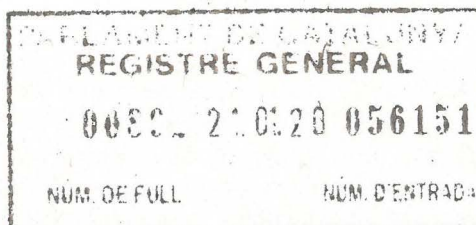




**Autoritat Catalana
de la Competència**

Via Laietana, 60 – 5a planta
08003 Barcelona
Tel 93 552 81 60
Fax 93 552 82 88
<http://acco.gencat.cat>
autoritat.competencia@gencat.cat



INFORME DE REGULACIÓ

Núm. Informe: IR 43/2019

Norma: Avantprojecte de llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital

Data informe: 30 de juliol de 2019

1. PRELIMINAR

1.1. Antecedents

El present document recull les consideracions de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO) sobre l'Avantprojecte de llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital (d'ara endavant, l'Avantprojecte), emès en base a les competències atribuïdes per la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009).

L'objecte del present informe és analitzar si l'Avantprojecte introdueix restriccions a la competència i, si aquest és el cas, avaluar si s'adeqüen als principis de necessitat i proporcionalitat, i a la resta de principis d'una bona regulació econòmica des del punt de vista de la competència.

Es tracta d'un informe emès d'ofici i amb anterioritat a l'aprovació del projecte de llei per part del Govern de la Generalitat de Catalunya i la posterior tramitació parlamentària. Per a la seva elaboració, l'ACCO s'ha basat en l'anàlisi de la versió de l'Avantprojecte així com de la resta de documents publicats a la pàgina web del Departament d'Empresa i Coneixement¹.

1.2. Competències de l'ACCO

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (en endavant, LDC), defineix el contingut material del dret de la competència i té en compte el sistema plural d'organismes de la competència derivat del marc competencial de la Constitució Espanyola. En l'àmbit català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol, estableix, en l'article 154, les competències de la Generalitat en l'àmbit de la promoció i defensa de la competència. El desenvolupament d'aquest precepte es troba en la Llei 1/2009.

¹ http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/normativa/en-tramit/projectes-normatius-en-tramit/avantprojectes/impuls-activitat-eco-digital/

L'article 2.4 de la Llei 1/2009 estableix les funcions de l'ACCO². Aquestes es poden classificar en dos grans àmbits que són: defensa de la competència i promoció de la competència. Les activitats de foment i promoció de la competència tenen com a objectiu propiciar un entorn competitiu per al desenvolupament de les activitats econòmiques. L'elaboració d'aquest Informe de Regulació forma part, doncs, de les competències que ostenta l'ACCO, de conformitat amb l'objecte que la pròpia Llei 1/2009 li reconeix en l'article 2.1 i de les funcions que té atribuïdes segons els articles 2.4 i 8.1.b) de la mateixa Llei.

1.3. L'avaluació de l'impacte competitiu de la regulació

Les administracions públiques intervenen en l'economia quan, en exercici de la seva potestat normativa, produeixen disposicions que regulen l'activitat econòmica. Aquesta intervenció pública mitjançant la creació de regulació econòmica es justifica per l'existència de fallades de mercat o per la necessitat de protegir determinats béns jurídics i l'interès general. Tanmateix, aquesta intervenció en alguns casos pot obstaculitzar el desenvolupament de les activitats objecte de regulació; quan això succeeix ens trobem front una intervenció limitadora de la competència en un sector d'activitat determinat que caldrà justificar i motivar³.

L'anàlisi de competència que s'exposa a continuació s'ha realitzat sobre la base dels principis bàsics internacionalment acceptats per establir una regulació eficient i afavoridora de la competència:

- (1) Principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció)⁴
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)⁵
- (3) Principi d'eficàcia⁶
- (4) Principi de transparència⁷
- (5) Principi de predictibilitat⁸

L'ACCO ha assumit aquests principis com a orientadors de la seva actuació en l'elaboració d'Informes de regulació i els ha incorporat en la seva *Metodologia per Avaluar l'Impacte Competitiu de les normes (AIC)*⁹.

² Article 2.4 de la Llei 1/2009: "L'Autoritat Catalana de la Competència, d'acord amb l'Estatut i la legislació en matèria de competència, exerceix les funcions d'instrucció i resolució dels expedients sobre els diversos assumptes derivats de la defensa de la competència; en l'àmbit de la promoció de la competència, les funcions d'informe de regulació, que consisteixen en informar —ex ante o ex post— sobre l'adequació de la regulació i l'actuació sectorials als principis de lliure competència, i les funcions d'anàlisi que comprenen, entre altres, la investigació dels diversos sectors econòmics, pel que fa les situacions contràries a la competència i l'elaboració i la difusió d'estudis relacionats amb la competència. Així mateix, exerceix les funcions d'arbitratge" (el subratllat no consta a l'original).

³ La OCDE ha configurat i fet públic un joc d'eines per a la valoració de la competència conformat per 3 volums (Principis, Guia i Manual d'operacions) <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

⁴ El principi de necessitat implica que tota norma que introdueixi restriccions a la competència ha de venir precedida d'una definició dels seus objectius i d'una clara justificació de la introducció de les restriccions (existència d'una relació de causalitat entre la restricció a la competència i la consecució de l'objectiu).

El principi de proporcionalitat pretén evitar que els instruments en què es materialitza la restricció suposin només una millora relativa o marginal en termes de benestar social però que, al mateix temps, generin un greu dany en aquest degut a les importants restriccions a l'activitat econòmica que imposen.

⁵ El principi de mínima distorsió implica que, entre els instruments possibles per a assolir un objectiu determinat, s'ha d'escollir aquell que suposi la mínima afectació negativa a la competència.

⁶ El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

⁷ El principi de transparència implica l'existència de transparència i claredat en el marc normatiu, en el procés d'elaboració de les normes i en la seva execució.

⁸ El principi de predictibilitat comporta oferir els operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcionï seguretat jurídica.

La tasca d'avaluació de l'impacte competitiu consta, bàsicament, de tres etapes:

- (i) Identificar les principals restriccions a la competència que conté la norma.
- (ii) Analitzar si les restriccions a la competència introduïdes estan justificades per a la consecució dels objectius que persegueix la norma, segons els principis de necessitat i proporcionalitat, i la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.
- (iii) En cas que les restriccions estiguin justificades, comprovar, aplicant el principi de mínima distorsió, que no existeixen alternatives menys restrictives de la competència que permetin assolir l'objectiu desitjat.

Un cop acreditada l'existència d'una restricció a la competència en el punt (i), caldrà distingir si es tracta de restriccions prohibides¹⁰ o bé avaluables. En cas de tractar-se de restriccions avaluables, es procedirà a dur a terme les fases (ii) i (iii). La no superació de les etapes (ii) i/o (iii) comportarà la recomanació, per part de l'ACCO, de no establir o bé de suprimir aquella restricció. L'objectiu final és, doncs, evitar la introducció de restriccions innecessàries o desproporcionades en el funcionament dels mercats, obtenint una regulació més eficient des del punt de vista de la competència, sense renunciar a les finalitats d'interès general perseguides per la norma.

2. VALORACIÓ EN TERMES DE POLÍTICA DE COMPETÈNCIA DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI D'IMPULS DE L'ACTIVITAT ECÒMICA EN UN ENTORN DIGITAL

Qualsevol iniciativa per part de les Administracions Públiques dirigida a simplificar els tràmits per accedir i desenvolupar una determinada activitat econòmica i, en aquest sentit, eliminar aquelles càrregues administratives innecessàries a les quals es veuen sotmesos els operadors i que els dificulten l'activitat, és sempre benvinguda per les autoritats de competència. En aquest sentit, la supressió de càrregues constitueix un dels elements essencials per a l'existència d'una regulació econòmica eficient i afavoridora de la competència.

A diferència d'altres normes analitzades per l'ACCO, de caràcter sectorial, l'Avantprojecte objecte d'aquest informe no estableix requisits restrictius de la competència o càrregues administratives concretes als operadors econòmics ja sigui per accedir a una determinada activitat o exercir-la; el que fa l'Avantprojecte és establir un marc o principis generals que necessàriament hauran d'orientar l'activitat normativa de les administracions públiques catalanes a l'hora de regular els règims d'intervenció de les activitats. Aquesta transversalitat en la seva aplicació hauria de contribuir a millorar l'accés de nous operadors al mercat, a través de la simplificació dels processos i l'eliminació de càrregues administratives la qual cosa es tradueix, en termes de competència, en una major varietat en l'oferta, millors serveis en termes de qualitat així com també uns preus més baixos i, conseqüentment, un major benestar per al consumidor i usuari.

⁹ Es tracta de la Metodologia d'Avaluació de l'Impacte Competitiu de les normes que l'ACCO aplica, principalment en l'elaboració dels Informes de Regulació, sens perjudici que també la pugui aplicar en els informes que realitzi sobre l'actuació de les administracions públiques. La Metodologia es pot consultar al lloc web de l'ACCO (<http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Metodologia-per-avaluar-limpacte-competitiu-de-les-normes>).

¹⁰ Per exemple, poden ser restriccions prohibides aquelles contràries a normes de rang superior o a les prescripcions de normes comunitàries. Així mateix, cal recordar que les restriccions a la competència que s'introdueixin a les normes hauran de disposar d'una cobertura suficient en una norma amb rang de llei, de conformitat amb l'article 53.1 de la CE, en relació amb l'article 38 de la CE.

La supressió de les càrregues administratives era, a més, un dels objectius obertament perseguits pel legislador comunitari quan va adoptar la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (d'ara endavant, Directiva de Serveis) la qual necessàriament obliga als legisladors estatal i català.

Recordem que, per tal d'assolir l'objectiu de completar el mercat interior de serveis, la Directiva de Serveis va obligar a eliminar i/o modificar algunes barreres legals i administratives que dificultaven, de forma injustificada, el desenvolupament de llurs activitats als prestadors de serveis d'altres Estats membres de la Unió Europea. També va establir directrius amb la finalitat de simplificar els procediments administratius, fomentar una bona qualitat dels serveis, promoure un marc regulador transparent, predictable i favorable per a l'activitat econòmica, impulsar la modernització de les administracions públiques per tal de respondre a les necessitats de les empreses, així com millorar la protecció dels drets dels consumidors i els usuaris.

A banda de les adaptacions, amb major o menor fortuna des d'una òptica de competència, de diverses normes sectorials als preceptes de l'esmentada Directiva, es va aprovar la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (d'ara endavant, Llei 16/2015), la qual va establir els principis i criteris generals que havien de seguir les administracions públiques catalanes per impulsar l'activitat econòmica mitjançant la supressió o la reducció dels tràmits administratius de les empreses i els professionals per a iniciar una activitat econòmica, per agilitzar i simplificar l'activitat administrativa i per millorar la coordinació entre les administracions de la Generalitat i els governs locals de Catalunya. Entre altres aspectes aquesta llei, d'una banda, va consolidar la Finestreta Única Empresarial com a instrument per impulsar un model de relació entre les empreses i l'Administració i, de l'altra, va comportar una certa millora en alguns dels procediments regulats per les normatives locals i les normatives sectorials dels àmbits competencials de la Generalitat.

Com s'indica al preàmbul, l'Avantprojecte objecte d'aquest informe pretén anar un pas més enllà de la Llei 16/2015. D'una banda, estableix un marc regulatori comú sobre els règims d'intervenció aplicables a l'obertura dels establiments a través del règim de comunicació amb aportació d'un certificat tècnic; addicionalment es preveu que s'aporti també un projecte tècnic més detallat, en el cas que sigui necessari per la dimensió o capacitat dels establiments. L'objectiu d'aquesta mesura és estandarditzar els règims d'intervenció per a tots els establiments, no només de les activitats innòcues o de baix risc previstes als annexos de la Llei 16/2015, sinó que també s'apliquen a totes aquelles activitats que sectorialment tenen una regulació de la seva activitat però que no han establert un règim d'intervenció per l'obertura de l'establiment o no han incorporat les competències municipals en la seva regulació.

D'altra banda, l'Avantprojecte sistematitza els procediments de control ex post actualment previstos a la Llei 16/2015 i que són d'aplicació en cas que la normativa sectorial no en reguli d'específics, així com preveu de forma supletòria un règim sancionador que ajudi d'una forma eficaç al compliment dels requisits que la normativa preveu.

Així doncs, en termes generals, l'ACCO considera positiva l'aprovació d'aquest Avantprojecte com a iniciativa que, dins del marc de simplificació normativa, té com a objectiu l'estandardització dels procediments d'intervenció i la reducció de càrregues administratives per tal de facilitar l'activitat dels operadors econòmics.

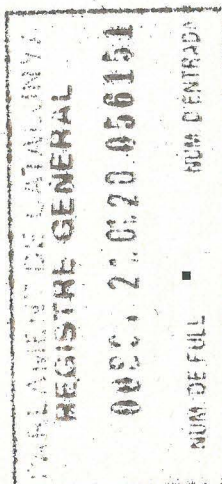
Més enllà d'aquesta consideració general sobre l'Avantprojecte de llei, positiva des de la perspectiva de regulació econòmica eficient i afavoridora de la competència, l'ACCO considera necessari posar de manifest certs aspectes del text analitzat a la unitat impulsora de la norma:

- Quant als mecanismes d'intervenció administrativa previstos a l'Avantprojecte, l'exigència, en tots els casos d'inici d'una activitat en un establiment, d'un certificat acreditatiu dels compliment dels requisits establerts per la normativa vigent per accedir a l'exercici de l'activitat, segons l'establert a l'article 31, presenta dubtes respecte la proporcionalitat de la càrrega que s'imposa als operadors, sobretot en relació amb les activitats considerades innòcues o de baix risc. L'exigència d'aquest requisit per aquestes activitats, tenint en compte que hi haurà un control posterior per part de l'Administració, sembla contradictori amb els objectius principals que persegueix l'Avantprojecte, és a dir, la simplificació administrativa i la supressió de càrregues innecessàries. En conseqüència, caldria reconsiderar l'exigència d'aquest requisit de manera general a tot tipus d'activitats.
- Ens segon lloc, la disposició transitòria sisena de l'Avantprojecte estableix l'habilitació d'entitats col·laboradores de l'administració habilitades d'acord amb la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, per a col·laborar en l'execució dels plans d'inspecció i control de l'exercici de les activitats compreses en aquesta norma, mentre no s'aprovi el procediment reglamentari d'habilitació corresponent¹¹. Des d'una òptica de competència, assenyalar que si bé no s'exclouen entitats que fins ara venien desenvolupant aquestes funcions de col·laboració, cal que l'adopció del procediment d'habilitació de conformitat amb l'Avantprojecte es dugui a terme amb la major brevetat possible, per tal que no es demori en excés l'entrada al mercat de noves entitats col·laboradores i que els requisits que s'estableixin reglamentàriament es trobin justificats en base als principis de necessitat i proporcionalitat i la resta de principis d'una regulació econòmica eficient i afavoridora de la competència.
- En tercer lloc, convé remarcar la necessitat d'incorporar l'ACCO, com a òrgan independent del Govern encarregat segons l'article 154 de l'Estatut de vetllar pel funcionament competitiu del mercat, en els mecanismes previstos a l'Avantprojecte. Més concretament, de conformitat amb el que disposa la Llei 1/2009 en relació amb les funcions de regulació reconegudes a l'ACCO, correspon a aquesta institució: informar, durant la tramitació, sobre projectes normatius que per llur contingut econòmic puguin incidir en les condicions de competència en el mercat, *"inclosos els obstacles o les càrregues*

¹¹ Concretament, aquesta disposició preveu una habilitació de "(...) totes aquelles entitats col·laboradores habilitades d'acord amb la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya en matèria de seguretat pública dins l'àmbit de prevenció i seguretat en matèria d'incendis i dels establiments oberts al públic, espectacles públics i activitats recreatives, i en matèria de medi ambient dins l'àmbit de prevenció i control ambiental de les activitats, o per altres matèries, sempre que les funcions per les quals estan habilitades i el personal habilitat i mitjans de què disposin, els permetin desenvolupar correctament les funcions d'execució dels plans d'inspecció i control previstes en aquesta llei" (disposició transitòria sisena).

administratives innecessàries”; “fer propostes de canvis normatius amb la finalitat d’afavorir la competència i millorar la qualitat procompetitiva de la regulació” i, finalment, “proposar a les administracions públiques l’adopció de mesures encaminades a eliminar les restriccions a la competència, en particular, les barreres d’entrada, resultants de llur actuació” (article 8.1, lletra b), primera, segona i quarta de la Llei 1/2009).

En atenció a aquestes funcions, l’ACCO reitera el que ja ha manifestat al Govern en diverses ocasions en relació amb el paper que es considera que necessàriament hauria de jugar l’autoritat de competència en la Comissió per a la Facilitació de l’Activitat Econòmica (article 20 de l’Avantprojecte)¹². Per tant, a fi i efecte de mantenir la coherència amb el que el legislador va establir en el seu moment, es considera necessari que l’ACCO pugui conèixer i oferir una visió des de l’òptica de competència sobre els assumptes objecte dels treballs d’aquesta comissió en la mesura que la matèria objecte d’aquests té un impacte evident i reconegut en l’àmbit competencial d’aquesta autoritat.



Consideracions similars s’han d’efectuar respecte el procediment previst a l’article 25 de l’Avantprojecte de defensa dels drets i interessos dels operadors econòmics, mecanisme similar al previst a nivell estatal a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. En aquest cas, a través del Canal Empresa, els operadors econòmics podran informar de qualsevol disposició, acte, actuació, inactivitat o via de fet de les administracions públiques que comporti un obstacle o barrera a l’aplicació de la nova llei i que, per tant, els dificultin l’accés al mercat. Així mateix, aquests operadors podran formular consultes relatives a la interpretació de la llei sectorial aplicable en cada cas. L’Avantprojecte estableix que qui gestiona aquest mecanisme i efectua els anàlisis corresponents i proposa l’adopció de solucions davant un obstacle o barrera és l’unitat competent en matèria de promoció econòmica i regulació¹³.

Doncs bé, atesos els motius exposats en el punt anterior, l’ACCO també considera que li haurien de ser comunicades tant les queixes o consultes rebudes a través d’aquest mecanisme com les actuacions efectuades per donar-hi resposta, en tant que organisme encarregat, com hem dit, de vetllar pel funcionament competitiu del mercat i les implicacions que, necessàriament, tindrà l’aplicació d’aquest mecanisme en aquest. Tal com hem manifestat, l’ACCO considera que és l’opció més coherent amb la voluntat del legislador al regular les funcions d’aquesta de competència.

3. CONCLUSIONS

Primera.- L’ACCO valora positivament l’aprovació de l’Avantprojecte de llei d’impuls de l’activitat econòmica en un entorn digital com a iniciativa que, dins del marc de simplificació normativa, té com a objectiu l’estandardització dels procediments d’intervenció i la reducció de càrregues administratives per tal de facilitar l’activitat dels operadors econòmics.

¹² Prevista a l’article 17 de la Llei 16/2015 i implementada pel Decret 225/2018, de 16 d’octubre, pel qual es regula la Comissió per a la Facilitació de l’Activitat Econòmica i el seu Consell Assessor.

¹³ Actualment, la Direcció General de Promoció Econòmica, Competència i Regulació, del Departament de la Vicepresidència i d’Economia i Hisenda.

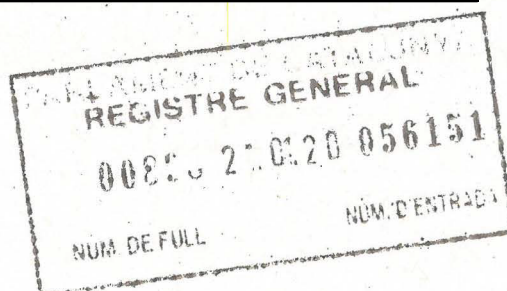
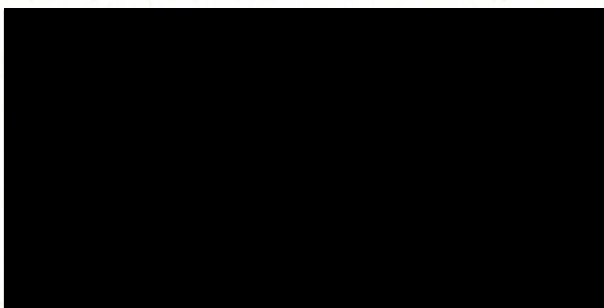


Segona.- Més enllà d'aquesta consideració general positiva, l'ACCO considera convenient posar de manifest diversos aspectes concrets del text de l'Avantprojecte a la unitat impulsora de la norma:

- (i) Quant als procediments d'intervenció administrativa de l'activitat, l'ACCO considera desproporcionada l'exigència generalitzada d'un certificat tècnic, juntament amb la comunicació, especialment pel que fa les activitats innòcues o de baix risc.
- (ii) Pel que fa les entitats col·laboradores de l'administració en l'execució dels plans d'inspecció i control de l'exercici de les activitats compreses en l'Avantprojecte, l'ACCO reitera la necessitat que, d'una banda, el procediment reglamentari per habilitar noves entitats es dugui a terme amb la major brevetat possible, per tal que no es demori en excés l'entrada de noves entitats al mercat i, de l'altra, que els requisits que s'estableixin reglamentàriament es trobin suficientment justificats en base als principis d'una bona regulació econòmica eficient i afavoridora de la competència.
- (iii) Així mateix, l'ACCO considera necessari poder conèixer i oferir una visió des de l'òptica de competència, mitjançant l'emissió d'informes, respecte els assumptes objecte dels treballs de la Comissió per a la Facilitació de l'Activitat Econòmica, en la mesura que la matèria objecte d'aquests (simplificació administrativa) té un impacte evident i reconegut en l'àmbit competencial d'aquesta autoritat.
- (iv) Pel mateixos motius, l'ACCO considera que el procediment de defensa dels drets i interessos dels operadors econòmics hauria de comptar amb la participació, mitjançant la comunicació dels assumptes analitzats, de l'autoritat de competència.

Barcelona, (vegeu la data de la signatura electrònica)

Marc Realp i Campalans
Director general



9032/194675/2019

30/07/2019 - 13:52

9032/192936/2019

30/07/2019 - 13:52

Justificant de lliurament e-Valisa

Objecte del lliurament

Assumpte IR 43/2019

De Marc Realp Campalans
(DIRECTOR/A GENERAL DE L'AUTORITAT CATALANA DE LA
COMPETÈNCIA)

Per a Marta Felip Torres
(SECRETARIA GENERAL D'EMPRESA I CONEIXEMENT)

Visualitzadors

Llegit per Marta Felip Torres 30/07/2019 - 14:16

Opcions de l'enviament

Documents annexos IR 43-2019_impuls activ eco entorn digital_DEF.pdf

Hash(SHA256):9fbf8667156b96f6a2bed6d1dc9ab0b5546f3dd467ff602aff439cd82c61aa17

Signatura

Signant Serveis Administracio Electronica

Ens

Data 30/07/2019 - 13:52

Entitat de certificació - Consorci Administració Oberta de Catalunya

Contingut

Benvolguda Sra. Felip,

Em plau fer-vos arribar l'Informe de Regulació núm. 43/2019 sobre l'Avantprojecte de llei d'impuls de l'activitat econòmica en un entorn digital, previst a l'article 8.1.b) de la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, "Llei 1/2009"), emès i signat en data d'avui.

Així mateix, us comunico que, d'acord amb l'article 14 de la Llei 1/2009 esmentada, aquest Informe es publicarà a la pàgina web de l'Autoritat Catalana de la Competència.

Restem a la vostra disposició per exposar-vos el contingut de l'informe si ho considereu convenient, així com per atendre qualsevol dubte o comentari que tingueu al respecte.

Rebeu un cordial salutació,

