



**PROGRAMA ANUAL
D'ACTUACIONS PER A
ESTUDIS SECTORIALS**

**en virtut de l'art. 1.4 de la Llei
1/2009, de 12 de febrer, de
l'Autoritat Catalana de la
Competència**

2009-2010

CONTEXT

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, estableix, en el seu article 154, les competències de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la promoció i la defensa de la competència. En particular, el seu primer apartat reconeix la *“competència exclusiva en matèria de **promoció de la competència** en els mercats respecte a les activitats econòmiques que s'exerceixen principalment a Catalunya”*.

El desenvolupament d'aquest precepte estatutari es va fer efectiu amb l'aprovació, el mes de febrer de 2009, de la Llei 1/2009, per la qual es crea l'**Autoritat Catalana de la Competència** (en endavant, ACCO), organisme autònom de caràcter administratiu que pren el relleu de l'antiga Direcció General de Defensa de la Competència i alhora integra el Tribunal Català de Defensa de la Competència, ambdós creats mitjançant el Decret 222/2002.

Tot i que l'activitat de promoció de la competència era una realitat, encara que incipient, durant els primers anys de funcionament dels òrgans catalans que es va plasmar en la publicació de diversos estudis sectorials, el cert és que no ha estat fins a l'entrada en vigor de la Llei 1/2009 que aquest àmbit de treball ha estat reconegut de forma plena. Segons allò que estableix el preàmbul d'aquesta llei, la **promoció de la competència** s'ha d'entendre com *“un instrument de política econòmica fonamentat en l'anàlisi i l'estudi dels mercats, capaç de subministrar informació útil per a l'acció de govern, suggerir millores en la legislació sectorial orientades a eliminar barreres d'entrada, corregir prescripcions anticompetitives, millorar i simplificar la regulació i també divulgar la cultura de la competència, a fi d'afavorir que les empreses adoptin estratègies procompetitives”*.

L'article 2.4 de la llei catalana estableix clarament la dicotomia entre les funcions d'instrucció i resolució d'expedients sancionadors i les tasques de foment i promoció de la competència. Entre aquestes últimes, reconeix amb substantivitat pròpia les **funcions d'anàlisi** que comprenen, entre altres, la investigació dels diversos sectors econòmics pel que fa a situacions contràries a la competència així com l'elaboració i la difusió d'estudis relacionats amb la competència.

Les tasques específiques que ha d'assumir la Direcció General de l'ACCO en aquesta matèria es detallen en l'article 8.1.c i, en relació amb l'elaboració d'estudis, els apartats primer i quart manifesten el següent:

-) **Primer:** realitzar estudis de sectors i mercats en matèria de competència, per tal de conèixer millor el funcionament dels diversos mercats i, eventualment, permetre la detecció d'indicis de situacions contràries a la lliure competència.
-) **Quart:** elaborar estudis sobre aquells sectors en què les estructures de mercat, les conductes o altres factors poden produir efectes negatius sobre la competència efectiva i sobre els consumidors i usuaris.

Segons l'article 1.4 de la Llei 1/2009, *“el departament responsable de la política de promoció i defensa de la competència participa en l'establiment de les directrius de l'ACCO*

sobre la seva activitat derivada de l'exercici de les funcions assenyalades per l'article 8.1.c primera i quarta, d'acord amb el **programa anual d'actuacions** elaborat per l'ACCO, en el qual es fixen els **sectors o les activitats prioritaries** a analitzar, per a garantir en cada moment el funcionament i el dinamisme adequats de l'economia de Catalunya, des del punt de vista de la competència, i també els efectes sobre els interessos dels consumidors i usuaris. L'Autoritat ha de donar compte al Govern de l'aprovació del programa, el qual s'ha de fer públic en el termini de 15 dies d'ençà que ha estat tramès al Govern.”

La literalitat d'aquest article fa preceptiva una consulta prèvia al departament responsable de la política de promoció i defensa de la competència, a dia d'avui, el Departament d'Economia i Finances, en relació amb els sectors o les activitats prioritaries susceptibles de ser avaluats en el si del **programa anual d'actuacions**. El principal motiu d'aquesta consulta és que es pugui integrar l'acció de govern en l'actuació estratègica de l'ACCO, és a dir, que es pugui donar resposta, en la mesura del possible, al Pla de Govern vigent, a l'Acord Estratègic per a la Internacionalització, Competitivitat i Productivitat de l'Economia Catalana o a pactes nacionals així com a altres directrius que el departament corresponent faci arribar a aquesta autoritat. En l'àmbit del programa anual d'actuacions 2009-2010, aquesta consulta es va realitzar en el mes de novembre de 2009 per mitjà de la Secretaria de Política Financera, Competència i Consum del Departament d'Economia i Finances.

A més de les possibles orientacions del govern, existeixen altres **critèris** que han de permetre detectar aquells **sectors o activitats prioritaries** que, per la rellevància de la seva potencial contribució a la millora de la competència i competitivitat de l'economia catalana, requereixen una anàlisi prioritària. Entre els criteris que cal tenir en compte, es troben els següents:

- **Criteris objectius** sobre la preponderància dels sectors o activitats:
 -) Des del punt de vista macroeconòmic, caldria tenir en compte el **pes dels sectors o les activitats** en el producte interior brut de l'economia catalana o en relació amb qualsevol altre indicador que es consideri d'especial rellevància (p. ex. competitivitat, preus o altres).
 -) Des del punt de vista de la competència, caldria valorar l'existència de possibles antecedents en la matèria de competència que aportin **indicis** de pràctiques contràries a la competència en un sector determinat.
- **Eficiència i eficàcia**: per donar compliment als principis d'eficiència i eficàcia que es pressuposen a qualsevol administració pública, la feina realitzada en el si de la pròpia ACCO ha de donar satisfacció a les diferents àrees d'actuació de forma que es generin sinèrgies positives:
 -) D'una banda, la feina realitzada per les àrees d'instrucció d'expedients o d'informes de regulació pot servir de base per a un estudi o anàlisi sectorial.
 -) D'altra banda, la investigació realitzada en l'àmbit d'un estudi sectorial es pot convertir en el punt de partida per a una posterior incoació d'ofici d'un expedient

sancionador en relació amb potencials pràctiques anticompetitives així com de motivació per a fer una proposta de modificació de la normativa sectorial.

L'ACCO disposa de diverses **fórmules** per a la realització d'aquests estudis sectorials ja sigui mitjançant la utilització de mitjans i recursos propis, en col·laboració amb altres entitats o institucions (universitats, reguladors sectorials, etc.) o a través de l'encàrrec a experts en la matèria o sector analitzat. Tot i que l'ACCO és partidària de realitzar els treballs internament amb la finalitat d'acumular experiència i coneixement sectorial, el cert és que, en algunes ocasions, podria ser necessària la participació d'experts sectorials que aportin solidesa i profunditat a les conclusions i recomanacions proposades.

El format dels documents elaborats per la Direcció General de l'ACCO i que donen resposta al programa anual d'actuacions també pot diferir segons l'abast del sector o activitat analitzat. Bàsicament, es poden diferenciar els **estudis sectorials**, com a treballs d'investigació amplis des del punt de vista de la competència, de les **anàlisis sectorials**, que analitzen aspectes més puntuals.

Una vegada finalitzat qualsevol dels encàrrecs inserits en el programa anual d'actuacions de l'ACCO, i en virtut del **principi de publicitat i transparència**, es procedirà a lliurar el document final al Govern així com a fer-lo públic al web institucional de l'ACCO. La publicació al web pot portar associat un seguit d'actuacions de comunicació externa a mitjans generalistes i especialitzats. Addicionalment, es podrà fer arribar còpia dels estudis tant a agents sectorials afectats com a departaments o unitats administratives de la Generalitat de Catalunya, segons correspongui, perquè en puguin fer un ús adequat i aplicar les recomanacions que en resultin pertinents.

Aquest **programa anual d'actuacions** presenta una particularitat especial ja que, degut al fet que l'ACCO es va constituir el mes de març de 2009, s'ha convertit en un programa bianual 2009-2010 on s'exposen, d'una banda, els treballs que l'ACCO va iniciar i acabar durant l'any 2009, així com aquells que s'han iniciat durant l'any 2010 i que ja han estat acabats o està previst de finalitzar en els propers mesos. Així doncs, a continuació, s'exposen les actuacions que ja es donen per finalitzades així com d'altres que estan en procés d'elaboració i que es preveu finalitzar durant l'any 2010.

Barcelona, juny de 2010

Arseni Gibert Bosch

President de l'Autoritat Catalana de la Competència

PROGRAMA ANUAL D'ACTUACIONS: ANY 2009

ES 01/2009: "Impacte de la regulació dels preus dels medicaments sobre la competència en el mercat de genèrics: valoració dels efectes i necessitat de reforma"

- Motivació: aquest estudi vol constatar que la competència originada per l'entrada de medicaments genèrics en el sistema sanitari espanyol té uns efectes positius que es veuen significativament limitats pel fet que no es tradueixen total i ràpidament en forma d'estalvi per a la factura pública farmacèutica ni pels consumidors finals. La causa és, amb tota probabilitat, una regulació econòmica dels medicaments que convindria revisar.
- Principals conclusions de l'estudi: l'estudi posa de manifest les qüestions següents: (i) l'aparició dels medicaments genèrics introdueix competència en un mercat on anteriorment era pràcticament inexistent, (ii) es detecten disfuncions originades pels desajustos entre la regulació vigent –que encara conserva trets estructurals propis d'una situació sense competència– i l'eclosió d'una competència efectiva entre laboratoris de genèrics que es materialitza en forma de descomptes a les oficines de farmàcia i (iii) aquests descomptes, amb un valor mitjà estimat del 40,8% del preu de venda del laboratori, no es traslladen als preus de venda al públic - és a dir, als preus que paguen les administracions públiques i els pacients - sinó que únicament engreixen els marges regulats en la cadena de distribució del medicament. Aquest és, precisament, un dels principals efectes no desitjats de la regulació sectorial.

És evident, doncs, que existeixen importants estalvis potencials per als compradors tant públics com privats, perspectiva especialment interessant en una situació com l'actual en la qual la despesa farmacèutica representa un elevat cost, en particular, per a les administracions autonòmiques.

La introducció dels medicaments genèrics així com del sistema de preus de referència ha produït escenaris similars en altres països on també s'observa l'aparició de forts descomptes a les oficines de farmàcia que no es traslladen al preu de venda al públic. Per tal d'evitar aquests efectes no desitjats de la regulació, alguns dels països analitzats en aquest treball ja han adoptat instruments correctors amb l'objectiu de fomentar la competència en els preus de venda al públic dels genèrics i millorar l'eficiència del sistema sanitari públic, entre ells, l'eliminació del sistema de preus de referència, la devolució de part dels descomptes al finançador públic (*claw-back*) o la introducció de subhastes competitives. Així doncs, vistes les conclusions d'aquest treball, no sembla que es pugui eludir una reconsideració de la idoneïtat de la regulació existent.

- Estat actual: finalitzat i publicat (octubre 2009).

PROGRAMA ANUAL D'ACTUACIONS: ANY 2010

ES 02/2010: “Condicions de mercat que faciliten la col·lusió entre empreses: el sector de la instal·lació i el manteniment d'ascensors a Catalunya”

- Motivació: l'ACCO ha elaborat aquest estudi amb l'objectiu d'identificar les condicions de mercat que faciliten l'adopció d'acords col·lusoris entre empreses que vulnereu la normativa de competència. El comportament cooperatiu entre empreses respon a la lògica empresarial ja que permet incrementar els guanys de totes aquelles que formen part de l'acord. Ara bé, la contrapartida és que els consumidors en resulten perjudicats a causa d'una reducció de l'oferta, un augment no justificat dels preus i una pèrdua del seu excedent.

Per tal de fer més entenedora l'exposició teòrica, s'ha utilitzat com a exemple l'anàlisi concreta del sector de la instal·lació i el manteniment dels ascensors en l'àmbit territorial de Catalunya, que permet visualitzar els factors que poden afavorir l'existència d'aquestes pràctiques anticompetitives entre empreses.

- Principals conclusions de l'estudi: l'estudi conclou que els operadors econòmics d'aquest tipus de mercat han d'extremar les precaucions per no incórrer en pràctiques que es consideren contràries a la normativa de competència. En concret:
 -) Els agents interessats a dur a terme aquest tipus de pràctiques són les empreses instal·ladores amb cert poder de mercat, que estan integrades verticalment aigües avall i que interactuen repetidament en l'àmbit del manteniment i la reparació.
 -) Existeixen suficients factors de mercat que incrementen la probabilitat d'una col·lusió tàcita (p. ex. concentració de l'oferta, integració vertical, durada dels contractes de manteniment, etc.).
 -) Les pràctiques col·lusòries tenen una finalitat en comú: mantenir el *status quo* de les empreses instal·ladores en el mercat de manteniment i reparació, és a dir, convertir els clients de la instal·lació en captius del mercat del manteniment.
 -) Aquesta consideració és extrapolable a tots els mercats que reuneixen aquests mateixos factors estructurals ja que són més proclius a què es produeixin pràctiques col·lusòries.
 -) Els efectes que les pràctiques anticompetitives produeixen en mercats similars al del manteniment d'aparells elevadors no són gens menyspreables perquè poden aconseguir un tancament del mercat que permeti mantenir la cartera de clients de les empreses instal·ladores, augmentar els preus per sobre d'aquells considerats com a competitius i provocar una disminució del benestar dels consumidors juntament amb una pèrdua irrecuperable d'eficiència.
- Estat actual: finalitzat i publicat (febrer 2010).

“La millora de les pràctiques comercials en la cadena agroalimentària i les funcions de l’Autoritat Catalana de la Competència”

- Motivació: l’ACCO considera que els agents que formen part del sector agroalimentari han de fer front a problemes de naturalesa contractual originats, principalment, per una asimetria en el poder negociador entre els diferents agents que participen en la cadena així com per les peculiaritats dels productes agroalimentaris.

Aquests problemes es veuen agreujats per la manca de transparència en la formació dels preus i per una descontractualització de les relacions comercials que es pot traduir en un trasllat abusiu de riscos, unes remuneracions inferiors als costos de producció i/o uns terminis de pagament abusius, efectes que són suportats per la part més feble en les negociacions que, per regla general, són els agricultors.

Ara bé, no sempre la desigualtat de poder negociador es tradueix en una qüestió de funcionament deficient dels mercats. Les autoritats de competència poden intervenir quan el comportament dels operadors, en particular, de la part contractant més forta, impacta negativament en el funcionament del mercat en perjudici dels consumidors i, per tant, de l’interès general.

- Principals conclusions de l’anàlisi: l’ACCO és de l’opinió que l’aportació dels òrgans de competència en la millora del funcionament de la cadena agroalimentària hauria de consistir, més que en accions específiques de defensa de la competència, és a dir, de persecució de pràctiques restrictives *ex-post*, en accions de foment i promoció de la competència consistents en el següent: (i) l’avaluació, des de l’òptica de la competència, de les mesures que puguin proposar les administracions públiques catalanes pel que fa a la millora de les pràctiques comercials en la cadena agroalimentària així com (ii) posar en alerta les organitzacions i associacions sectorials sobre les conductes anticompetitives que podrien ser més habituals en el sector agroalimentari tenint en compte la seva estructura i funcionament.
- Estat actual: finalitzat i publicat (abril 2010).

“Guia per a la prevenció i detecció de la col·lusió en la contractació pública”

- Motivació: els ens, organismes i entitats que formen part del sector públic sovint es veuen amb la necessitat de fer ús del sector privat ja sigui quan opten per a la gestió indirecta d’un servei de titularitat pública, quan cal construir una infraestructura d’ús públic o quan han de proveir-se de béns o serveis per a l’exercici de la seva activitat. Aquesta demanda del sector públic es canalitza a través de la contractació pública mitjançant processos de licitació que han de permetre el compliment dels principis de llibertat d’accés, publicitat i transparència, no discriminació i igualtat de tracte entre candidats, utilització eficient dels fons públics i salvaguarda de la lliure competència.

Amb la finalitat de fer un bon ús dels diners públics, cal que el procediment de licitació sigui el més transparent i competitiu possible. De fet, és essencial que l’òrgan de contractació pugui assegurar, mitjançant els instruments que li atorga la normativa, que

en cada licitació es produeix una competència legítima. Aconseguir preservar la competència en un procés de licitació pública farà possible treure el màxim valor al diner públic; concretament, permetrà que l'administració pugui pagar un preu inferior per un determinat bé o servei o que la qualitat del producte o servei sigui major a la que hagués pogut obtenir en cas que la competència hagués estat falsejada.

Ara bé, un dels principals elements negatius que pot incidir en un procés de licitació i que no està contemplat de forma directa en la normativa de contractació pública és el risc que es produeixin acords col·lusoris entre les empreses que participen en un procés de licitació desvirtuant, per tant, els resultats finals de l'adjudicació. Per aquest motiu, l'ACCO és de l'opinió que pot ser de gran utilitat posar a disposició dels òrgans de contractació una Guia que complementi els principis que estableix la normativa reguladora amb l'objectiu de prevenir i detectar la col·lusió en la contractació pública.

- Estat actual: en procés d'elaboració.

“El transport de viatgers per carretera a Catalunya: impacte de la normativa comunitària”

- Motivació: el Reglament Comunitari 1370/2007 estableix una nova regulació sobre la durada i els procediments d'adjudicació de les concessions dels serveis públics de transport de viatgers per carretera. La seva entrada en vigor es va fer efectiva el passat 3 de desembre de 2009, fet que obliga tots els òrgans de contractació a respectar els principis i l'esperit d'aquesta norma en les seves actuacions.

La normativa catalana defineix el transport interurbà, el transport urbà i el transport discrecional com a servei públic i, per tant, subjectes als principis i premisses establerts en el Reglament 1370/2007. De la lectura de la normativa catalana resulta evident que ha quedat obsoleta ja que no respecta els principis de la lliure competència o aquells establerts per la normativa comunitària, especialment, en relació amb la durada de les concessions i les seves pròrroques.

El Reglament 1370/2007 també estableix que en els contractes de servei públic cal especificar clarament quines són les obligacions de servei públic i els drets exclusius que porten associats així com establir els paràmetres utilitzats per al càlcul de les compensacions econòmiques. D'altra banda, aquestes compensacions també han de ser compatibles amb el Mercat Comú i amb el Tractat de Funcionament de la Unió Europea. Així doncs, l'ACCO considera oportú analitzar les subvencions públiques que s'atorguen als serveis de transport de viatgers per carretera a Catalunya des de l'òptica de la promoció de la competència.

- Estat actual: en procés d'elaboració.