



## **IPN 03/2009 MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 11 de marzo de 2009, ha aprobado el presente informe, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Dicho informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

### **1. ANTECEDENTES**

El marco jurídico actual de las memorias que deben acompañar a los proyectos normativos se recoge básicamente en los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que fueron modificados por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Sin embargo, no ha existido un desarrollo reglamentario claro de lo dispuesto en dicha Ley. Mencionar en este sentido solamente las *Directrices de técnica normativa* aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, cuyo objetivo último era la mejora de la calidad normativa, desde un punto de vista más centrado en la corrección jurídica de las mismas.

El proyecto de Real Decreto que ahora se presenta pretende llevar a cabo dicho desarrollo reglamentario, al mismo tiempo que persigue introducir las mejoras necesarias en los análisis que deben acompañar a los proyectos normativos. El punto de partida es la "refundición" en una única Memoria, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, del resultado de todos los análisis que deben realizarse en la preparación de un proyecto normativo, en definitiva, de las actuales Memorias Justificativa, Económica y de Impacto por razón de género.

El proyecto de Real Decreto es una propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

A la vista de las implicaciones desde el punto de vista de la competencia que comporta el Proyecto, el Consejo de la CNC ha decidido que resulta pertinente emitir de oficio este informe, con arreglo al art. 25.a) de la LDC, que atribuye a la CNC la facultad de dictaminar sobre proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia. El presente informe analiza las principales cuestiones que desde el punto de vista de la competencia suscita el Proyecto, a partir de la versión del mismo disponible a fecha 10 de marzo de 2009.

## 2. CONTENIDO

El Proyecto consta de una exposición de motivos, tres artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, así como de un Anexo que contiene la *Estructura y contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

El Artículo primero recoge el objeto de la norma, que consiste en el desarrollo de las previsiones contenidas en los artículos 22.2, 24.1.a y 24.1.b, párrafo segundo de la Ley del Gobierno. Asimismo, aclara que todas las memorias, estudios e informes previstos en dicha Ley se incluirán en un único documento que se denominará *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, con excepción de los informes preceptivos previstos en dicha Ley. Finalmente, atribuye al órgano o centro directivo proponente la elaboración de dicha Memoria.

El Artículo segundo regula con carácter general la estructura y contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que son desarrollados en mayor detalle en el Anexo.

Así, la Memoria deberá contener los siguientes apartados, sin perjuicio de que puedan incluir cualquier otro extremo que sea relevante a criterio del órgano proponente:

- Oportunidad de la propuesta
- Contenido y análisis jurídico:
  - Descripción de la propuesta
  - Análisis de las consideraciones jurídicas y procedimentales que sean necesarias
  - Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias
  - Listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de su entrada en vigor
- Impacto económico y presupuestario:
  - Impacto económico en los sectores, colectivos o agentes directa o indirectamente afectados por la norma
  - Detección y estimación económica de las cargas administrativas sobre ciudadanos y empresas
  - Impacto presupuestario
- Impacto por razón de género



El órgano proponente deberá mantener el contenido de la Memoria actualizado a lo largo del procedimiento de tramitación.

Como ya se ha señalado, el Anexo desarrolla lo dispuesto en este artículo, siendo interesante destacar en este resumen lo dispuesto respecto al análisis de competencia, dentro del apartado de "Impacto económico y presupuestario":

*Asimismo, se prestará especial atención en la identificación de los efectos sobre la competencia en el mercado, en particular, de las restricciones al acceso de nuevos operadores y de las restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo. En su caso, se deberán justificar la necesidad y proporcionalidad de las restricciones a la competencia que se introduzcan, atendiendo a su relación con los objetivos de la norma y valorando la posibilidad de adoptar alternativas menos restrictivas.*

El Artículo tercero regula los casos en que podrá realizarse una Memoria abreviada y el contenido de ésta. Siempre que se justifique oportunamente, cuando el órgano proponente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, podrá realizar una Memoria abreviada, que deberá incluir: necesidad y oportunidad de la norma; estructura y contenido; impacto presupuestario, detección de cargas administrativas e impacto por razón de género.

En las disposiciones adicionales primera y segunda se prevén dos desarrollos posteriores al Real Decreto. Por un lado, la elaboración por el Ministerio de Administraciones Públicas, con carácter anual, de un informe general sobre la calidad de las memorias de análisis de impacto normativo, que será remitido al Consejo de Ministros. Por otro lado, la elaboración por los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda de una Guía Metodológica para el apoyo en la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo, que elevará al Consejo de Ministros, en este caso, para su aprobación.

La disposición adicional tercera se refiere al caso especial del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que, en lugar de la Memoria del análisis de impacto normativo a la que se refiere este Real Decreto, deberá acompañarse de la documentación establecida en el artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria.

La disposición derogatoria única deroga un Acuerdo de Consejo de Ministros de 1990 (por el que se aprueba el cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros) y una Orden de Presidencia de Gobierno de 1980 (sobre normas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas) que regulaban estas cuestiones, pero que en la práctica no estaban siendo aplicados debidamente.

Por último, la disposición final primera habilita a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda para que, mediante Orden conjunta, modifiquen el Anexo que regula la *Estructura y contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

La disposición final segunda pospone hasta la aprobación de la Guía Metodológica prevista y, en todo caso, desde el 1 de enero de 2010, la inclusión en la memoria del análisis de impacto normativo de la estimación económica de las cargas detectadas.

La disposición final tercera prevé la entrada en vigor del Real Decreto el día siguiente al de su publicación en el BOE.

### **3. OBSERVACIONES GENERALES**

Con carácter general, la CNC valora positivamente el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

La razón principal de dicha valoración positiva es que el proyecto coincide con la filosofía seguida por la CNC para cumplir su objetivo de promoción de la competencia en las Administraciones Públicas y, en particular, con dos trabajos recientes de la CNC: el Informe de *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, publicado en junio de 2008, y la *Guía para la elaboración de memorias de competencia de los proyectos normativos*, publicada en enero de 2009.

De hecho, en el informe de *Recomendaciones*, la CNC ya mencionó que las propuestas que ahí se realizaban se basaban, entre otros, en el anuncio del Gobierno, en el marco del Plan de Dinamización de la Economía e Impulso de la Productividad, de la intención de reforzar la evaluación del impacto regulatorio de las propuestas normativas.

Por ello, la CNC consideró oportuno retomar en ese momento una propuesta que el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) ya había planteado en 1993, con la figura del *Presupuesto de restricciones a la competencia*, proponiendo en este caso que los proyectos normativos se acompañaran de una *Memoria de Competencia*.

Asimismo, en dicho Informe de *Recomendaciones* la CNC se comprometió a llevar a cabo dos actuaciones. Por un lado, la elaboración de una Guía metodológica, que es lo que ya se ha hecho con la publicación de la Guía mencionada en enero de 2009. Por otro lado, si bien se trataba más de una posibilidad que de un compromiso, la publicación, con carácter anual, de un informe sobre las memorias

de competencia realizadas, en el que se evaluara su calidad y se pudiera aprender de las mejores (y peores) prácticas.

Como se puede observar, ambas actuaciones coinciden con lo previsto en las disposiciones adicionales del Proyecto de Real Decreto, por lo que se considera que la CNC podría colaborar en esa materia, siempre desde la óptica de la promoción de la competencia.

#### **4. OBSERVACIONES PARTICULARES**

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones generales, se debe hacer a continuación la siguiente consideración particular

Como se ha señalado, el Proyecto de Real Decreto coincide con la filosofía y las actuaciones llevadas a cabo por la CNC en este ámbito. No obstante el actual texto de Proyecto de Real Decreto no incorpora de forma suficiente, ni en su exposición de motivos, ni en su articulado y anexos, las referencias y disposiciones necesarias para que los proyectos de normas vayan acompañados de una memoria que realice un adecuado análisis de sus efectos sobre la competencia.

En efecto, como se ha indicado, la nueva Memoria es ahora un documento único que engloba las tres memorias tradicionales (justificativa, económica y de género) y que se divide en cinco apartados.

- Oportunidad de la propuesta
- Contenido y análisis jurídico
- Impacto económico y presupuestario
- Impacto por razón de género
- Otros

El análisis de competencia no es por lo tanto un apartado singular, sino que se engloba en el apartado de Impacto económico y presupuestario con la redacción antes mencionada. La alternativa regulatoria sería extraer de ese apartado el análisis de competencia y añadir un sexto apartado en consecuencia.

Siendo ese un objetivo deseable y, de hecho, similar al propuesto por la CNC en su Informe de Recomendaciones, la CNC, atendiendo a lo que se considera que podría ser un objetivo "tácito" del Proyecto, esto es, evitar un número excesivo de apartados que pudiera dar una imagen de excesiva complejidad o "burocracia" de la Memoria y perjudicar así su aceptación por los reguladores y, en definitiva, su aplicación en la práctica, no insiste en que "competencia" sea un apartado propio o singular,.

Lógicamente, siendo ese el motivo por el que la CNC no propone que "competencia" tenga un apartado propio, la CNC se reserva el derecho a modificar

su opinión si se diera el caso de que finalmente aumentara el número de apartados por atención a otras demandas.

Pero a los efectos de que la materia de competencia sea adecuadamente incorporada en la parte económica de la memoria la **CNC considera de todo punto necesario que “competencia” sea un subapartado singular dentro del apartado de *Impacto económico y presupuestario*.**

La justificación de esta propuesta es doble. Por un lado, otorgar mayor singularidad y visibilidad al análisis de competencia al tener ésta entidad propia. La elaboración de este apartado de competencia en la memoria podría seguir los pautas y pasos específicos descritos en la Guía de la CNC mencionada.

Por otro lado, evitar que el análisis del impacto sobre la competencia acabe diluyéndose en un marco más amplio de *impacto económico*; dicho de otra forma, evitar que el órgano proponente pueda entender que se ha “cumplido” con ese análisis sin haber atendido realmente a aspectos de competencia. Al separarlo en un subapartado específico ello no sería posible, pues sería más evidente si tal subapartado quedara “vacío”.

La instrumentación de esta propuesta hace preciso las siguientes modificaciones en el Proyecto de Real Decreto:

- **Exposición de motivos.** Se propone introducir una mención al análisis de competencia. Al objeto de no distorsionar en exceso el texto del Proyecto, sobre todo en cuanto a la extensión dedicada al ámbito económico, se propone un mínimo cambio en los párrafos quinto y séptimo, con la siguiente redacción:

*(Párrafo quinto) La finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de competencia y de impacto de género.*

*(Párrafo séptimo) En la regulación de su contenido se ha prestado especial atención a la valoración del impacto económico y al efecto sobre la competencia de las propuestas...*

- **Artículo 2.** Se propone añadir en el apartado 1.c) un nuevo punto 2º, con la consiguiente reenumeración de los dos siguientes apartados:

2º. El impacto sobre la competencia, con la identificación de posibles restricciones a la competencia y la valoración de su justificación y de la no existencia de alternativas menos restrictivas para la competencia.

- **Anexo.** En coherencia con lo anterior, se propone incluir en el apartado 3 un nuevo subapartado b) (con la reenumeración de los siguientes) denominado "Impacto sobre la competencia" y con la redacción contenida en el Proyecto, si bien con unas ligeras modificaciones necesarias por el hecho de ser un subapartado independiente:

**b. Impacto sobre la competencia**

Primero, se identificarán los efectos sobre la competencia en el mercado, en particular, las restricciones al acceso de nuevos operadores y las restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo.

Segundo, una vez identificadas las restricciones a la competencia, se deberá justificar su necesidad y su proporcionalidad, atendiendo a su relación con los objetivos de la norma.

Tercero, se deberá constatar que no existen alternativas menos restrictivas, esto es, que puedan alcanzar el mismo objetivo con un menor impacto negativo sobre la competencia.

12 de marzo de 2009

RG/mj  
Expte. PN/0003/09, Memoria del Análisis de Impacto Normativo



Ministerio de Economía y Hacienda  
REGISTRO AUXILIAR  
DE CUZCO  
ENTRADA  
N. de Registro: 4497 / RG 23737  
Fecha: 12/03/2009 14:47:17

Se adjunta Informe elaborado en aplicación de lo previsto en el artículo 25 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, sobre el Proyecto de R.D. por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que fue aprobado en la reunión del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 11 de marzo de 2009.

Madrid, 12 de marzo de 2009.

EL PRESIDENTE,



Fdo.: Luis Berenguer Fuster



COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA  
SALIDA

Nº de Registro: 1281 / RG 1281  
Fecha: 12/03/2009 13:33:04

SR. DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA.-Ministerio de Economía y Hacienda.-Pº de la Castellana, 162.-MADRID

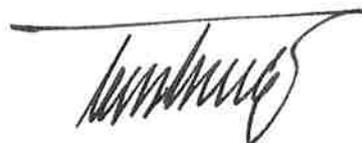
RG/mj  
Expte. PN/0003/09, Memoria del Análisis de Impacto Normativo

Ministerio de Administraciones Públicas  
Registro General  
002 María de Molina  
ENTRADA  
Nº de Registro: 16032 /RG 50744  
Fecha: 12/3/2009 14:26:56:00

Se adjunta Informe elaborado en aplicación de lo previsto en el artículo 25 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, sobre el Proyecto de R.D. por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que fue aprobado en la reunión del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 11 de marzo de 2009.

Madrid, 12 de marzo de 2009.

EL PRESIDENTE,



Fdo.: Luis Berenguer Fuster



COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA  
SALIDA  
Nº de Registro: 1282 / RG 1282  
Fecha: 12/03/2009 13:34:07

SR. DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTOS.-Ministerio de Administraciones Públicas.-C/ María de Molina, 50 – 9ª pl. – despacho 909.-MADRID