

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO

RESOLUCIÓN de 27 de enero de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

La regulación económica es uno de los instrumentos a través del cual los poderes públicos intervienen en el desarrollo de las actividades económicas, con el objetivo de defender los intereses generales. Esta intervención pública debe ser equilibrada, para minimizar su eventual impacto negativo y evitar trascender más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de los legítimos objetivos.

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

Desde su puesta en funcionamiento en 2008, la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía ha trabajado para promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados y ha contribuido a mejorar su regulación económica, promoviendo y velando por la existencia de una competencia efectiva en los mismos y protegiendo los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias.

Asimismo, esta Autoridad viene efectuando un control previo o ex ante de todos aquellos proyectos normativos de rango legal y reglamentario desde la óptica de su incidencia en la competencia efectiva en los mercados, mediante la emisión de informes por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Este mecanismo de evaluación normativa, que tras la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, se extiende a las normas con rango de ley y proyectos 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, constituye un mecanismo primordial de la política de promoción de la competencia y un importante instrumento al servicio de la política de mejora regulatoria, ya que se orienta a la detección de las eventuales distorsiones que alteran el funcionamiento competitivo en los mercados y de las restricciones injustificadas o desproporcionadas que impongan a los operadores económicos.

En relación con este control normativo, la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía no puede ser ajena a las nuevas exigencias y funciones derivadas de los principios de garantía de la unidad de mercado, mejora de la regulación, eficiencia y simplificación de trámites, establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, e incorporados a la normativa autonómica a través de la aprobación de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

Por ello, el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, tras su reciente modificación por la citada Ley 3/2014, de 1 de octubre, establece entre las funciones y competencias de la Agencia, la de informar en el plazo de un mes, con carácter preceptivo, las normas con rango de ley y los proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan sobre las actividades económicas, afecten a la competencia efectiva o la unidad de mercado; con el objetivo de proteger los intereses generales, en especial de las personas consumidoras y usuarias y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía. A tal efecto, dicta el mencionado artículo que el órgano de la Administración de la Junta de Andalucía encargado de la elaboración del proyecto normativo remitirá a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía la información y documentación relativa a dichas cuestiones.

En conexión con lo anterior, el artículo 8.4 de los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por el Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, conforme a la redacción dada por el Decreto 290/2015, de 21 de julio, reconoce al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía la competencia para informar, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, en el marco de las competencias y funciones estatutariamente atribuidas, lo siguiente:

a) Con carácter preceptivo, las normas con rango de ley y proyectos 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.

En ambos casos, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, una vez recibida la información y documentación necesaria, emitirá su informe pronunciándose, de forma diferenciada, sobre la incidencia del proyecto normativo en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas.

También, a tenor de lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Defensa de la Competencia de Andalucía, se le reconoce al Consejo la competencia para emitir dictámenes en materia de libre competencia, unidad de mercado y mejora de su regulación económica.

La previa valoración de estas cuestiones contribuirá a que la normativa que se apruebe elija, entre las diversas opciones posibles, aquella regulación que, sobre la base de la defensa de los intereses generales, sea más idónea para el desarrollo de la actividad económica y el empleo. Para ello, el órgano encargado de la elaboración del proyecto normativo deberá sistematizar la información y documentación relativa mediante una Memoria de evaluación.

El órgano encargado de la elaboración de la norma deberá analizar y valorar el impacto de la nueva regulación sobre todos y cada uno de los apartados contenidos en las memorias a las que se refieren los Anexos 1 y 2, incluidos en la presente Resolución.

Asimismo, para poder evaluar de forma adecuada el verdadero alcance de la norma proyectada y, en particular, su impacto sobre las actividades económicas, principalmente cuando afectan de forma relevante a los operadores económicos o al empleo, será necesario contar con toda aquella documentación, información y estadísticas que se hayan tenido en cuenta para la elaboración del proyecto normativo en cuestión. Igualmente, se aportará como documentación adicional cualquier tipo de estudio específico que se haya podido realizar en relación con la norma objeto de tramitación.

Por otra parte, cabe la posibilidad de que determinados proyectos normativos no incidan o tengan una incidencia poco significativa en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas. En estos supuestos, el centro directivo encargado de la elaboración de la norma podrá realizar una memoria abreviada, de acuerdo con lo establecido en la presente Resolución, en la que se expongan con claridad los motivos que conducen a tal conclusión, para su análisis por la Secretaría General de la Agencia y por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, que evaluarán si resulta necesaria la aportación de la memoria de evaluación completa.

Este sistema de evaluación previsto para los procesos de elaboración de normas con rango de ley y de disposiciones reglamentarias, también podría extenderse, a criterio de los distintos órganos de la Administración, a todos aquellos actos de los que puedan derivarse obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, a la unidad de mercado o que tuvieran una especial incidencia en las actividades económicas, como por ejemplo acuerdos, resoluciones y demás actos de naturaleza administrativa.

Por cuanto antecede, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.4 de los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su reunión del día 27 de enero de 2016

R E S U E L V E

Primero. Aprobar los criterios necesarios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir sobre la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

Segundo. El centro directivo encargado de la tramitación del proyecto normativo solicitará a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía la emisión del informe preceptivo, remitiéndole la información y documentación sobre los aspectos que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado, en las actividades económicas o en la mejora de la regulación, principalmente cuando afecten a los operadores económicos o al empleo. Para ello, elaborará una memoria de evaluación sobre estos aspectos, cuyo contenido se detalla en el Anexo I. También aportará cualquier otra información o documentación relevante para valorar el impacto de la nueva regulación.

Tercero. En el caso de que el proyecto normativo no incida o tenga una incidencia poco significativa en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado, en las actividades económicas o en la mejora de la regulación, el centro directivo elaborará una memoria abreviada según se recoge en el Anexo II,

para su evaluación por la Secretaría General de la Agencia y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia que, en caso necesario, podrán requerir que se aporte la documentación establecida en el apartado segundo de esta Resolución.

Cuarto. La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía elaborará una guía dirigida a los centros directivos, con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las previsiones de mejora de la regulación reseñadas en esta Resolución.

Quinto. La presente Resolución surtirá efectos desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sexto. Dejar sin efecto la Resolución de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Sevilla, 27 de enero de 2016.- La Presidenta del Consejo de Defensa de la Competencia, Isabel Muñoz Durán.

ANEXO I

MEMORIA DE EVALUACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN, LA COMPETENCIA EFECTIVA, LA UNIDAD DE MERCADO Y EL IMPACTO SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Esta memoria sistematiza la información y documentación que debe acompañar al proyecto normativo en estas materias, justificando su oportunidad y necesidad, y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad económica.

A continuación, se expone el contenido de la memoria que deberá ser cumplimentado en todos y cada uno de sus apartados por el centro directivo promotor de la norma. Asimismo, deberán justificarse las razones por las que no se considere necesaria la cumplimentación de alguno de los apartados.

1. Identificación de los objetivos de la norma.

Determinar los objetivos económicos y sociales que pretenden conseguirse con el anteproyecto de ley o el proyecto normativo de disposición reglamentaria y las razones que los justifiquen.

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

Se trata de evaluar el marco normativo previo de regulación del mercado y de la modificación propuesta en términos de:

a) Necesidad: Debe identificarse si la intervención regulatoria se produce para proteger objetivos públicos con base en 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.

b) Proporcionalidad: Debe analizarse si las medidas e instrumentos concretos propuestos por la nueva regulación son los más adecuados para garantizar que se atiende a la razón de interés general o se resuelve el fallo del mercado detectado, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

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.

d) Eficiencia: Identificación y análisis de los costes y recursos a utilizar, y de los resultados y beneficios de la propuesta.

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.

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.

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.

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.

3. Efectos sobre la competencia efectiva.

El objetivo de este bloque de evaluación es analizar si la norma proyectada es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia efectiva. Para ello, se dará respuesta a las siguientes cuestiones:

3.1. ¿La norma limita el libre acceso de las empresas al mercado?

Ello sucede si el proyecto normativo:

a) 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.

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

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

d) 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.

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

3.2. ¿La norma restringe la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado?

Ello sucede si el proyecto normativo:

a) Limita la oferta de las diferentes empresas.

b) 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.

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

d) 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 empresas con respecto a otras.

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

3.3. ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas?

Ello sucede si el proyecto normativo:

a) Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales.

b) Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor, restringiendo o limitando la libertad de elección del consumidor o usuarios.

c) Exime de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia.

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

e) Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes.

4. Restricción a la unidad de mercado.

Se examinará si el proyecto normativo entraña algún obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libertad 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. Para determinarlo, deberán analizarse, entre otras cuestiones:

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, declaración responsable o comunicación) u otras exigencias de acceso o ejercicio (requisitos de cualificación profesional, inscripción en registros, entre otros).

c) Si tal régimen de intervención, o los requisitos exigidos en el mismo, son necesarios y proporcionados, con arreglo a los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013.

d) Si impone algún requisito expresamente prohibido por el artículo 18.2 de la Ley 20/2013.

e) Si admite como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio español, y la norma prevé expresamente dicha validez.

f) Si se aplica alguna de las excepciones al principio de eficacia nacional de las previstas en el artículo 20.4 o en la disposición adicional segunda de la Ley 20/2013.

g) Si provoca una discriminación directa o indirecta de los operadores por razón de su establecimiento o residencia.

h) Si genera duplicidades, un exceso de regulación o se regulan los mismos aspectos en distintas normas, de modo que se produzcan incoherencias, divergencias entre territorios e inseguridad jurídica.

5. Impacto sobre las actividades económicas.

En este apartado, se tendrán que evaluar los efectos económicos de las medidas que se proponen con el fin de ofrecer argumentos a favor de la propuesta normativa como opción más adecuada para alcanzar el objetivo por razón de interés general, o para afrontar el fallo de mercado que se pretende solucionar.

Asimismo, habrá que analizar los posibles impactos de la propuesta normativa en relación con los operadores económicos, el empleo, los precios, y los consumidores y usuarios.

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

a) Datos económicos del sector a regular, incluyendo el objetivo perseguido por razón de interés general o, en su caso, del fallo del mercado detectado.

b) Datos referidos a la relación de los agentes económicos implicados, y a la existencia de otros intervinientes relevantes en el mercado.

c) Análisis de la existencia de barreras o trabas a la entrada o salida del mercado, y si estas están afectadas por la regulación.

d) Determinar si el mercado presenta un alto grado de concentración, y cómo afecta la regulación a este parámetro.

e) Analizar el nivel de desarrollo tecnológico del sector, y si la norma prevista facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo y afecta a la productividad de las personas trabajadoras y empresas.

5.2. Impacto de la regulación en las empresas que operan en el mercado, especialmente de las PYMEs:

a) Analizar la incidencia diferencial de la regulación en las empresas en función de su tamaño. A este respecto, deberán tenerse en cuenta las peculiaridades de las PYMEs.

b) Identificar si se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones.

c) Determinar si la norma prevista aumenta los costes operativos a las empresas, y su cuantificación.

d) Determinar si la norma impone obligaciones a las empresas que generan costes distintos a los soportados por sus competidoras en otras Comunidades Autónomas, países de la UE o de fuera de la UE.

5.3. Impacto de la regulación referido al empleo en el sector:

a) Datos sobre volumen de empleo, características de la contratación y, en su caso, otras características relevantes para el empleo en el sector.

b) Datos referentes a la economía irregular presente en el sector en relación al empleo, y en qué medida la norma proyectada responde a esta problemática.

c) Determinar si la norma prevista facilita o promueve la creación de empleo, o si induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones.

d) Identificar si se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas por la regulación.

5.4. Impacto sobre los consumidores y usuarios:

a) Establecer si la regulación proyectada amplía la capacidad de elegir.

b) Analizar si se aumenta o se disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición.

c) Determinar si los consumidores pueden obtener con facilidad información de todo tipo acerca de los productos u oferentes alternativos; o si aquella es escasa o poco transparente. En su caso, analizar la posible incidencia de la nueva regulación sobre los parámetros anteriores.

d) Identificar si se afecta la protección de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, y en su caso, analizar la incidencia de la regulación propuesta sobre los mismos.

5.5. Impacto en los precios de los productos y servicios:

En este apartado, se determinará si la nueva regulación:

a) Restringe o limita la oferta de los productos o servicios.

b) Regula nuevos tributos o cargas económicas a los operadores que podrían terminar siendo repercutidos en los precios.

c) Establece tarifas, precios o bandas de fluctuación de los mismos.

d) Prevé la actualización de los precios o tarifas mediante la referencia a un índice o indicador.

ANEXO II

MEMORIA ABREVIADA DE EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN, LA COMPETENCIA EFECTIVA, LA UNIDAD DE MERCADO Y EL IMPACTO SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Este documento se elabora por el órgano o centro directivo impulsor y responsable cuando de una propuesta normativa no se deriven impactos significativos sobre la actividad económica regulada, no se afecte

la competencia efectiva en el mercado relevante, no se establezcan restricciones a la unidad de mercado y no afecte a los principios de buena regulación.

La extensión de esta Memoria debe ser la estrictamente necesaria, buscando la brevedad y la concisión, de modo que sea concreta y no abunde en aspectos que no sean imprescindibles para el proyecto normativo y constará de:

1. Breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa.

2. Justificación de la Memoria abreviada. Se trata de exponer con claridad los motivos por los que no se considera necesario llevar a cabo la elaboración de la memoria de evaluación completa. No será suficiente señalar que «de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...», sino que habría que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito.

Esta Memoria será evaluada por la Secretaría General y por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía que, si lo estiman necesario, requerirán la aportación de la Memoria de evaluación completa. Sevilla, 28 de enero de 2015.- La Directora-Gerente, M.^a Victoria Román González.