es el principal elemento del juego competitivo en los procedimientos de contratación pública. Los criterios de valoración que se utilizan, junto con el distinto peso que se les otorga en la puntuación, son elementos discrecionales de la administración contratante que, en gran medida, determinan el resultado de la licitación.*

*Estos criterios, pueden restringir la capacidad de acceder al mercado de nuevos operadores, por ejemplo, mediante imprecisiones en la definición de los criterios de adjudicación, o ponderaciones excesivas de elementos de valoración que favorezcan al operador que ha venido siendo titular del contrato en periodos anteriores. En todo caso, los pliegos deben respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, no discriminación y eficiencia.*

#### **d) Incremento significativo de las restricciones técnicas o costes de entrada o salida del mercado**

Las normas que incrementan las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida de un mercado tienden a desalentar la entrada de nuevos operadores, reduciendo así el número de competidores potenciales. En ocasiones, las normas pueden establecer unos requisitos técnicos o económicos muy exigentes para acceder a una actividad determinada, como, por ejemplo, el establecimiento de umbrales de capital mínimo para demostrar la capacidad financiera u operativa de los entrantes; la obligación de contar con personal contratado en posesión de un determinado nivel de cualificación; o de disponer de ciertos elementos del inmovilizado.

Por otra parte, la regulación pública de una actividad podría llevar aparejada unos elevados costes de entrada o de salida al mercado si se establecen, por ejemplo, unas normas excesivas de seguridad o protección ambiental, para cuyo cumplimiento las empresas deben realizar importantes inversiones antes de entrar en el mercado, que podrían influir en la decisión de acceder a este y, por consiguiente, dificultar el acceso de nuevas empresas que desean entrar en un sector.



#### **SECTOR GANADERO**

*Una regulación autonómica del sector porcino exige, además de las normas de sanidad animal establecidas por la Unión Europea, que las especies sean de una raza determinada, que las explotaciones estén ubicadas en las zonas de dehesa arbolada con especies del género quercus, que su tamaño mínimo sea de 20 u.g.m. o que los terrenos tengan pendientes inferiores al 15%.*

#### **PRESTACIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS**

*Existen normas que regulan la entrada en el mercado a través de requisitos como el número de féretros disponibles y de vehículos fúnebres o personal mínimo necesario.*

#### **ESTABLECIMIENTOS SANITARIOS**

*Un decreto relativo a establecimientos sanitarios determina que el cierre, total o parcial, de aquellos centros, servicios o establecimientos sanitarios que tengan suscrito con la administración sanitaria un convenio, concierto o un contrato de colaboración para la prestación de servicios sanitarios, deberán contar con la autorización expresa y previa del órgano competente. Para ello, la correspondiente solicitud se deberá formular con al menos doce meses de antelación con respecto a la fecha prevista para el cierre.*



#### e) Restricción al ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico

Las restricciones geográficas crean una barrera a la libre circulación de bienes y servicios al reducir de forma artificial el tamaño del mercado y limita el número de posibles competidores en una determinada actividad económica. La política de defensa y promoción de la competencia tiene una dimensión espacial muy importante. Así, para que imperen las reglas del juego competitivo dentro de un mercado, la legislación debería evitar las restricciones geográficas al libre ejercicio de una actividad económica y, al mismo tiempo, ha de huir de aquellas medidas que fomenten la segmentación del mercado interior.

En otras palabras, se hace preciso contar con una verdadera “unidad de mercado” que facilite que los agentes económicos se especialicen en aquellas tareas para las que están mejor dotados absoluta o comparativamente. Al introducirse barreras geográficas al ejercicio de una actividad económica se reduce el tamaño efectivo del mercado y la oferta de bienes y servicios a disposición de los consumidores. Además, en un mercado más pequeño se verán limitadas las posibilidades de innovación y diferenciación de productos y es más probable que no se atienda a los consumidores de manera adecuada. Además, con ello se favorece la aparición de prácticas anticompetitivas como, por ejemplo, los acuerdos de precios o el abuso de posición dominante.

#### **APERTURA DE OFICINAS DE FARMACIA**

*La Ley reguladora de las oficinas de farmacia limita el número de establecimientos en un concreto espacio geográfico al condicionar la apertura de nuevas oficinas de farmacia a ciertos módulos de población mínimos y a la distancia existente con respecto a otras farmacias, entre otros criterios.*

#### **TRANSPORTE FUNERARIO**

*Antes de su modificación, la regulación sobre el transporte funerario limitaba la prestación del servicio a aquellas empresas establecidas en el Ayuntamiento en el que el servicio de transporte tuviera su origen. En la actualidad esta situación se ha corregido de tal forma que las autorizaciones habilitan para realizar cualquier transporte funerario, independientemente del recorrido del mismo.*

#### **4.2. Restricciones a la competencia entre las empresas que operan en el mercado**

Un segundo aspecto a tener en cuenta es si la normativa disminuye el grado de competencia efectiva entre las empresas que ya operan en un determinado mercado. A continuación se recogen los supuestos por los que una norma puede restringir la libre competencia.



En el apartado 3.b. del Anexo II se recogen en estas cuestiones:

**3.b. Señale el supuesto por el que la norma restringe la libre competencia de la empresas que operan en el mercado:**

- Limita la oferta de las diferentes empresas.

---

- Introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque incluye orientaciones sobre los mismos o porque establece precios mínimos o máximos.

---

- Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios.

---

- Impone normas técnicas o de calidad a los productos que puedan resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares, y genera, así, ventajas para algunas.

---

- Concede a determinados operadores del mercado un trato ventajoso con respecto a otros competidores actuales o potenciales.

Indique el precepto normativo que contiene la restricción señalada o indique las dudas que este apartado pueda plantearle:

Un análisis más detallado de estas cuestiones se presenta a continuación.

**a) Limita la oferta de las diferentes empresas**

La limitación de la oferta de ciertos bienes o de servicios por vía legal o reglamentaria constituye una actuación por parte de los poderes públicos que afecta al funcionamiento competitivo de los mercados. En estos casos, se ve restringida la capacidad de decisión de las empresas para producir o comercializar libremente sus productos en función de las circunstancias concretas que se aprecie en cada mercado.

Paralelamente, esta restricción cuando es innecesaria o desproporcionada también daña al consumidor que ve limitada la gama de productos a los que puede acceder.

**REGULACIÓN DE LOS HORARIOS COMERCIALES**

*La Ley de Comercio establece un límite a los horarios comerciales que se regularán por alguno de los siguientes regímenes: i) un régimen general que se sustenta en la libertad de los comerciantes para establecer sus propios horarios dentro del límite máximo de horas de apertura semanal (setenta y dos horas) y de la autorización de la práctica de la actividad comercial en ocho domingos y festivos al año; y ii) un régimen de libertad horaria para determinados sectores más susceptibles para la pequeña compra dominical (como panadería, repostería, prensa) y para las zonas declaradas de gran afluencia turística.*

*El trato a las grandes superficies con respecto a las pequeñas, resulta desigual, algo ilógico cuando el comercio electrónico permite comprar en cualquier comercio (independientemente del tamaño de la empresa) 24 horas al día.*

**PRODUCCIÓN VINÍCOLA**

*Una norma sobre producción vinícola establece que el Consejo regulador podrá establecer cupos de ventas para las bodegas inscritas en función de las existencias de vino al comienzo de cada campaña con la finalidad de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda y así evitar la erosión de la rentabilidad de todo el sector.*



## **b) Introducción de controles de precios de venta de bienes y servicios**

Los controles de precios de venta de bienes y servicios se producen cuando las autoridades establecen unos precios mínimos o máximos (regulación de precios) y/o se habilita a la orientación sobre los mismos. Con ello se imposibilitaría que los competidores puedan optar por estrategias de diferenciación en materia de precios para competir en el mercado.

El establecimiento de controles de precios, bien de forma directa (cuando es la propia normativa la que establece determinados límites o condiciones a los precios), bien indirecta (cuando la regulación habilita a alguna institución, corporación o entidad al control de precios), constituye una medida contraria a la libre formación de precios en el mercado, que viene a impedir que el precio sea un factor de competencia y el reflejo de su calidad o seguridad.

Por regla general, la regulación de precios se concreta en la imposición de precios máximos. En este caso, puede verse reducida la competencia entre operadores en la medida en que todos ellos acaben aplicando dicho precio máximo como precio fijo. Por su parte, cuando se opta por fijar los precios mínimos se está restringiendo la libertad de comportamiento entre competidores, que no estarán motivados para bajar los precios más allá de lo establecido, ni siquiera los más eficientes que cuenten con menores costes o con mejor tecnología para poder hacerlo en condiciones normales.

Con respecto a los precios orientativos, han de considerarse restrictivas a la competencia tanto las recomendaciones de precios como la mera orientación de precios, porque hacen más fácil la coordinación de precios entre las empresas instaladas en el mercado y es muy posible que, finalmente, los precios inicialmente concebidos como orientativos acaben funcionando en el mercado como auténticos precios fijos.

### **SECTOR DEL LIBRO**

*La legislación del libro, establece que toda persona que edite o importe libros está obligada a establecer un precio fijo de venta al público. El precio de venta al público podrá oscilar entre el 95 % y el 100 % del precio fijo. Además, los establecimientos comerciales que se dediquen a la venta al por menor no podrán utilizar los libros como reclamo comercial para la venta de productos de naturaleza distinta.*

### **VENTA DE TABACO**

*La regulación del sector del tabaco prohíbe su venta al margen de la red de expendedurías de tabaco y timbre y solo con un recargo fijo a través de máquinas expendedoras.*

### **MÁRGENES COMERCIALES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA**

*La regulación sanitaria fija el margen comercial que pueden percibir tanto las oficinas de farmacia como los distribuidores mayoristas.*

## **c) Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios**

Las regulaciones que limitan a los operadores las posibilidades de comercializar sus productos restringen algunas de sus estrategias para competir.

Por su parte, los límites a la publicidad suponen una traba al funcionamiento libre del mercado, al limitar la comparabilidad entre ofertas por parte de los consumidores. Los operadores que compiten en un mercado deben esforzarse por buscar la diferenciación de su producto a través de diferentes vías (precios, calidad, marca, canales de distribución, etc.), máxime en aquellos casos en los que se ofrece un producto muy similar y fácilmente sustituible. En ciertos casos, las regulaciones articulan diferentes modalidades de intervención administrativa en la comercialización de bienes o servicios que afectan a la competencia en los mercados.

De igual modo, los poderes públicos también pueden limitar a los operadores las posibilidades de promocionar sus productos mediante la publicidad. Sin embargo, la publicidad y la promoción de los productos desempeñan un papel fundamental desde el punto de vista de la competencia. A través de la misma, se informa a los consumidores para que tomen mejores decisiones de compra. Por eso, cuando se limita, resultan perjudicados. Además, la ausencia de publicidad comparativa dificulta el acceso al mercado a nuevas empresas porque carecen de esa estrategia para captar clientes; asimismo puede perjudicar a los operadores más eficientes, dado que se les impide la tarea de comunicar las ventajas que tienen que ofrecer a los consumidores respecto de los oferentes menos eficientes.

#### ***PUBLICIDAD DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES.***

***Los estatutos y la normativa deontológica de los colegios profesionales suelen contener normas restrictivas de la publicidad de los servicios profesionales más allá de lo establecido en la normativa de publicidad, impidiendo a los profesionales colegiados hacer comparaciones con otros profesionales o informar de los precios u honorarios que cobran a cambio de sus servicios.***



#### **d) Impone normas de calidad a los productos que puedan resultar excesivas**

La imposición de unas reglas técnicas o de calidad demasiado estrictas puede afectar a la competencia en los mercados, haciendo que solo algunos de los operadores estén en condiciones de poder cumplir con los nuevos estándares de referencia. También se podrá limitar con ello la variedad de productos que los operadores puedan ofrecer.

Cuando se elevan las normas de calidad por encima de lo necesario, en defensa del interés público, se incide sobre el funcionamiento competitivo del mercado en la medida en que pueden generarse ventajas para algunas empresas con respecto a otras.

Así, es posible que solo algunos operadores instalados en el mercado puedan satisfacer los nuevos requisitos técnicos o de calidad. Además, el establecimiento de ciertas normas de calidad restringe la libertad de las empresas para ofrecer productos de diferentes calidades en aras a satisfacer distintas demandas. Finalmente, muchas de estas regulaciones entrañan fuertes costes adicionales para las empresas

(por ejemplo, pueden requerir importantes inversiones y gastos en investigación y desarrollo) y, como consecuencia, puede haber compañías que, incluso, se vean obligadas a salir del mercado ante la imposibilidad de sufragarlos.

#### **NORMAS DE CALIDAD AGROALIMENTARIAS**

*La Ley sobre Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias regula la posibilidad de que éstas puedan solicitar de la Consejería competente la extensión de los acuerdos adoptados en el seno de su organización, al conjunto de operadores y productores del sector o del producto concreto que afecten, lo que se instrumentaría mediante la correspondiente orden.*

*Estas normas pueden suponer que se limite la cantidad y variedad de los productos agrícolas disponibles en el mercado si se impide la comercialización de los que siendo perfectamente aptos para el consumo, por ejemplo, no alcanzan un determinado calibre.*





### e) Concede a determinados operadores un trato ventajoso

Cuando una regulación dispensa un trato diferenciado a unos operadores con respecto a otros incrementando los costes sólo de algunas empresas, se distorsiona la competencia en el mercado. Algunas veces las regulaciones provocan el impacto no buscado de elevar de manera significativa los costes de algunos proveedores con respecto a otros.

Ello sucederá, por ejemplo, al tratar a las empresas ya establecidas en el mercado de manera diferente que a las nuevas o cuando se exige de forma injustificada a algunas empresas de determinadas obligaciones. En este orden de consideraciones, una fuente de desigualdades son las llamadas cláusulas de derechos adquiridos. Este tipo de disposiciones permite operar conforme a la anterior regulación a aquellas empresas que ya participaban en un mercado -normalmente durante un plazo determinado-, al tiempo que obligarían a cualquier nueva compañía a cumplir con las reglas desde su entrada en vigor.

Con ello se pueden generar importantes asimetrías en los costes de producción entre las empresas establecidas en el mercado y las nuevas, dañándose considerablemente la competencia.

#### **CALIDAD AMBIENTAL**

*Una Ley sobre calidad ambiental establece que las actuaciones sometidas a autorización ambiental unificada que a la entrada en vigor de la ley cuenten con la autorización correspondiente, no necesitarán adaptarse a los nuevos requisitos; aunque los requisitos exigidos en la actualidad sean muy superiores a los que estaban vigentes en el momento en que la empresa obtuvo la correspondiente autorización.*





### 4.3. Reducción de los incentivos para que las empresas compitan

Las regulaciones pueden afectar de forma indirecta a la competencia cuando producen el efecto de desincentivar la rivalidad entre los competidores. En general, si una norma facilita o fomenta la cooperación entre las empresas concurrentes en un mercado se reducirán los incentivos para una competencia intensa.

En el apartado 3.c. del Anexo II se recogen estas cuestiones:

#### 3.c. Señale el supuesto por el que la norma reduce los incentivos para competir entre empresas:

- Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales.
- Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor, restringiendo o limitando la libertad de elección del consumidor o usuario.
- Exime de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia.
- Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores, que pudiera facilitar conductas anticompetitivas.
- Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes.

Indique el precepto normativo que contiene la restricción señalada o indique las dudas que este apartado pueda plantearle:

A continuación estas cuestiones serán analizadas con mayor detalle.

#### a) Régimen de autorregulación o corregulación

Cuando una norma auspicia un régimen de autorregulación o corregulación, se habilita a los propios agentes para que decidan sobre las normas que van a ordenar el ejercicio de su actividad económica, existiendo el riesgo de que esas



reglas provoquen en la práctica restricciones a la competencia. El término autorregulación alude a la capacidad de un colectivo de darse normas a sí mismo.

Por su parte, la corregulación se daría cuando los poderes públicos prestan un cierto apoyo legislativo a las disposiciones desarrolladas por una asociación profesional o empresarial, bien de forma exclusiva o conjuntamente con el gobierno. La autorregulación y la corregulación son instrumentos que pueden utilizarse en determinadas circunstancias para lograr objetivos políticos con una intervención limitada del legislador.

Sin embargo, en no pocas ocasiones esas reglas propias de ordenación de la actividad son susceptibles de afectar a la competencia, especialmente cuando su contenido trasciende los límites del cumplimiento de los objetivos para los que fue otorgada esta capacidad. Ello ocurre, por ejemplo, cuando introducen restricciones a la entrada de nuevos operadores en el sector o reducen la capacidad o los incentivos para competir en los mercados mediante la creación de cárteles o la realización de acuerdos entre competidores: de precios, de cuotas de producción o de venta, el reparto de mercados, pujas concertadas, etc.

***Una Ordenanza Municipal reguladora del servicio de taxi delega en la Asociación Profesional de Taxis del municipio las competencias para la organización y gestión de servicios comunes, como por ejemplo la forma de concertación de los servicios de taxi, el modo de liquidación del mismo, funcionamiento de las zonas de paradas etc.***

## **b) Incremento de los costes derivados del cambio de proveedor**

Si mediante una norma se elevan los “costes de cambio de proveedor”, se limita la movilidad de consumidores y usuarios reduciendo los incentivos de las empresas para competir en el mercado. La presencia de “costes de cambio”, explícitos o implícitos, representa una auténtica barrera que dificulta el acceso a otros proveedores, reduce la rivalidad entre ellos y desincentiva la entrada de nuevos operadores en el mercado.

Por ello, cuando la normativa incrementa los costes de cambio otorga dosis adicionales de poder de mercado a las empresas que tienen la “capacidad” de retener a los clientes frente a sus competidoras. La normativa afectaría a los “costes de cambio” de un sector si, por ejemplo, endurece los trámites de resolución contractual (incluyendo plazos contractuales indebidamente extensos e imponiendo penalidades pecuniarias para el cambio de proveedor antes del vencimiento); obliga a pagar al cliente por adelantado una cantidad relativa a la prestación del servicio o bien una cuota fija por la mera firma del contrato, de tal manera que si el consumidor o usuario decidiera cambiar de empresa proveedora tendrá que perder el pago realizado al anterior proveedor.

***La portabilidad en la telefonía facilita a los clientes que puedan cambiar de un proveedor a otro conservando los números telefónicos. En sentido contrario, la ausencia de portabilidad, en el ámbito de las telecomunicaciones, tiene el potencial de retener al cliente en la red de las empresas establecidas, que resultan favorecidas por este tipo de costes de cambio.***



**c) Exime a las empresas de la aplicación de la legislación general**

Mediante la técnica de las exenciones se autorizan, con carácter excepcional y bajo una serie de condiciones, determinadas prácticas restrictivas de la competencia. En algunos países, determinados sectores económicos o agentes económicos específicos, se benefician de exenciones totales o parciales al cumplimiento de la legislación general de competencia.

Por la vía de la excepción legal, una determinada conducta de los operadores económicos que estaría inicialmente prohibida, puede pasar a considerarse exenta y quedarse al margen de la libre competencia. Ello sin perjuicio de la eventual aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de competencia.

**d) Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores, que pudiera facilitar conductas anticompetitivas.**

Las legislaciones que favorecen la publicación de datos internos de las empresas, potencialmente pueden constituir señales de mercado para sus competidoras, facilitándoles que fijen cantidades a producir o el precio al que deben vender su producto. Estas prácticas pueden dañar gravemente la competencia, repercutiendo en una pérdida de bienestar de los consumidores.

**BAREMOS ORIENTATIVOS**

*Determinados colectivos profesionales publican baremos sobre costes, en especial de obras sobre los que se calculan las tasas y honorarios profesionales. Esta actuación puede resultar constitutiva de una infracción de la legislación de defensa de la competencia.*

**e) Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes.**

La norma puede generar incertidumbre regulatoria cuando se establecen legislaciones complejas, que no determinan con claridad los requisitos para entrar en el mercado. Las normas deben perseguir dar certidumbre al mercado, no eliminando completamente el riesgo intrínseco que se deriva de cualquier actividad económica, pero sí reduciéndolo. Por tanto se trata de establecer unas “*reglas del juego*” claras, que permitan a los actores saber en el ámbito en el que deben desenvolverse y tomar sus decisiones en base a ello.

## 5. Evaluación bajo la óptica de unidad de mercado

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, recogido en el artículo 139 de la Constitución Española. El objetivo específico de la misma es garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional, garantizando su adecuada supervisión.

La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, (art. 1.2 de la LGUM).

Así, el objetivo de esta norma coincide con los de mejora de la regulación económica y los de promoción de la competencia, esto es, **eliminar las barreras y obstáculos al acceso de las actividades económicas y las trabas a su ejercicio**, positivizando los criterios de una buena regulación económica y propiciando de acuerdo con el principio de eficacia nacional que cualquier operador económico legalmente establecido pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional, sin que quepa en principio exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes. En definitiva, lo que persigue es establecer un marco regulador eficiente para las actividades económicas a

través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que recientemente las Sentencias resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad 1397-2014; 1411-2014 y 1454-2014 interpuestos, correlativamente, por el Parlamento de Cataluña ([STC 79/2017, de 22 de junio](#)), el Gobierno de la misma Comunidad Autónoma ([STC 110/2017, de 5 de octubre](#)), y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ([STC 111/2017, de 5 de octubre](#)), por las que, entre otras decisiones, han declarado inconstitucionales y, por tanto nulos los preceptos que sustentan el principio de eficacia nacional (letras b, c y e) del artículo 18.2; artículo 6, 19 y 20; artículo 21.2 c) y disposición adicional décima de la LGUM).



Para ello, la LGUM obliga a todas las autoridades competentes a velar, en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por el cumplimiento de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia (art. 9.1).

A los efectos de la LGUM, se considera **autoridad competente**: *“cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”* (apartado c) del Anexo de la LGUM).

En resumen, el ajuste de cualquier marco regulador a los principios recogidos en la LGUM supone que **toda intervención de la Administración sobre una actividad económica debe ser necesaria, proporcionada y ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.**

### 5.1. ¿La iniciativa normativa entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, al afectar al acceso a una actividad económica o a su ejercicio en condiciones de mercado?

La LGUM será de aplicación a aquellas normas que afecten al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y a su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional (art. 2).

A los efectos de valorar la inclusión o exclusión de la norma o actuación del ámbito de aplicación de la LGUM, resultan clave las siguientes definiciones *“actividad económica”* y *“operador económico”*:

#### – Definición de actividad económica

Se considera **actividad económica** *“cualquier actividad de carácter **empresarial o profesional** que suponga la **ordenación por cuenta propia de los medios de producción**, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”* (apartado b) del Anexo de la LGUM).

#### – Definición de operador económico

Se entiende por **operador económico** *“cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España”* (apartado h) del Anexo de la LGUM), **con independencia de que la actividad sea realizada por un ente público o privado, ente dependiente de la Administración o entidad sin ánimo de lucro.**

#### 5.1.1. Supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la LGUM

Se entiende que la actividad no será considerada como actividad económica en condiciones de mercado **cuando no sea prestada en condiciones de oferta y demanda.**



*Por ejemplo, la prestación de servicios sanitarios o servicios educativos por medio de la figura de concierto sí entraría en el ámbito de aplicación de la LGUM, a pesar de tratarse de un servicio de carácter público.*

Asimismo, de la definición contenida en el apartado b) del Anexo de la LGUM, se desprende que deberá tratarse de una prestación de servicios por cuenta propia. Por el contrario, **la realización de servicios o actividades profesionales por cuenta ajena no será entendida como actividad económica en los términos de la LGUM** y, por tanto no estaría incluida dentro de su ámbito de aplicación.

*Por ejemplo, la regulación del régimen de Personal Docente Investigador contratado en las universidades públicas y las bases de las convocatorias para la cobertura de plazas de Profesor Contratado Doctor así como la acreditación del profesorado universitario no puede considerarse dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, al tratarse de actividades profesionales realizadas en régimen laboral de asalariado o por cuenta ajena.*

*Por el contrario, la prestación de servicios educativos universitarios si se realiza por cuenta propia, sí constituiría una actividad económica, incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.*

En el apartado 4.a. del Anexo II se recogen estas cuestiones:

**4.a. Indique si el proyecto normativo regula o afecta al acceso de una actividad económica y su ejercicio y estaría, por tanto, dentro del ámbito de aplicación de la LGUM (artículo 2 de la LGUM):**

Sí

No, la actividad económica regulada en el proyecto normativo no puede ser considerada de mercado por no ser prestada en condiciones de oferta y demanda (prestación de servicios públicos)

Una vez determinada la inclusión de la norma o actuación proyectada dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, el órgano proponente de la misma deberá evaluar su adecuación a los principios y obligaciones de esta Ley. En este apartado, se tratará de ofrecer orientaciones acerca de la evaluación de la norma o actuación a la luz de los principios de unidad de mercado.

## **5.2. ¿La nueva normativa establece un régimen de intervención administrativa que limita el acceso a la actividad económica o a su ejercicio?**

Cabe comenzar este apartado recordando que la LGUM parte del principio de libre iniciativa económica, por lo que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional, y solo podrá limitarse conforme a lo establecido en dicha Ley y a lo dispuesto en normativa de la Unión Europea o en Tratados o convenios internacionales (art. 16 de la LGUM).

Con carácter general, la actividad económica no estará sometida a ningún mecanismo de intervención administrativa si no existe justificación para dicha intervención en base a los principios recogidos en la LGUM, en particular a los principios de necesidad y proporcionalidad.



Ello supone que la Administración Pública cuando decida intervenir sobre una actividad económica, la intervención deberá ser necesaria, proporcionada, y ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Esto es, tendrá que acreditar que se cuenta con una relación causal clara entre el medio de intervención propuesto (autorización, declaración responsable o comunicación) y el interés general que se defiende (necesidad); que la intensidad de la intervención se ajusta a lo necesario para la consecución del objetivo perseguido (proporcionalidad); y que se ha optado en todo caso por la alternativa menos restrictiva a disposición del regulador.

Existen tres alternativas de intervención administrativa en relación con las actividades económicas: la comunicación, la declaración responsable y la autorización previa. Las autoridades públicas pueden elegir una de estas alternativas en función del interés general que deba protegerse; de los requisitos que en su caso se exijan para la salvaguarda de dicho interés general; en atención a la naturaleza de la actividad desarrollada; y atendiendo a si el medio de interven-

ción afecta a la propia actividad o a la infraestructura física donde se desarrolla.

En cualquier caso, sólo cabe elegir un único medio de intervención sobre una misma actividad económica, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización, conforme a lo previsto en el artículo 17.4 de la LGUM.

Dicho lo anterior, en el supuesto de que por parte de la autoridad competente se tenga previsto el establecimiento o mantenimiento de alguno de los medios de intervención administrativos, antes señalados, será necesario realizar el análisis de necesidad y proporcionalidad de forma separada e independiente para cada uno de los mecanismos de intervención propuestos, de conformidad con el artículo 17 de la LGUM. Además, de acuerdo con el artículo 5 de la LGUM, la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad debe aplicarse a cualquier límite o requisito que las autoridades competentes establezcan para el acceso o ejercicio de una actividad económica. Esto significa que el citado análisis debe aplicarse al propio mecanismo de intervención y a cada uno de los requisitos o condiciones exigidos.

En el apartado 4.b. del Anexo II se recoge esta cuestión:

**4.b. Señale si el proyecto normativo impone un régimen de intervención administrativa u otras exigencias de acceso o ejercicio y, en su caso, indique cuál de los siguientes:**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Autorización o Registro constitutivo | <input type="checkbox"/> Declaración responsable                            |
| <input type="checkbox"/> Comunicación previa                  | <input type="checkbox"/> Requisito de acceso o de ejercicio de la actividad |

En caso de que marque alguna de estas casillas, utilice el espacio a continuación para identificar cada régimen de intervención y los requisitos o exigencias de acceso o ejercicio regulados en la norma y los preceptos de la norma en los que aparecen recogidos.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

En el supuesto en el que la norma prevea varios tipos de intervención, se especificará cada uno de ellos de forma diferenciada en los apartados 4.c y siguientes.

### 5.2.1. Régimen de autorización o Registros habilitantes

La **autorización** es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante una **norma con rango de ley**, cuando concurren los **principios de necesidad y proporcionalidad**, que habrán de **motivarse suficientemente** en la ley que establezca dicho régimen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1 de la LGUM.

Si bien el régimen de autorización deberá estar establecido en una norma con rango legal, se prevé su establecimiento en una norma de rango inferior a ley en aquéllos supuestos en los que el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o Tratado Internacional.

A efectos de la LGUM, se entiende por autorización, licencia o habilitación: *"cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio"*, según la definición dada por el apartado f) del Anexo de la LGUM.

Por tanto, cuando el medio de intervención no permita el acceso a la actividad o su ejercicio desde el mismo momento de su presentación, éste debe entenderse como una autorización.

En este sentido, **las inscripciones en registros con carácter habilitante**, que obligan a esperar una respuesta antes de comenzar a operar, tendrán a todos los efectos el carácter de autorización (art. 17.1 in fine de la LGUM).

Con independencia del término utilizado en la norma para denominar a un medio de intervención, por ejemplo declaración responsable o comunicación, se atenderá a la naturaleza del mecanismo de intervención administrativa en función de las consideraciones anteriores.

Por ejemplo, cuando se exija la presentación de una declaración responsable, supeditándose el inicio de la actividad al transcurso de un determinado plazo tendría los mismos efectos que un régimen de autorización, pese a que se haya utilizado de forma errónea el término de declaración responsable.

Según lo establecido en el artículo 17.1 de la LGUM, se considerará que **concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización**:

**a) Respecto a los operadores económicos**, cuando esté justificado por **razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto en el que se realice la actividad**, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o una comunicación previa.

En otras palabras, habrá de tenerse en consideración un escenario en el que se considere la posibilidad de aplicar un mecanismo de intervención diferente a la autorización, como puede ser una declaración responsable o una comunicación previa, y observar si por medio de este régimen puede alcanzarse el objetivo previsto para, en su caso, evitar el uso de la autorización por no ser proporcionada al haber encontrado un mecanismo menos lesivo y que garantiza igualmente el interés general que se persigue.

*Por ejemplo, se podría considerar que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad en relación con la exigencia de autorizaciones sanitarias así como la obligación de someter a registro a las empresas o productos por razones de seguridad alimentaria.*

*Sin embargo, para el acceso o ejercicio de la actividad de tatuaje y piercing, la Administración competente ha realizado un test de necesidad y proporcionalidad y ha considerado que el mecanismo de intervención más proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada (protección de la salud pública) sería el establecimiento de una declaración responsable.*

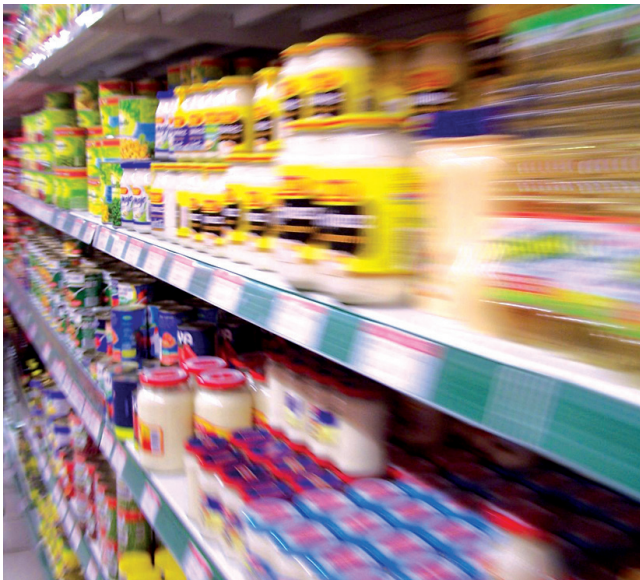
*Ejemplo: La normativa de prevención y control ambiental establece regímenes de autorización tales como la autorización ambiental integrada o unificada para la implantación de determinadas actividades económicas que estarían sustentadas en una razón imperiosa de interés general, como es la protección del medio ambiente.*

**b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas,** se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad cuando dichas instalaciones o infraestructuras puedan generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico, y estas razones no puedan salvaguardarse por medio de una declaración responsable o una comunicación previa.

*Ejemplo: Por aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, la apertura de instalaciones y locales comerciales de determinadas actividades económicas no requiere una autorización previa, sino exclusivamente la presentación de una declaración responsable.*

*Este sería el caso de determinadas actividades comerciales y de servicios, incluidas en los anexos de la citada ley, y cuya superficie sea inferior a 750 m<sup>2</sup>.*

*Para este caso, la Administración competente ha considerado que después de realizado el test de necesidad y proporcionalidad para esa tipología de actividades, y considerando el tamaño de los locales comerciales, era prescindible el régimen de autorización, y por medio de una declaración responsable se podía alcanzar el mismo objetivo de interés general.*





c) Cuando el número de operadores económicos tenga que ser limitado debido a:

- La escasez de recursos naturales.
- La utilización del dominio público.
- La existencia de inequívocos impedimentos técnicos.
- La existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

#### **LA REGULACIÓN QUE LIMITA LA CAPTURA DE DETERMINADOS PRODUCTOS MARINOS.**

*Para este caso la Administración competente autoriza e impone condiciones de ejercicio en la correspondiente autorización para limitar temporalmente la captura y explotación de recursos naturales y pesqueros, incorporando volumen máximo de capturas e identificando los periodos del año en los que sí se autorizaría la captura, todo ello al objeto de garantizar el mantenimiento del recurso natural, la pesca.*

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución. Ello se aplicaría en aquellos supuestos en los que la normativa europea obliga específicamente a imponer un régimen de autorización.

*Por ejemplo, en el caso anteriormente citado de la autorización ambiental integrada, el régimen de autorización está no solo sustentado por una razón imperiosa de interés general, como es la protección del medio ambiente, sino que además deriva de la aplicación de la legislación europea.*

Finalmente, cabe recordar que el último párrafo del art. 17.1 de la LGUM, señala que la **obligación de inscripción en un registro para acceder o desarrollar una actividad económica con carácter habilitante tendrá los mismos efectos que un sistema de autorización**. Por lo que a la hora de implantar un registro de carácter habilitante han de aplicarse los mismos criterios, antes señalados.

#### **INSCRIPCIÓN EN REGISTRO CON CARÁCTER HABILITANTE**

*La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine exigía la obligación de inscripción en el registro administrativo de empresas cinematográficas y audiovisuales como requisito habilitante para las empresas productoras y distribuidoras; dicha obligación ha sido suprimida por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y sustituyendo la exigencia de inscripción que se imponía a los titulares de las salas de exhibición cinematográfica, por una comunicación.*

En el apartado 4.c. del Anexo II se recogen en estas cuestiones:

**4.c. Identifique el régimen de autorización de acceso o ejercicio, e indique si está justificado en virtud de alguna razón imperiosa de interés general de las recogidas a continuación (artículo 17.1 de la LGUM).**

**Autorización:**

Justificada por:

- Razones de orden público
- Seguridad pública
- Salud pública
- Protección del medio ambiente
- Prevención de daños sobre el medioambiente y el entorno urbano (sólo en caso de que la autorización se refiera a instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad económica)
- Patrimonio histórico-artístico (sólo en caso de que la autorización se refiera a instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad económica)
- Escasez de recursos naturales
- Utilización de dominio público
- Existencia de inequívocos impedimentos técnicos
- Servicios públicos sometidos a tarifas reguladas
- Ninguna de las anteriores

Especifique si el régimen de autorización tiene base en una normativa de la Unión Europea o Tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución (artículo 17.1 d) de la LGUM) o de la aplicación de una norma de rango legal.

- Sí
- No

En caso de respuesta afirmativa, identifique la disposición de la normativa de la Unión Europea, tratado o convenio internacional o de la norma de rango legal de la que trae consecuencia.

Incluir, en su caso, si es proporcionado dicho mecanismo de intervención y una breve justificación de la respuesta.

En caso de que exista más de un régimen de autorización, identifíquelos a continuación e indique para cada uno de ellos en base a qué razón de las anteriores está justificado; si tiene base en una normativa de la Unión Europea o Tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución (artículo 17.1 d) de la LGUM) o de la aplicación de una norma de rango legal; en su caso, la disposición de la normativa de la Unión Europea, tratado o convenio internacional o de la norma de rango legal de la que trae consecuencia; y si es proporcionado dicho mecanismo de intervención, con una breve justificación de la respuesta.





### 5.2.2. Declaración Responsable

La **declaración responsable** es el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Mediante la presentación de la declaración responsable se **permitirá el reconocimiento o ejercicio del derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación**, sin

perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

A diferencia de la autorización administrativa, en la figura de la declaración responsable **el inicio o ejercicio de la actividad requiere únicamente la presentación de un documento en forma de declaración por parte del operador**, mediante el que comunica a la Administración competente los datos, la información requerida y la observancia de las exigencias previstas, así como su voluntad de iniciar una determinada actividad con el compromiso de su sometimiento a la normativa de aplicación, es decir el inicio o desarrollo de la actividad no está supeditado a la previa verificación o inspección por la Administración en ejercicio de sus poderes; por lo que no procede la emisión de una resolución administrativa habilitante.



De acuerdo con lo establecido en el artículo 17.2 de la LGUM, se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una **declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.**

En este supuesto, las razones imperiosas de interés general serán las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, esto es: orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, la protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual, la conservación del patrimonio histórico y artístico y los objetivos de políticas sociales y culturales.

*Ejemplo: En la regulación estatal sobre telecomunicaciones se ha sustituido en determinados supuestos la licencia o autorización para la instalación de redes públicas de comunicaciones por una declaración responsable.*

En el apartado 4.d. del Anexo II se recoge esta cuestión:

**4.d. Identifique el mecanismo de declaración responsable, y señale si está justificado por la exigencia de requisitos vinculados a la protección de una razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por remisión de lo recogido en el artículo 17.2 y 5 de la LGUM, y que a continuación se relacionan:**

**Declaración responsable:**

Justificada por:

- Orden público
- Seguridad pública
- Protección civil
- Salud pública
- Preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social
- Protección de los consumidores
- Protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores
- Exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales
- Lucha contra el fraude
- Protección del medio ambiente y del entorno urbano
- Sanidad animal
- Propiedad intelectual e industrial
- Conservación del patrimonio histórico y artístico nacional
- Objetivos de la política social y cultural
- Ninguna de las anteriores

Incorpore, en su caso, si es proporcionado dicho mecanismo de intervención y una breve justificación de la respuesta. En caso de que exista más de una declaración responsable, identifíquelas a continuación e indique para cada una de ellas en base a qué razón de las anteriores está justificada; y si es proporcionado dicho mecanismo de intervención, con una breve justificación de la respuesta.

### 5.2.3. Comunicación

La **comunicación** se define como el documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos y podrá establecerse cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, las autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado (artículo 69.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Según el artículo 17.3 de la LGUM, las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación **cuando por alguna razón imperiosa de interés general se precise conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.**

Las razones imperiosas de interés general que pueden invocarse serán las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, antes citadas.

La diferencia entre la figura de declaración responsable y la comunicación estriba, fundamentalmente, en la acreditación o exigencia del cumplimiento de determinados requisitos que deben ser comprobados a posteriori por la Administración. Mientras que la comunicación se exigirá cuando la normativa no exija el cumplimiento de requisitos pero, por alguna razón imperiosa de interés general, la autoridad competente desee conocer el número de operadores, infraestructuras físicas e instalaciones en el mercado. Por otra parte, las comunicaciones podrán presentarse también dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea, según lo previsto en el artículo 69.3 segundo párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

*Por ejemplo, en Andalucía quienes ejerzan la actividad comercial comunicarán al registro de comerciantes y actividades comerciales el comienzo de su actividad comercial y lo podrán realizar en el plazo de tres meses desde que tenga lugar el inicio de dicha actividad económica.*

Análogamente a las autorizaciones y a la declaración responsable, el apartado 4.e. deberá ser cumplimentado por aquellos que estén elaborando una norma que vaya a exigir la presentación de una comunicación al inicio de la actividad económica, y es donde deberán reflejar si la norma analizada está justificada por alguno de los motivos mencionados.



En el apartado 4.e. del Anexo II se recoge esta cuestión:

**4.e. Identifique el régimen de comunicación, e indique si está justificado en la medida en que, por alguna razón imperiosa de interés general, es preciso conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado (artículo 17.3 en conexión con el artículo 5 de la LGUM).**

Especifique la razón imperiosa de interés general que justifica que la Administración deba conocer estas circunstancias.

Comunicación:

Justificada por:

- Orden público
- Seguridad pública
- Protección civil
- Salud pública
- Preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social
- Protección de los consumidores
- Protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores
- Exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales
- Lucha contra el fraude
- Protección del medio ambiente y del entorno urbano
- Sanidad animal
- Propiedad intelectual e industrial
- Conservación del patrimonio histórico y artístico nacional
- Objetivos de la política social y cultural

Añada, en su caso, si es proporcionado este mecanismo de intervención y una breve justificación de la respuesta.

En caso de que exista más de un régimen de comunicación, identifíquelos a continuación e indique para cada uno de ellos en base a qué razón de las anteriores está justificado; y si es proporcionado dicho mecanismo de intervención, con una breve justificación de la respuesta.



#### 5.2.4. ¿Se supedita el acceso o el ejercicio a una actividad, la obtención de ventajas económicas o la adjudicación de contratos públicos a los requisitos prohibidos por el artículo 18.2 de la LGUM?

Los órganos proponentes de las normas no deben supeditar el acceso o ejercicio de una actividad económica al cumplimiento de determinados requisitos que están prohibidos, según el artículo 18.2 de la LGUM, por limitar el libre establecimiento o la libre circulación. En concreto, se consideran requisitos prohibidos los siguientes:

**a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.** Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1. Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.
2. Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

*Por ejemplo, para poder concursar por la obtención de una licencia de taxi la exigencia por parte de la autoridad competente de que el operador económico tenga su residencia en el municipio que realiza la convocatoria.*

3. Que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

*Para que las entidades puedan ser beneficiarias de subvenciones deben cumplir el requisito de estar inscritas o acreditadas en el registro específico de la autoridad competente, además de tener domicilio fiscal o ser titulares de un centro de trabajo en dicho territorio. Esto último se considera requisito discriminatorio.*

4. Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.
5. Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

**b) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.**

*Este apartado se ha visto afectado por la sentencia del TC núm. 79/2017, de 22 de junio que ha declarado inconstitucional y nula la letra b) del artículo 18.2 de la LGUM*

**c) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:**

1. Necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.



2. Cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.

*Este apartado ha sido declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del TC núm. 79/2017, de 22 de junio.*

- d) **Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad** y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de

origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

- e) **Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.**

*Este apartado ha sido declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del TC núm. 79/2017, de 22 de junio.*

f) Para la obtención de ventajas económicas, **exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio** con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

g) **Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones**, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

*Por ejemplo, el condicionamiento de la autorización para la implantación de enseñanzas universitarias a la potencial demanda social constituye un requisito de naturaleza económica prohibido.*

*Por ejemplo, en el caso de la normativa reguladora del juego, incluir para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en locales de hostelería la necesidad de contar con el consentimiento de las empresas operadoras de máquinas de apuestas, constituye una intervención directa de competidores en la concesión de autorizaciones que estaría prohibida.*

h) **Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.**

i) **Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.**

Todo lo comentado queda reflejado en el subapartado 4.f. y 4.g. del Anexo II. Aquí se trata de identificar si el proyecto normativo impone algún requisito expresamente prohibido por el art. 18.2 de la LGUM, así como conocer si la norma supedita el acceso o ejercicio de la actividad a algún otro requisito. Identificado el requisito, se trata de saber cuál es el motivo de interés general que lo justifica, y ver si es proporcional la norma con respecto a la restricción impuesta.





En el apartado 4.f. del Anexo II se recoge esta cuestión:

**4.f. Señale si el proyecto normativo impone algún requisito expresamente prohibido por el artículo 18.2 de la LGUM:**

- Requisitos discriminatorios basados en el lugar de residencia del operador
- Requisitos de naturaleza económica
- Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente
- Requisitos de seguros o garantías adicionales a los de la autoridad de origen
- Requisitos para acreditar la equivalencia de las condiciones cumplidas en el territorio de establecimiento al objeto de obtención de ventajas
- Requisitos de intervención de competidores en la concesión de las autorizaciones
- Otros requisitos que no guarden relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio



### 5.2.5. Exigencia de requisitos de acceso o de ejercicio a la actividad económica

Por otro lado, la exigencia de cualquier requisito o límite al acceso a una actividad económica o su ejercicio deberá ajustarse a los principios recogidos en la LGUM. En particular, la evaluación de los requisitos habrá de realizarse en términos de necesidad o proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM. A tal efecto, la autoridad competente deberá motivar su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, de tal manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

*Ejemplo, suele ser frecuente que en los pliegos de contratación se introduzcan elementos o ponderaciones desproporcionadas a favor de criterios como la experiencia en la realización de trabajos análogos a los que son objeto de la licitación; o que contemplen beneficios en favor del operador que ha venido siendo el titular de contratos en períodos anteriores.*

*Ejemplo, en materia de horarios comerciales y definición de zonas de libertad horaria por gran afluencia turística se pueden dar situaciones de discriminación entre operadores por razón de establecimiento.*





En el apartado 4.g. del Anexo II se recoge esta cuestión:

4.g. Especifique si la norma supedita el acceso o ejercicio de la actividad a algún otro requisito
<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sí <p>En caso de que la respuesta sea afirmativa, indique el requisito y la razón imperiosa de interés general que lo justifica:</p> <p>Requisito:</p> <p>Justificado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Salud pública</li> <li>■ Preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social</li> <li>■ Protección de los consumidores</li> <li>■ Protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores</li> <li>■ Exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales</li> <li>■ Lucha contra el fraude</li> <li>■ Protección del medio ambiente y del entorno urbano</li> <li>■ Sanidad animal</li> <li>■ Propiedad intelectual e industrial</li> <li>■ Conservación del patrimonio histórico y artístico nacional</li> <li>■ Objetivos de la política social y cultural</li> <li>■ Ninguna de las anteriores</li> <li>■ Orden público</li> <li>■ Seguridad pública</li> <li>■ Protección civil</li> </ul> <p>Incorpore, en su caso, una referencia a la proporcionalidad del requisito.</p> <p>En el supuesto de que se establezca más de un requisito, identifíquelos a continuación y precise por cada uno de ellos la razón imperiosa de interés general que lo sustenta, así como una breve justificación en términos de proporcionalidad.</p>

**5.3. ¿Se generan duplicidades, un exceso de regulación, o se regulan los mismos aspectos en distintas normas generándose incoherencias, divergencias entre territorios e inseguridad jurídica? ¿Prevé la norma mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas?**

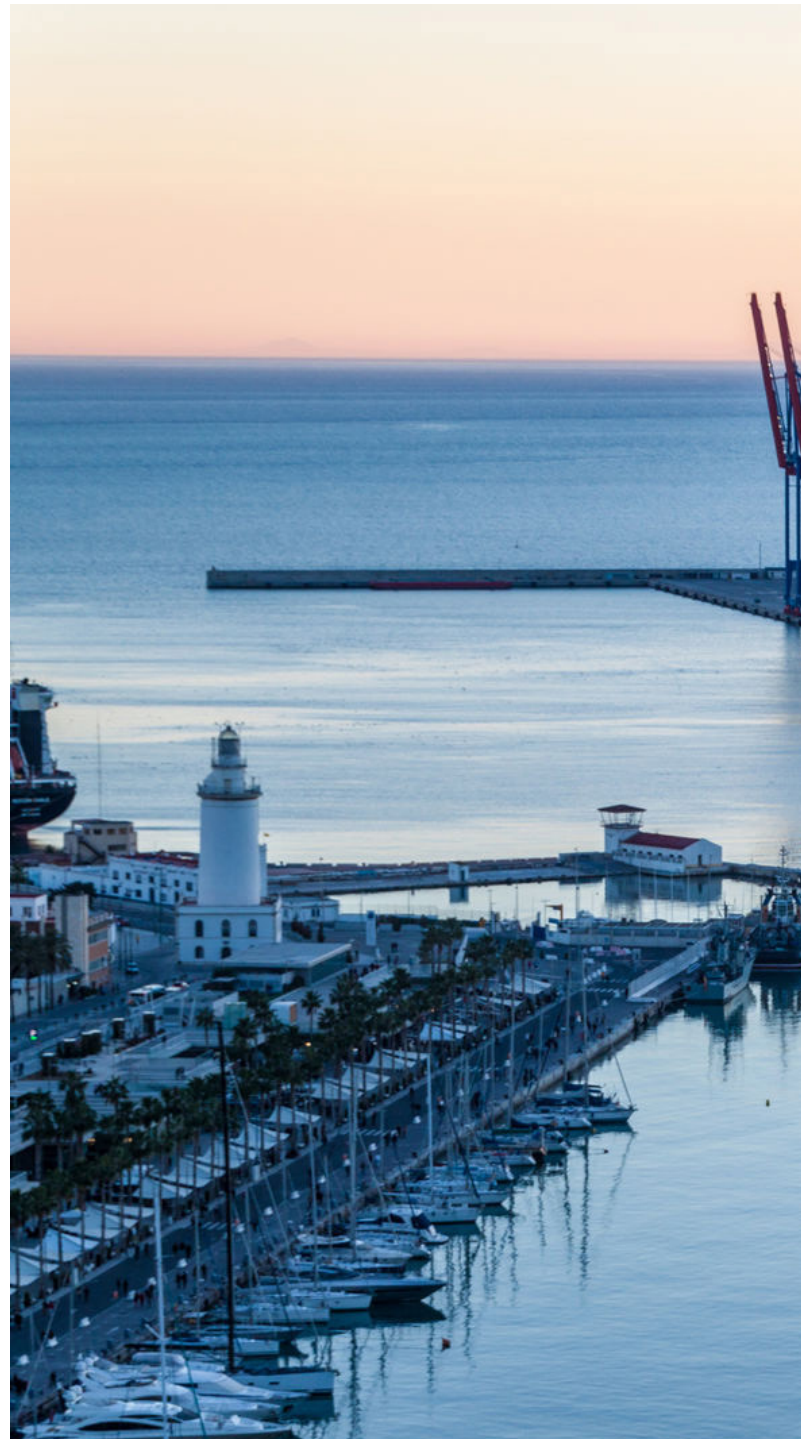
Las distintas Administraciones Públicas deberán actuar con transparencia para la correcta aplicación de la nueva normativa y la detección de obstáculos a la unidad de mercado, de manera que garanticen la observancia de los principios de no discriminación, cooperación, y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad en sus actuaciones.

*La normativa de espectáculos públicos establece unos parámetros sobre ruido y su medición para la clasificación de un establecimiento como pub o bar con música. Esta normativa resulta contradictoria con el reglamento de medición de ruidos de manera que se genera inseguridad jurídica (en este supuesto, la autoridad competente ha manifestado su predisposición a realizar una modificación que permita eliminar esta contradicción).*

Sobre este punto también se hace referencia en el Anexo II, concretamente en el subapartado 4.j. en el que se pide describir si la norma genera duplicidades, si existe un exceso de regulación o si se regulan distintos aspectos en distintas normas produciéndose incoherencias, divergencias entre territorios o inseguridad jurídica.

En el apartado 4.j. del Anexo II se recoge esta cuestión:

4.j. Describa si la norma genera duplicidades, un exceso de regulación o se regulan los mismos aspectos en distintas normas, de modo que se produzcan incoherencias, divergencias entre territorios o inseguridad jurídica.









## 6. Impacto sobre las actividades económicas

Para evaluar proyectos normativos es importante considerar los efectos que éstos podrían tener sobre las actividades económicas. Por tanto, en primer lugar debemos conocer las características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación, para después evaluar su impacto sobre las empresas, los efectos en el empleo, en las personas consumidoras y usuarias, y en el precio de los bienes y servicios.

### 6.1. Características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación

La primera cuestión del formulario del Anexo II hace referencia a:

#### 5.1. Características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación.

- a) Datos económicos del sector a regular.
- b) Datos referidos a la relación de los agentes económicos implicados.
- c) Análisis de la existencia de trabas a la entrada/salida del mercado.
- d) Determinar si el mercado presenta un alto grado de concentración.

La documentación sobre las características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación, se aportará en aquellos casos en los que se determinen efectos generales, en función de las respuestas afirmativas del resto del cuestionario.

En el proceso de elaboración del proyecto normativo, los entes reguladores deben haber realizado un análisis sobre el sector al que va dirigido la norma, así como de los operadores económicos establecidos y potenciales en el mismo. De lo que se trata, por tanto, es de que adjunten dicho análisis, poniendo especial atención a cuestiones tales como: si se trata de un sector maduro o, por el contrario, un sector emergente; si existen costes hundidos o irrecuperables; si concurren grandes empresas o, por el contrario, proliferan las PYMEs; si existen barreras a la entrada; si existen trabas administrativas al inicio o desempeño de la actividad económica; o el grado de concentración de las empresas, entre otros. De este modo, será más difícil que la norma propuesta genere efectos no intencionados negativos sobre las actividades económicas, o en empleo, del sector objeto de regulación.

### 6.2. Efectos sobre las empresas y las PYMEs

El análisis del impacto económico de la futura norma, tiene como objetivo cuantificar sus consecuencias sobre la competitividad, los costes, y la actividad productiva de las empresas, especialmente de las PYMEs; en términos de barreras y trabas administrativas y en todos aquellos aspectos que resulten relevantes en relación al objetivo planteado.

Procedemos, a continuación, a detallar aquellos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta.



### 6.2.1. ¿La norma tiene incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño, esto es, en las PYMEs?

La regulación de un mercado puede repercutir de distinta forma en las empresas que operan en el mismo. El diferente tamaño de las empresas supone una asimetría en escala y es un elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar ese impacto diferencial de la norma, en la medida en que la futura regulación puede incidir sobre la estructura de costes o en la eficiencia productiva.

*Una norma que exija elevadas inversiones para acceder a un mercado probablemente está restringiendo la entrada de pequeñas empresas a ese mercado debido a sus limitaciones financieras.*

El apartado 5.2 del Anexo II recoge esta cuestión:

#### 5.2. Impacto sobre las empresas y las PYMEs.

	Sí	No	No afecta
En particular, ¿la norma tiene una incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño, esto es, en las PYMEs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.2.2. ¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones?

La norma debe favorecer la capacidad emprendedora mediante la eliminación de costes improductivos y trabas burocráticas. En este sentido, la remoción de estos trámites o trabas conlleva la oportunidad de que aparezcan nuevas empresas, dando lugar a un aumento de la oferta empresarial y una evolución competitiva del mercado.

Así, lo verdaderamente importante no es establecer un elevado nivel de regulación, sino intentar que dicho nivel sea el óptimo para alcanzar los objetivos planteados, haciendo que su impacto en términos de costes de gestión para las empresas sea el mínimo posible.

*La sustitución de autorizaciones o licencias por declaraciones responsables suponen, por término medio, un ahorro de 6 meses para iniciar la actividad económica.*

*La tramitación electrónica puede reducir el número de trámites a realizar a aquéllos que emprenden un nuevo negocio, facilitando así la creación de nuevas empresas y fomentando el desarrollo de las actividades económicas.*

El apartado 5.2 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.2.3. ¿Se aumentan los costes operativos a las empresas?

El aumento de los costes de las empresas previsiblemente se traduce en aumentos en los precios que al final repercuten negativamente sobre los consumidores. Por otra parte, desde el punto de vista estrictamente económico, estos aumentos en los costes operativos derivados de una norma suponen una pérdida de eficiencia productiva y una sub-óptima asignación de recursos. En estos casos, la norma debe justificar suficientemente ese incremento y las razones o el fallo del mercado que se pretende resolver.

**PROVEEDORES PREFERENTES**

*La regulación de proveedores preferentes, por ejemplo, a las transacciones con empresas proveedoras de otros espacios económicos implica una carga económica que provoca un aumento evitable de sus costes operativos.*

*Por tanto, se deben justificar con estudios económicos las razones por las que una norma impide o restringe el cambio de proveedor ya que afecta a la competitividad de las empresas.*

El apartado 5.2 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se aumentan los costes operativos a las empresas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 6.2.4. ¿La norma impone obligaciones a las empresas que generan costes distintos a los de sus competidoras en otras Comunidades Autónomas, países de la Unión Europea o de fuera del ámbito comunitario?

A veces, las regulaciones provocan un impacto no intencionado que eleva de forma significativa los costes de algunas empresas respecto a sus competidoras en otras Comunidades Autónomas o países. Estaríamos ante una situación en la cual la norma disminuye el nivel de competitividad de las empresas afectadas frente a otras empresas competidoras del exterior. Esto generaría una desventaja competitiva.

Sería el caso de una nueva norma que provoque una subida de costes desproporcionados en las empresas afectadas, entrañando una desventaja frente a sus competidores.







A su vez, el impacto podrá verse acentuado si viene acompañado de procedimientos administrativos excesivamente prolongados para su cumplimiento.

*Las cargas económicas innecesarias o desproporcionadas inciden en la estructura de costes, haciendo variar la escala o el tamaño óptimo de las empresas y afectan directamente a la competitividad de las mismas.*

El apartado 5.2 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿La norma impone obligaciones a las empresas que generan costes distintos que los de sus competidoras en otras Comunidades Autónomas, países de UE o fuera de UE?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.2.5. ¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo?

La inversión en investigación y desarrollo es uno de los puntos más determinantes en la evolución de los mercados así como en la competencia dinámica. A través de la regulación es posible alterar los incentivos a la innovación, afectando por tanto a la decisión de inversión en actividades de I+D por parte de las empresas.

De esta forma, una regulación que promueva la I+D conlleva la posibilidad de que la innovación se desarrolle. En este sentido, la regulación debería incluir, siempre que sea posible, aspectos de promoción de la innovación, por sus importantes repercusiones sobre la economía y el bienestar social a medio y largo plazo.

**Adoptar medidas que incentiven la cooperación entre las universidades, las empresas y el sector de la investigación, como por ejemplo, el aumento de la financiación por resultados en ese ámbito, es un factor importante para el aumento de la innovación en el sector empresarial.**

El apartado 5.2 del Anexo II recoge esta cuestión.

	Sí	No	No afecta
¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.2.6. ¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?

La norma puede afectar a la adopción de nuevas tecnologías por parte de las empresas y su aplicación a los procesos productivos. La introducción de determinadas



regulaciones puede desincentivar la adopción de nuevas tecnologías mientras que, en otros casos, pueden constituir un impulso fundamental a la misma.

La incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo conlleva una mejora directa de los modelos de negocios y la competencia en el mercado, así como ventajas competitivas y un aumento de los niveles de eficiencia. Por ello, se produce un aumento de productividad en las empresas, disminuyendo sus costes operativos. Esto también redundará positivamente en el bienestar de los consumidores, ya que pueden acceder a mejores productos, más avanzados y de mayor calidad, más variedad de los mismos, así como a menores precios.

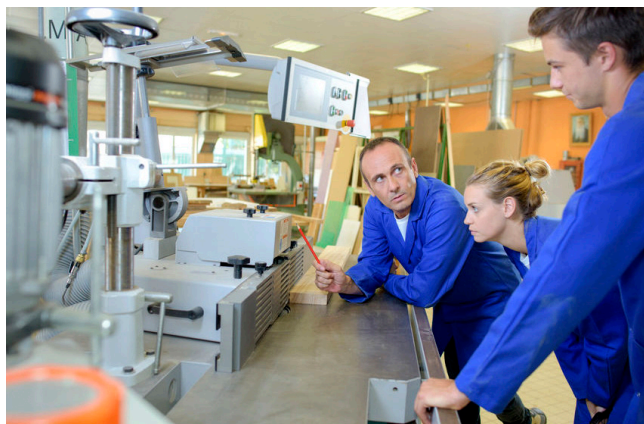
En términos generales, podemos afirmar que toda regulación que facilite o incentive la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento a los procesos productivos tiene efectos positivos, si bien también hay que considerar su impacto sobre el empleo. Por tanto, se debe prestar atención a aquellas regulaciones que, de alguna forma puedan incidir positivamente en la incorporación de nuevas tecnologías.

#### **PLAN RENOVE INDUSTRIAL**

**Esta medida para fomentar la renovación de maquinaria y la construcción de nuevas instalaciones con tecnologías más eficientes, tiene como fin último una mayor productividad y competitividad de las empresas.**

El apartado 5.2 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



### 6.3 Efectos sobre el empleo

Las características especiales que reviste el mercado de trabajo hacen que este sea muy sensible a cualquier cambio en el entorno normativo. En este mercado no se intercambia una mercancía, sino que se establece una relación entre trabajadores y empresas que viene marcada de forma significativa por el marco laboral vigente. Esta elevada interrelación hace que, a la hora de elaborar una determinada norma, deban analizarse especialmente sus implicaciones en términos de empleo.

#### 6.3.1. ¿La norma prevista regula las características de la contratación a un nivel general o sectorial?

Uno de los objetivos fundamentales de la política económica es la creación de empleo estable. A este respecto, la regulación de las características de la contratación de trabajadores, tanto a un nivel general o sectorial es un aspecto esencial. Las reformas deben centrarse en simplificar la normativa, promover un mercado de trabajo no segmentado, eliminar las limitaciones a la contratación y evitar la creación de reservas de actividad. Asimismo, la regulación de cualquier actividad debe incidir en evitar la economía irregular.

En cualquier caso, en todos estos supuestos, es necesario contar con la participación, el dialogo y el consenso de los agentes económicos y sociales.

### ECONOMIA IRREGULAR

*Según la OCDE se considera economía irregular a "todas las actividades que siendo productivas y relativamente legales, son escondidas deliberadamente a las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos y de seguridad social, así como el cumplimiento de ciertas regulaciones".*

*La economía irregular resta recursos económicos a las arcas públicas, produce competencia desleal entre empresarios y fomenta las malas condiciones laborales.*

*Para afrontar esta problemática es necesario: el reforzamiento de las medidas de control especialmente en el ámbito de la seguridad social, la colaboración de los agentes económicos y sociales así como incluir en la regulación sectorial medidas para aflorar estas actividades.*

*Por ejemplo, en la regulación de las viviendas turísticas, efectuada por el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, se establece la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía mediante una declaración responsable.*

El apartado 5.3 del Anexo II recoge esta cuestión:

#### 5.3. Efectos en el empleo.

	Sí	No	No afecta
¿La norma prevista regula las características de la contratación laboral a un nivel general o sectorial?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



### 6.3.2. ¿Se facilita o promueve la creación de empleo?

La creación de empleo puede facilitarse mediante:

- Medidas directas establecidas en la norma, como pueden ser los incentivos a la contratación. Asimismo, si se está elaborando una norma que establece incentivos a la contratación, estaremos tomando una medida directa que promoverá el empleo.
- Efectos económicos indirectos o inducidos por la norma. Imaginemos que se está tratando de aprobar un proyecto de ley por el que se simplifican los trámites administrativos o se establece que en determinadas actividades, que impliquen riesgos es preciso contar con el personal debidamente cualificado, o se facilitan las inversiones en un sector concreto, todo ello puede llevar a la contratación de más trabajadores.
- Medidas específicas para la inclusión de jóvenes, mujeres u otros colectivos en el mercado laboral. Por ejemplo, el Real Decreto Ley 4/2013 de 22 de febrero de 2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento, incluye entre sus cláusulas nuevas bonificaciones que facilitan la contratación de jóvenes trabajadores. Una de las bonificaciones más destacadas es la exención del 100% de la Seguridad Social para autónomos o microempresas que contraten a jóvenes de forma indefinida a tiempo parcial o jornada completa. Esto es un claro ejemplo de medidas específicas para la inclusión de un colectivo, como es el de los jóvenes, en el mercado laboral.

*Las políticas de eliminación de trabas a la creación de empresas, unidas a la simplificación de tramites y la seguridad jurídica, generan un clima de confianza y entorno atractivo para los inversores, especialmente internacionales.*

*Las normas que establezcan que las actividades económicas automatizadas deberán contar con personal cualificado cuando por sus peculiares características se puedan poner en riesgo la seguridad o la salud de las personas, pueden facilitar el mantenimiento o la generación de empleo sostenible, si la medida resulta proporcionada.*

*Las políticas orientadas a mejorar la integración en el mercado laboral, centradas en el apoyo individualizado, la formación, el aumento de la capacidad de los servicios autónomos de empleo y el refuerzo de su coordinación con los servicios sociales, son medidas que promueven la creación de empleo.*

El apartado 5.3 del Anexo II recoge esta cuestión:

**¿Se facilita o promueve la creación de empleo? Especifique si ello se produce:**

	Sí	No	No afecta
– Por medidas directas establecidas en la norma, como pueden ser la reducción de costes o los incentivos a la contratación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Por los efectos económicos indirectos o inducidos por la norma	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– A través de medidas específicas para la inclusión de mujeres u otros colectivos en el mundo laboral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.3.3. ¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo mediante nuevos costes o restricciones u otros aspectos?

Cualquier norma que pueda significar una limitación a la inversión o a la actividad productiva puede tener también consecuencias negativas sobre el nivel de empleo. El nivel de empleo es una función directa del nivel de produc-

ción, por lo que cualquier regulación que pueda afectar a la instalación de nuevas empresas, a la introducción de nuevos productos y al desarrollo de los mercados, tendrá también consecuencias sobre el nivel de empleo. Por otra parte, estas restricciones también pueden generar desajustes entre el factor productivo trabajo y el resto de factores, afectando a las decisiones de inversión de las empresas.

El apartado 5.3 del Anexo II recoge esta cuestión.

**¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo?**

	Sí	No	No afecta
– Mediante nuevos costes o restricciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Mediante otros aspectos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



**6.3.4. ¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas?**

La combinación de los diferentes factores productivos determina el tipo de tecnología que se usa en los procesos productivos. En este contexto, un elemento clave es la organización del trabajo dentro de las empresas, que debe adaptarse a la estructura y a los cambios que sufre el mercado en el que operan. Regulaciones efectivas que afecten a la estructura interna de organización del trabajo en las empresas pueden ayudar a mejorar los niveles de eficiencia de la misma, incrementando los niveles de desarrollo de los procesos productivos y colaborando con la creación de empleo. La regulación debe establecerse, en la medida de lo posible, de forma que la organización del trabajo en las empresas no se vea afectada y no se introduzcan ineficiencias en la misma.

**CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE EMPRESAS**

*La organización interna de las empresas se ve estrechamente vinculada al marco regulador existente, y pequeños cambios en el mismo pueden generar procesos de reorganización. En este sentido, medidas como la promoción de la jornada intensiva, las políticas de ahorro energético o el acceso a guarderías pueden suponer la adopción de nuevos horarios y de una nueva distribución de la carga de trabajo.*

El apartado 5.3 del Anexo II recoge esta cuestión:

**¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas? Especifique el tipo de medidas:**

	Sí	No	No afecta
– Seguridad y salud laboral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Promoción laboral y/o el reciclaje	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Igualdad de género	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Otro tipo de medidas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**6.3.5. ¿La norma tiene efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas?**

Para que una economía crezca de manera sostenible es necesario que mejore su productividad y para ello es necesario que se acometan reformas estructurales.

Aunque en un principio pueda ser difícil de detectar, determinadas regulaciones pueden tener efectos sobre la productividad, tanto de los trabajadores a nivel individual como de las empresas en su conjunto. Así, una parte importante de la productividad del trabajo vendría determinada por el marco normativo existente a través de múltiples mecanismos.

En la misma línea, determinadas regulaciones pueden provocar pérdidas de productividad si entran en conflicto con la dinámica de los mercados. Los cambios tecnológicos provocan importantes alteraciones en la estructura de los mercados, por lo que determinadas normas pueden suponer un freno a que las empresas puedan adaptarse a dichos cambios, disminuyendo su nivel de productividad. Aunque pueda ser complicado de predecir, las normas deben tener

en cuenta la dinámica de transformación a la que se enfrenta cada sector, con el objetivo de no suponer un lastre en su productividad y capacidad de adaptación a las nuevas condiciones del mercado; así como su incidencia en el empleo.

Además hay que señalar que las normas pueden tener efectos en la productividad de las personas y empresas por diversas vías:

- Mediante inversiones o innovaciones. La forma más directa para incrementar la productividad es la inversión en activos como es la maquinaria. Asimismo, distintos estudios reflejan que las empresas innovadoras obtienen mejores resultados económicos.
- Mediante la cualificación de los recursos humanos. Por ejemplo, la productividad será mejor si los trabajadores tienen una formación adecuada.
- Mediante otros aspectos, como pueden ser:
  - Organización del trabajo.
  - Condiciones de trabajo.
  - Relaciones laborales.

El apartado 5.3 del Anexo II recoge esta cuestión:

**¿La norma tiene efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas**

	Sí	No	No afecta
– Mediante inversiones o innovaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Mediante la cualificación de las plantillas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Mediante otros aspectos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## 6.4 Efectos en las personas consumidoras y usuarias

Aunque la regulación incide directamente sobre las empresas y la estructura de los mercados, afecta indirectamente a las personas consumidoras y usuarias mediante una gran cantidad de mecanismos de transmisión, que abarcan tanto el efecto sobre el precio de los bienes y servicios, sobre la cantidad ofertada de los mismos, sobre la variedad y calidad de dichos bienes y servicios así como sobre el acceso a los mismos. Todos estos elementos pueden tener importantes repercusiones en el bienestar social, por lo que deben ser tenidos en cuenta a la hora de introducir una nueva regulación.

### 6.4.1. ¿La regulación proyectada amplía la capacidad de elegir?

Es posible que las normas introduzcan restricciones a la oferta en un determinado mercado, que pueden estar, en principio, justificadas por otros intereses tanto económicos como sociales. Este es el caso de la fijación de horarios de apertura para determinados establecimientos, o el establecimiento de determinadas limitaciones a la comercialización de nuevos productos. La fijación de los horarios introduce una restricción, tanto a la hora de decidir el horario de apertura por parte de la empresa, como en el acceso por parte de las personas consumidoras y usuarias.

*La liberalización del sector aéreo en España permitió la entrada de multitud de nuevas compañías aéreas, superando el monopolio que había mantenido Iberia durante años. Esto permitió a los consumidores disfrutar de más rutas a precios más bajos. Por tanto, las medidas por las que se decidió liberalizar el sector, contribuyeron a dinamizar la economía y ampliaron la capacidad de elegir de los consumidores.*

El apartado 5.4 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿La regulación proyectada amplía la capacidad de elegir?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 6.4.2. ¿Se aumenta o se disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición?

Uno de los elementos que puede incidir en mayor medida sobre el bienestar social es la variedad de bienes y servicios a los que tienen acceso los consumidores. La regulación puede afectar negativamente a la oferta de bienes y servicios, limitando tanto la cantidad como la variedad e incluso la introducción de nuevos productos. Por tanto, cualquier regulación en la que pueda estar justificada la introducción de restricciones a la oferta de bienes y servicios debe diseñarse de modo que su efecto negativo sea el menor posible, no ya solo sobre la cantidad a disposición del consumidor, sino también sobre la variedad de los mismos. En términos económicos, cualquier restricción a la cantidad ofertada afecta a la variedad y supone un freno a la introducción de nuevos productos.

#### LIMITACIÓN DE LA OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS A DISPOSICIÓN DEL CONSUMIDOR

*Una ordenanza municipal del servicio del taxi establece un límite cuantitativo o numerus clausus en el mercado del taxi local, mediante el cual el Ayuntamiento determina el número máximo de licencias de taxi que pueden operar en la ciudad y las características del propio servicio, por ejemplo, en términos de plazas disponibles por vehículo. En este caso, se está limitando la oferta de un servicio al consumidor.*

El apartado 5.4 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se aumenta o se disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 6.4.3. ¿Los consumidores y usuarios pueden obtener con facilidad información de todo tipo acerca de los productos u oferentes alternativos?

Los cambios tecnológicos provocan que el volumen de información y el acceso a la misma haya aumentado de forma significativa en los últimos años. Este acceso a la información puede contribuir de forma importante a alcanzar mayores niveles de competencia y eficiencia, ya que permite a los consumidores disponer de mayor cantidad de información en su proceso de toma de decisiones. Las regulaciones no deben afectar negativamente a este aumento en el flujo de información.



### ECONOMÍA COLABORATIVA

*La irrupción en nuestra sociedad de la economía colaborativa ha permitido a los usuarios poder acceder a información que antes era inaccesible. A partir de lo que podemos denominar como “test de los clientes”, son los propios usuarios los que valoran los servicios recibidos en las plataformas correspondientes, provocando una señal de mercado para el resto de usuarios, que tendrán información acerca del servicio que potencialmente desean comprar antes de tomar su decisión final.*

La existencia de comparadores y buscadores también facilita la labor, en la medida que se compara el precio de un mismo producto en diferentes webs. Esto elimina el fallo de existencia de información imperfecta en este sector del mercado, ya que los usuarios, al contrario de lo que ocurre en comercios físicos -donde necesitan un plazo de tiempo muy grande para comparar precios- pueden obtener información suficiente para tomar una decisión de compra racional.

El apartado 5.4 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Los consumidores y usuarios pueden obtener con facilidad información de todo tipo a cerca de los productos u oferentes alternativos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.4.4. ¿La información disponible es escasa o poco transparente?

El correcto funcionamiento de los mercados exige que la información sea perfecta y completa para todos los agentes que operan en él. La existencia de asimetrías en la información, o la existencia de información incompleta, podrían provocar que el funcionamiento de los mercados no sea adecuado, constituyendo un fallo de mercado. Este fallo de mercado afectaría negativamente a la estructura competitiva del mismo, generando efectos negativos tanto sobre las empresas que operan en él como sobre los consumidores.

En el supuesto de que se produzca este fallo de mercado, la regulación debe propiciar que se facilite la información necesaria, tanto a las empresas como a los consumidores, de forma clara y transparente, teniendo en cuenta que todos los agentes económicos van a utilizar dicha información en su toma de decisiones.

El apartado 5.4 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿La información disponible es escasa o poco transparente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.4.5. ¿Se afecta a la protección de los derechos o intereses de los consumidores y usuarios?

En la actualidad, este apartado tiene relación con la legislación de la sociedad de la información y del comercio electrónico, que regula de forma específica cómo ofrecer y contratar productos y servicios por vía electrónica, incluyendo todas las actuaciones previas, simultáneas y posteriores al contrato, como puede ser el suministro de catálogos, el envío de comunicaciones comerciales o las obligaciones de información del prestador de servicios o comerciante.

En este sentido, la regulación del comercio electrónico asegura el buen desarrollo y la expansión de la actividad mediante un marco jurídico que da garantías a los consumidores. Por ejemplo, la necesidad de garantizar al consumidor que cuando compra algo a través de la red, recibirá su producto. De igual forma sucede con la política de devoluciones, nadie compraría un producto si no supiera que si llega defectuoso o no se ajusta a lo descrito, lo puede devolver. Por tanto, es evidente que la legislación sobre comercio electrónico afecta de manera directa a los derechos e intereses de los consumidores.

### VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

*El Decreto 28/2016, de 2 de febrero, regula las viviendas con fines turísticos estableciendo en sus artículos 7 y 8 unas garantías en relación a la facturación y los cobros para las personas usuarias de viviendas turísticas, así como el precio y anticipos; la formalización del contrato; el acceso y condiciones de la vivienda; y la reserva y su posible cancelación.*

El apartado 5.4 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se afecta la protección de los derechos o intereses de los consumidores y usuarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.5. Efectos sobre los precios de los productos y servicios

Las regulaciones pueden afectar de forma directa o indirecta a los precios de los productos y servicios, produciendo una restricción en la oferta de los mismos o un aumento de su valor en el mercado, lo que posee un efecto directo sobre los consumidores de los productos afectados por la regulación. En términos generales, los aumentos de precios generan pérdidas de bienestar, ya que la cantidad de bienes y servicios que se pueden consumir disminuyen. Por otra parte, una menor cantidad consumida también disminuye la producción, pudiendo tener efectos negativos sobre el comportamiento de la economía en su conjunto.



### 6.5.1. ¿Se restringe o limita la oferta de los productos o servicios?

Las normas que incrementan las restricciones técnicas o los costes de entrada/salida en un mercado desalientan la entrada de nuevas empresas en el mismo, produciendo, a su vez, una limitación en la oferta del mercado. Al mismo tiempo, pueden provocar un aumento en los costes de producción de las empresas ya instaladas, reduciendo su nivel de eficiencia, lo que también supone una limitación a la oferta del mercado.

Por otro lado, la imposición de reglas de calidad que sean demasiado estrictas pueden afectar a la competencia de los mercados, provocando que solo algunos de los operadores reúnan las condiciones necesarias para el cumpli-

miento de los nuevos estándares de referencia, limitando, a su vez, la variedad de productos ofrecidos. Es el caso de las normas de calidad agroalimentaria, que restringen la capacidad de las empresas para ofrecer productos de diferentes calidades con el objetivo de satisfacer distintas demandas. Por otra parte, esto también puede provocar una disminución de la inversión en el desarrollo de nuevos productos.

Además, la restricción para el acceso de operadores a un mercado conlleva la disminución de la oferta de los mismos. En este caso, esta restricción incide en los precios y en la calidad de los productos y servicios.



#### **NORMAS DE CALIDAD AGROALIMENTARIA**

*Una norma autonómica de organizaciones interprofesionales agroalimentarias regula la posibilidad de que éstas puedan solicitar a la Consejería competente la extensión de sus acuerdos adoptados al conjunto de operadores y productores del sector o producto, lo que se instrumentaría mediante la correspondiente Orden.*

*Estas normas pueden suponer que se limite la cantidad y variedad de los productos agrícolas disponibles en el mercado, por ejemplo, si se impide la comercialización de los que, siendo perfectamente aptos para el consumo, no alcanzan un determinado calibre.*





### SERVICIOS PROFESIONALES

*La exigencia de requisitos concretos de cualificación para el desarrollo de una actividad profesional, como puede ser tener una determinada titulación, supone una restricción de la oferta que obliga a los consumidores a contratar con estos titulados, y, probablemente, a pagar un precio mayor por ese servicio.*

*En estos supuestos, se debe evitar vincular o reservar la actividad a una titulación concreta, en vez de a la capacitación técnica de los profesionales.*

El apartado 5.5 del Anexo II recoge esto que acabamos de explicar:

	Sí	No	No afecta
¿Se restringe o limita la oferta de los productos y servicios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.5.2. ¿Se regulan tributos o cargas económicas a los operadores que podrían ser repercutidas en los precios?

Tal y como se ha señalado anteriormente, la regulación puede dar lugar a un aumento en los costes de producción. Dicho aumento puede tener su origen en la regulación de los tributos o las cargas económicas, que se reflejan en un incremento en los precios, dependiendo de las condiciones de oferta y demanda.

Es decir, cuando a un operador se le impone una nueva carga económica, esta puede trasladarla a los precios de sus



productos o servicios, siendo el consumidor el primer afectado. Este traslado de mayores costes a precios depende fundamentalmente del grado de elasticidad de la demanda. Si la demanda es elástica, los costes serán asumidos fundamentalmente por las empresas. En el caso en que la demanda sea más rígida, las empresas trasladarán a los consumidores el aumento de costes vía precios. Este va a ser el caso más común.

Por tanto, ante un aumento en la cargas económicas, normalmente, es el consumidor el que se vería afectado por una subida del precio, lo que provocaría una pérdida de bienestar social, disminuyendo la cantidad demandada y consumida.

### TASA A LAS GRANDES SUPERFICIES

**Una ley establece la creación de un impuesto específico sobre determinados establecimientos comerciales o de servicios. Por tanto, se establece una carga económica a esos operadores que, probablemente, sea repercutida en los precios, siendo los principales afectados los consumidores de estos establecimientos. En este supuesto se debería analizar si con ello se resuelve un fallo del mercado y si la medida es necesaria, proporcionada y eficaz al respecto y por tanto está justificada.**

El apartado 5.5 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se regulan tributos o cargas económicas a los operadores que podrían ser repercutidas en los precios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.5.3. ¿Se establecen tarifas o precios?

Las autoridades pueden establecer controles en los precios de ventas de bienes y servicios a través del establecimiento de unos precios mínimos o máximos y/o habilitando la orientación sobre los mismos. En estos casos, nos encontramos ante la regulación de precios o tarifas.

En términos generales, los precios constituyen la variable informativa fundamental en las economías de mercado, y representan el factor que todos los agentes económicos tienen como referencia a la hora de tomar sus decisiones económicas, por lo que cualquier alteración de los mismos respecto a sus valores óptimos puede tener repercusiones en términos económicos y sociales.

No obstante, atendiendo a sus características específicas y a su impacto en la actividad económica, en determinados mercados se establecen medidas como:

- El salario mínimo interprofesional (SMI); Recientemente el Congreso de los Diputados de España aprobó una subida del SMI, para cumplir así con la recomendación de la Carta Social Europea, que indica que el SMI debe ser el 60% del salario medio del país. En este tema el análisis económico debe resolver si la productividad en los trabajos afectados es suficiente para asumir un aumento del salario de manera que la actividad siga siendo viable. Por otra parte, es un tema de consenso que los salarios en España deberían subir por encima del nivel general de la inflación, por su aportación a la demanda interna, y, dentro de los salarios, el SMI en particular. La cuestión, en todo caso, sería la cuantificación de la subida.

- El control de precios de los alquileres, que establece la regulación de determinados países de la U.E. En estos países, el control de alquileres ha sido útil para mantener el precio de la vivienda a niveles asequibles para las capas de la población más desfavorecidas. Téngase en cuenta que el alquiler incide en los salarios reales. Asimismo, ello debe venir acompañado por la existencia de un parque amplio de viviendas tanto públicas, como privadas y la eliminación

de desgravaciones fiscales. En definitiva, se trata de que el mercado se equilibre de forma que el precio de alquiler lidere el de compra.

La regulación de precios suele establecerse mediante precios máximos, dando lugar a la reducción de la competencia entre operadores en la medida en que todos ellos acaben aplicando dicho precio como fijo. Por otra parte, la regulación de los precios mínimos conllevaría la restricción de la libertad de comportamiento entre competidores, los cuales no podrían bajar los precios más allá de lo establecido. Por último, el establecimiento de los precios orientativos es considerado como restrictivo a la competencia debido a que facilitan la coordinación de precios entre las empresas instaladas en el mercado, conllevando, finalmente, a que los precios establecidos como orientativos terminen funcionando en el mercado como precios fijos.

*La regulación sobre la reducción del consumo de bolsas de plástico con el objetivo de prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos generados por dichas bolsas producen sobre el medio ambiente debe optar por el establecimiento de aquellas medidas que resulten más eficientes en la consecución de dicho objetivo. En este sentido, la fijación de un precio mínimo por bolsa de plástico constituye una medida más restrictiva y desproporcionada para la actividad económica que la creación de un impuesto sobre dichas bolsas, que es el modelo aplicado por la Comunidad Autónoma de Andalucía desde el año 2011.*



El apartado 5.5 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se establecen tarifas o precios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 6.5.4. ¿Se prevé la actualización de los precios o tarifas mediante la referencia a un índice o indicador?

Algunas normativas incluyen la regulación de determinados precios, tarifas, tasas o cualquier otro indicador monetario, así como su actualización a lo largo del tiempo. La vinculación de la evolución del valor monetario de una variable económica a la de un índice de precios (como es el IPC) puede constituir una práctica válida a fin de proteger las variables reales ante una inflación elevada, volátil e impredecible. No obstante, para el caso de economías desarrolladas, como la española, donde la inflación es relativamente baja, estable y fácilmente predecible, este tipo de prácticas pueden generar efectos negativos.

#### **LOS PRECIOS DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

*De acuerdo con la legislación aprobada para la desindexación de la economía española, los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada bajo ciertos supuestos, prohibiendo toda revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos.*

El apartado 5.5 del Anexo II recoge esta cuestión:

	Sí	No	No afecta
¿Se prevé la actualización de los precios o tarifas mediante la referencia a un índice o indicador?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 7. Glosario

### Actividad económica

Cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.

### Barreras de entrada

Genéricamente se aplica a las dificultades y costes asociados que un operador económico tiene que salvar para entrar en un nuevo sector productivo. Las barreras de entrada pueden clasificarse en dos grandes grupos: I) Barreras legales y reglamentarias; II) Barreras inherentes al propio mercado.

### Barreras de salida

Factores que impiden o dificultan el abandono de una actividad por parte de un operador económico. Las principales barreras de salida en una industria son:

- a) **Activos especializados:** La salida de un mercado puede tener un alto nivel de complejidad debido a la propia naturaleza del mismo, especialmente si hablamos por ejemplo de entornos tecnológicos que suponen la posesión de importantes equipos que difícilmente puedan venderse a terceros tras la salida del sector.

- b) **Costes fijos de salida:** son aquellos costes que deben asumirse necesariamente al abandonar dicha industria, como pueden ser las indemnizaciones, la liquidación de las existencias, o las de tipo ambiental.

### Bienestar de los consumidores

Satisfacción que obtienen los individuos mediante el consumo de bienes y servicios, en términos de precio, variedad, cantidad y calidad. En la práctica, la economía del bienestar aplicada recurre a la noción de excedente de los consumidores para medir su bienestar total.

### Carga Administrativa

Es toda actividad de naturaleza administrativa que debe llevar a cabo una empresa o un ciudadano para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Una carga administrativa puede ser, una obligación de comunicar datos, de conservar documentos o formularlos. La reducción de cargas administrativas innecesarias permite disminuir los costes de constitución o funcionamiento de las empresas y dedicar estos recursos a otras actividades, mejorando así la productividad y la competitividad de la economía.

### Competencia efectiva

La competencia efectiva en un mercado significa que las decisiones de los operadores económicos son independien-



tes y se deben únicamente al adecuado funcionamiento del mercado y que las decisiones de los consumidores les permiten obtener lo que más se adapta a sus necesidades o preferencias con más calidad y al mejor precio.

Cuando la competencia en los mercados es efectiva, se asignan los recursos productivos a favor de los operadores o de las técnicas más eficientes. Esta mejora de eficiencia productiva redundará en beneficio de la sociedad en su conjunto, y en especial de consumidores y empresas.

Los consumidores son los principales beneficiados de un mercado competitivo pues cuando mejora la eficiencia productiva se produce una reducción de los precios o un aumento de la variedad y calidad de los productos ofertados.

Los operadores económicos también se benefician de los mercados competitivos pues éstos proporcionan el marco idóneo para el estímulo de la capacidad emprendedora y el incentivo necesario para que las empresas innoven, mejoren su organización o sus estructuras de costes y aumenten su productividad.

### Competitividad

Capacidad de una organización para desarrollar ventajas comparativas con respecto a sus competidores y obtener así, una posición destacada en su entorno. La competitividad generalmente se basa en una ventaja competitiva, esto es, una cierta habilidad, recursos, tecnología o atributos que hacen superior al que la posee. Se trata de un concepto relativo en donde se compara el rendimiento de una persona u organización con respecto a otras.

### Costes de cambio de operador

Costes a los que se enfrenta el consumidor cuando se cambia de producto, proveedor o marca. Los costes de cambio no solo son monetarios, también existen costes psicológicos, de esfuerzo y tiempo. Pueden manifestarse en diversas formas tales como: penalidades por cancelación, la

necesidad de aprender cómo utilizar un nuevo producto o tecnología, enfrentar el riesgo de que las operaciones habituales sean interrumpidas o el riesgo de que el cambio no nos deje satisfecho.

### Economía irregular

Actividades económicas ocultas a las autoridades. Según el criterio de legalidad existen 2 tipos:

- Economía legal irregular: sería el conjunto de actividades económicas cuyo producto final es legal, ocultas con el objetivo de evitar el pago de impuestos, de la seguridad social o el cumplimiento de otras normas legales; así como para evitar algunos procedimientos administrativos.
- Economía ilegal: la irregularidad es total, comprende aquellas actividades económicas cuyo producto final es ilegal por variados motivos. El resultado es la aparición de los denominados "mercados negros".

### Economías de escala

Situación en la que una empresa reduce sus costes relativos de producción al expandirse el volumen de su producción. Se trata de una situación en la que cuanto más se produce, el coste por unidad que tiene la empresa por fabricar un producto es menor. Se produce un mayor beneficio por cada unidad extra que producimos. Las economías de escala se pueden clasificar en dos tipos: I) Interna, surgen dentro de la propia compañía; II) Externa, nacen de factores externos, como el tamaño de la industria.

### Economía social de mercado

Sistema económico establecido en la mayoría de las constituciones occidentales, caracterizado por el reconocimiento de libertad de empresa y de la iniciativa económica en el marco de las leyes propias del mercado, habilitándose los poderes públicos para intervenir orientando el desarrollo

normal de la economía para la consecución de mayores logros sociales y de los intereses generales.

En la Constitución española, por una parte en el artículo 38 se reconoce la libertad de empresa y a continuación se establecen los denominados principios rectores de la política social y económica de la Constitución (art.39 y siguientes).

### Eficiencia

Utilización óptima de los recursos escasos. En este contexto, se distinguen normalmente dos tipos de eficiencia: I) Eficiencia tecnológica (o técnica); II) Eficiencia económica (asignativa o distributiva).

### Elasticidad de la demanda

También conocida como elasticidad-precio de demanda, se define como el cambio porcentual de la cantidad demandada ante un cambio porcentual en el precio.

### Fallos del mercado

El mercado, como cualquier mecanismo, presenta fallos y no produce en determinados supuestos y condiciones una asignación óptima de los recursos. Los fallos del mercado se pueden agrupar en las siguientes categorías.

#### 1. Fallos del mercado relacionados con la eficiencia:

**a)** La existencia de **estructuras de mercado que no son competitivas**, como por ejemplo los mercados oligopolísticos, en los que sólo un número reducido de oferentes o demandantes acaban controlando la producción y la venta de determinados productos por ser sólo ellos los que proveen o demandan este tipo de bien o servicio; y, en casos extremos, los monopolios o monopsonios.

Por lo general, la búsqueda de mercados competitivos garantizaría que el poder de mercado de las empresas sea limitado. Sin embargo, en ciertas ocasiones y según el tamaño del mercado, y ante la existencia de rendimientos

de escala crecientes, puede llegarse a una situación de monopolio natural en el que no resulta eficiente la existencia de más de un oferente y en el que la entrada de un nuevo competidor en el mercado supondría pérdidas para todos los participantes en el mismo.

En esta situación de monopolio natural resulta necesario establecer una regulación que asigne los recursos de manera eficiente entre consumidor y productor, y que permita un acceso en condiciones de igualdad.

**b)** El segundo grupo de posibles ineficiencias en un mercado es la existencia de **externalidades**, que provocan que no todos los efectos de la producción y el consumo se reflejen directamente en el precio de mercado.

Las externalidades pueden ser positivas o negativas.

Las externalidades positivas pueden requerir de refuerzos regulatorios, bien a través de una contribución de los beneficiarios indirectos, por ejemplo, para el caso de la inversión turística, o bien a través de una regulación legal protectora en el caso de la investigación.

Una externalidad negativa, por el contrario, representa un coste para terceros no contemplado en el precio, siendo el ejemplo más claro el caso de la emisión de contaminantes al medio ambiente, con un efecto negativo para la sociedad en su conjunto. Este tipo de situaciones suelen necesitar de una regulación específica.

**c)** En tercer lugar estaría la existencia de **bienes públicos**. Hablamos de fallo del mercado porque éste o bien no produce bienes públicos, o bien los produce de un modo insuficiente, lo que lleva a situaciones de subconsumo o de consumo ineficiente (bienes preferentes). Esto se debe a las características de no rivalidad y no exclusión de los bienes públicos.

**d)** El cuarto grupo de fallos de mercado son los relacionados con la **información imperfecta** sobre los productos o servicios. En un mercado perfecto se asume que tanto consumidores como productores disponen de una información

completa sobre las variables relevantes para la toma de sus decisiones. Sin embargo, la realidad demuestra que, en no pocas ocasiones, alguna de las partes no tiene a su disposición toda la información de la que dispone la otra parte, produciéndose asimetrías de información que introducen ineficiencias en el funcionamiento del mercado.

La falta de información por parte de alguno de los agentes que interviene en un mercado puede reducir, o incluso eliminar, el suministro de un bien o servicio a pesar de que su coste esté por debajo del precio que los consumidores están dispuestos a pagar por él.

Una adecuada regulación puede reducir este tipo de problemas asociados a la información asimétrica, mediante, por ejemplo, la exigencia de requisitos de calidad o seguridad en los productos ofrecidos.

Además, bajo estas circunstancias la regulación puede resultar de gran utilidad para reducir los costes de transacción. Para ello, la regulación de las condiciones necesarias para la realización del intercambio económico evita a las partes el gran coste que supondría tener que definir todas estas cuestiones en cada acuerdo, estableciendo de esta forma unas pautas comunes de comportamiento sin las cuales sería arriesgado o complejo actuar.

## 2. Fallos del mercado relacionados con la distribución de la renta y la equidad

La libertad para elegir en función de nuestras preferencias en los mercados es consustancial al concepto de capacidad económica. Esto implica que los mercados solo pueden recoger las preferencias de aquéllos cuyo poder adquisitivo les alcanza para pagar el coste de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas. Por ello la renta disponible o la falta de equidad en su distribución, tanto personal como territorial, tiene efectos adversos sobre el desarrollo económico y social.

En este aspecto, la evidencia empírica demuestra que las sociedades con mayores niveles de equidad registran un

desempeño económico más eficiente y son aquellas más cohesionadas y estables. De acuerdo con el principio de equidad, el sostenimiento de los gastos públicos que posibilitan la redistribución de la renta debe ser financiado según la capacidad económica.

## 3. Fallos del mercado relativos a la inestabilidad de los ciclos

La economía de mercado y las actividades económicas, alternan períodos de auge o expansión con otros de contracción o recesión. Por ello, los distintos gobiernos tratan de implementar políticas contracíclicas a partir del uso de la política fiscal (impuestos y gasto público) y monetaria (tipo de interés y cantidad de dinero), y de esta forma afectando al nivel de producción, al desempleo y a la inflación. Asimismo, dichas políticas contracíclicas deben tomar en consideración la productividad y el crecimiento económico a largo plazo; así como evitar los déficits públicos excesivos; y estimular tanto el ahorro privado como el público.

### Inflación

Aumento generalizado en los precios de los bienes y servicios de una economía durante un periodo continuado de tiempo. Cuando oímos que ha habido inflación significa que los precios han subido o se han “inflado”, de ahí su nombre. La subida de precios puede provocar la pérdida de poder adquisitivo de los ciudadanos, o dicho de otra manera, si hay inflación significa que con el mismo dinero tendremos acceso a menos bienes y servicios que antes.

### Intervención económica

Este término se refiere a la participación activa del Estado para corregir los fallos del mercado y desajustes de un determinado sistema económico. El Estado controla, con distintos grados de intervención, la actividad económica existente en su territorio (o de parte de ella en forma de sectores) y el comportamiento de los agentes mediante leyes y normas de tipo económico.

Los mecanismos de intervención o herramientas mediante las cuales los estados pueden establecer sus políticas en el ámbito económico o financiero de un territorio son:

- a) Legislación en materia económica y laboral, por medio de los requisitos de acceso y ejercicio de las actividades económicas; y la regulación de contratos y condiciones de empleo.
- b) Producción directa de bienes y servicios en determinados sectores.
- c) Política fiscal, por medio de la aplicación de impuestos y subsidios.
- d) Política monetaria, el Estado puede influir en el valor de la moneda corriente y su relación con otras divisas.
- e) Control de la actividad comercial del país, dependiendo del grado de apertura de la economía. Aquí entran herramientas como aranceles, aduanas y otros instrumentos de protección al comercio.

### Índice de precios al consumo (IPC)

Es un indicador que expresa la evolución de los precios de una cesta de bienes y servicios representativa del consumo por parte de las familias. Es el índice de precios más utilizado de todos y, en ocasiones, muchas medidas gubernamentales se toman en función del IPC.

### Libertad de empresa

Facultad de cualquier persona para emprender una actividad empresarial de venta de productos o servicios a terceros con un fin lucrativo. Es un principio reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española:

*“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.”*

### Mercado

Existen distintas acepciones del término mercado. A los efectos de esta Guía, el mercado equivale a la noción de "mercado relevante" que se considera por la legislación de defensa de la libre competencia. (Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia).

En dicha Comunicación se señala que el mercado de referencia combina el mercado de producto y el mercado geográfico, que se definen de la siguiente manera:

- Un mercado de productos de referencia comprende todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y el uso al que se destinan.
- Un mercado geográfico de referencia comprende el territorio en el cual las empresas de referencia son contratadas para la oferta de bienes y servicios en cuestión y en el cual las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas.

Por tanto, se puede concluir, junto con la doctrina científica económica, que los elementos de un mercado son: las actividades económicas y los operadores económicos (oferta); las personas consumidoras y usuarias que pueden ser finales o intermedios (demanda); así como las características de los bienes y servicios que se intercambian y los precios.

### Monopolio

Situación de mercado que se caracteriza porque hay un solo vendedor. En esas condiciones, la empresa tiene capacidad para fijar con independencia los precios, las cantidades ofertadas o las condiciones comerciales. En estas condiciones el monopolista obtiene un beneficio superior al normal (la renta de monopolio) a costa de los consumidores, que sufren una pérdida neta de bienestar.



## Monopsonio

Un monopsonio es un tipo de mercado en el que existe un único comprador o demandante, en lugar de varios. Debido a esto, este mercado posee una competencia imperfecta y se da una situación similar al caso del monopolio.

## Operador económico

Cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España.

## Poder de mercado

Aptitud de una empresa, o grupos de empresas, de subir y mantener los precios de sus productos por encima del nivel de competencia. El ejercicio de un poder de mercado (o poder de monopolio) tendrá por efecto una disminución de la producción o una pérdida neta de bienestar.

## Principios de la buena regulación económica

Son aquellos que se deben aplicar a las normas regulatorias con el fin de maximizar su eficiencia y minimizar sus efectos indeseados (ver también costo de eficiencia).

Una regulación eficiente es aquella que logra su objetivo a través de imponer las mínimas restricciones posibles a la actividad económica.

Para que un conjunto de normas regulatorias sea óptima, estas deben cumplir con un conjunto de requisitos que se suelen llamar principios de la regulación económica eficiente. Estos principios incluyen: eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

## Razones imperiosas de interés general

Según el artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se define «Razón imperiosa de interés general»: como aquella razón definida e interpretada por la ju-

risprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en su tarea de interpretación de las normas contenidas en el Tratado, ha ido construyendo una sólida doctrina que se basa en las siguientes líneas jurisprudenciales:

- El reconocimiento de las libertades económicas por el Derecho comunitario no supone eliminar la posibilidad de que los países miembros puedan establecer excepciones cuando estas sean “necesarias para la protección del interés general y estén concretamente justificadas” .
- No obstante, las posibles excepciones a las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado deben interpretarse restrictivamente.
- Por ello, el TJUE ha ido progresivamente materializando su doctrina sobre los siguientes requisitos:
  1. “[...] que se apliquen de manera no discriminatoria,
  2. que estén justificadas por razones imperiosas de interés general,
  3. que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen
  4. y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo”

En este sentido, la intervención en la actividad económica por parte de las administraciones públicas tiene que estar amparada en el marco de garantizar alguna "razón imperiosa de interés general".

Con carácter general, no podrán ser alegados como razón imperiosa de interés general los objetivos de carácter meramente económico, como por ejemplo, la protección de empresas nacionales, ni tampoco la "protección del interés financiero" de un Estado miembro, así como tampoco la "protección de los acreedores y la lucha contra el ejercicio abusivo de la libertad de establecimiento, ni la defensa tanto de la lealtad en las transacciones comerciales como de la eficacia de los controles tributarios permitirían justificar el obstáculo a la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado".

Asimismo, las restricciones impuestas por los Estados miembros deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), es decir que sean proporcionadas y no discriminatorias. En lo que respecta a la proporcionalidad, así se entienden cuando para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido no van más allá de lo necesario para alcanzarlo. Además, debe recordarse, en este contexto, que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática ([Sentencia TJUE de 12 de julio de 2012. HIT e HIT LARIX, C-176/11, apartado 22](#)). En todo caso, tales restricciones deben aplicarse de modo no discriminatorio (véase, en este sentido, la [sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Fútbol Prof. y Bwin International, C-42/07](#), Rec. p. I-7633, apartados 59 a 61 y jurisprudencia citada).

En relación con las citadas razones imperiosas de interés general recogidas por la jurisprudencia del TJUE se explicitan, a continuación, las matizaciones de algunos de los conceptos de Razones Imperiosas de Interés General que ha realizado el TJUE y con la consideración de que este tema está en constante actualización.

### a) Orden público

La definición de orden público en el ámbito del Derecho de la Unión Europea no está aún consolidada, por lo que puede calificarse de tentativa o emergente. De hecho, carece de especificidad propia, y continúa siendo una noción estatal bajo control del TJUE. El orden público es un concepto del Derecho comunitario que exige la existencia de una amenaza real y grave para un interés fundamental de la sociedad, por lo que no puede equipararse a nociones amplias del orden público.

[Sentencia TJUE 10 de julio de 2008 \(C-33/07\)](#): La jurisprudencia ha aclarado que el concepto de orden público requiere, en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véanse, en particular, las sentencias Rutili, apartado 28, y Bouchereau, apartado 35, así como la sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, Rec. p.I-5257, apartado 66).

### b) Seguridad pública

Como en el caso del orden público, la seguridad pública es un concepto del Derecho comunitario que requiere la existencia de una amenaza real y grave para un interés fundamental de la sociedad.

Por su parte, la seguridad pública pretende salvaguardar la seguridad interna y externa, así como la integridad territorial y las instituciones estatales. En consecuencia, ello implica la necesidad de garantizar la supervivencia del Estado como tal y la de su población, sin olvidar la defensa frente a amenazas derivadas de las relaciones exteriores o el ataque a intereses militares. Las similitudes entre orden y seguridad pública explican su solapamiento, y el hecho de que las autoridades nacionales tiendan a invocar ambos conceptos de manera conjunta, ya que, además, los dos deben interpretarse restrictivamente. La seguridad es

complementaria del orden público y no puede entrañar medidas que deban estar cubiertas por éste.

En este sentido, el TJUE ha afirmado que las restricciones a la libre circulación en ámbitos como la seguridad marítima y aérea en modo alguno justifican la adopción de medidas discriminatorias por razón de nacionalidad o residencia en la regulación de cuestiones de orden puramente técnico como, por ejemplo, la obtención de títulos náuticos de recreo ([Sentencia de 6 de febrero de 2014, Navileme y Nautizende, C-509/12](#)).

### c) Salud pública

La salud pública constituye una de las razones que puede justificar las restricciones a la libre circulación, la Directiva de Servicios explicita que: "Las únicas enfermedades que podrán justificar una medida que limite la libertad de circulación serán las enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la Organización Mundial de la Salud, así como otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas siempre que sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales".

Relacionado con la salud pública, el TJUE ha señalado con respecto a los sistemas de salud pública que el Derecho de la Unión no afecta a la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de salud pública y de seguridad social (sentencia Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros, [C 113/13](#), EU:C:2014:2440, apartado 55 ) y el ejercicio de esa competencia los Estados miembros no pueden introducir o mantener restricciones injustificadas al ejercicio de las libertades fundamentales en el ámbito de la asistencia sanitaria. Sin embargo, en la apreciación del respeto de esa prohibición es necesario tener en cuenta que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado y que corresponde a los Estados miembros, que disponen de un margen de apreciación, decidir qué

nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel (sentencia Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros, [C 113/13](#), EU:C:2014:2440, apartado 56 ).

Por otra parte, a pesar de que el TJUE ha considerado la preservación del equilibrio financiero del régimen de la seguridad social pueda constituir, en sí mismo, una razón imperiosa de interés general, además con "el objetivo de mantener por razones de salud pública un servicio médico y hospitalario equilibrado y accesible a todos, también puede estar comprendido en una de las excepciones por razones de salud pública, en la medida en que dicho objetivo contribuye a la consecución de un elevado grado de protección de la salud". [Sentencia TJUE de 28 de enero de 2016 \(asunto C 50/14\)](#).

### d) Protección de los consumidores

El objetivo de protección de los consumidores de conformidad con la jurisprudencia del TJUE constituye una razón imperiosa de interés general que permite justificar la aplicación de mecanismos de intervención por parte de las Administraciones públicas basados en requisitos de ejercicio y otras restricciones.

El objeto que se pretende con la protección de los consumidores es garantizar sus legítimos intereses económicos y sociales frente a posibles prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos; la indemnización por daños y la reparación de los perjuicios sufridos; asegurarles la información correcta sobre los diferentes bienes o servicios, así como la protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión .

Con respecto a los intereses objeto de protección, el TJUE señala que existe normativa que afecta a ámbitos en la que se dan considerables divergencias morales, religiosas y cul-

turales entre los Estados miembros, lo que, a falta de armonización de la Unión en la materia, impone a cada Estado miembro la tarea de apreciar, conforme a su propia escala de valores, las exigencias que supone la protección de los intereses afectados.

En este aspecto, el Tribunal de Justicia, tras reconocer a las autoridades nacionales (en el ámbito concreto de la organización de juegos de azar) amplia facultad de apreciación para determinar las exigencias que implica la protección de los consumidores y del orden social, y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la jurisprudencia, afirma que corresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir (total o parcialmente) las actividades relativas al juego y a las apuestas, o sólo limitarlas, previendo a tal efecto modalidades de control más o menos estrictas ([STJUE de 12 de junio de 2014 \(Asunto C-156/2013\)](#)).

#### e) Ordenación del territorio

Se entiende por ordenación territorial «la acción o función pública encaminada a poner en orden –colocar en su lugar– las actividades públicas y privadas con incidencia territorial para lograr como fin último la calidad de vida entendida en términos de desarrollo sostenible».

Al mismo tiempo, la ordenación del territorio se caracteriza por su horizontalidad o transversalidad, es decir, los objetivos de la misma justifican su interrelación con otras políticas como son la política económica, la protección del medio ambiente y el urbanismo.

Desde una perspectiva europea, el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio constituye uno de los objetivos principales de las instituciones comunitarias por su importante impacto en políticas de ámbito supranacional. En concreto, el art. 174 del TFUE establece que la Unión desarrollará y proseguirá su acción para reforzar su cohesión económica, social y territorial, proponiendo

reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y prestando especial atención a las zonas rurales, a las afectadas por una transición industrial y las que padecen desventajas naturales o demográficas graves.

Las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias en materia de urbanismo y medio ambiente, pueden adoptar las medidas que consideren más oportunas para establecer un determinado modelo de ciudad o de ordenación urbana. No obstante, tales medidas han de adoptarse teniendo en cuenta las exigencias que se derivan del ámbito de las políticas de la Unión Europea en cuanto al principio de libertad de establecimiento.

Como se ha apuntado anteriormente la protección de la ordenación del territorio es una razón imperiosa de interés general según la jurisprudencia del TJUE. Ahora bien, el mismo Tribunal indica que no basta con invocar que concurren razones imperiosas de interés general que justifican la limitación, sino que ha de justificarse que tales razones existen.

Como se afirma en la [Sentencia TJUE de 24 de marzo de 2011 \(C-400/08\)](#) Comisión c. España, ha establecido que «las razones que pueden ser invocadas por un Estado miembro para justificar una excepción al principio de la libertad de establecimiento deben ir acompañadas de un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado miembro, así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación (véase la [Sentencia de 22 de diciembre de 2008](#), Comisión/Austria, C-161/07, Rec. p. I-10671, apartado 36).

#### f) Protección de los derechos de los trabajadores

El Tribunal de Justicia ha reconocido que la protección de los trabajadores figura entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento (véase, en particular, la sentencia Inter-



national Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, EU:C:2007:772, apartado 77, [asunto C-438/05](#)).

Por otra parte, según jurisprudencia reiterada del TJUE, la aplicación de una normativa de un Estado miembro que persiga un objetivo legítimo debe ser indispensable para garantizar la consecución de éste. En otros términos, es necesario que el mismo resultado que se persigue con la normativa en cuestión no pueda conseguirse mediante normas menos restrictivas (véanse, entre otras, las sentencias *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, [C-288/89](#), EU:C:1991:323, apartado 15, y *Comisión/Portugal*, [C-518/09](#), EU:C:2011:501, apartado 65).

### g) Protección del medio ambiente

La política medioambiental europea se contempla en los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Unión es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático. Si bien su ámbito de actuación se ve limitado por el principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo en los ámbitos de asuntos fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento energético.

Igualmente, la protección del medio ambiente se incardina a nivel nacional y autonómico con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante la integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos y todas las acciones administrativas o de operadores económicos en el territorio al objeto de analizar las distintas alternativas que resulten ambientalmente viables estableciendo medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre

el medio ambiente, así como la puesta en funcionamiento de medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las obligaciones de protección del medio ambiente.

Por ello, cabe la posibilidad de garantizar que los operadores económicos cumplan con sus respectivas normas nacionales, regionales o locales sobre protección del medio ambiente especialmente teniendo en cuenta las características específicas del lugar en el que se prestan los servicios o pretendan instalarse.

Sin embargo, la protección del medio ambiente solo puede justificar de forma general regímenes de intervención administrativa restrictivos como son las autorizaciones sin que exista un análisis de alternativas más proporcionadas para los operadores económicos que operen en el mercado sobre el que se implanta la regulación económica que se proponga. A modo de ejemplo podría citarse la [sentencia relativa del TJUE de 24 de noviembre de 2011, rec. 404/2009](#), en la que se reconoce que las administraciones públicas, siempre que concurren razones imperiosas de interés general y bajo el cumplimiento de determinados requisitos, puedan exceptuar determinada normativa comunitaria en materia de medio ambiente (Directiva Hábitats), permitiendo la ejecución de ciertos planes y proyectos privados de actividades económicas en zonas protegidas

### Regímenes de intervención administrativa

En este aspecto, la normativa establece el libre acceso como regla general y regula la intervención administrativa como excepción, exigiéndole entonces el cumplimiento de los principios de la Ley.

Una vez que el regulador ha determinado que es necesaria y proporcionada la intervención administrativa, hay que

determinar qué forma de intervención es la adecuada. Para ello la normativa regula en que supuestos puede exigirse una autorización, una declaración responsable o una comunicación

### Regulación de precios

Se trata de la fijación de precios (máximos o mínimos) mediante normas legales. El término incluye también las normas que establecen los sistemas de revisión de determinados precios de bienes o servicios en mercados controlados por las Administraciones Públicas.

### Regulación económica

Se refiere a normativas que inciden o afectan sobre la actividad económica, operadores económicos, sectores económicos y mercados; como pueden ser los requisitos de acceso y ejercicio, los precios, la calidad, la información, etc.

### Requisitos de acceso

Son los requisitos, límites o condiciones que se establecen de forma previa para el acceso a una actividad económica, tales como:

- Los que se refieren a la necesidad de disponer de determinados medios económicos o humanos para operar.
- Solvencia técnica y económica
- Exigencia de una cualificación determinada del personal que preste o dirija la prestación del servicio o de haber realizado un curso de formación avalado por la autoridad competente.

### Requisitos de ejercicio

Son los requisitos que se exigen para el desarrollo de una actividad económica, como por ejemplo cabe señalar:

- La normativa sobre horarios comerciales que prohíbe la apertura de determinados establecimientos en algunos festivos.
- La referida a la información del comercializador al consumidor en el punto de venta, como la exhibición de tarifas y precios.
- Las obligaciones de suministro periódico de información a la autoridad competente como puede ser la relativa a las transacciones realizadas.
- Obligación de efectuar determinados trámites o cooperación con las autoridades competentes en caso de que acaezca un suceso determinado, como una emergencia; etc.

### Sector económico

Se trata de cada una de las partes resultantes de la división de la actividad económica de un país, generalmente teniendo en cuenta diferentes factores comunes a la hora de realizar clasificaciones.

Dentro de esta parte de la actividad económica a diferenciar se encuentran varios puntos en común e importantes características que distinguen a sus integrantes de otras agrupaciones que se encuentran en el resto de sectores económicos existentes. Principalmente podría considerarse que la división tiene lugar atendiendo a los diferentes procesos de producción particulares de cada uno de estos sectores.

Por otra parte, un sector de la economía comprende la agregación de las actividades económicas que por sus características comunes se definen como sector. La Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) establece en este sentido los siguientes para la economía española:

- Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
- Industrias extractivas
- Industria manufacturera
- Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado
- Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación
- Construcción
- Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas
- Transporte y almacenamiento
- Hostelería
- Información y comunicaciones
- Actividades financieras y de seguros
- Actividades inmobiliarias
- Actividades profesionales, científicas y técnicas
- Actividades administrativas y servicios auxiliares
- Educación
- Actividades sanitarias y de servicios sociales
- Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
- Otros servicios

### Trabas administrativas

Requisitos, obstáculos o dificultades de carácter burocrático que impiden o retrasan la creación o el desarrollo de una actividad económica. Con la reducción de trabas se trata de mejorar el entorno administrativo, sin que existan requisitos innecesarios o desproporcionados para desarrollar las inversiones productivas y las iniciativas emprendedoras, con procedimientos ágiles y simplificados y rápidas respuestas de la Administración a los operadores económicos.





[www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/](http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/)