

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO

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, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

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 Agencia 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 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, indica 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 Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, corresponde al Consejo la competencia para emitir los 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 aportará la información y documentación relativa a los criterios establecidos en los Anexos de esta Resolución.

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.

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.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en aplicación de las normas precitadas, atendiendo a la experiencia acumulada y en un ejercicio de transparencia, dicta la presente Resolución con el objeto de determinar los criterios que tendrá en cuenta para evaluar el impacto de las distintas iniciativas normativas sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y las actividades económicas, sobre la base de los principios de buena regulación económica previstos en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

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 19 de abril de 2016,

R E S U E L V E

Primero. Aprobar los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva en los mercados, la unidad de mercado o las actividades económicas. En el Anexo I se detallan los referidos criterios.

El Centro Directivo encargado de la elaboración del proyecto normativo cumplimentará el Anexo I. En el supuesto que determine que el proyecto normativo no tiene incidencia en los aspectos señalados, dicho Anexo I será debidamente suscrito por el titular del referido Centro Directivo, se incorporará al expediente y se continuará con la tramitación de la norma.

Segundo. En el supuesto en el que, por aplicación de dichos criterios, se determine que el proyecto normativo tiene incidencia, el Centro Directivo encargado de la elaboración del proyecto normativo deberá solicitar a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía 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. También podrá aportar cualquier otra información o documentación disponible que estime relevante para la evaluación del impacto de la nueva regulación.

Tercero. 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.

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

Quinto. Dejar sin efecto la Resolución de 27 de enero de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Sevilla, 19 de abril de 2016.- La Presidenta del Consejo de Defensa de la Competencia, Isabel Muñoz Durán.

ANEXO I

CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INCIDENCIA DE UN PROYECTO DE NORMA EN RELACIÓN AL INFORME PRECEPTIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 3.i) DE LA LEY 6/2007, DE 26 DE JUNIO, DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

Organismo (Consejería o Entidad local):	
Centro Directivo proponente:	
Título del proyecto normativo:	
Titular del Centro Directivo:	
Fecha de remisión:	
Email contacto:	

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 a la siguiente pregunta.

	Si	No
¿La norma prevista regula una actividad económica, 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 analizarse y contestarse a la siguiente pregunta:

	Si	No
¿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?	<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 en el que, por aplicación de los 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 esta Resolución del Consejo de Defensa de Competencia de Andalucía.

ANEXO II

CRITERIOS PARA EVALUAR LOS EFECTOS DE UN PROYECTO NORMATIVO SOBRE LA COMPETENCIA EFECTIVA, LA UNIDAD DE MERCADO Y LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

A continuación, se exponen los criterios que este Consejo tendrá en cuenta para evaluar el impacto de las distintas iniciativas normativas sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas.

1. Identificación de los objetivos de la norma.

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.

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 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:

a) Necesidad: Determinar 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: Establecer 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 de los costes y recursos a utilizar, y de los resultados y beneficios esperados 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 apartado de criterios 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 correulación 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. Efectos sobre la unidad de mercado.

La finalidad del presente apartado es determinar 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. A tal fin, se analizarán las siguientes 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, de 9 de diciembre.
- d) Si impone algún requisito expresamente prohibido por el artículo 18.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.
- e) Si admite como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio español, y si 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 primera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.
- g) 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. Incidencia sobre las actividades económicas.

El objetivo de este apartado de criterios es evaluar si el proyecto normativo pudiera tener efectos sobre las actividades económicas. Para ello, se plantea un listado, en forma de cuestionario, que permite identificar la existencia de tales efectos y facilitar la tarea de evaluación de su impacto.

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 los operadores económicos del sector.
- c) Analizar, en su caso, la existencia de trabas a la entrada/salida del mercado.
- d) Determinar, en su caso, si el mercado presenta un alto grado de concentración.
- e) Analizar, en su caso, el nivel de desarrollo tecnológico del sector.

5.2. Efectos sobre las empresas y las PYMEs.

- ¿La norma tiene una incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño?
- ¿En particular, tiene una incidencia diferencial en las PYMEs?

Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito empresarial, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse cuestiones como:

- ¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones?
- ¿Se aumentan los costes operativos a las empresas?
- ¿La norma impone obligaciones a las empresas que generan costes distintos de los soportados por sus competidoras en otras Comunidades Autónomas, países de la UE o de fuera de la UE?
- ¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo?
- ¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?

5.3. Efectos en el empleo.

- ¿La norma prevista regula las características de la contratación laboral a un nivel general o sectorial?

Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito laboral, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse cuestiones como:

- ¿Se facilita o promueve la creación de empleo?

- ¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones?

- ¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas?

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

5.4. Efectos en las personas consumidoras y usuarias.

- ¿La regulación proyectada amplía la capacidad de elegir?

- ¿Se aumenta o se disminuye la oferta de bienes o servicios?

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

- ¿La información disponible es escasa o poco transparente?

- ¿Se afecta la protección de los derechos o intereses de los consumidores y usuarios?

5.5. Efectos sobre los precios de los productos y servicios.

- ¿Se restringe o limita la oferta de los productos o servicios?

- ¿Se regulan tributos o cargas económicas a los operadores que podrían ser repercutidos en los precios?

- ¿Se establecen tarifas o precios?

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