

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 4/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESPACIOS PRODUCTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA EN ANDALUCÍA

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del artículo 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 25 de marzo de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

ÍNDICE

1.	ANTECEDENTES	3
2.	FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
3.	OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO	4
4.	CONTEXTO NORMATIVO	5
4.1.	Normativa europea	5
4.2.	Normativa estatal	5
4.3.	Normativa autonómica	6
4.4.	En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado	6
5.	APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AFECTADA POR EL PROYECTO NORMATIVO	7
6.	ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	8
6.1.	Consideraciones preliminares	8



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 1/65	



6.2. Observaciones generales sobre el proyecto normativo.....	13
6.2.1. Aspectos positivos.....	13
6.2.2. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos.....	15
6.2.3. Utilización intensiva de los incentivos económicos.....	17
6.2.4. Importancia de la evaluación <i>ex post</i> de las medidas incluidas en el anteproyecto de Ley analizado.....	19
6.3. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Ley.....	20
6.3.1. Alineamiento de las definiciones con los conceptos asentados del corpus normativo (artículo 4).....	21
6.3.2. Figuras de colaboración empresarial (artículo 4).....	22
6.3.3. Principios de fomento de la competencia, neutralidad competitiva y eficiencia en la asignación de los recursos públicos (artículo 5).....	23
6.3.4. Sobre la gobernanza (artículo 7 y siguientes).....	25
6.3.5. Certificaciones medioambientales o de calidad de los espacios productivos [artículo 11.2.r)].....	25
6.3.6. Encomiendas de gestión y convenios en el marco de la colaboración interadministrativa (artículo 12.6 y 12.7).....	26
6.3.7. Cesión temporal de espacio para el desarrollo de actividades que den acceso a incentivos económicos [artículo 14.2.c)].....	30
6.3.8. Firma de convenios de colaboración con organizaciones representativas de intereses profesionales y la extensión de sus efectos a las personas o entidades colegiadas o asociadas [artículo 15.4.a)].....	30
6.3.9. Sobre la firma de convenios de colaboración con personas o entidades por su localización geográfica o su red comercial [artículo 15.4.b)].....	31
6.3.10. Catálogo de entidades proveedoras de soluciones inteligentes y sostenibles (artículo 16).....	33
6.3.11. Ventajas para entidades participantes en la gestión y fomento de los espacios productivos (artículo 17).....	34
6.3.12. Ciudad compacta (artículo 21.2).....	37
6.3.13. Procedimiento de clasificación de los polígonos industriales (artículos 24 y 25).....	37
6.3.14. Proyectos de relocalización industrial y regeneración urbana (artículos 32 y 33).....	39
6.3.15. Efectos de la condición de espacio industrial protegido [artículo 34.3 e) y artículo 35 b)].....	41
6.3.16. La preferencia en el uso del agua [artículo 35.e) y disposición adicional quinta].....	44

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 2/65	



Idénticas cautelas cabe efectuar sobre la disposición final quinta del proyecto normativo, que modifica la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas precisamente para que dentro los usos industriales se consideren preferentes los de los espacios industriales protegidos y los de los proyectos tractores de la industria de Andalucía.....	44
6.3.17. Régimen de incentivos económicos y fiscales favorecido [artículo 35.f]).....	45
6.3.18. Incentivos para el acceso a bienes inmuebles de uso industrial (artículo 49)	46
6.3.19. Programa específico de apoyo [artículo 60.4.d) y e) y 64.6]	47
6.3.20. Procedimiento, contenido y efectos de la declaración de un proyecto tractor [artículo 65.3.d) y 66 a).2, 66 a).3 y 66 a).4]	49
6.3.21. Gestión y modernización de los espacios productivos (artículo 69 y siguientes).....	51
6.3.22. Subordinación del planeamiento urbanístico a los usos industriales (Disposición final cuarta y otros artículos).....	52
6.3.23. Futuras normas de desarrollo	55
DICTAMEN.....	57

1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 9 de agosto de 2024, tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en lo sucesivo, ACREA o Agencia) un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Energía y Minas, solicitando la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, relativo al Anteproyecto de Ley de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía.

En el mencionado oficio se indicaba el enlace a través del cual se podía acceder al texto del anteproyecto de Ley, así como al resto de documentación que formaba parte del citado expediente normativo, entre la que figuraba la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).

2. Con fecha 3 de septiembre de 2024, la Agencia remitió un oficio a la citada Secretaría General Técnica, explicando que, tras un análisis preliminar, se apreciaba que el proyecto normativo podía contemplar determinados aspectos susceptibles de incidir en la competencia efectiva, unidad de mercado actividades económicas y, por este motivo, se solicitaba que se remitiesen los Anexo I y II de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, al tratarse de una documentación fundamental para poder abordar el correcto análisis del impacto regulatorio de la iniciativa normativa en cuestión sobre las materias de nuestro ámbito competencial.

3. Con fecha 15 de noviembre de 2024, el órgano directivo proponente de la norma remitió la documentación solicitada.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 3/65	



4. Con fecha 11 de febrero de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge 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.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objeto del anteproyecto de Ley (en adelante, APL) sometido a informe es garantizar los Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía.

La iniciativa consta de 92 preceptos, distribuidos en seis Títulos, cinco Disposiciones adicionales, tres Disposiciones transitorias, una única Disposición derogatoria y seis Disposiciones finales, se estructura de la siguiente forma:

- Título I. Disposiciones generales (artículos 1 a 6);
- Título II. Gobernanza (artículos 7 a 18);
- Título III. Implantación del nuevo modelo de Espacio Productivo (artículos 19 a 35);
- Título IV. Fomento y mejora de la implantación de la industria en Andalucía (artículos 36 a 68);
- Título V. Gestión y modernización de los espacios productivos (artículos 69 a 86);
- Título VI. Cultura productiva (artículos 87 a 92).

Las cinco Disposiciones adicionales regulan la colaboración entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos en la iniciativa de Ciudades Industriales, el seguimiento de los espacios productivos, la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 4/65	



tramitación de entidades de gestión supramunicipales, el repositorio único de información relativo a los espacios productivos de Andalucía y, finalmente, la incorporación de la perspectiva de género en la información estadística.

Las tres Disposiciones transitorias establecen la subrogación de los municipios adheridos a la iniciativa de Ciudades Industriales, la subrogación de las entidades de gestión y modernización, y los plazos máximos de vigencia de los convenios de colaboración para el desarrollo y fomento de los espacios productivos.

La Disposición derogatoria única determina la derogación normativa.

Las seis Disposiciones finales establecen la habilitación y desarrollo, modelo de estatutos de las entidades de gestión y modernización, aprobación del censo de espacios productivos, modificación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, y entrada en vigor.

4. CONTEXTO NORMATIVO

En este apartado se cita la normativa más relevante vinculada a la materia objeto del presente informe.

4.1. Normativa europea

- Estrategia Europa 2020 («Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM [2010] 2020);
- Comunicación de la Comisión “Actualizando la Nueva Estrategia Industrial 2020: construyendo un mercado único más fuerte para la recuperación de Europa” (COM [2021] 350 final)¹.

4.2. Normativa estatal

- Constitución Española (artículos 130, 148.1.3 y 149.1.13.ª y 23.ª);
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local;
- Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria;
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones;

¹ En la última década, la Comisión Europea ha presentado diversas Comunicaciones sobre política industrial, en las que insiste en la importancia y la necesidad de realizar esfuerzos en innovación, formación, inversión y financiación. Las Comunicaciones más relevantes al respecto serían: COM (2010) 2020; COM (2012) 0582; COM (2014) 0014; COM (2020) 0102; además de la citada en el cuerpo del presente informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 5/65	



- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana;
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

4.3. Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía de Andalucía (artículo 56 y 58.2 3º);
- Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental;
- Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011 (en su Disposición Adicional Décima);
- Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento;
- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía;
- Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

4.4. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía (Ley 6/2007);
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, Ley 39/2015);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, Ley 40/2015);
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía;

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 6/65	



- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía;
- Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

5. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AFECTADA POR EL PROYECTO NORMATIVO

La industria es pieza clave del desarrollo económico de un país pues fomenta la creación de empleo, la vertebración territorial, el aumento de la renta y la productividad, entre otros.

De acuerdo a la información obrante en el expediente normativo, Andalucía cuenta con 2.302 espacios productivos que ocupan 3.513 hectáreas repartidos en 542 de los 785 municipios de la comunidad y que albergan 40.340 empresas, según datos de 2022 del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (en adelante, IECA) y de su herramienta de Espacios Productivos de Andalucía. De ellos, 456 se encuentran aún en planificación, sin que se haya abordado su desarrollo, o bien están sin ocupar o con pocas parcelas edificadas.

Tales datos estadísticos sirvieron de base para la elaboración del informe *Evaluación y clasificación de polígonos y áreas industriales en Andalucía*, promovido por la Consejería de Industria, Energía y Minas dentro de los trabajos preparatorios del APL de Espacios Productivos en Andalucía.

Según el documento *Propuestas regulatorias para la mejora de los espacios productivos en Andalucía (2022)*, publicado por la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), “la mayor oferta de espacios productivos se centra en los núcleos urbanos de Sevilla, Málaga, Huelva, así como en la bahía de Cádiz. Asimismo, en los últimos años se ha dado un incremento de espacios productivos cercanos a los núcleos urbanos de Córdoba, Granada y Jaén para dotarlas de nuevos espacios productivos”².

Por tamaño, el 46% de los espacios productivos tiene una superficie inferior a cinco hectáreas, contando con 1,5 hectáreas y 18 establecimientos de media. Además, las actividades mayoritarias se corresponden con servicios (823 espacios), actividades industriales y construcción (631 espacios), y logística (52 espacios). En términos de superficie según la actividad, la industrial ocupa el primer puesto con 1.035 hectáreas, seguida de 60 hectáreas para comercial, 53 hectáreas para oficinas y 20 hectáreas para almacenes.

En cuanto al nivel de equipamiento con el que cuentan, de la información disponible en fuentes públicas sobre 477 polígonos y áreas industriales en Andalucía se extrae que el 97% de los espacios productivos dispone de servicios esenciales como agua, viales, luz y recogida de basuras, mientras que

² Vid. Mingorance Martín, M., & Díaz-Villalón Moreno, D. (2022). *Propuestas regulatorias para la mejora de los espacios productivos en Andalucía*. Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA). Depósito Legal: SE 1251-2022.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 7/65	



en torno al 60% cuenta con servicios adicionales como red contra incendios/hidrantés, restauración, redes de telecomunicación y señalización; un 30% tiene equipamientos como puntos limpios, vigilancia, instalaciones deportivas, estación de servicio, supermercados o zonas verdes; y menos del 10% dispone de centros de empresas, suministro de gas, depuradoras de agua, carril bici, guarderías, entidades financieras o asistencia sanitaria.

6. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

6.1. Consideraciones preliminares

Se valora positivamente que por la autoridad promotora de la presente iniciativa se haya recabado de esta autoridad de competencia este informe.

Este Consejo efectuará el análisis del APL de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía aplicando los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva, eficacia y neutralidad competitiva, entre otros, para hacerlos compatibles con los intereses generales perseguidos por la iniciativa normativa.

Cabe poner de relieve que las autoridades de competencia³ han tenido la oportunidad de analizar algunos aspectos relacionados con cuestiones vinculadas con el objeto del proyecto que ahora se informa.

³ A título ilustrativo, la CNMC se ha pronunciado en los informes IPN/CNMC/019/24, sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica; IPN/CNMC/001/23, sobre el Anteproyecto de Ley de Industria; IPN/CNMC/0011/14, sobre el PRD por el que se modifica el reglamento de la infraestructura de seguridad y calidad industrial; IPN/CNMC/012/19 e IPN/CNMC/45/22, ambos sobre borradores del PRD por el que se regula el estatuto de consumidores electrointensivos.

De una forma más general, por la autoridad nacional de competencia se han analizado la regulación de los servicios profesionales y algunos estatutos de colegios profesionales vinculados al sector industrial en sus distintas manifestaciones. Pueden verse, entre otros, el IPN/CNMC/110/13, sobre el Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales; IPN/CNMC/021/16, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los estatutos generales de los colegios oficiales de graduados de la rama industrial de la ingeniería, ingenieros técnicos industriales y peritos industriales de España y de su Consejo General y el IPN/CNMC/007/20, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

En idéntico sentido, el CCA ha examinado algunas de las materias relacionadas con los contenidos incluidos en la norma sometida al análisis de la ACREA; en particular, recientemente ha informado bases reguladoras de incentivos destinados al sector industrial. Se destacan los siguientes: Informe n.º 8/2023, sobre el proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos de transición justa para el impulso de ecosistemas industriales sostenibles en las provincias de Almería, Cádiz y Córdoba; y el Informe n.º 7/2023, sobre el proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos para la infraestructura básica de proyectos tractores de la industria en Andalucía. Y desde el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (bajo su anterior denominación) se elaboró el Informe sobre el sistema diseñado para la tramitación de los expedientes de instalación, ampliación, traslado y puesta en servicio de industrias e instalaciones eléctricas en Andalucía (2012) y Informe de posición del departamento de estudios, análisis de mercados y promoción de la competencia sobre la Orden IET/2013/2013, de 31 de octubre, por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad (2013).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 8/65	



La regulación de las actividades económicas incide sobre el funcionamiento de los mercados y establece el marco en el que se desenvuelven las empresas. Por ello, los poderes públicos han de promover el incremento de la competitividad mediante marcos regulatorios abiertos y flexibles que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones regulatorias puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo, en perjuicio de los consumidores⁴.

La existencia de una competencia efectiva es un factor clave para el desarrollo económico y constituye un elemento básico para estimular la capacidad emprendedora y la dinámica empresarial y para el progreso económico de cualquier sociedad. En efecto, los operadores económicos que actúan en mercados competitivos son más eficientes en la medida en que están incentivados a ofrecer una mayor cantidad, calidad y variedad de productos en el mercado; a innovar; a mejorar su organización y su estructura de costes; y a realizar mayores inversiones, aumentando su productividad.

Esta dinámica beneficia a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios o de una mayor variedad y calidad de los productos y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

Para asegurar la consistencia y óptimo resultado de las intervenciones normativas sobre las actividades económicas, es crucial tener en consideración los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva⁵.

Estos principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia están recogidos en distintas normas de rango legal de nuestro ordenamiento jurídico⁶, y deben guiar la

Igualmente, en el ámbito de las funciones de promoción por esta autoridad de competencia se han emitido informes en el sector de los servicios profesionales y las normas estatutarias de colegios oficiales vinculados al sector industrial. Pueden citarse, entre otros, el Informe N 3/2010, de 24 de marzo de 2010, sobre la modificación de la Ley de Colegios Profesionales de Andalucía.

Otras autoridades autonómicas, como es el caso de la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) han ejercido funciones consultivas desde la óptica de la promoción, evacuando informes similares, entre ellos, el relativo al Estatuto del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales y Graduados en Ingeniería de la Rama Técnica de Gipuzkoa (2014); y el relativo a los Estatutos del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Bizkaia (2014). En ambos se analizan las referidas normas colegiales desde la perspectiva de la competencia.

⁴ Recuérdese, en este sentido, que el artículo 38 de la Constitución española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado e impone a todos los poderes públicos el deber de defender y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad.

⁵ Vid. el documento de *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021.

⁶ Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 129.1); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2).

Es preciso indicar que estos criterios son principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) se ha encargado de configurar y hacer públicos un *toolkit* o caja de herramientas para la valoración de la competencia conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por parte de las Autoridades competentes.

En idéntico sentido, en la Unión Europea, el «Paquete de Mejora Normativa» (*Better regulation package*) aprobado en el año 2015, contiene un conjunto directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentran una Guía de Mejora

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 9/65	



actuación de todas las Administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía tales principios ya fueron reconocidos en la Ley 6/2007. En su artículo 2.2, define la mejora de la regulación económica “como el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”⁷.

Otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva, cuyo objeto es evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, en atención a circunstancias subjetivas. Se trata de un principio fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa⁸.

Por otra parte, conforme a la LGUM⁹, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten a las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza

Normativa, complementadas por una Caja de herramientas para la mejora de la regulación, revisadas en noviembre de 2021 y julio de 2023 para proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente.

⁷ Más recientemente, también cabe hacer mención a la aprobación de otras normas del ordenamiento autonómico que también recogen expresamente estos principios de buena regulación en Andalucía; entre ellas: el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía y el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Y por su interés desde la óptica de la mejora de la regulación también cabe hacer mención al Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

⁸ Los beneficios de la neutralidad competitiva son universalmente reconocidos. Así, los requisitos que se establezcan no deben introducir distorsiones de la competencia, evitando otorgar ciertos privilegios, ventajas o beneficios injustificados, salvo que existan razones de necesidad y proporcionalidad que lo justifiquen a determinadas empresas en comparación con otras. El necesario respecto de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento G-2021-01 ya citado.

En tal sentido, tal y como señala la OCDE, en la *Recomendación sobre neutralidad competitiva de 2021*, ha de garantizarse que unas mismas reglas del juego para todos los agentes de mercado. En particular, el mantenimiento de dicho principio se defiende también por la CNMC, singularmente, en el citado Informe IPN/CNMC/001/23 y, con un alcance más general, en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01. Asimismo, la OCDE ha elaborado las “Herramientas de Neutralidad Competitiva” (*Competitive Neutrality Toolkit*) para apoyar la implementación de los principios de neutralidad competitiva establecidos en su Recomendación del Consejo sobre Neutralidad Competitiva. Este conjunto de herramientas ofrece buenas prácticas basadas en ejemplos de experiencias internacionales, con el objetivo de ayudar a los funcionarios públicos a identificar y reducir las distorsiones en la competencia causadas por la intervención estatal (https://www.oecd.org/en/publications/competitive-neutrality-toolkit_3247ba44-en.html). En especial, en el ordenamiento nacional, el artículo 4 Ley 40/2015 el artículo 129 de la Ley 39/2015 y el artículo 5 de la LGUM. Principio consagrado en el artículo 31 de nuestro texto constitucional.

⁹ Recientemente modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 10/65	



mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Con arreglo al artículo 5 de la LGUM¹⁰, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG), de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹¹, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas y las razones que justifican su exigencia. Además, habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

No basta invocar la existencia de una RIIG, sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida y, además, constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa¹².

Dicho análisis debe figurar en el expediente de tramitación de la norma, razonándose si las restricciones escogidas permiten alcanzar los objetivos de forma adecuada y eficaz, valorando las ventajas e inconvenientes en comparación con otras posibles alternativas, debiendo justificarse que otro tipo de medidas alternativas menos restrictivas no eran posibles o no resultaban suficientes *per se* o idóneas para atender adecuadamente a la protección de las posibles razones imperiosas de interés general invocadas.

¹⁰ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

¹¹ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

¹² Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública demostrar que se verifican estos principios y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, *Online Games Handels GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 11/65	



Asimismo, debe asegurarse que el proyecto no imponga requisitos prohibidos por el artículo 18 de la LGUM —por su carácter limitativo del libre establecimiento y la libertad de circulación— sobre el acceso a una actividad económica o su ejercicio, la adjudicación de contratos públicos, la obtención de ventajas económicas, etc.

Por otra parte, debe garantizarse que las determinaciones o condicionantes establecidos en este proyecto normativo se ajustan también al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM¹³.

Nótese que para la plena eficacia de los objetivos y principios de la LGUM es clave la cooperación entre las Administraciones Públicas.

A tal efecto, la LGUM prevé unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26, 27 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM)¹⁴, o ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración contrarias a los principios de la LGUM.

Algunos de los sectores de actividad económica afectados por la presente iniciativa normativa han sido objeto de análisis en el marco de dicho procedimiento de protección de operadores económicos, como consecuencia de la presentación de reclamaciones o procedimientos de información por parte de los operadores económicos al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, antes citados¹⁵.

¹³ “Artículo 7. Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

¹⁴ Esta Secretaría, dependiente de la Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

¹⁵ Entre otros muchos, a título ejemplificativo los relacionados con cualificaciones profesionales del ámbito de la ingeniería técnica industrial (26/0315 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Ingeniero Técnico Industrial Paradores; 26/0312 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Ingeniero Técnico Industrial – Placas Fotovoltaicas Huesca; 26/0255 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Ingeniero técnico industrial. Nave industrial. Monzón; 26/0242 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Licencia ocupación sin obras. Ingenieros técnicos industriales. Sevilla, etc.); sobre eficiencia y certificación energética (26/0338 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Subvenciones eficiencia energética entidades locales. Aragón; 26/0249 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificación energética de edificios; 28/0319 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificación energética edificios Castilla y León, etc.); Industria y electricidad (26/0319 ACTIVIDADES PROEFSSIONALES – TC Ingeniero de telecomunicaciones. Instalación baja tensión C. Real; 26/0307 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Certificado instalación eléctrica baja tensión. Castilla-La Mancha; 26/0010 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Instalación líneas alta tensión; 28/0268 INDUSTRIA – Normas seguridad industrial; 28/0201 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Instalaciones Alta Tensión. Cataluña y Madrid; 28/0064 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Proyecto instalaciones baja tensión, etc.); sobre energías renovables (26/0329 ENERGÍA – Energías renovables. Ejea de los Caballeros; 26/0302 ENERGÍA – Plantas eólicas y fotovoltaicas El Olivar; 26/0286 Instalación solar fotovoltaica vivienda. Ontiyent; 28/0297 ENERGÍA – Parque eólico Las Viñas; 28/0248 ENERGÍA – Parque eólico Caseta del Pintor Valencia; 26/0314 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Puntos de recarga de vehículos eléctricos Arroyo de la Encomienda; 28/0327 ENERGÍA. Infraestructuras recarga vehículos eléctricos; 28/0298 ENERGÍA – Estación recarga vehículo eléctrico. Pego; 28/0277 ENERGÍA – Infraestructuras recarga vehículos eléctricos, entre otros).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 12/65	



Nótese que en la parte expositiva del proyecto analizado se hace una alusión a los principios de buena regulación —en concreto, a los de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia— establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 7 bis.1.a).3.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Los argumentos de buena regulación se abordan igualmente en la MAIN, en el apartado 2.4 de adecuación a los principios de buena regulación.

Es conveniente recordar que la evaluación del cumplimiento de estos principios no debe realizarse únicamente sobre la intervención regulatoria en su conjunto. Requiere de un análisis individualizado sobre todas y cada una de las medidas regulatorias previstas en la iniciativa normativa que revistan un impacto en la actividad económica, como los requisitos o limitaciones específicas sobre el acceso o ejercicio de las actividades económicas que pueda contener¹⁶.

La elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas regulatorias que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición permitirá entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

En tal sentido, de la parte expositiva de la norma se infiere la finalidad última perseguida, al señalar lo siguiente: “[d]isponer de un marco institucional y social comprometido con el desarrollo industrial, que cree un entorno favorable para la inversión y la iniciativa empresarial es uno de los principales elementos de la política industrial que impulsa el gobierno de Andalucía, en coherencia con la Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía, que busca la diferenciación de Andalucía como región industrial, además de uno de los factores considerados en la localización de actividades productivas generadoras de empleo y crecimiento. Disponer de espacios productivos atractivos para la localización y el desempeño de las actividades industriales que se conviertan en palancas de la competitividad empresarial no es sólo una gran oportunidad de desarrollo sino una obligación ineludible”.

6.2. Observaciones generales sobre el proyecto normativo

6.2.1. Aspectos positivos

Se alaba la proactividad del órgano proponente al elaborar una iniciativa disponiendo una serie de medidas y figuras jurídicas novedosas para impulsar la implantación de un nuevo modelo de espacio productivo para Andalucía, como entorno propicio para las empresas y las personas, en el que se

Junto a los Informes emitidos por la SECUM, la CNMC y este CCA en su calidad de punto de unidad de mercado, también, han tenido ocasión de pronunciarse en muchos de estos sectores a través de sus Informes.

¹⁶ A título de ejemplo, pudiera suceder que la aprobación de una determinada actuación regulatoria estuviera justificada, con carácter general, en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y al mismo tiempo no ser adecuada si algunas de las exigencias u obligaciones que contemplara no resultasen estrictamente necesarias o fueran desproporcionadas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 13/65	



ofrezcan recursos y servicios que faciliten un desarrollo innovador y sostenible de los ecosistemas industriales locales basado en la cohesión social y territorial.

En líneas generales, la intervención regulatoria prevista puede tener, *a priori*, un impacto positivo, al estar orientada a fomentar el desarrollo y la implantación industrial en Andalucía, así como su transformación para promover la transición ecológica y digital, en línea con las iniciativas industriales europeas.

Entre los aspectos positivos de la norma, cabe valorar que la norma contemple actuaciones dirigidas a afrontar los siguientes retos:

- Ordenar el desarrollo, la modernización y la gestión de los polígonos industriales y las áreas productivas;
- Dar respuesta a las deficiencias en la planificación y gestión de los polígonos industriales, con medidas de colaboración público-privada orientadas a reforzar sus infraestructuras y corregir su obsolescencia;
- Facilitar la instalación de nuevas empresas industriales en Andalucía con una mejor oferta de suelo productivo;
- Reforzar los cauces de colaboración entre las Administraciones para la gestión de los espacios productivos y agilizarán los procedimientos administrativos para la instalación de nuevas empresas industriales;
- Incorporar el enfoque de la transición ecológica, digitalización y eficiencia energética al modelo productivo andaluz;
- Reducir la dependencia energética.

En particular, entre las medidas dispuestas, se valora especialmente que en el presente proyecto normativo se haya hecho un esfuerzo por avanzar en materia de simplificación administrativa para que los procedimientos administrativos puedan ser más ágiles y con menos trámites para facilitar la instalación y expansión de empresas y la llegada de nuevas inversiones y proyectos innovadores a los polígonos.

También cabe destacar el que se haya regulado el “censo de espacios productivos de Andalucía” (en la sección 1ª, del capítulo II del título II y en la Disposición final tercera), una herramienta que ayudará a identificar el suelo industrial existente y el programado o en desarrollo para tal uso en el planeamiento urbanístico, e informa de todos los servicios e infraestructuras disponibles en cada espacio. Y que se haya establecido, asimismo, el sistema andaluz de captación de inversiones industriales, una oferta pública permanente de suelo industrial con la que se reforzará la información que ya proporciona el IECA a través de un censo de espacios productivos.

Igualmente, se considera positivo el que se hayan contemplado diversos instrumentos para abordar el problema del acceso a la energía en los polígonos y que pretendan aprovechar las oportunidades que brindan las energías renovables y los nuevos vectores energéticos, como el hidrógeno verde. Entre ellos, pueden citarse, a título de ejemplo, los dos siguientes:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 14/65	



- El “censo de energía eléctrica en los espacios productivos”, que deberá incluir, asimismo información acerca de la continuidad del suministro eléctrico prevista en la normativa nacional de aplicación, con el objeto de informar acerca de las condiciones de acceso a la energía eléctrica en los espacios productivos (artículo 52 y siguientes).
- Una plataforma telemática habilitada por la Administración autonómica para la solicitud de nuevos suministros de electricidad en espacios productivos que requieran de una conexión a la red de distribución, o de la ampliación de potencia disponible en un suministro existente (artículo 58).

Por último, subrayar que la ley prioriza el desarrollo sostenible y la eficiencia energética, impulsando proyectos que respeten el medio ambiente. Asimismo, se valora que se trate de adaptar los polígonos a las necesidades que demanda una sociedad digitalizada y una economía más social y sostenible, en línea con los nuevos desafíos planteados por los principios asumidos en la Agenda 2030 (ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible), el Pacto Verde Europeo, el Plan de Acción para la economía circular o la Estrategia Industrial Europea.

6.2.2. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos

Si bien, el proyecto normativo busca crear un entorno favorable para la inversión industrial y la iniciativa empresarial, desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica, determinados contenidos generan incertidumbre regulatoria para los operadores, particularmente para los nuevos entrantes.

La ausencia de un marco regulatorio claro desincentiva la entrada de nuevos operadores en un mercado. El APL analizado puede provocar esta externalidad negativa por varias razones:

- Complejidad: estamos ante un texto denso y detallista, con 92 preceptos y una quincena de disposiciones adicionales, finales y derogatorias. Además, la excesiva longitud de muchos de sus artículos, así como su subdivisión interna, en una estructura de numerosos apartados y subapartados, añaden complejidad¹⁷.

Se advierte, además, que con frecuencia las construcciones sintácticas son muy extensas; carecen de signos de puntuación que separen las oraciones y encabalgan en un mismo párrafo más de un mandato o contenido regulatorio. Con ello, se dificultan la lectura, la comprensión y la aplicación de los preceptos.

A tal efecto, se recuerda que los poderes públicos deben promover una regulación comprensible y transparente, como sugieren las autoridades de competencia¹⁸.

¹⁷ A título de ejemplo pueden citarse los artículos 4, 9, 18; 34, 36, 37, 60, 63,66 o 92, que destacan por su extensión.

¹⁸ En particular, en el documento G-2021-01 ya citado.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 15/65	



- Existe cierto desajuste entre las definiciones previstas con los conceptos asentados del corpus normativo sectorial industrial (vgr. “ecosistema industrial”; “clúster industrial”, entre otros) e inclusión de conceptos más propios del ámbito de otras políticas públicas (vgr. “ciudad compacta”, “municipios andaluces con problemas de despoblación”, “nueva Bauhaus europea”, entre otras). Dicho aspecto se analizará con mayor profundidad en el apartado 5.3.1 de este informe.
- Numerosos preceptos remiten a un posterior desarrollo reglamentario, circunstancia que también resta claridad a la norma y que también será analizada en un apartado específico de este informe.
- Falta un cierto grado de coherencia con el resto del ordenamiento jurídico para configurar un marco normativo estable, integrado y claro, y la imbricación con otras iniciativas regulatorias de impulso de las nuevas estrategias de política industrial, tanto de ámbito estatal como comunitario europeo, que persiguen el logro de objetivos comunes¹⁹. Destaca, entre ellos, los de reforzar la competitividad de la industria y promover una economía más sostenible, resiliente, digitalizada, crear empleo y reducir las dependencias estratégicas. No hay que perder de vista que, dada la visión integradora de la intervención regulatoria y su carácter omnicompreensivo, resulta especialmente necesario que esté coordinada, para evitar la incertidumbre de los operadores y garantizar la estabilidad y la predictibilidad del marco jurídico.

Sobre este particular, debe recordarse que en el ámbito de la Administración estatal se halla en tramitación el APL de Industria y Autonomía Estratégica, que tendrá incidencia directa no sólo en el marco regulatorio vigente en Andalucía sobre la industria sino también en la regulación proyectada.

Asimismo, es importante que exista también una coordinación con la normativa de gestión de ambiental de la comunidad autónoma, que está siendo objeto de actualización en la actualidad, dado que algunas de las medidas previstas en la presente iniciativa pueden incidir sobre determinadas materias reguladas en la legislación medioambiental.

Resulta esencial evitar la introducción de complejidades innecesarias, asimetrías regulatorias o posibles solapamientos normativos, con el objetivo de preservar la unidad de mercado en el ámbito nacional.

¹⁹ La iniciativa guarda relación también con algunas estrategias y planes de desarrollo, entre ellas:

- Plan de Desarrollo Económico de Andalucía (PDEA).
- Estrategia de Desarrollo Industrial de Andalucía 2021-2027.
- Estrategia Española de Economía Circular.
- Estrategia Territorial Europea.
- Estrategia Europa 2020 («Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM [2010] 2020).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXY	PÁG. 16/65	



Ello está en consonancia con las recomendaciones efectuadas a España, tanto desde la OCDE²⁰ como desde la Comisión Europea²¹, sobre la necesidad de reducir las disparidades regulatorias y de avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, y en línea también con el informe de Enrico Letta, *Mucho más que un Mercado (Much more than a Market)*²² y con el Informe Draghi sobre *El futuro de la competitividad europea en el Parlamento Europeo (Future of European competitiveness in the European Parliament)*²³, de septiembre 2024.

A este respecto, ha de saberse que en el marco de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios²⁴ se está trabajando para fomentar la buena regulación en los sectores económicos afectados por obstáculos a las actividades económicas. El objetivo último es avanzar hacia la creación de un mercado único e integrado en toda la geografía española.

6.2.3. Utilización de los incentivos económicos

El objeto de la norma es impulsar la implantación de un nuevo modelo de espacios productivos en Andalucía para atraer industrias (artículo 1.2).

Se observa, sin embargo, que una buena parte de los contenidos regulatorios se centran en el otorgamiento de incentivos y ayudas públicas, frente a otros instrumentos de política pública, para hacer frente a los fallos de mercado y a los retos de interés público a los que pretende dar respuesta la norma.

Figuran, entre ellos, los siguientes:

- Incentivos para el acceso al suelo u otros bienes inmuebles de titularidad pública (artículo 49);
- Flexibilización de los medios de pago en la enajenación de bienes inmuebles a promotores de actividades industriales o servindustriales (artículo 50);
- Programa específico de apoyo económico y/o de colaboración con las entidades locales andaluzas para el impulso de la implantación del nuevo modelo de espacio productivo (artículo 60)²⁵;

²⁰ En las recomendaciones específicas que la OCDE dirige a España en su informe de carácter anual *Going for growth* y que reedita en 2023 aconseja seguir impulsando la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, reducir las diferencias regulatorias entre regiones y las regulaciones que afectan a la iniciativa empresarial e incrementar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

²¹ El Programa Nacional de Reformas de 2023 señala los mismos retos, en cumplimiento de las Recomendaciones Específicas por País dirigidas a España por la Comisión Europea.

²² <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

²³ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

²⁴ https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-y-empresa/unidad-mercado/mejora-regulacion/Paginas/03_conferencia_sectorial_para_la_mejora_regulatoria.aspx.

²⁵ Las ayudas podrán concederse a:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 17/65	



- Incentivos económicos para proyectos tractores industriales (artículo 66). Así, se contemplan programas de incentivos complementarios respecto del marco general de ayudas vigentes para la implantación de proyectos tractores industriales dirigidos a la industria auxiliar vinculada a estos proyectos y se disponen acciones complementarias como formación profesional y apoyo al empleo;
- Incentivos para zonas rurales (artículo 60), dirigidos a personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades en espacios industriales en núcleos rurales que contribuyan al desarrollo sostenible de estos espacios;
- Beneficios fiscales y medidas de apoyo municipal en el marco de la iniciativa Red de Ciudades Industriales (artículo 37). Entre otras, se prevé la posibilidad de aplicar bonificaciones fiscales en impuestos municipales (en los tributos sobre los inmuebles, sobre construcciones, instalaciones y obras, por apertura de establecimientos, desarrollo de actividades económicas o por prestación de servicios urbanísticos u otras asimilables) para empresas industriales declaradas de especial interés o utilidad municipal, se contempla la posibilidad de bonificar los precios de las parcelas del suelo productivo de titularidad municipal y se recoge la posibilidad de ofrecer a las empresas el uso del derecho de superficie.

Como más adelante se explicará, las ayudas públicas deben emplearse con cautela, sopesando siempre su necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión.

La CNMC ha subrayado en distintas ocasiones la importancia de realizar evaluaciones *ex ante* de la intervención mediante ayudas públicas para garantizar que las mismas sean necesarias, proporcionadas y no generen distorsiones injustificadas en los mercados. En particular, en su *Documento Metodológico para la Evaluación de Ayudas Públicas*, propone una metodología que incluye un análisis múltiple, que abarque los siguientes aspectos:

- Necesidad: determinar si existe un fallo de mercado o una necesidad de política pública que justifique la intervención;
- Proporcionalidad: asegurar que la ayuda es adecuada para alcanzar los objetivos propuestos y que no excede de lo necesario para ello;
- Efecto Incentivador: verificar que la ayuda induce un cambio en el comportamiento del beneficiario que no se produciría en ausencia ésta;
- Impacto en la Competencia: evaluar las posibles distorsiones en el mercado y asegurarse de que los beneficios de la ayuda superan sus posibles efectos negativos.

-
- Entidades locales de Andalucía;
 - Entidades de gestión y modernización de polígonos industriales;
 - Entidades públicas dependientes de la Junta de Andalucía con competencias sobre suelo industrial;
 - Empresas y personas físicas o jurídicas que realicen actividades industriales o servindustriales en espacios industriales protegidos o dentro de proyectos tractores.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 18/65	



La autoridad nacional de competencia destaca que una evaluación *ex ante* rigurosa contribuye a una asignación más eficiente de los recursos públicos y previene posibles efectos adversos en la libre competencia y el bienestar económico general.

En fechas más recientes, cabe hacer mención a las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021. Este documento contempla unos decálogos en tres de las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia: la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública²⁶.

Además de seguir esas recomendaciones, este Consejo recomienda que en el presente caso se recabe el informe de la unidad administrativa encargada de su estudio y seguimiento en la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea para que analice si algunos de los incentivos proyectados en la norma objeto de análisis pudieran ser consideradas como ayudas de estado e igualmente determine el grado de adecuación a la normativa europea de la iniciativa que se plantea.

6.2.4. Importancia de la evaluación *ex post* de las medidas incluidas en el anteproyecto de Ley analizado

En la MAIN, el órgano proponente no incluye ningún contenido dentro del apartado previsto para la evaluación *ex post*.

Las regulaciones, incluso las mejormente planteadas y diseñadas, en ocasiones pueden resultar ineficaces o generar efectos indeseados.

²⁶ En particular, y para el caso de las ayudas, se presentan las diez recomendaciones efectuadas por la CNMC, de las que destacaremos algunas ideas básicas:

- Planificación y evaluación *ex ante*: Diseñar las ayudas públicas con una planificación adecuada y realizar evaluaciones previas para asegurar su necesidad y proporcionalidad.
- Evaluación *ex post*: Implementar mecanismos de evaluación posterior para analizar la eficacia y eficiencia de las ayudas otorgadas, permitiendo ajustes futuros basados en evidencias.
- Transparencia: Garantizar la máxima transparencia en la concesión de ayudas, publicando información detallada sobre beneficiarios, montos y criterios de adjudicación.
- Concurrencia y competencia: Fomentar la participación de múltiples actores en los procesos de adjudicación de ayudas, evitando favoritismos y promoviendo la competencia.
- Neutralidad competitiva: Asegurar que las ayudas no distorsionen la competencia, evitando ventajas indebidas a ciertas empresas o sectores sin justificación.
- Temporalidad: Establecer límites temporales claros para las ayudas, evitando su prolongación innecesaria y promoviendo la autosuficiencia de los beneficiarios.
- Condicionalidad: Vincular las ayudas a condiciones específicas que promuevan objetivos de política pública, como la innovación, sostenibilidad o creación de empleo.
- Control y seguimiento: Implementar sistemas de control y monitoreo para asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas y detectar posibles irregularidades.
- Coordinación interadministrativa: Fomentar la colaboración entre diferentes niveles de la administración para evitar duplicidades y asegurar la coherencia en la concesión de ayudas.
- Adaptación y flexibilidad: Diseñar las ayudas con capacidad de adaptación a cambios en el entorno económico o sectorial, permitiendo ajustes que mantengan su eficacia y relevancia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 19/65	



El diseño de las políticas públicas debiera evitar que algunas actuaciones, cuya efectividad pudiera ser relativamente limitada en el corto plazo, acaben generando efectos indeseados significativos que dificulten el funcionamiento de este mercado en el medio y largo plazo. Por ello, es relevante evaluar los efectos de las políticas desplegadas.

La evaluación *ex post* constituye una herramienta fundamental al servicio de la buena regulación económica.

Por tal motivo, en las autoridades de competencia se instan a los reguladores a “analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas”²⁷.

En el documento G-2021-01 de la CNMC ya citado, se pone de manifiesto que instituciones internacionales líderes en mejora regulatoria, como la OCDE, recomiendan “que los poderes públicos realicen evaluaciones sistemáticas *ex post* de las regulaciones relevantes para valorar su grado de efectividad en el cumplimiento de sus objetivos correspondientes y, también, para garantizar que las regulaciones estén actualizadas, y que sean eficientes, efectivas y consistentes”. Y se explica que las evaluaciones *ex post* deben utilizar métodos coste-beneficio y análisis cualitativos y cuantitativos que permitan determinar rigurosamente el impacto económico, social, medioambiental y sobre cualquier otro ámbito relevante en donde una normativa tenga efectos.

Asimismo, el Consejo de Estado ha venido insistiendo en la necesidad de que los reguladores efectúen un seguimiento de las normas, a los efectos de comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos y si su impacto coincide con el previamente evaluado, por tratarse de normas que pueden tener efectos importantes en un sector relevante (dictamen 468/2020, de 29 de octubre). Asimismo, en muchos de sus dictámenes el citado órgano consultivo les conmina a que examinen con mayor rigor y de una forma más cuidada la oportunidad de articular una evaluación *ex post* de la norma²⁸.

Este CCA, en línea con la recomendación de la autoridad nacional de competencia aconseja articular una rigurosa evaluación *ex post* de la iniciativa regulatoria, habida cuenta de la relevancia práctica de la norma analizada, que sirva como referente esencial para revisar y ajustar la normativa existente a fin de elevar su eficiencia y efectividad, pero también para obtener información valiosa de cara a mejorar el diseño de futuras intervenciones.

6.3. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Ley

A las consideraciones generales efectuadas, se suman las que, sin afán de exhaustividad, resultan del análisis del proyecto normativo. El objetivo es que la intervención proyectada pueda ser lo más eficiente posible y favorecedora de la competencia efectiva en los mercados, sin renunciar a alcanzar

²⁷ Vid. Documento G-2021-01 de la CNMC, ya citado.

²⁸ Vid. Memoria anual del año 2023 del Consejo de Estado, que recopila las principales observaciones efectuadas sobre elementos nucleares a la buena regulación, disponible en el siguiente enlace: <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2024/07/Memoria-2023.pdf>

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 20/65	



las legítimas finalidades de interés general perseguidas, eviten o minimicen la introducción de limitaciones, barreras u obstáculos injustificados a la competencia efectiva y la unidad de mercado. Todo ello se hace considerando su adecuación a los principios de mejora de la regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y, en definitiva, las iniciativas normativas que afecten a las actividades económicas.

En tal sentido, desde la óptica de promoción de la competencia y los meritados principios de regulación económica eficiente, se han identificado determinados aspectos del texto remitido que merecen ser reconsiderados por el órgano proponente de la norma y que se indican a continuación.

6.3.1. Alineamiento de las definiciones con los conceptos asentados del *corpus* normativo (artículo 4)

Al objeto de no crear dispersión regulatoria y de que el nuevo marco jurídico de los espacios productivos sea lo más claro posible, comprensible y no genere incertidumbre, que desincentive la entrada o interfiera en las decisiones de los operadores económicos, afectando al funcionamiento del mercado, en general, se sugiere que las definiciones se adecuen a los conceptos asentados en el *corpus* normativo o doctrinal de la Unión Europea sobre la materia y en el marco sectorial nacional de aplicación, el cual está siendo objeto de revisión en paralelo a la presente iniciativa.

En el APL autonómico se echan en falta ciertos conceptos que sí están presentes en la iniciativa normativa estatal y que podrían ser de interés incluir.

Uno de estos casos es la definición de “clúster industrial”, entendido como la combinación, dentro de un espacio geográfico o sector productivo, de empresas y entidades vinculadas, como unidades de investigación o formación, tanto públicas como privadas. Estas organizaciones participan en un proceso de intercambio colaborativo con el objetivo de obtener ventajas o beneficios derivados de la ejecución de proyectos dentro de una determinada cadena de valor o ecosistema industrial.

Dada su relevancia práctica y su estrecha relación con el objeto y espíritu de la norma, así como con el concepto de “ecosistemas industriales”—que sí figura en el texto normativo—, sería conveniente considerar su inclusión.

“Área industrial” es otro concepto que no se contempla en el texto analizado y que podría ser relevante como espacios de suelo de uso industrial, bajo cualquier denominación que pueda darse como áreas o polígonos industriales, áreas de actividad económica, espacios productivos o cualquier otra.

Se sugiere, por otra parte, sopesar si debe incluirse la definición de “ciudad compacta” en el proyecto normativo. Esta es conceptualizada como “modelo de ciudad caracterizado por una alta densidad de población y actividades económicas en el núcleo urbano, así como por una planificación que promueve la proximidad de servicios, viviendas, lugares de trabajo y espacios públicos, con el objetivo de reducir la expansión urbana descontrolada y los problemas derivados de la misma, contribuyendo

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 21/65	



así a la eficiencia del uso del suelo, la movilidad sostenible, la reducción de emisiones, la preservación de áreas verdes y la mejora de la calidad de vida de los habitantes”.

Al definir “ciudad compacta” se está otorgando un significado y unos efectos jurídicos a un concepto urbanístico directamente relacionado con las competencias de ordenación y planeamiento de otra Consejería y otras políticas públicas. Puede por ello generar dispersión normativa y afectar a la seguridad jurídica de los operadores económicos destinatarios de la regulación. Ello, teniendo en cuenta además que la ciudad compacta es una línea estratégica de la Agenda Urbana de Andalucía 2030, aprobada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con distintos ejes de actuación ya en marcha.

Similares observaciones en aras de evitar la dispersión normativa cabe efectuar sobre las definiciones de “municipios andaluces con problemas de despoblación”, “Estrategia *Smart City*” y “nueva *Bauhaus* europea”.

En los apartados a) y b) del artículo 4, además de recogerse el concepto de actividades industriales y servindustriales, se identifican en términos de Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 2009 (CNAE-2009) los grupos y actividades comprendidos específicamente en tales definiciones. Aunque la intención perseguida pueda ser la de introducir claridad normativa, se recomienda la supresión de dichas referencias a la CNAE, considerando que las leyes tienen una vocación general y de permanencia en el tiempo. Dicha previsión puede facilitar que ciertas actividades se queden fuera del ámbito de aplicación, así como su obsolescencia, como consecuencia de una actualización de la CNAE. De hecho, la CNAE-2009 ha sido actualizada recientemente a través del Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025).

Por último, y como cuestión menor de técnica regulatoria, en aras a la claridad y simplicidad del texto se podría valorar la posible inclusión de las definiciones previstas en el artículo 4 en un anexo específico dedicado a los conceptos y definiciones, en línea con la iniciativa normativa estatal actualmente en tramitación.

6.3.2. Figuras de colaboración empresarial (artículo 4)

A lo largo de su articulado, el APL recoge alusiones a las diversas fórmulas de colaboración empresarial. Pueden citarse, por ejemplo, algunas de las definiciones previstas en el artículo 4, entre las que figuran, las de “actividades servindustriales”²⁹, “ecodesarrollo industrial”³⁰, “ecosistemas industriales”³¹ o “ecosistemas industriales locales”³², previstas en las letras b), f), g) y h).

²⁹“b) *Actividades servindustriales. Actividades de prestación de servicios contempladas en la cadena de valor de los bienes industriales o que se requieren para su desarrollo, incluidos los servicios de aplicación industrial de orden intelectual, de investigación, desarrollo e innovación, formación, capacitación o fomento del emprendimiento relacionadas con las actividades industriales, tales como ingeniería, diseño, consultoría tecnológica, asistencia técnica, investigación industrial, desarrollo experimental, la aceleración y acompañamiento al emprendimiento en actividades o servicios industriales, así como las actividades de reparación o mantenimiento de productos industriales, o aquellas que supongan la digitalización, utilización y*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 22/65	



Si bien la colaboración entre operadores económicos puede generar ciertos beneficios en términos de interés público, también existe el riesgo de que se convierta en un mecanismo para coordinar comportamientos anticompetitivos, lo que podría derivar en sanciones.

Por ello, se recomienda que la previsión normativa de cualquier iniciativa de cooperación empresarial deje explícitamente establecido que el desarrollo de estas fórmulas participativas, en cualquier caso, deberán ajustarse a la normativa legislación de defensa de la competencia. Ello, para garantizar minimizar el riesgo de realización de acuerdos o prácticas que restrinjan la libre competencia en los mercados.

6.3.3. Principios de fomento de la competencia, neutralidad competitiva y eficiencia en la asignación de los recursos públicos (artículo 5)

Una regulación eficiente exige que los marcos normativos que rigen el acceso y ejercicio de actividades económicas se basen en los principios de buena regulación. Esto implica que las normas deben ser necesarias y proporcionadas para alcanzar los objetivos de interés público, evitando la imposición de barreras injustificadas a la competencia. De este modo, se garantiza que la regulación cumpla su propósito sin generar distorsiones en el mercado ni favorecer indebidamente a ciertos operadores económicos.

Tal y como se afirmaba en el Informe IPN/CNMC/001/23, sobre el APL de Industria, con ello se aspira a garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales de establecimiento y circulación, así como la promoción de la competencia en los mercados. Estas libertades son un reflejo directo del derecho a la libertad de empresa, reconocido constitucionalmente, y están alineadas con las directrices establecidas en la estrategia industrial europea. Su propósito es asegurar un marco normativo que favorezca un entorno económico abierto, dinámico y competitivo.

manejo de la información, su interoperabilidad y protección, así como aquellas otras que facilitan el mejor desempeño medioambiental o la colaboración y coordinación entre los actores que integran el ecosistema industrial y el resto de los servicios contemplados en la legislación básica reguladora de la actividad industrial y la reglamentación que la desarrolla.

En términos de Clasificación Nacional de Actividades Económicas «CNAE 2009», abarcaría a los grupos y actividades 422, 432, 452, 454, 4619, 495, 5210, 5229, 582, 61, 62, 6311, 7022, 7112, 7120, 721, 741, 7733, 7739, 8122 y 8211”.

³⁰ “f) *Ecodesarrollo Industrial. Combinación de acciones empresariales individuales y colectivas que se desarrollan en un polígono industrial para su evolución hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una menor huella ambiental. El ecodesarrollo industrial abarca al concepto de simbiosis industrial”.*

³¹ “g) *Ecosistemas industriales. Aglomeraciones espontáneas de varios actores económicos, elementos e interrelaciones involucrados y que participan en el logro de un determinado objetivo socioeconómico o comparten una misma unidad urbanística donde se ubican, y que incluye a las empresas que realizan actividades industriales y servindustriales, ya sean pequeñas y medianas empresas, empresas emergentes o grandes empresas, y que conjuntamente satisfacen una necesidad del mercado, encuadrados en una o varias divisiones de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, las entidades que apoyan la innovación y desarrollo tecnológico, las entidades públicas que facilitan la actividad económica a través de políticas propicias, así como a los prestadores de servicios y proveedores. Los ecosistemas industriales pueden acoger a una o varias cadenas de valor industriales”.*

³² “h) *Ecosistemas industriales locales. Ecosistemas industriales cuyo ámbito territorial es un municipio o municipios específicos”.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 23/65	



En este sentido, este Consejo recomienda que el APL y la MAIN reflejen una mayor interrelación entre los principios enunciados en el artículo 5 y los principios generales de regulación económica eficiente y fomento de la libre competencia. Ello, dado que los primeros han de adecuarse a los segundos, para asegurar su alineamiento con el interés general protegido.

Otro principio relevante que ha de considerarse es el de neutralidad competitiva³³, que supone que la regulación y la intervención pública no beneficien injustificadamente a ningún operador por causas subjetivas. A este respecto, ha de recordarse que el Reino de España se adhirió a la Recomendación del Consejo de la OCDE de 2021, sobre neutralidad competitiva, comprometiéndose a garantizarla, salvo excepciones fundamentadas en objetivos de política pública obligatorios.

En esta línea, y con el objetivo de dotar al proyecto normativo de un enfoque más integral, sin comprometer la especificidad técnica en los aspectos industriales, las actuaciones administrativas y las intervenciones públicas que puedan restringir la actividad económica deberán evaluarse y adaptarse a los parámetros garantistas de eficiencia y equidad y a los principios de regulación económica eficiente de obligatorio cumplimiento, junto al de neutralidad competitiva.

Por ello, se recomienda considerar la inclusión de una referencia explícita en la enumeración de los principios instrumentales básicos de la futura ley (artículo 5) a los principios de buena regulación económica, fomento de la competencia efectiva, neutralidad competitiva³⁴ y eficiencia en la asignación de recursos públicos. Este último cobra especial relevancia en el ámbito de la política de fomento³⁵, dado que la norma prevé un amplio abanico de incentivos económicos en sus principales áreas de intervención.

A título meramente orientativo, puede verse en este sentido, la regulación contenida en el APL de Industria y Autonomía Estratégica [artículo 4, letras d) y c)], en la que hace una referencia al fomento de los principios de buena regulación económica³⁶.

³³ Vid. *Recomendación sobre neutralidad competitiva de 2021* de la OCDE.

³⁴ En especial, en el ordenamiento nacional, el artículo 4 Ley 40/2015 el artículo 129 de la Ley 39/2015 y el artículo 5 de la LGUM.

³⁵ Principio consagrado en el artículo 31 de nuestro texto constitucional.

³⁶ Se reproduce el tenor de los apartados c) y d) del artículo 4 del citado APL de Industria y Autonomía Estratégica:

“c) Sin perjuicio de las medidas y actuaciones necesarias para garantizar la seguridad industrial, son principios de la garantía de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, la no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, la necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, el de simplificación de cargas, agilización de procedimientos y mejor regulación, el de transparencia y aquellos que puedan definirse en la legislación sobre garantía de la unidad de mercado.

d) El fomento de la competencia efectiva, como principio instrumental básico de la estrategia industrial y el de neutralidad competitiva y tecnológica que garantice que no se beneficiará injustificadamente a ningún operador, producto o servicio por causas subjetivas”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXY	PÁG. 24/65	



6.3.4. Sobre la gobernanza (artículo 7 y siguientes)

Para la consecución de sus objetivos, el APL establece un modelo de gobernanza orientado a impulsar el desarrollo de la industria en los espacios productivos, basado en la colaboración público-privada y entre las Administraciones autonómica y local.

En aras de la creación de un marco normativo claro, predecible, integrado y coherente, se sugiere la inclusión de alguna mención a la cooperación interadministrativa con las restantes comunidades autónomas y la Administración General del Estado, para el desarrollo de estrategias u objetivos compartidos en aspectos regulados por la norma y que constituyen desafíos comunes, y en los que se trabaja colaborativamente para afrontar los nuevos retos de la política industrial. Entre ellos, y como ejemplo, se pueden citar los siguientes: la mejora de la productividad y la competitividad; la mayor aportación del sector industrial al PIB y al empleo; la digitalización; la sostenibilidad; o la descarbonización, en el marco de la Conferencia Sectorial en materia de industria, en consonancia con la nueva estrategia industrial para Europa.

6.3.5. Certificaciones medioambientales o de calidad de los espacios productivos [artículo 11.2.r)]

El artículo 11 regula los planes específicos de actuaciones, como conjuntos de iniciativas promovidas por cualquiera de las entidades interesadas en la gestión y desarrollo de espacios productivos para el despliegue de infraestructuras, dotaciones, elementos de gestión o servicios.

Los planes específicos pueden abarcar distintas iniciativas, entre las cuales figuran las certificaciones medioambientales o de calidad de los espacios productivos.

No se infiere del texto normativo si tales certificaciones tendrán carácter obligatorio, pero podrían serlo si se emiten en relación con el desarrollo de algunas figuras del proyecto normativo (por ejemplo, los espacios industriales protegidos o los proyectos de modernización y regeneración de los espacios productivos).

Dado que dichas certificaciones generan costes económicos para los operadores económicos, como advierte la CNMC en su informe *IPN/CNMC/019/24*, la consejería proponente de la norma debe velar por que se acepten alternativas de acreditación mediante documentos de carácter público o privado que muestren una información relevante similar a las que pueden ofrecer las certificaciones³⁷.

En concreto, para el análisis medioambiental, tal vez puedan emplearse mecanismos de objetivación. En particular, podrían utilizarse aquellos documentos que proporciona la taxonomía común reconocida por la Unión Europea, que identifica si cada una de las actividades industriales afectadas puede ser calificada como sostenible de acuerdo con ciertos requisitos (por ejemplo, nivel de reciclaje, nivel de emisiones o utilización y gestión del agua, entre otros). Ello, para alinearlas con la estrategia y las políticas de la UE sobre descarbonización y sostenibilidad.

³⁷ Vid. *IPN/CNMC/019/24*, de 22 de julio de 2024, ya citado.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 25/65	



También se recomienda no exigir la obligación de renovar las certificaciones ya obtenidas y dejar que los operadores económicos valoren si se han producido o no cambios relevantes en sus actividades mediante la figura de la declaración responsable. Todo ello, sin perjuicio de la capacidad de las autoridades públicas de verificar en cualquier momento la veracidad y fiabilidad de dicha declaración.

Este Consejo recomienda indicar de forma expresa que tales certificaciones serán voluntarias y que cabe acreditar su objeto por cualquier otra vía que proporcione resultados similares.

6.3.6. Encomiendas de gestión y convenios en el marco de la colaboración interadministrativa (artículo 12.6 y 12.7)

El artículo 12 regula los supuestos de cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas.

Uno de esos supuestos, previsto en el artículo 12.6, es la posibilidad de articular encomiendas de gestión entre la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades adscritas o dependientes con las entidades locales y con sus entes dependientes o vinculados, para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de competencia autonómica en relación con los espacios productivos.

La autoridad nacional de competencia, en el documento G-2021-01 ya citado, recomienda “restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes”.

Desde el punto de vista de la competencia, la principal característica de los encargos es su carácter de adjudicación directa, al margen del mercado. Los convenios y los encargos a medios propios pueden ofrecer determinadas ventajas para la satisfacción de las necesidades públicas respecto a los contratos públicos, por ejemplo, en términos de flexibilidad y control sobre la ejecución de las prestaciones.

Pero, como advierte la CNMC, su utilización puede entrañar riesgos sobre la competencia al reducir el tamaño del mercado de la contratación pública y poder favorecer a determinados prestadores, vulnerando el principio de neutralidad competitiva a que deben sujetarse las Administraciones. Además, un uso incorrecto de estas figuras tiene un coste en términos económicos, en forma de ineficiencias en la gestión de los fondos públicos asignados. Por ello, resulta fundamental asegurar que el recurso a la encomienda está justificado tanto en su necesidad como en su proporcionalidad.

Este Consejo recomienda al órgano proponente analizar esos riesgos y tener presentes las orientaciones sobre el uso adecuado de esta figura. Cuando se constate que un determinado encargo puede ser satisfecho por un medio propio, de manera inequívoca, en condiciones más ventajosas que

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 26/65	



las de mercado, la utilización de la encomienda resultaría congruente con el principio de eficiencia que debe presidir la actuación del sector público y, en consecuencia, justificaría su necesidad³⁸.

No obstante, el órgano proponente también, debe valorar los riesgos dinámicos para la eficiencia que supone el mecanismo de la encomienda, inherentemente restrictivo de la competencia.

El artículo 12.7 prevé, por otra parte, la celebración de convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión, de manera individual o colectivamente junto con otras entidades, con corporaciones de derecho público, para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones emprendidas en el marco del proyecto normativo o para proyectos o iniciativas que se ubiquen dentro de polígonos industriales o se dirijan a su mejora o desarrollo, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas. Tales tareas podrán consistir en la emisión de informes o certificados que, no teniendo la consideración de actos administrativos, puedan ser asumidos por la Administración. En concreto, según el artículo 12.7, con el siguiente propósito:

- Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación asociada, para el acceso a incentivos o para la tramitación de licencia o declaración responsable exigidos por la normativa aplicable;
- Comprobar que los proyectos y la documentación técnica cumplen la normativa técnica aplicable;
- Comprobar que los proyectos y la documentación técnica cumplen la legislación urbanística y el planeamiento de aplicación y los relacionados con la seguridad industrial;
- Verificar la adecuación de la ejecución de las obras a la licencia o a la declaración responsable;
- Colaborar en la realización de actuaciones relacionadas con la clasificación de los polígonos industriales o el catálogo de soluciones inteligentes y sostenibles para los espacios productivos;
- Facilitar la implantación y desarrollo de las figuras de espacio industrial protegido, proyectos de modernización y regeneración de los espacios productivos, de adaptación del espacio a la capacidad productiva o de relocalización industrial y regeneración urbana, proyectos tractores de la industria en Andalucía o sistema andaluz de captación de inversiones industriales.

Como ya se ha expuesto sobre estas líneas a propósito de las encomiendas, tampoco los convenios se deben utilizar con el objetivo de evitar la aplicación de la normativa de contratación pública y la concurrencia que ésta genera, porque pueden provocar un daño injustificado a la competencia.

Si bien es cierto que los poderes públicos tienen reconocido un margen de libertad para decidir la mejor forma de gestionar y realizar sus funciones o prestar los servicios públicos atribuidos, tal libertad

³⁸ Estos efectos son advertidos por la CNMC en la *Guía de contratación pública: recomendaciones sobre convenios y encargos a medios propios* (2021), donde ofrece una serie de orientaciones para minimizar los riesgos sobre la competencia e ineficiencias en la gestión de los fondos públicos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 27/65	



de elección no es ilimitada y debe ejercerse respetando lo dispuesto en el ordenamiento jurídico europeo e interno³⁹.

La utilización de los convenios puede llevar a que no se apliquen normas de contratación pública inspiradas en los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia. Por tanto, que se renuncia a la concurrencia competitiva (competencia por el mercado) y a eficiencias derivadas de la tensión competitiva entre operadores⁴⁰.

Debe advertirse, además, que el proyecto normativo está reservando las tareas de emisión de informes y certificados a corporaciones de derecho público, entre las cuales figuran los colegios profesionales o las cámaras.

El órgano proponente de la norma debe, por una parte, sopesar si para llevar a cabo ese variado elenco de tareas de asesoría hay otras formas más adecuadas de intervenir, desde la óptica del interés general, y si puede lograrse de manera más eficaz tras un procedimiento de concurrencia competitiva propio de un sistema de contratación pública. Por otra parte, debe analizar aquellos supuestos en los que, a pesar de utilizarse la vía del convenio, el objeto del mismo pueda ser realizado con una pluralidad de operadores, en especial si son personas de derecho privado.

Respecto a la formalización de estos convenios de colaboración es oportuno citar el estudio realizado por el Grupo de Trabajo creado en el seno del Comité para la Mejora de la Regulación (en adelante, CMR)⁴¹, con relación a la externalización de funciones públicas, particularmente en el ámbito del visado

³⁹ Han de considerarse, así, las normas y exigencias derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estas, como la igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia del mercado interior. Ello, en línea con la doctrina jurisprudencial existente sobre cooperación entre entidades del sector público, donde debe garantizarse que no acaba falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados.

⁴⁰ Se reproducen por su interés algunas consideraciones efectuadas por el Consejo de la CNMC sobre la figura de los convenios en su informe IPN 88/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, donde aboga por un uso restrictivo y excepcional por los siguientes motivos:

“En primer lugar, por la ausencia de tensiones competitivas de este instrumento, al no existir posibilidades de ofertas alternativas, junto a su insuficiente publicidad. En segundo lugar, debido a los problemas de información asimétrica existentes que favorecen al operador privado mejor situado o con mayor capacidad de capturar al decisor, en posible detrimento de los intereses de la entidad local y, aún en mayor medida, de los consumidores y usuarios. En tercer lugar, su excesiva discrecionalidad tampoco es favorecedora de la competencia. Adicionalmente, en numerosas ocasiones, los convenios incorporan contraprestaciones económicas o en especie, no directamente relacionadas con el objeto principal del convenio, las cuales pueden distorsionar la competencia en diversos sectores o mercados como, a modo de ejemplo, la construcción de instalaciones deportivas, la prestación de servicios deportivos, culturales, guarderías, oferta turística, atención a la tercera edad, etc. Por último, el coste anual de mantenimiento y reparación de las mencionadas contraprestaciones, cuando éstas se hayan concretado en instalaciones o inmuebles, detrae sistemáticamente recursos económicos de las entidades locales, distorsionando de forma adicional la competencia en diversos mercados, así como condicionando la prestación de distintos servicios locales.

No obstante, lo indicado, cuando de forma excepcional se recurra al convenio, las administraciones locales deben ser especialmente cautelosas para que estos no generen exclusivas innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias”.

⁴¹ Este Comité fue creado por la disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Funcionaba en Pleno, en Comisión Local y en grupos de trabajo creados al efecto. Los fines del Comité eran los siguientes:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 28/65	



colegial de trabajos profesionales. En éste se evaluó la necesidad y proporcionalidad de externalizar funciones públicas, considerando su utilidad, costes y posibles efectos sobre la competencia.

Dicha labor se plasmó en el documento *Recomendaciones del Comité para la Mejora de la Regulación en materia de requisitos vinculados a la exigencia de presentación de trabajos profesionales sometidos a visado colegial* (de 29 de septiembre de 2011), en el que se estableció que, antes de optar por la externalización, las Administraciones Públicas deben evaluar distintas alternativas y priorizar aquellos mecanismos que minimicen cargas a los ciudadanos y fomenten la libre competencia. Se propone el siguiente orden de preferencia en los mecanismos de externalización:

1. Contratación pública y sistema de autorización;
2. Convenio de colaboración;
3. Encomienda de gestión y delegación de competencias.

Destacó, asimismo, la importancia de definir claramente las tareas a externalizar, establecer criterios de idoneidad y garantizar la calidad e independencia de las funciones externalizadas mediante mecanismos de supervisión.

En consecuencia, se debe elegir el instrumento que tenga en cuenta adecuadamente las implicaciones para la competencia efectiva derivadas de su adopción, en aras de adoptar un modelo regulatorio alineado con los principios de transparencia, concurrencia, no discriminación y de salvaguarda de la libre competencia.

Para ello, el uso de los convenios de colaboración debe estar debidamente justificado, ser proporcionado y garantizar la libre competencia. Es fundamental evitar su formalización con una única entidad o con un número reducido de ellas, salvo que existan razones fundadas que lo justifiquen. Asimismo, se recomienda que el contenido de los convenios pueda beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes. A tal efecto, es conveniente evitar su firma exclusiva con una sola organización o Colegio Profesional e incluir cláusulas de adhesión claras, sencillas y no discriminatorias, que permitan la incorporación de nuevos firmantes que en un futuro deseen sumarse.

Los motivos expuestos llevan a este CCA a recomendar una revisión procompetitiva del precepto, para no propiciar un recurso a las encomiendas y convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general y de la libre competencia.

-
- La adopción de criterios para promover la mejora del entorno económico mediante la aplicación de los principios de buena regulación, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados.
 - La cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.
 - El seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Sus funciones han sido asumidas por la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 29/65	



6.3.7. Cesión temporal de espacio para el desarrollo de actividades que den acceso a incentivos económicos [artículo 14.2.c)]

El contenido del artículo 14.2.c) induce a considerar que la cesión de espacios y el desarrollo de actividades industriales u otras conexas en éstos tiene como finalidad última el acceso a incentivos económicos, en vez de contribuir al objetivo general de la norma de impulsar la implantación de un nuevo modelo de espacios productivos para Andalucía.

Se insiste en recordar en este punto que las ayudas son herramientas útiles, pero en su otorgamiento deben respetarse los principios de necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión. Es decir, deben obedecer a la necesidad de satisfacer un fallo de mercado o un objetivo de interés general (necesidad), ante los que la ayuda es la medida más adecuada (adecuación), en comparación con otras políticas públicas (como los impuestos o la regulación, por ejemplo), o con soluciones dentro del mercado, incluida la posibilidad de no intervención.

Además, los beneficios del régimen de ayudas (dada la magnitud del fallo de mercado o del objetivo de interés general perseguido) deben superar sus efectos negativos (proporcionalidad) y el diseño elegido del esquema debe minimizar dichos efectos (mínima distorsión), teniendo en cuenta las posibles alternativas disponibles.

Estas cautelas en la concesión de ayudas públicas se explican por sus potenciales impactos negativos en la competencia, la eficiencia y las finanzas públicas, por lo que deben tener una justificación sustentada en un fallo de mercado o en el objetivo de interés general que pretende abordar.

6.3.8. Firma de convenios de colaboración con organizaciones representativas de intereses profesionales y la extensión de sus efectos a las personas o entidades colegiadas o asociadas [artículo 15.4.a)]

El artículo 15.4.a) contempla la posibilidad de que las Administraciones públicas con competencias sobre espacios productivos formalicen convenios “con las instituciones y organizaciones más representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales, incluyendo las organizaciones corporativas de las profesiones oficiales colegiadas”.

El precepto establece expresamente que tales convenios puedan “extender sus efectos” a las personas o entidades colegiadas, asociadas o miembros de dichas instituciones, siempre y cuando las personas o entidades interesadas suscriban “un documento individualizado de adhesión al convenio”, en el que se recoja expresamente la aceptación de su contenido íntegro.

Este contenido regulatorio entraña tres tipos de restricciones a la competencia.

- El recurso a los convenios conlleva la prestación de servicios y la satisfacción de intereses generales que se sustraen a procedimientos de competencia competitiva. Quedan fuera, por lo tanto, de las reglas generales de la contratación pública, como ya se ha expuesto en el epígrafe

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 30/65	



anterior, por lo que deben ponderarse cuidadosamente los riesgos y costes de fomentar en la norma su formalización.

- Estaría privilegiando a determinadas instituciones y organizaciones de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales en base a una circunstancia subjetiva, como es su mayor representatividad en el sector de que se trate. Ello supone una afectación al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

También es importante considerar que, si en la firma del convenio se otorga prioridad o exclusividad a los Colegios profesionales en la prestación de ciertos servicios, se podría excluir del mercado a otros operadores públicos o privados. Además, esto podría eliminar las condiciones de competencia entre los diferentes Colegios Profesionales, ya sea en función de la materia o especialidad o del ámbito territorial, con el posible riesgo de propiciar un reparto geográfico de mercado.

- La previsión de extender los efectos a las personas o entidades colegiadas, asociadas o miembros de dichas instituciones implica, por añadidura, dejar fuera de tales negocios jurídicos a otros operadores económicos tal vez no colegiados, asociados o miembros de dichas instituciones. Conlleva, por lo tanto, a limitar el acceso de otros operadores en contra de los principios de concurrencia, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia.

Nótese que la aplicación de este precepto puede generar ventajas a favor de las entidades y operadores económicos que suscriban los convenios e, incluso, puede generar un efecto de expulsión de otros no adheridos.

Por todo lo anterior, este CCA recomienda reconsiderar su redacción para evitar los riesgos y costes en términos de competencia y eficiencia que comporta para los intereses generales perseguidos por la norma.

6.3.9. Sobre la firma de convenios de colaboración con personas o entidades por su localización geográfica o su red comercial [artículo 15.4.b)]

El artículo 15.4.b) prevé la posibilidad de que las Administraciones públicas con competencias sobre espacios productivos firmen convenios con personas o entidades que “por su localización geográfica o red comercial” pueda ayudar a la consecución de los fines perseguidos “por la actividad de fomento de la Administración”.

Con independencia de los riesgos y costes de la figura de los convenios, ya expuestos en epígrafes anteriores, cabe alertar de que el precepto encierra una limitación geográfica a la competencia, es decir, una barrera de entrada, que opera como mecanismo de protección y privilegia a ciertos operadores meramente por su proximidad y no por la calidad de sus servicios o la bondad de sus precios.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 31/65	



En términos de competencia, dicha previsión puede suponer una restricción, al otorgar ventajas a los operadores económicos con redes comerciales establecidas, esto es, a los incumbentes en detrimento de los potenciales oferentes, distorsionando el funcionamiento competitivo del mercado.

La regulación que se plantea, por los motivos expuestos, afectaría asimismo al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Desde la óptica de la unidad de mercado, conviene recordar que el artículo 3 de la LGUM, relativo al principio de no discriminación, establece que:

- “1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.
2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.”

Asimismo, el artículo 18.2.a).1º de la LGUM dispone:

- “Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. (...)
2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:
 - a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:
 - 1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.
 - 2.º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.
 - 3.º Que el operador haya tenido que estar inscrito en un registro de dicho territorio durante un determinado periodo de tiempo.
 - 4.º Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.
 - 5.º Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 32/65	



Por lo tanto, se aconseja que reconsidere revisar el texto del artículo 15.4 b) para evitar la inclusión de restricciones indebidas a la competencia, asegurar la neutralidad competitiva y su adecuación a la LGUM.

6.3.10. Catálogo de entidades proveedoras de soluciones inteligentes y sostenibles (artículo 16)

El artículo 16 establece la creación de un catálogo de empresas integradas dentro del ecosistema industrial que ofrecen soluciones inteligentes y sostenibles. Este catálogo proporcionará información sobre los productos y servicios de estas empresas, sus certificaciones y los proyectos más innovadores o destacados.

La norma asigna a la Consejería competente en materia de industria la responsabilidad de elaborar y mantener este catálogo, que tendrá un carácter informativo y no administrativo. Y se dispone que su alcance, acceso y vigencia se definirán en un futuro reglamento.

Este catálogo público de empresas es un instrumento dirigido a aumentar la transparencia en el mercado, pero su establecimiento no está exento de riesgos anticompetitivos.

En primer lugar, téngase en cuenta que en el APL no se determina la forma ni el alcance que va a tener dicho catálogo, lo cual no es baladí desde la óptica de competencia. Bajo la regulación prevista cabría que se pudiera perfilar de muy distinta forma (*vgr.* como un registro de operadores económicos o una plataforma de intercambio entre competidores). En tal sentido, cabe advertir que en dicho artículo 16 no se ha incluido una mención explícita a la obligación de respetar la normativa de defensa de la competencia.

En segundo lugar, la intervención del sector público mediante este catálogo, respaldado por la Junta de Andalucía, puede otorgar a las empresas incluidas en el mismo una ventaja competitiva significativa frente a aquellas que no lo están, especialmente si la inclusión se percibe como una certificación o aval público. Esto podría distorsionar el mercado, favoreciendo a ciertas empresas sin una justificación objetiva, afectando a la neutralidad competitiva.

En tercer lugar, si la difusión de los datos de este catálogo público afecta a información empresarial sensible sobre patentes, inversiones en I+D, o proyectos en desarrollo de nuevas tecnologías, lanzamientos de productos, o planes de expansión, entre otros, esta publicidad puede reducir la incertidumbre del mercado y propiciar comportamientos de coordinación entre operadores, mediante alineamientos a las estrategias o decisiones de sus rivales sin necesidad de acuerdos directos o bien mediante pactos colusorios. Otro riesgo es que los grandes operadores pueden usar la información del catálogo para identificar y vigilar a nuevos entrantes o *startups* innovadoras, anticipándose a su crecimiento y diseñando estrategias para bloquear su expansión. Precisamente, la industria tecnológica y el sector energético son mercados en los que estos riesgos de conductas anticompetitivas son mayores.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 33/65	



Además, esta transparencia puede propiciar que disminuyan los incentivos a la innovación. La incertidumbre es un factor clave en la competencia. Si un catálogo revela información sensible sobre avances tecnológicos de otras empresas, los competidores podrían evitar la competencia en innovación y, en su lugar, esperar a que un líder tecnológico desarrolle un nuevo producto para luego imitarlo.

En cuarto lugar, aunque las empresas son responsables de la información proporcionada, del artículo 16.3 se infiere que la Consejería dispone de la facultad de verificar y controlar la información. En el ejercicio de tales comprobaciones podrá aprobar o rechazar la inclusión de empresas, lo que podría dar lugar a decisiones que afecten la igualdad de oportunidades entre competidores.

Por último, al ser el catálogo un instrumento de difusión que contará con el visto de la Junta de Andalucía, otorgando un plus de fiabilidad a los operadores económicos que figuran en el mismo, su procedimiento de solicitud tendría que ser transparente, no discriminatorio y respetar la libre competencia.

Por todo ello, y al no figurar en la MAIN una justificación de la citada medida, resulta procedente que el órgano directivo tramitador de la norma reevalúe el contenido de esta disposición normativa y sopesa su posible eliminación, dado que en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 LGUM), no se aprecia cuál es su vinculación con una RIIG de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

6.3.11. Ventajas para entidades participantes en la gestión y fomento de los espacios productivos (artículo 17)

El artículo 17.1 ordena que las convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva dirigidas a municipios andaluces para mejorar las infraestructuras, dotaciones o servicios en los espacios productivos incluyan criterios de puntuación que beneficien a aquellos adheridos a la “Red de Ciudades Industriales” (hasta un 20%).

La medida propuesta puede generar desequilibrios en la política pública, dado que provoca diferencias en el tratamiento de operadores dentro del mismo sector y región. En concreto, los condicionantes territoriales determinan que se beneficie más a unos espacios productivos y a sus operadores por estar ubicados en un municipio adherido a la “Red”.

Estas asimetrías pueden influir en el valor de sus activos e inmovilizado y limitar el acceso equitativo a los recursos de la política industrial.

Así, en lugar de fomentarse una distribución eficiente de las ayudas, el criterio territorial de pertenencia a la “Red” podría convertirse en un factor determinante, en detrimento de la eficiencia en

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 34/65	



la asignación de los recursos de la política industrial y el efecto incentivador que deben tener las subvenciones⁴².

La regulación eficiente requiere que las normas que afectan al acceso y ejercicio de actividades económicas sean necesarias y proporcionadas.

Además, en aras del principio de neutralidad competitiva debe establecerse un marco que garantice unas condiciones de competencia objetivas y no discriminatorias para todos los operadores.

Por todo ello, el centro proponente debe evaluar el impacto de la medida recogida en el artículo 17.1 sobre la libre competencia, a fin determinar su grado de adecuación a la razón de interés público perseguida y su proporcionalidad con respecto al objetivo de interés público que se pretende proteger, en aplicación del artículo 5 de la LGUM.

Con respecto a la previsión normativa del artículo 17.2, igualmente se trata de una medida susceptible de distorsionar la dinámica competitiva en el mercado.

Dicho precepto reconoce el otorgamiento de ventajas comparativas derivadas de la aplicación de ciertas exenciones fiscales a las empresas o entidades ubicadas en los polígonos industriales que participen en los mecanismos de colaboración público-privada previstos en el proyecto normativo, frente a “otras ubicadas” en polígonos industriales no adheridos.

La neutralidad competitiva es un principio fundamental de la política de competencia según el cual, las empresas deben competir en función de sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas por parte del Estado. En otras palabras, se deben garantizar reglas equitativas para todos los operadores.

Además, no debe olvidarse que, en ocasiones en algunos casos, los operadores económicos ofrecen un escaso margen de intervención sobre las iniciativas de las entidades locales o la entidad gestora. Bajo esos condicionantes, en ciertos casos no podrán acceder a las exenciones regulatorias previstas y, por ende, tendrán que afrontar mayores costes (*vgr.* si su municipio no participa en los mecanismos de colaboración previstos en la norma).

Debe tenerse en cuenta, además, que el régimen de ayudas que la Consejería instaure habrá de adecuarse a las disposiciones y principios establecidos en la LGUM. Los requisitos para el otorgamiento de la ayuda propuesta en cada convocatoria en ningún caso podrían ser desproporcionados en

⁴² La CNMC recuerda en su *Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas* (con referencia PRO/CNMC/001/16), que la concesión de tales incentivos constituye una forma de intervención en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento en los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anticompetitivas y perjudicando el bienestar económico general. Este documento constituye una herramienta imprescindible que los órganos concedentes de las subvenciones deberían tener en cuenta a la hora de diseñarla, no sólo para analizar el impacto real de las futuras acciones de fomento que pretendan arbitrar, sino para evaluar los mecanismos y líneas de subvención ya establecidos.

También pueden resultar útiles las *Recomendaciones a los poderes públicos por una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, editadas igualmente por la CNMC, que contienen treinta principios estructurados en tres decálogos para una intervención pública pro competitiva en el ámbito de la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 35/65	



relación a la finalidad perseguida, además de estar debidamente justificados. Tampoco deberán disponerse condiciones discriminatorias o prohibidas por el artículo 18.2 de dicha ley.

En tal sentido, el CCA ha analizado en múltiples Informes los requisitos establecidos en contra del artículo 18.2 de la LGUM, advirtiendo sobre aquéllos que podrían generar discriminación territorial en el acceso a recursos públicos.

Tras la reforma operada en la LGUM por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, sobre creación y crecimiento de empresas, la imposición de requisitos territoriales podría no considerarse discriminatoria, siempre que las autoridades competentes justifiquen que estos requisitos están ligados a políticas de fomento de la actividad económica. No obstante, tales requisitos deben cumplir en todo caso con los principios de necesidad y proporcionalidad.

En esta misma línea, la CNMC señala, en su documento G-2021-01 ya citado, con relación al establecimiento de requisitos de índole territorial en las ayudas, que “[s]alvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento”.

Por ello, para minimizar el impacto de las medidas de fomento previstas en la norma sobre la competencia efectiva, este Consejo recomienda que la concesión de ayudas públicas se sujete a criterios pro competitivos, garantizando la publicidad, transparencia y facilitando la participación del mayor número de operadores, especialmente pymes. Además, se debe evitar cualquier requisito que no esté justificado ni sea proporcionado, en particular aquellos que puedan considerarse prohibidos por la LGUM.

Por último, dado que los instrumentos de fomento irán materializándose conforme se vayan convocando las distintas ayudas, los órganos concedentes a la hora de definir las bases reguladoras deberán analizar su compatibilidad con la normativa de la Unión Europea sobre ayudas de Estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

En este sentido, la Consejería de Turismo y Acción Exterior, a través de su Secretaría General de Acción Exterior, es la responsable de asesorar e informar a los órganos de la Junta de Andalucía sobre el Derecho de la UE, especialmente en la tramitación de expedientes relacionados con ayudas de Estado.

Por su parte, la Secretaría General de Financiación Europea de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, sería el órgano de referencia para la coordinación en relación con el seguimiento de la ejecución de Fondos Europeos y en general para la dirección, impulso, coordinación y seguimiento de la política relativa a la financiación europea de la Junta de Andalucía.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 36/65	



6.3.12. Ciudad compacta (artículo 21.2)

Del artículo 21.2 se infiere un mandato dirigido a los municipios, instándoles a que ajusten las regulaciones urbanísticas, con la finalidad de que las instalaciones industriales que ya existen dentro de la ciudad puedan adaptarse al desarrollo urbano sin ser desplazadas. Se enfatiza la necesidad de equilibrar la densificación urbana con la sostenibilidad, preservando el carácter compacto de la ciudad.

Además, se busca fomentar la regeneración de áreas urbanas que podrían destinarse a actividades industriales que no sean contaminantes y que sean compatibles con la vida en la ciudad. Para lograrlo, se plantea el uso de incentivos y políticas económicas y fiscales que promuevan este tipo de desarrollo.

Desde la óptica de la competencia y la mejora de la regulación, este Consejo ha efectuado el análisis de estas medidas de incentivos y política fiscal con ocasión de los preceptos concretos en los que se observa la materialización de esta previsión normativa. Como cuestión de mejora técnica, señalar que el empleo de la expresión “matizar las exigencias urbanísticas” dentro del citado precepto puede plantear dudas interpretativas sobre su alcance o significado concreto. Ha de recordarse, en este sentido que, para asegurar que las normas sean fácilmente aplicables y ejecutables, debe procurarse que la redacción sea lo más clara y precisa posible, para no generar incertidumbre, afectando las decisiones de inversión de las empresas, especialmente las que operan dentro del entorno urbano.

Por ello, se recomienda reconsiderar el tenor del artículo 21.2, en aras del principio de seguridad jurídica.

6.3.13. Procedimiento de clasificación de los polígonos industriales (artículos 24 y 25)

Los artículos 24 y 25 del proyecto normativo regulan los procedimientos de clasificación de los polígonos industriales andaluces, con base en el diagnóstico de sus infraestructuras, equipamiento, tipo de servicios, especialización de sus actividades, innovación, grado de sostenibilidad o disponibilidad de infraestructura digital, entre otros elementos.

Los procedimientos de asignación de los niveles, especializaciones o etiquetas que resulten de aplicación a los polígonos industriales podrán iniciarse de oficio por la Consejería competente en materia de industria o a petición de las entidades locales, las entidades gestoras o los titulares privados de espacios productivos.

La clasificación de los polígonos industriales, por sí misma, no supone una restricción a la competencia. Sin embargo, sí que podría afectar a la libre competencia si limita las oportunidades de implantación o incide en las condiciones de ejercicio de la actividad económica de determinados tipos de empresas u operadores.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 37/65	



Otra observación que cabe efectuar es la relativa a la falta de precisión respecto a los criterios para distinguir los diferentes tipos de polígonos industriales en relación con su nivel de infraestructuras y dotaciones.

Así, en el procedimiento de clasificación no se concretan los criterios que se tomarán en consideración para la clasificación de los polígonos industriales en básicos, avanzados o avanzados excelentes.

Cotejado el APL sometido a informe con la normativa catalana y valenciana que regula esos espacios, se detecta que el artículo 24.1 a) del borrador del APL no establece los parámetros objetivos que definan las dotaciones e infraestructuras básicas que deben cumplir los polígonos industriales en cada categoría. Se reproduce el precepto:

“A efectos de diagnóstico de su situación para la aplicación de los instrumentos contemplados en la presente ley y el impulso de la implantación del nuevo modelo de espacio productivo que se fomenta a través de la misma, los polígonos industriales se clasificarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) En atención al nivel de infraestructuras y dotaciones con que cuentan.
 - 1º. Básico, en tanto que dispone de las especificaciones mínimas que garantizan la implantación de la actividad básica de empresas.
 - 2º. Avanzado, por disponer de un nivel intermedio que incorpora múltiples equipamientos y servicios que incrementan las prestaciones y facilidades en el espacio productivo.
 - 3º. Avanzado excelente, que cuenta con un nivel superior que ofrece un equipamiento y servicios de primera categoría, tanto en el interior del mismo como en su entorno (...).”

Dado que esta clasificación puede tener un impacto significativo en los operadores económicos, se recomienda definir con mayor claridad y precisión las dotaciones e infraestructuras mínimas para cada categoría (por ejemplo, en lo relativo a instalaciones para la lucha contra incendios, accesos, suministros eléctricos de alto voltaje, redes de telecomunicación, sistemas de recogida selectiva y gestión de residuos, planes de seguridad y emergencia, movilidad y transporte sostenible, servicios de restauración y hospedaje, instalaciones comunes de formación o encuentros o cualesquiera otras relevantes).

Si bien el APL prevé un desarrollo reglamentario posterior, este debería enfocarse en definir la metodología para aplicar la clasificación y en abordar aspectos complementarios. En cualquier caso, se valora de manera positiva la previsión incluida en el artículo 24.2, que establece que los criterios y métodos, así como en su caso su actualización o revisión, deberán ser transparentes, objetivos y no discriminatorios.

Por otra parte, el artículo 25, referido al procedimiento para la clasificación, en los apartados 3 y 4 faculta a la Consejería competente en materia de industria a requerir “cuanta información se considere

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 38/65	



necesaria para la comprobación de las condiciones, infraestructuras o elementos que determinen la clasificación de un polígono industrial, así como para su mantenimiento una vez acordada su clasificación”.

La redacción de esta disposición es ambigua y abierta, lo que podría generar incertidumbre para los operadores. Su revisión debería ser considerada por el órgano proponente de la norma, dado que impone obligaciones no solo a municipios y entidades gestoras, sino también a los operadores económicos situados en estos espacios.

Si bien, estas obligaciones pueden estar asociadas al cumplimiento de un requisito normativo y estar justificadas para la resolución eficaz del procedimiento, sin embargo, también implican costes en tiempo, personal y recursos económicos para las empresas, por lo que han de estar justificadas. Estas exigencias, además, pueden traducirse en la necesidad de proporcionar, conservar o generar información de frecuencia y volumen indeterminados sobre sus actividades y producción. Por ello, sería recomendable que se aprovechen las herramientas tecnológicas y utilizar datos ya disponibles en registros administrativos, directorios y repositorios de información.

En conclusión, se recomienda revisar la redacción de los artículos 24 y 25 del APL para mejorar su precisión y garantizar la seguridad jurídica a los operadores económicos afectados.

6.3.14. Proyectos de relocalización industrial y regeneración urbana (artículos 32 y 33)

El artículo 32 aborda los proyectos para relocalizar empresas ubicadas en espacios productivos y de regeneración urbana.

Su objetivo es crear entornos más favorables para empresas ubicadas en espacios productivos que presentan limitaciones en su capacidad de crecimiento y en la dotación de infraestructuras y servicios adecuados.

Además, estos proyectos buscan promover el desarrollo urbano sostenible, conforme al artículo 79 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, que aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía⁴³.

⁴³ Aunque el texto del artículo 32 no proporciona detalles específicos sobre las actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se entiende que éstas deben alinearse con los principios y directrices establecidos en el mencionado reglamento.

Es importante destacar que el referido artículo 79 del Reglamento de la LISTA se refiere a las actuaciones de transformación urbanística de mejora urbana, que incluyen intervenciones destinadas a la revitalización de áreas urbanas consolidadas, fomentando la diversidad funcional y la sostenibilidad. Estas actuaciones buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes y la competitividad de las empresas mediante la rehabilitación de infraestructuras, la mejora de servicios y la promoción de un desarrollo urbano equilibrado.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 39/65	



Por su parte, el artículo 33 regula la tramitación de los procedimientos de relocalización industrial y regeneración urbana, estableciendo que tendrán carácter preferente en cada Administración involucrada.

En concreto, se dispone que el proceso de relocalización industrial se iniciará mediante la celebración de un convenio entre las entidades locales, la entidad de gestión y modernización del polígono industrial o, directamente, con sus agentes económicos o promotores. Además, el precepto dispone que el suelo rústico común que reciba las actividades económicas trasladadas será objeto de nueva urbanización.

En primer lugar, no se nos oculta que esta medida puede tener beneficios en términos de planificación territorial e industrial, promoviendo proyectos que no sólo beneficien a las empresas, sino que también contribuyan al desarrollo urbano sostenible y a la revitalización de las ciudades andaluzas.

Así, desde esta perspectiva, entre los aspectos positivos de la política de relocalización industrial, cabe destacar que la misma puede contribuir a una optimización del uso del suelo, esto es, a una distribución más eficiente de las actividades económicas, facilitando la regeneración urbana en zonas afectadas por saturación industrial. Además, puede fomentar el desarrollo de nuevas zonas productivas, la creación de infraestructuras modernas y facilitar la implantación de nuevas industrias.

Sin embargo, desde la óptica de la competencia, la relocalización forzada o incentivada de empresas puede crear importantes distorsiones en el mercado, incidiendo sobre la libertad de empresa y la estabilidad de los operadores económicos.

En particular, puede vulnerar la libertad de empresa, al restringir la autonomía de decisión de la empresa, que verá limitada su capacidad para decidir libremente sobre aspectos esenciales de su actividad, como la localización de sus operaciones o su inmovilizado. Una relocalización direccionada puede conminar a la empresa a operar en un entorno que puede no ser el más adecuado para sus intereses comerciales.

El traslado puede suponer cargas económicas y operativas no deseadas. Así, puede entrañar barreras de entrada y salida. La relocalización puede ocasionar costes elevados o dificultades operativas, lo que puede conducir a que las empresas más pequeñas puedan quedar en desventaja frente a grandes operadores, que cuentan con mayor capacidad de adaptación.

En tal sentido, las empresas que se trasladen deberán asumir una serie de costes adicionales en infraestructuras para reubicar sus operaciones, lo que puede afectar su liquidez y viabilidad económica. El cambio de ubicación puede impactar igualmente sobre la cadena de suministro de los proveedores, afectar la relación con clientes —lo que impactaría en el rendimiento económico de la empresa— e incluso en el empleo.

También puede propiciar una segmentación del mercado. De este modo, al trasladar industrias a determinadas zonas, se podría incidir sobre la competencia en los mercados locales y regionales, consolidando el dominio de ciertas empresas en detrimento de otras.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 40/65	



Dicha medida puede generar incertidumbre jurídica si no se articula de forma adecuada. Las empresas necesitan un marco legal predecible para planificar sus inversiones y operaciones a largo plazo.

Asimismo, en términos económicos, la política de relocalización supone una intervención en la asignación de recursos que podría afectar al uso eficiente del suelo y de las infraestructuras, generando desequilibrios en la distribución de la actividad económica.

Por todo ello, se recomienda reevaluar el contenido de los artículos 32 y 33, a la luz del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM, habida cuenta de su impacto sobre la competencia efectiva y la libertad de empresa.

Por añadidura, se sugiere tener en cuenta la *Recomendación sobre neutralidad competitiva*, adoptada por el Consejo ministerial de la OCDE el 31 de mayo de 2021, a la que España se halla adherida.

En todo caso, de mantenerse esta medida regulatoria, debe asegurarse que su aplicación en la práctica garantice la libre competencia, minimice el impacto en las empresas, para lo que se dan las siguientes recomendaciones:

- Garantizar que la relocalización no se convierta en una barrera de entrada o salida para ciertos operadores;
- Asegurar la neutralidad competitiva, evitando que ciertos sectores o empresas se beneficien de ventajas en razón a circunstancias no objetivas o transparentes;
- Aplicar criterios claros, objetivos y no discriminatorios para seleccionar las empresas afectadas por la medida;
- Garantizar la transparencia, la seguridad jurídica en el proceso y la participación de los operadores económicos afectados mediante un trámite de información pública y audiencia previa para los propietarios de las actividades económicas afectadas;
- Implementar mecanismos de compensación económica para reducir el impacto financiero en las empresas reubicadas;
- Evaluar el impacto caso por caso, en lugar de aplicar la medida de manera automática o indiscriminada.

En segundo lugar, este Consejo recomienda una redacción más clara y estructurada del artículo 32. Ello, en aras de la seguridad jurídica, y para no propiciar incertidumbre regulatoria.

6.3.15. Efectos de la condición de espacio industrial protegido [artículo 34.3 e) y artículo 35 b)]

El capítulo IV del APL recoge distintos mandatos para la protección de los espacios productivos de alto valor industrial.

El artículo 34 establece las condiciones que deben reunir los distintos ecosistemas industriales para su declaración como “espacio industrial protegido”. La propuesta de declaración la elevará al Consejo de Gobierno la consejería competente en materia de industria e incluirá, entre otros estudios e informes

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 41/65	



una evaluación de los efectos de la declaración sobre los usos existentes y su compatibilidad con la figura del espacio industrial protegido [artículo 34.3 e)].

Ese requisito hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el artículo 35, que establece los efectos de tal declaración.

Entre ellos, cabe destacar especialmente que la norma prevé la posibilidad de determinar las actividades económicas asentadas en los espacios industriales productivos que no son compatibles, para erradicarlas, en el artículo 35.b).

Se reproduce el tenor literal del citado apartado del precepto, por sus implicaciones desde la óptica de la competencia:

“b) Las actividades presentes y consolidadas en el territorio del espacio industrial protegido en el momento de su declaración serán objeto de estudio a fin de determinar las que resulten incompatibles con la gestión y conservación del espacio. En el caso de existir, las administraciones competentes adoptarán, preferentemente mediante acuerdos voluntarios, las medidas necesarias para su eliminación dentro del plazo que se establezca”.

La regulación económica conlleva a veces medidas de intervención administrativa sobre las empresas, creando derechos e imponiendo obligaciones, por ejemplo, para facilitar el desarrollo de determinadas actividades y promover la actividad industrial. Pero dicha actuación debe ser necesaria por RIIG y no debe comportar una desproporcionada restricción de los derechos de los operadores económicos a ejercer libremente su iniciativa económica, eliminándolas en el plazo que se establezca, como propone el precepto.

Si bien, la figura del "Espacio Industrial Protegido" se crea para otorgar una tramitación administrativa preferente a ciertos espacios productivos y con el objetivo de facilitar la implantación de actividades industriales, desde la óptica de la competencia, comporta la introducción de restricciones a la libertad de empresa, en la medida en que puede tener como efecto limitar el libre acceso y el libre ejercicio de las actividades económicas.

Mediante su declaración se establecen condiciones que pueden limitar la libertad de decisión de los operadores económicos y que actúan como barreras de entrada para las empresas que no alcancen los umbrales exigidos o cuyas actividades sean declaradas como incompatibles, condicionando, por tanto, la configuración de la oferta industrial.

Por ello, se ha de evaluar el precepto para determinar si está debidamente justificado, aplicando el test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM. Esto implica que la medida debe estar fundamentada en una RIIG conforme al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (necesidad) y guardar relación con dicha RIIG (idoneidad). Además, la restricción a la actividad económica deberá ser proporcionada al objetivo que se busca alcanzar. No debe existir una alternativa menos restrictiva que logre el mismo objetivo con menor incidencia en la actividad económica y en la libertad de empresa.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 42/65	



En aplicación del principio de necesidad, toda restricción a la libre iniciativa económica debe quedar justificada en alguna razón de las definidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Además, las medidas que se establezcan deben ir encaminadas a proteger unas razones de interés general concretas y determinadas, de manera que exista una clara relación de causalidad con el objetivo de interés general perseguido, el cual, además, no debe estar protegido por otros ámbitos regulatorios para evitar la generación de duplicidades, como pudieran ser en este caso los instrumentos de índole puramente urbanística, como el planeamiento urbanístico el cual, entre otros, prevé las reservas de suelo para uso industrial.

En consecuencia, pueden invocarse como RIIG que justifiquen la necesidad de entre las citadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Las razones de interés general aludidas no pueden entrañar razones que, directa o indirectamente, supongan una “planificación económica” para limitar la entrada o el número de operadores económicos, dado que estas razones de índole económica no tienen la consideración de RIIG.

También debe garantizarse el principio de proporcionalidad, de manera que cada una de las condiciones que se exijan garantice la protección de la RIIG invocada, entorpeciendo lo menos posible la libertad de empresa.

En aplicación de dicho principio, se requiere un análisis de alternativas u opciones de regulación y una ponderación, por parte del regulador, del grado necesario de protección de la RIIG invocada, teniendo en cuenta la distorsión de la actividad económica que se estará causando.

Por otra parte, no se ofrecen los criterios claros, concretos y precisos para la declaración de su compatibilidad con la figura del espacio industrial protegido, con capacidad para impedir la implantación de un operador en una ubicación o área geográfica concreta o incluso llegando a expulsar a una empresa que actualmente está desarrollando su actividad económica.

Se corre el riesgo de que el regulador haga primar los intereses de los operadores económicos que sí cumplen los objetivos que se pretenden alcanzar con la declaración de espacio industrial protegido frente a otras iniciativas empresariales asentadas, a los que se coloca en una posición de desventaja.

Por todo ello, los criterios para declarar su compatibilidad han de estar debidamente justificados por RIIG y ser difundidos de manera clara, concreta y precisa para evitar cualquier margen de discrecionalidad.

Por último, se sugiere que el artículo 35 incluya una referencia explícita, similar a la del artículo 29.2 del APL de Industria y Autonomía Estratégica, para dejar claro que el reconocimiento de un espacio industrial protegido no puede ir en contra de la normativa de defensa de la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 43/65	



6.3.16. La preferencia en el uso del agua [artículo 35.e) y Disposición adicional quinta]

El artículo 35 establece los efectos jurídicos de la condición de “Espacio Industrial Protegido”, otorgándole prevalencia sobre cualquier otra normativa sectorial mediante los acuerdos declarativos correspondientes.

Uno de los efectos más relevantes de esta regulación es que confiere a estos espacios preferencia en el uso del agua, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2010, de Aguas para Andalucía. En concreto, se priorizan los usos industriales dentro de la categoría establecida en la letra c) del artículo 23.2, que recoge:

“Usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo”.

La Ley de Aguas determina, además, que la priorización de usos dentro del nivel correspondiente a la letra c) en la escala de preferencia “se establecerá en función de su sostenibilidad, el mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía”.

La Ley 9/2010 incluye una previsión normativa para que reglamentariamente se establezca el procedimiento “para la determinación del orden supletorio de prioridad de usos en actividades económicas, que garantizará la audiencia a los usuarios interesados y a las organizaciones que los representen”.

Igualmente, establece que el plan hidrológico “fijará las condiciones y requisitos necesarios para la declaración de utilidad pública o interés social de las distintas clases de uso del agua, a efectos de la expropiación forzosa de los aprovechamientos de menor rango en el orden de preferencia que para cada sistema de explotación de la demarcación hidrográfica se haya determinado en el plan hidrológico”.

La modificación prevista en el artículo 35 concedería automáticamente a las industrias de los espacios protegidos una ventaja en el uso del agua frente a los usos agrarios y otras industrias no incluidas en su perímetro, es decir, frente a otros operadores económicos, cuyas actividades pueden verse afectadas, por lo que la restricción debe justificarse basándose en una RIIG.

Dado el potencial impacto en distintas actividades económicas, este CCA recomienda, además, que la alteración en la prevalencia de usos no se automatice y evalúe en cada caso el impacto en otras actividades igualmente legítimas y, en todo caso, garantizando la audiencia de los operadores interesados que puedan verse perjudicados.

Las recomendaciones efectuadas son aplicables al artículo 66.b).4, sobre los efectos de la declaración de proyecto tractor de la industria en Andalucía.

Idénticas cautelas cabe efectuar sobre la Disposición final quinta del proyecto normativo, que modifica la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, precisamente para que dentro los usos

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 44/65	



industriales se consideren preferentes los de los espacios industriales protegidos y los de los proyectos tractores de la industria de Andalucía.

6.3.17. Régimen de incentivos económicos y fiscales favorecido [artículo 35.f)]

El artículo 35.f) establece que las iniciativas empresariales que se desarrollen o tengan previsto hacerlo en los espacios industriales protegidos se beneficiarán del régimen de incentivos económicos y fiscales favorecido que prevé el APL.

Como ya se ha expuesto en otro epígrafe, la concesión de ayudas públicas constituye una forma relevante de intervención del sector público en la economía. En la medida en que estén correctamente diseñadas, pueden favorecer la consecución de objetivos de interés público. Pero para que sean efectivas, deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones que perjudiquen la libre competencia.

En este punto conviene recordar que las ayudas públicas deben generar un efecto incentivador. La ausencia de este efecto sería un indicio de la existencia de pérdidas irre recuperables de eficiencia.

La mera implantación de una empresa en un espacio industrial protegido no debe ser el elemento determinante en el diseño de las ayudas y que automatice su otorgamiento, ya que puede alterar la dinámica competitiva del mercado, ocasionando desventajas a competidores industriales de similares características no ubicados en los espacios protegidos.

En particular, ha de tenerse en cuenta que la redacción actual del precepto entraña una restricción geográfica en el diseño y otorgamiento de los incentivos. Ello, dado que concedería una ventaja selectiva al beneficiario, que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad frente a otros operadores no instalados en tales espacios.

Por tal motivo, se recomienda evaluar la citada previsión conforme a los principios de regulación económica eficiente y favorecedores de la competencia (necesidad, proporcionalidad, mínima restricción competitiva, no discriminación, entre otros). Y habrá de considerar también su afectación al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Asimismo, desde la óptica de la unidad de mercado, ha de tenerse en cuenta que el artículo 3 de la LGUM reconoce el principio de no discriminación; y el artículo 18.2.a).1º de la LGUM enumera las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, debido a su carácter discriminatorio.

Por todo ello, este Consejo recomienda evaluar el impacto del artículo 35.f) desde la óptica de los principios de buena regulación económica.

A estos efectos, cabe recordar que, además de las ayudas, la intervención pública puede materializarse a través de otros instrumentos que también pueden contribuir a la consecución de los objetivos previstos en la norma. Estos mecanismos, con un enfoque más horizontal, no se centrarían

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 45/65	



predominantemente en la concesión de incentivos a empresas ubicadas en espacios protegidos, sino que pueden enfocarse en la adopción de medidas como la provisión de infraestructuras, la formación, o el impulso a la investigación y el desarrollo, entre otras.

Otros elementos que este CCA recomienda tener en cuenta es completar la regulación de las ayudas prestando especial atención, en las futuras bases reguladoras de las convocatorias, a los siguientes aspectos: que los perfiles de los beneficiarios no sean restrictivos, permitiendo y fomentando la concurrencia de las pymes; que los criterios de selección sean claros y estén bien definidos; que se utilicen indicadores óptimos para medir el desempeño durante y *ex post* de los proyectos que adquieran este estatus; y que se precisen mecanismos identificadores de riesgos y amenazas para la competencia.

6.3.18. Incentivos para el acceso a bienes inmuebles de uso industrial (artículo 49)

El artículo 49 regula la posibilidad de que los órganos competentes de las administraciones públicas andaluzas aprueben programas de incentivos para el acceso al suelo u otros bienes inmuebles de su titularidad, que incluyen la posibilidad de arbitrar bonificaciones en el precio de venta, la adjudicación en derecho de superficie con opción de compra o el establecimiento de derechos de adquisición preferente. Estas medidas podrán dirigirse a las personas titulares de las parcelas colindantes.

Según el precepto, podrán ser beneficiarios de estos programas de incentivos las actividades industriales o servindustriales, incluyendo las empresas de nueva creación y las pymes que tengan la consideración de innovadoras.

Este CCA considera, con carácter general, que el otorgamiento de ayudas a la inversión o los costes fijos puede suponer un perjuicio a la competencia a largo plazo, pues afecta a las decisiones de los operadores de entrada y salida en el mercado y puede crear situaciones de desventaja u obstáculos para otros competidores potenciales.

El diseño de las convocatorias que posibiliten el reparto de los fondos se debe efectuar, por ello, con criterios objetivos, públicos y revisables en la asignación e intensidad de la ayuda, delimitando con claridad la parte del proyecto que puede beneficiarse de la ayuda pública en relación con aquella otra que tiene que ser financiada por la propia empresa. Todo ello, en un marco de planificación, además, que se vincule a la política industrial y que describa el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional de apoyo a la inversión de las empresas y articulando, además, un sistema integrado de información con indicadores basado en evidencias, que permita el seguimiento y evaluación de la eficacia y eficiencia de estas iniciativas y su grado de cumplimiento.

Debe tenerse en cuenta que las restricciones a la competencia se originan no sólo imponiendo trabas injustificadas al establecimiento de industrias o a su desarrollo en condiciones básicas de igualdad, sino también, haciendo uso de medidas de naturaleza graciable y acogimiento voluntario, como las ayudas, subvenciones u otro tipo de auxilios que, en el marco de la actual Administración prestacional,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 46/65	



adquieren, junto a su tradicional configuración como medios de fomento, promoción y protección empresarial, una innegable virtualidad como instrumentos de intervención económica, de los que puede hacerse un uso incompatible con las exigencias del mercado único. Esta circunstancia puede ocurrir al propiciar, en mayor o menor grado, la disociación en ciertas zonas o sectores económicos de reglas económicas que han de permanecer uniformes.

Se sugiere que el órgano proponente de la norma sopesa los efectos de este tipo de ayudas para la adquisición y uso del suelo y las sujete a un régimen de transparencia. Adicionalmente, se recomienda que el precepto incluya expresamente que tales medidas de fomento salvaguardarán los principios de regulación económica eficiente y de promoción de la competencia. Ello, para evitar que los requisitos para su otorgamiento sean desproporcionados en relación con la finalidad perseguida, estén debidamente justificados y no sean fuente de discriminación entre operadores económicos.

En aras del principio de neutralidad competitiva, el acceso a las ayudas ha de regirse por unas condiciones que eviten la atribución de ventajas injustificadas a determinadas empresas y fortalezcan de forma indebida su posición en el mercado. Dado que la previsión regulatoria entraña la vinculación territorial de los incentivos, resulta aconsejable que se motive en el expediente.

Por último, se recuerda que, como los instrumentos de fomento previstos se materializarán a medida que se convoquen las distintas ayudas, los distintos órganos concedentes deberán realizar un examen sobre la compatibilidad de sus bases reguladoras con las normas comunitarias reguladoras de las ayudas de Estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Es la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior, a través de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea, la encargada del asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta de Andalucía en materias relacionadas con el Derecho de la Unión Europea y en especial sobre la tramitación de los expedientes de ayudas de Estado.

6.3.19. Programa específico de apoyo [artículo 60.4.d) y e) y 60.6]

El artículo 60 prevé incentivos económicos en el marco del programa específico de apoyo para las personas físicas o jurídicas que realizan actividades industriales o servindustriales y para el desarrollo de las iniciativas empresariales que se desarrollan o fueran a asentarse en los espacios industriales protegidos o formen parte de los proyectos tractores industriales de Andalucía.

Tales incentivos son extensivos a aquellas personas jurídicas, públicas o privadas, que promuevan la implantación y mantenimiento en los espacios productivos andaluces de las actividades, infraestructuras y servicios considerados como esenciales, fundamentales o facilitadores para el desarrollo de los ecosistemas industriales locales.

El órgano proponente remarca en su MAIN que el proyecto normativo no regula de forma directa ninguna actividad económica, aunque incide de manera indirecta en tanto que fomenta, mediante la mejora del entorno empresarial, la productividad del sector industrial, la inversión y la localización.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 47/65	



Esa justificación es, tal vez, no del todo congruente con las previsiones regulatorias de la norma, ya que está contemplando el apoyo directo a las empresas instaladas o que vayan a hacerlo y no sólo a sus espacios productivos.

Los incentivos pueden representar una importante contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía de Andalucía. Sin embargo, el diseño de las ayudas debe permitir que todos los operadores industriales, instalados o no en los polígonos, puedan acceder horizontalmente, en condiciones de igualdad, para no alterar la competencia objetiva entre ellos.

Debe tenerse en cuenta que los operadores instalados o que vayan a instalarse en los espacios productivos se beneficiarán mucho más que cualesquiera otros de todo el espectro de ayudas que se otorguen para la modernización y regeneración de estas áreas industriales, la mejora o desarrollo de los espacios industriales protegidos, el desarrollo de los planes específicos de actuación, los proyectos tractores industriales, e incluso el refuerzo y extensión de las redes de distribución eléctrica y otra infraestructura energética. Es decir, todas las iniciativas de fomento previstas en el APL conceden un tratamiento diferenciado a los operadores económicos, que favorece o privilegia a los radicados en los espacios productivos, afectando a la neutralidad competitiva.

Nótese que, por su propia naturaleza, cualquier ayuda adicional directa que beneficie a ciertos operadores meramente por su ubicación genera una competencia desigual entre quienes reciben el incentivo y los que no. Esto puede llevar a una asignación ineficiente de recursos, favoreciendo a empresas que no necesariamente son las más productivas o innovadoras, sino aquellas que cumplen con el criterio de ubicación.

Otro posible efecto es la creación de barreras de entrada para los nuevos competidores que quieran acceder al mercado desde ubicaciones distintas. Así, estos operadores enfrentarán dificultades para competir con aquellos que reciben ayudas, dado que parten con una desventaja competitiva. Esto puede generar una reducción en la innovación y la eficiencia, ya que las empresas establecidas pueden volverse dependientes de los incentivos en lugar de mejorar su competitividad real.

Asimismo, puede desincentivar a las empresas situadas fuera de los espacios productivos, que al verse en desventaja pueden decidir no expandirse o invertir en otras zonas, afectando el desarrollo equilibrado de la economía. También puede propiciar un efecto de concentración, donde las empresas buscan establecerse en las zonas beneficiadas por incentivos, dejando otras regiones desatendidas.

Se sugiere ponderar esos potenciales efectos, para evitar distorsiones a la competencia y, en su lugar, tratar de garantizar que las ayudas a la inversión sean accesibles a todos los operadores que cumplan criterios objetivos y transparentes y no favorecen a algunos de ellos, meramente por su ubicación. Por tanto, es necesario basar el acceso a estas ayudas en criterios que persigan el crecimiento y el desarrollo tecnológico y la innovación en productos y procesos o dinámicas de colaboración y de responsabilidad social empresarial, para afrontar los grandes retos de sostenibilidad y digitalización, o cualesquiera otros fines de política pública. Se debe evitar, en consecuencia, que las ayudas se puedan

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 48/65	



convertir en fuente de distorsión o efectos adversos para la competencia, la eficiencia económica y la neutralidad competitiva entre operadores.

Además de la evaluación *ex ante* de la necesidad y proporcionalidad de una política que otorga un tratamiento diferenciado a los operadores económicos en función de su ubicación, resulta fundamental que se articule un análisis *ex post*, para medir sus efectos reales en comparación con los objetivos iniciales. Esta evaluación permitirá determinar si la política ha generado beneficios netos o ha producido distorsiones en la competencia.

Similares observaciones caben predicar sobre el artículo 60.6, según el cual los incentivos económicos para la implantación de los proyectos tractores industriales de Andalucía o para la mejora o desarrollo de los espacios industriales protegidos “se podrán articular a través de convocatorias *ad hoc*, delimitadas geográfica y sectorialmente de acuerdo con la correspondiente declaración de proyecto tractor de la industria o espacio industrial protegido”.

La delimitación geográfica del ecosistema industrial beneficiario de las ayudas puede afectar la competencia e impedir la participación de empresas de fuera del área definida. Dado que la delimitación geográfica dependerá de la ubicación de la empresa principal o tractora, puede correrse el riesgo de que la ayuda favorezca exclusivamente a operadores locales orientados al suministro de los bienes y servicios intermedios requeridos, en contra del principio de no discriminación e igualdad en el acceso a las ayudas.

El diseño de las subvenciones no debería permitir que otros operadores andaluces ubicados fuera de estas áreas encontraran barreras adicionales para integrarse en las redes de la industria auxiliar.

Los riesgos observados son extensibles al artículo 60.10, por lo que las bases reguladoras de las ayudas específicas dirigidas a operadores ubicados en núcleos rurales en riesgo de despoblación deben orientarse a alcanzar fines de interés general y no sustituir inversiones que las empresas harían de todas formas. Es decir, deben enfocarse en generar objetivos de arraigo, sostenibilidad, innovación, digitalización, entre otros, evitar la recurrencia en su otorgamiento y desactivar otros riesgos perniciosos asociados.

6.3.20. Procedimiento, contenido y efectos de la declaración de un proyecto tractor [artículos 65.5.d) y 66 a) 2º, 66 a) 3º, y 66 a) 4º.]

El artículo 65 regula el procedimiento de declaración de un proyecto tractor.

La declaración de proyecto tractor, que acuerda la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, a propuesta de la Consejería competente en materia de industria, incluirá de manera expresa entre sus determinaciones la delimitación sectorial y la delimitación geográfica del proyecto tractor.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 49/65	



Desde el punto de vista de la promoción de la competencia, esta delimitación geográfica del proyecto tractor puede restringir el acceso a los beneficios perseguidos por la norma a determinados operadores y, en consecuencia, excluir a operadores dedicados al suministro de los bienes y servicios intermedios que no se encuentren en el radio de acción del proyecto tractor.

Esto puede generar diferencias competitivas que el órgano proponente debe analizar desde el punto de vista de su congruencia con la normativa sobre promoción de la competencia y de garantía de la unidad de mercado.

Ese análisis debe extenderse a algunos de los efectos de la declaración del proyecto tractor:

- La declaración de utilidad pública o de interés social del proyecto tractor y de sus infraestructuras asociadas y, en su caso, de las necesidades de la industria auxiliar del proyecto tractor a los efectos expropiatorios. También, la prevalencia sobre otras utilidades públicas, así como la necesidad y la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados y el reconocimiento al sujeto promotor del proyecto de la condición de beneficiario de la expropiación.
- La imposición o la ampliación de servidumbre de paso para las vías de acceso al espacio productivo en el que se ubique el proyecto tractor y de sus infraestructuras asociadas y, en su caso, la industria auxiliar del proyecto tractor, las líneas de transporte y distribución de energía y las canalizaciones de líquidos o gases, en su caso, de conformidad con la normativa que las regule.
- La fuerza vinculante de las determinaciones contenidas en la declaración de proyecto tractor para las administraciones públicas y los particulares, que prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente.

La prevalencia sobre otras utilidades públicas, con la posibilidad expropiatoria de bienes, puede afectar a operadores económicos a los que se privaría de la opción de negociar más allá del procedimiento legal establecido.

La subordinación del planeamiento urbanístico y la normativa vigente a la declaración del proyecto tractor puede, por su parte, generar inseguridad jurídica para operadores económicos con intereses preexistentes en la zona y limitar la capacidad de adaptación de los obligados a desplazarse.

Este Consejo recomienda revisar la redacción de los preceptos analizados en este epígrafe, para determinar su necesidad, proporcionalidad e impacto en el funcionamiento competitivo del mercado.

Además, se sugiere que el artículo 66 incluya una referencia explícita, similar a la del artículo 29.2 del APL de Industria y Autonomía Estratégica, para dejar claro que la declaración de proyecto tractor no puede tener unos efectos que vayan en contra de la normativa de defensa de la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 50/65	



6.3.21. Gestión y modernización de los espacios productivos (Título V)

Las Entidades de Gestión y Modernización son figuras jurídicas introducidas por el APL con el objetivo de mejorar la gestión y promoción de las áreas industriales. Estas entidades buscan profesionalizar la administración de los polígonos industriales mediante la colaboración público-privada, involucrando tanto a propietarios como a administraciones locales. Asimismo, persiguen una gestión más eficiente de los servicios comunes, lo que redundará en mejores infraestructuras y mantenimiento de las áreas industriales.

El proyecto normativo prevé la pertenencia voluntaria para los propietarios y usuarios de terrenos dentro del área industrial, aunque cabe considerar que la adhesión de los operadores facilita su acceso a algunas de las iniciativas de fomento diseñadas.

Entre las funciones que deben prestar, figura la prevista en el artículo 75 e), que establece la obligación de disponer de un servicio de seguridad y limpieza en los polígonos industriales que no estén cercados o tengan actividad nocturna de ocio o comercial. Tal previsión debe entenderse como una carga, trasladada a los operadores por los poderes públicos, a los que cabe provisionar los servicios esenciales y básicos previstos en la normativa de régimen local. Dado que conlleva costes específicos, es crucial que esas obligaciones estén claramente definidas y sean transparentes y no discriminatorias.

Por otra parte, en aras de la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, se sugiere modificar la redacción de la letra n) del mismo artículo 75, que identifica como función de las entidades gestoras la de colaborar con todas las Administraciones públicas en el ejercicio de las funciones públicas que tengan incidencia en el polígono industrial, entre ellas, las de promoción exterior y atracción de inversiones.

El ejercicio de funciones públicas supone la realización de actividades o competencias que son propias de las Administraciones Públicas, en el marco de su deber de garantizar el interés general y el cumplimiento de la legalidad. Puesto que tienen lugar para regular, controlar y garantizar el cumplimiento del interés general, con base en el principio de legalidad y bajo mecanismos de supervisión y control en ocasiones incluye actos de *impérium*, tal vez esa colaboración tenga más que ver con el cumplimiento de fines de interés general o de servicio público, orientados a la promoción exterior y la atracción de inversiones.

El órgano proponente de la norma debe también ponderar los efectos de la previsión regulatoria del artículo 79.2, según la cual constituye una obligación de los sujetos integrantes de la entidad de gestión y modernización mantener en buen estado de conservación sus inmuebles, en términos que no perjudiquen a la entidad o a otras personas propietarias, arrendatarias, ocupantes o usuarias del espacio productivo.

Sobre este particular debe recordarse que la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) ya obliga a los propietarios a mantener los inmuebles en

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 51/65	



condiciones de seguridad, salubridad y ornato público e introduce el deber de conservación, que puede incluir rehabilitaciones impuestas por la Administración.

A nivel autonómico y municipal, las normas pueden exigir a los propietarios la realización de obras de mantenimiento y rehabilitación en edificios catalogados o en entornos urbanos protegidos. También contemplan órdenes de ejecución para prevenir el deterioro de inmuebles en desuso.

En este contexto, el órgano proponente debe analizar la necesidad y proporcionalidad del precepto, teniendo en cuenta que puede suponer una carga excesiva sobre las empresas imponer obligaciones de conservación que implican costes elevados y afecten la viabilidad del negocio, o dar pie a intervenciones que entren en conflicto con la libertad de empresa, con cargas excesivas, u originen limitaciones a la propiedad privada.

El artículo 79 establece otras obligaciones de los sujetos integrantes de la entidad de gestión y modernización. Entre ellas, la de comunicar los cambios de titularidad y ocupantes de los inmuebles (artículo 79.6). El incumplimiento de esta obligación conllevará que respondan de las deudas contraídas con la entidad con posterioridad a la transmisión tanto la persona que era propietaria o arrendataria del inmueble como su nuevo titular.

Se recuerda en este punto que la adscripción a la entidad de gestión de los polígonos es voluntaria, según el proyecto normativo, por lo que debe sopesarse si el cobro de cuotas o cualquier otro pago no aceptado por el nuevo operador es congruente con tal previsión regulatoria. Este precepto y el siguiente (79.7) pueden generar inseguridad jurídica para los operadores económicos, que este CCA recomienda analizar en términos de necesidad y proporcionalidad.

6.3.22. Subordinación del planeamiento urbanístico a los usos industriales (Disposición final cuarta y otros artículos)

La Disposición final cuarta del proyecto normativo modifica el apartado tercero de la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que queda redactada de la siguiente manera:

“3. Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta ley, no pudiendo delimitar actuaciones de transformaciones urbanísticas en suelo no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución conforme a lo previsto en el párrafo anterior. De esta limitación se excluyen las actuaciones de relocalización industrial y regeneración urbana previstas en la legislación sectorial.

Podrán delimitarse actuaciones de transformación urbanística o actuaciones urbanísticas en suelo urbano aunque no se encuentre aprobado el Plan de Ordenación Urbana previsto en el artículo 66”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 52/65	



Con la normativa urbanística actualmente en vigor no se puede recalificar suelo no urbanizable directamente para transformarlo en urbanizable sin seguir el procedimiento establecido previsto en la LISTA. No obstante, en suelo urbano sí existe una excepción por la se permite avanzar en el desarrollo de actuaciones urbanísticas sin necesidad de que el respectivo instrumento de planificación de ordenación urbanística esté aprobado.

Sin embargo, mediante dicha previsión, se pretende añadir una nueva excepción, con la que se buscaría flexibilizar las restricciones que la legislación urbanística impone sobre la transformación del suelo no urbanizable en los casos de actuaciones de relocalización industrial.

Esta mayor flexibilidad puede ser muy beneficiosa para que se puedan ejecutar ciertos proyectos estratégicos, evitando trabas burocráticas en situaciones donde la reubicación industrial o la regeneración de zonas urbanas sean necesarias.

Ha de conectarse de esta disposición, con el modelo de ciudad compacta que se impulsa a través de esta ley y con otras previsiones para comprender el alcance de la regulación que se plantea:

Se prioriza el desarrollo de los espacios productivos en el modelo territorial, estableciendo criterios específicos para la ubicación y evolución de las áreas industriales. En tal sentido, cabe destacar, a título de ejemplo, los siguientes supuestos contemplados en el proyecto, en los que se observa la prevalencia del uso industrial en la planificación urbanística:

- Prioridad para la industria en áreas urbanas (artículo 21.2). Se fomenta la integración de usos industriales en la ciudad compacta, asegurando su coexistencia con otros usos urbanos.
- Prevalencia sobre planes urbanísticos municipales (artículo 34.5). Si un polígono industrial obtiene la clasificación de espacio industrial protegido, la normativa municipal no podrá impedir su expansión o limitar su actividad.
- Declaración de Espacio Industrial Protegido (artículo 35). Determinados polígonos industriales pueden ser protegidos por su valor estratégico, lo que implica su prevalencia sobre cualquier otro uso sectorial.
- Reserva de suelo industrial (artículo 51). Establece obligaciones para reservar suelo destinado a actividades industriales y productivas dentro de los planes urbanísticos.
- Modificación del planeamiento para adaptarse a necesidades industriales. Los municipios deberán adaptar su normativa urbanística vigente a las determinaciones de los proyectos tractores, que tendrán carácter prevalente [artículo 66 a) 4ª)].

Asimismo, el APL establece varios mecanismos que pueden alterar o subordinar la planificación urbanística existente en favor de los espacios productivos:

- Planes Directores de Polígonos Industriales. Los municipios podrán desarrollar planes específicos para los espacios productivos, que prevalecerán sobre ciertas determinaciones urbanísticas locales (*vgr.* artículo 31.1, sobre aumento de la capacidad productiva; artículo 34,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 53/65	



sobre espacios industriales protegidos; y artículo 35, sobre los efectos de la condición de espacio industrial protegido).

- Flexibilización de requisitos urbanísticos para la implantación de industrias (artículos 31.3, 32 y siguientes). Se introducen disposiciones para simplificar trámites urbanísticos en zonas industriales
- Proyectos tractores con prioridad urbanística [artículo 66.a) 4ª]. Los proyectos declarados como “Proyectos Tractores” tendrán tramitación preferente y podrán modificar la clasificación del suelo urbano o rústico.

Por otra parte, como ya se ha señalado en el apartado 5.3.14, en casos donde un polígono industrial existente tenga limitaciones de crecimiento y en la dotación de infraestructuras y servicios, se podrán llevar a cabo proyectos de relocalización industrial. Esto puede implicar las siguientes acciones:

- Reclassificación de suelo rústico para uso industrial, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico vigente (artículo 33.3);
- Adaptación de los usos del suelo existentes para facilitar la instalación de industrias en suelos urbanos (artículo 21.2).

De la conjunción de todos estos preceptos se infiere que el proyecto normativo puede tener como efecto la subordinación del planeamiento urbanístico a los usos industriales y la prevalencia en la clasificación del suelo y de la tramitación de ciertos proyectos.

Sin cuestionar la importante finalidad de política pública perseguida por el proyecto normativo y el papel clave que desempeña la industria en el desarrollo económico de Andalucía, el órgano proponente ha de tener presente que la subordinación del planeamiento urbanístico municipal a los usos industriales puede entrañar unos efectos muy restrictivos para las actividades económicas, generar ventajas para ciertos operadores y barreras para otros.

De este modo, operadores económicos de sectores distintos al industrial (*vgr.* agricultura, el comercio, los servicios, el sector residencial y el logístico, entre otros) pueden verse expulsados de ciertas áreas o enfrentar obstáculos al intentar establecerse en ellas.

Además, se contemplan medidas muy restrictivas para las actividades económicas que no encajen en el objeto de la norma, como la eliminación de actividades incompatibles con las áreas que sean declaradas espacios industriales protegidos. Esa consecuencia se desprende del artículo 35.b).

Por otra parte, debe sopesarse si las medidas regulatorias sobre acceso al suelo disponible pueden beneficiar a grandes operadores, pero no en igual medida a pymes y entrantes en el mercado.

Dado que la MAIN no ofrece una argumentación en este sentido, este Consejo recomienda evaluar *ex ante* el impacto de estas previsiones regulatorias, en términos de necesidad y proporcionalidad, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 54/65	



En tal sentido, se deben analizar las razones de interés general que fundamentan su necesidad por un lado, es decir, deben identificarse los objetivos de interés general y RIIG específicos perseguidos por las citadas medidas que se tienen previstas regular, y cuál es la contribución de cada una de las restricciones a la consecución de los objetivos generales de la norma. Asimismo, ha de efectuarse el correspondiente análisis de proporcionalidad, dejando constancia en el expediente de que se ha efectuado un ejercicio de comparación de las distintas alternativas posibles, para acreditar que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida y constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad de empresa. En caso de no superar el referido test las antedichas medidas deben replantearse o incluso eliminarse.

6.3.23. Futuras normas de desarrollo

El APL analizado contiene determinadas referencias a la necesidad de desarrollar reglamentariamente algunos de sus contenidos regulatorios.

Desde la óptica de la competencia, el exceso de remisiones reglamentarias puede fomentar la dispersión normativa, incrementar la incertidumbre regulatoria, dificultando la planificación empresarial y desincentivando la entrada de nuevos competidores, retrasar la implementación de normas y aumentar costes de cumplimiento, lo que perjudica especialmente a empresas que operan en diversas jurisdicciones y a las pymes, limitando su capacidad competitiva.

Este Consejo recomienda analizar los preceptos que remiten a un desarrollo reglamentario. Se citan, a continuación, algunos ejemplos:

- Planes directores de los polígonos industriales (artículo 10). El alcance de determinados planes directores de los polígonos industriales será objeto de desarrollo y regulación en los términos que reglamentariamente se establezcan, por la consejería competente en materia de industria.
- Cesión temporal de espacio para el desarrollo de actividades en el marco de la colaboración público-privada (artículo 14). Las Administraciones podrán llevar a efecto una cesión temporal de espacio para el desarrollo de actividades industriales o servindustriales, bajo las condiciones que reglamentariamente se establezcan u otras que imponga la Junta o sus entidades adscritas.
- Catálogo de entidades proveedoras de soluciones inteligentes y sostenibles (artículo 16). El alcance, acceso y vigencia del catálogo lo determinará reglamentariamente la Consejería competente en materia de industria.
- Clasificación de los polígonos industriales (artículo 24). La Consejería competente en materia de industria establecerá reglamentariamente los criterios y métodos que articulen la aplicación de su clasificación, su actualización y revisión.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 55/65	



- Evaluación de la obsolescencia e incidencia de los espacios productivos (artículo 26). Los criterios y métodos que permitan efectuar tal evaluación lo determinará reglamentariamente la consejería con competencias en materia de industria.
- Despliegue acelerado de tecnología de energía renovable para los espacios productivos (artículo 41). Reglamentariamente la consejería con competencias en materia de industria establecerá los criterios para la delimitación y desarrollo de las zonas adecuadas para un despliegue acelerado de tecnología de energía renovable.
- Censo de espacios productivos de Andalucía (artículo 42). Reglamentariamente se regulará la estructura, funcionamiento, documentación necesaria y plazos para la inscripción en el Censo de espacios productivos de Andalucía.
- Censo de energía eléctrica en los espacios productivos (artículo 52). Reglamentariamente se regulará la estructura, funcionamiento, documentación necesaria y plazos para la inscripción en el censo.
- Requisitos para la declaración de proyecto tractor (artículo 64). Reglamentariamente la consejería con competencias en materia de industria establecerá los criterios y métodos que permitan evaluar de un modo homogéneo los criterios para la declaración de proyecto tractor.
- Plan de actuación de las entidades de gestión y modernización de los espacios productivos (artículo 69). El plan de actuación debe incluir, al menos: el diagnóstico de la situación inicial, los objetivos de mejora perseguidos y la justificación de las medidas que se proponen para su adopción, que se establecerán en relación con la clasificación de polígonos industriales, así como con los criterios que reglamentariamente se establezcan para ello, de acuerdo con el apartado 2 de dicho artículo.
- Habilitación y desarrollo (Disposición final primera). Se habilita a la persona titular de la consejería competente en materia de seguridad industrial a regular, mediante orden, las condiciones técnicas y administrativas para la puesta en servicio y posterior funcionamiento de instalaciones de seguridad industrial compartidas por varios establecimientos industriales. Y se autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a dictar cuantas normas sean precisas para el desarrollo de la presente ley.
- Modelo de estatutos de las entidades de gestión y modernización (Disposición final segunda). La Consejería competente en materia de industria aprobará, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta ley, unos estatutos tipo para las entidades de gestión y modernización de los polígonos industriales.
- Aprobación del censo de espacios productivos (Disposición final tercera). La elaboración del censo de espacios productivos de Andalucía, previsto en la Sección 1º, del Capítulo II del Título II, tendrá lugar en el plazo máximo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la ley de espacios productivos.
- Modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía (Disposición final quinta). Reglamentariamente se establecerá un procedimiento para la determinación del

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 56/65	



orden supletorio de prioridad de usos en actividades económicas, que garantizará la audiencia a los usuarios interesados y a las organizaciones que los representen.

Asimismo, en el desarrollo de estas futuras actuaciones regulatorias, se debe procurar minimizar en la mayor medida posible el impacto sobre la competencia. Es fundamental que este desarrollo normativo respete los principios de buena regulación económica y promoción de la competencia efectiva, conforme a lo establecido en diversas normativas, incluida la LGUM⁴⁴. Además, debe garantizarse la neutralidad competitiva, evitando la concesión de privilegios o ventajas indebidas a determinados operadores en función de criterios subjetivos.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMR de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- El APL objeto del presente Informe merece una valoración positiva en relación con los siguientes aspectos:

- La norma contempla actuaciones dirigidas a afrontar distintos retos, destacando el ordenamiento del desarrollo, la modernización y la gestión de los polígonos industriales y las áreas productivas, o la incorporación del enfoque de la transición ecológica, digitalización y eficiencia energética al modelo productivo andaluz, entre otros.
- Se ha realizado un esfuerzo para avanzar en materia de simplificación administrativa, agilizando y facilitando la instalación y expansión de empresas y la llegada de nuevas inversiones y proyectos innovadores a los polígonos.
- Se ha regulado el “censo de espacios productivos de Andalucía” y se ha establecido el sistema andaluz de captación de inversiones industriales, reforzándose con ello la información proporcionada por IECA.
- Se han contemplado diversos instrumentos para abordar el problema del acceso a la energía en los polígonos, aprovechando las oportunidades que brindan las energías renovables y los nuevos vectores energéticos, como el hidrógeno verde.

⁴⁴ Tal y como se ha señalado anteriormente, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos en la LGUM para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos (a saber, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad).

Llegados a este punto, en particular, interesa traer a colación lo dispuesto específicamente en el artículo 9.2 de la LGUM ya mencionado en el presente Informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 57/65	



- Se prioriza el desarrollo sostenible y la eficiencia energética, impulsando proyectos que respeten el medio ambiente y tratando de adaptar los polígonos a las necesidades que demanda una sociedad digitalizada y una economía más social y sostenible, en línea con los nuevos desafíos planteados por los principios asumidos en la Agenda 2030, el Pacto Verde Europeo, el Plan de Acción para la economía circular o la Estrategia Industrial Europea.

SEGUNDO.- Este Consejo recomienda la creación de un marco regulatorio claro para evitar desincentivar la entrada de nuevos operadores en el mercado. Se observa que determinados contenidos generan incertidumbre regulatoria para los operadores, particularmente para los nuevos entrantes. Esta ausencia de claridad se manifiesta en el APL analizado a través de:

- Su complejidad, derivada por una parte de la densidad y grado de detalle del texto, con articulado excesivamente largos y de numerosos apartados y subapartados, y por otra, del enorme uso de construcciones sintácticas extensas, carentes de signos de puntuación, que dificultan la lectura, comprensión y aplicación de los preceptos.
- Su desajuste entre las definiciones previstas con los conceptos asentados del *corpus* normativo sectorial industria y la inclusión de conceptos más propios del ámbito de otras políticas públicas.
- La remisión de numerosos preceptos a un posterior desarrollo reglamentario.
- La falta de cierto grado de coherencia con el resto del ordenamiento jurídico para configurar un marco normativo estable, integrado y claro, y la imbricación con otras iniciativas regulatorias de impulso de las nuevas estrategias de política industrial, tanto de ámbito estatal como comunitario europeo, que persiguen el logro de objetivos comunes.

TERCERO.- El otorgamiento de incentivos y ayudas públicas, en lugar de otros instrumentos de política pública, para hacer frente a los fallos de mercado y a los retos de interés público a los que pretende dar respuesta la norma debe ser empleado con cautela, sopesando siempre su necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión. Para ello se aconseja, por una parte, seguir las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021, y, por otra, que se recabe el informe de la unidad administrativa encargada de su estudio y seguimiento en la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea para analizar si algunos de los incentivos proyectados en la norma objeto de análisis constituyen ayudas de estado e igualmente determinar el grado de adecuación a la normativa europea de la iniciativa que se plantea.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 58/65	



CUARTO.- Se recomienda, en línea con la autoridad nacional de competencia y habida cuenta de su relevancia práctica, articular una rigurosa evaluación *ex post* de la iniciativa regulatoria que sirva como referente esencial para revisar y ajustar la normativa existente con el fin de elevar su eficiencia y efectividad, pero también para obtener información valiosa de cara a mejorar el diseño de futuras intervenciones.

QUINTO.- Este Consejo sugiere adecuar las definiciones a los conceptos asentados en el *corpus* normativo o doctrinal de la Unión Europea sobre la materia y en el marco sectorial nacional de aplicación (el cual está siendo objeto de revisión en paralelo a la presente iniciativa) con el fin de no crear dispersión regulatoria y de que el nuevo marco jurídico de los espacios productivos sea lo más claro posible, comprensible y no genere incertidumbre, ni desincentive la entrada o interfiera en las decisiones de los operadores económicos, afectando al funcionamiento del mercado.

Asimismo, recomienda la supresión de las referencias de actividades industriales y serviindustriales a grupos y subgrupos de la CNAE para evitar que queden fuera del ámbito de aplicación y/o su obsolescencia como consecuencia actualizaciones de dicha CNAE.

Finalmente, en aras a la claridad y simplicidad del texto se aconseja valorar la posible inclusión de las definiciones previstas en el artículo 4 en un anexo específico dedicado a los conceptos y definiciones, en línea con la iniciativa normativa estatal actualmente en tramitación.

SEXTO.- Se recomienda que la previsión normativa de cualquier iniciativa de cooperación empresarial o fórmula participativa (artículo 4) deje explícitamente establecido que, en cualquier caso, deberán ajustarse a la normativa de legislación de defensa de la competencia, con el fin de minimizar el riesgo de desarrollar acuerdos o prácticas que restrinjan la libre competencia en los mercados

SÉPTIMO.- Dado que la norma prevé un amplio abanico de incentivos económicos en sus principales áreas de intervención, se aconseja incluir en su artículo 5 una referencia explícita a los principios de fomento de la competencia, neutralidad competitiva y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, para asegurar su alineamiento con el interés general protegido.

OCTAVO.- En aras de la creación de un marco normativo claro, predecible, integrado y coherente, se recomienda incluir alguna mención a la cooperación interadministrativa con las restantes comunidades autónomas y la Administración General del Estado para el desarrollo de estrategias u objetivos compartidos en aspectos regulados por la norma, que constituyen desafíos comunes, y en los que se trabaja colaborativamente para afrontar los nuevos retos de la política industrial.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 59/65	



NOVENO.- Dado que las certificaciones medioambientales o de calidad de los espacios productivos [artículo 11.2.r)] generan costes económicos para los operadores económicos, este Consejo recomienda indicar de forma expresa la voluntariedad de tales certificaciones y que cabe acreditar su objeto por cualquier otra vía que proporcione resultados similares.

Asimismo, se recomienda también no exigir la obligación de renovar las certificaciones ya obtenidas y dejar que los operadores económicos valoren si se han producido o no cambios relevantes en sus actividades mediante la figura de la declaración responsable, sin perjuicio de la capacidad de las autoridades públicas de verificar en cualquier momento la veracidad y fiabilidad de dicha declaración.

DÉCIMO.- Es importante llevar a cabo una revisión procompetitiva del artículo 12, sobre encomiendas de gestión y convenios en el marco de la colaboración interadministrativa, para no propiciar un recurso a los mismos cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general y de la libre competencia.

Además, deberá elegirse el instrumento de externalización que tenga en cuenta adecuadamente las implicaciones para la competencia efectiva derivadas de su adopción, en aras de adoptar un modelo regulatorio alineado con los principios de transparencia, concurrencia, no discriminación y de salvaguarda de la libre competencia.

DÉCIMO PRIMERO.- Debido a los potenciales impactos negativos en la competencia, la eficiencia y las finanzas públicas, este Consejo recomienda justificar la cesión temporal de espacio para el desarrollo de actividades que puedan dar acceso a la concesión de ayudas públicas [artículo 14.2.c)]. Dicha justificación debe hacerse en base a un fallo de mercado o en el objetivo de interés general que pretenda abordar.

DÉCIMO SEGUNDO.- Este Consejo recomienda revisar la redacción sobre la firma de convenios de colaboración, tanto con organizaciones representativas de intereses profesionales y la extensión de sus efectos a las personas o entidades colegiadas o asociadas [artículo 15.4.a)], como con personas o entidades por su localización geográfica o su red comercial [artículo 15.4.b)], para evitar los riesgos y costes en términos de competencia y eficiencia que comporta para los intereses generales perseguidos por la norma, y evitar la inclusión de restricciones indebidas a la competencia, asegurar la neutralidad competitiva y su adecuación a la LGUM.

DÉCIMO TERCERO.- En aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 LGUM), se recomienda al órgano directivo tramitador de la norma que reevalúe y sopesa la posible eliminación del contenido del artículo 16, sobre la creación de un catálogo de empresas integradas dentro del

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 60/65	



ecosistema industrial que ofrezcan soluciones inteligentes y sostenibles, dado que no se aprecia cuál es su vinculación con una RIIG de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 , de 23 de noviembre.

DÉCIMO CUARTO.- Sobre las ventajas para entidades participantes en la gestión y fomento de los espacios productivos recogidas en el artículo 17, este Consejo sugiere, en aras del principio de neutralidad competitiva, la evaluación del impacto de las medidas sobre la libre competencia a fin de determinar su grado de adecuación a la razón de interés público perseguida y su proporcionalidad con respecto al objetivo de interés público que se pretende proteger, en aplicación del artículo 5 de la LGUM.

Asimismo, también recomienda que la concesión de ayudas públicas se sujete a criterios pro competitivos, garantizando la publicidad, transparencia y facilitando la participación del mayor número de operadores, especialmente pymes, evitando cualquier requisito que no esté justificado ni sea proporcionado, en particular aquellos que puedan considerarse prohibidos por la LGUM.

Finalmente, dado que los instrumentos de fomento irán materializándose conforme se vayan convocando las distintas ayudas, se recomienda explicitar que los órganos concedentes, a la hora de definir las bases reguladoras, deberán analizar su compatibilidad con la normativa de la Unión Europea sobre ayudas de Estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

DÉCIMO QUINTO.- El empleo de la expresión “matizar las exigencias urbanísticas” en el artículo 21.2 puede plantear dudas interpretativas sobre su alcance o significado concreto. Por ello, se recomienda reconsiderar su contenido en aras del principio de seguridad jurídica.

DÉCIMO SEXTO.- Dado que la clasificación de los polígonos industriales podría afectar a la libre competencia si limita las oportunidades de implantación o incide en las condiciones de ejercicio de la actividad económica de determinados tipos de empresas u operadores, los criterios utilizados para su clasificación deberían ser definidos con mayor claridad y precisión, reduciéndose así la incertidumbre para los operadores. Por ello, este Consejo recomienda revisar la redacción de los artículos 24 y 25 del APL para mejorar su precisión y garantizar la seguridad jurídica a los operadores económicos afectados

DÉCIMO SÉPTIMO.- Desde la óptica de la competencia, la relocalización forzada o incentivada de empresas puede crear importantes distorsiones en el mercado, incidiendo sobre la libertad de empresa y la estabilidad de los operadores económicos. Asimismo, dicha medida puede generar incertidumbre jurídica si no se articula de forma adecuada, necesitándose por ello un marco legal predecible para que las empresas puedan planificar sus inversiones y operaciones a largo plazo. Por

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 61/65	



todo ello, y a la luz del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM, este Consejo recomienda reevaluar el contenido de los artículos 32 y 33, habida cuenta de su impacto sobre la competencia efectiva y la libertad de empresa, y tener en cuenta la *Recomendación sobre neutralidad competitiva*, adoptada por el Consejo ministerial de la OCDE el 31 de mayo de 2021, a la que España se encuentra adherida. En todo caso, de mantenerse la medida regulatoria, el órgano promotor de la norma debe asegurar que su aplicación en la práctica garantice la libre competencia, minimice el impacto en las empresas y siga las recomendaciones anteriormente citadas en el cuerpo del informe (epígrafe 6.3.14).

De igual forma, este Consejo recomienda una redacción más clara y estructurada del artículo 32, en aras de la seguridad jurídica y para no propiciar incertidumbre regulatoria.

DÉCIMO OCTAVO.- Puesto que la figura del “Espacio Industrial Protegido” recogido en el capítulo IV del APL (artículos 34 y 35) comporta, desde la óptica de la competencia, la introducción de restricciones a la libertad de empresa al limitar el libre acceso y el libre ejercicio de las actividades económicas, este Consejo recomienda la evaluación de dichos preceptos para determinar si está debidamente justificado, aplicando el test de necesidad, idoneidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM, fundamentando la medida en una RIIG conforme al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y comprobando que no existe una alternativa menos restrictiva que logre el mismo objetivo con menor incidencia en la actividad económica y en la libertad de empresa. Los criterios para declarar su compatibilidad deben, asimismo, ser difundidos de manera clara, concreta y precisa para evitar cualquier margen de discrecionalidad.

Por último, para dejar claro que el reconocimiento de un espacio industrial protegido no puede ir en contra de la normativa de defensa de la competencia, se sugiere la inclusión de una referencia explícita en el artículo 35, similar a la del artículo 29.2 del APL de Industria y Autonomía Estratégica.

DÉCIMO NOVENO.- La preferencia en el uso del agua por parte de la condición de “Espacio Industrial Protegido”, recogido en el artículo 35 y en la Disposición final quinta del APL, confiere una ventaja en el uso del agua frente a otros operadores económicos cuyas actividades pueden verse afectadas, por lo que este Consejo recomienda que se justifique esta restricción en base a alguna RIIG.

También recomienda que la alteración en la prevalencia de usos del agua no se automatice y que se evalúe en cada caso el impacto en otras actividades igualmente legítimas y, en todo caso, garantizando la audiencia de los operadores interesados que puedan verse perjudicados.

Ambas recomendaciones se hacen extensibles al artículo 66.b)4º., sobre los efectos de la declaración del desarrollo del ecosistema industrial del proyecto tractor.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 62/65	



VIGÉSIMO.- La redacción del artículo 35.f) sobre el régimen de incentivos económicos y fiscales entraña una restricción geográfica en el diseño y otorgamiento de los incentivos, concediendo una ventaja selectiva al beneficiario, que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad frente a otros operadores no instalados en tales espacios. Por ello, se recomienda evaluar la citada previsión conforme a los principios de regulación económica eficiente y favorecedores de la competencia antes citados, considerando también su afectación al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Se aconseja igualmente evaluar el impacto del artículo 35.f) desde la óptica de los principios de buena regulación económica, así como completar la regulación de las ayudas, prestando especial atención en las futuras bases reguladoras de las convocatorias los aspectos enunciados en el apartado 6.3.17 de este informe.

VIGÉSIMO PRIMERO.- Este Consejo sugiere la sujeción de las ayudas para la adquisición y uso del suelo (artículo 49) a un régimen de transparencia y sopesa sus efectos. Asimismo, se recomienda que se incluya expresamente que tales medidas de fomento salvaguardarán los principios de regulación económica eficiente y de promoción de la competencia con el fin de evitar que los requisitos para su otorgamiento sean desproporcionados en relación con la finalidad perseguida, estén debidamente justificados y no sean fuente de discriminación entre operadores económicos. Además, dado que la previsión regulatoria entraña la vinculación territorial de los incentivos, resulta aconsejable que se motive en el expediente.

Igualmente, dado que los instrumentos de fomento irán materializándose conforme se vayan convocando las distintas ayudas, se recomienda explicitar que los órganos concedentes, a la hora de definir las bases reguladoras, deberán analizar su compatibilidad con la normativa de la Unión Europea sobre ayudas de Estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

VIGÉSIMO SEGUNDO.- En relación con los incentivos económicos en el marco del programa específico de apoyo (artículo 60), este Consejo recomienda la evaluación *ex ante* de los potenciales efectos en base a la necesidad y proporcionalidad de la política que otorga un tratamiento diferenciado a los operadores económicos en función de su ubicación, con el fin de evitar distorsiones a la competencia, la eficiencia económica y la neutralidad competitiva entre operadores, y garantizar, en su lugar, que las ayudas a la inversión sean accesibles a todos los operadores que cumplan criterios objetivos y transparentes y no favorecen a algunos de ellos, meramente por su ubicación.

Asimismo, se recomienda una evaluación *ex post* para medir los efectos reales en comparación con los objetivos iniciales, con el fin de determinar si la política ha generado beneficios netos o ha producido distorsiones en la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 63/65	



VIGÉSIMO TERCERO.- Se recomienda revisar la redacción de los preceptos contenidos en los artículos 65 y 66, sobre el procedimiento, contenido y efectos de la declaración de un proyecto tractor, para determinar su necesidad, proporcionalidad e impacto en el funcionamiento competitivo del mercado.

Además, se sugiere la inclusión en el artículo 66 de una referencia explícita, similar a la del artículo 29.2 del APL de Industria y Autonomía Estratégica, para dejar claro que la declaración de proyecto tractor no puede tener unos efectos que vayan en contra de la normativa de defensa de la competencia.

VIGÉSIMO CUARTO.- Sobre la gestión y modernización de los espacios productivos (Título V), se recomienda definir de manera clara, transparente y no discriminatorias las obligaciones que deben incluir las entidades dedicadas a ella, dado que conlleva costes específicos trasladados a los operadores por los poderes públicos.

Además, en aras de la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, se sugiere modificar la redacción del artículo 75.n), que identifica como función de las entidades gestoras la de colaborar con todas las Administraciones públicas en el ejercicio de las funciones públicas que tengan incidencia en el polígono industrial, entre ellas, las de promoción exterior y atracción de inversiones, ya que el ejercicio de funciones públicas supone la realización de actividades o competencias que son propias de las Administraciones Públicas, en el marco de su deber de garantizar el interés general y el cumplimiento de la legalidad.

Asimismo, el órgano proponente de la norma debe también ponderar los efectos de la previsión regulatoria del artículo 79.2, analizando su necesidad y proporcionalidad y teniendo en cuenta que puede suponer una carga excesiva sobre las empresas imponer obligaciones de conservación que implican costes elevados y afecten la viabilidad del negocio, o dar pie a intervenciones que entren en conflicto con la libertad de empresa, con cargas excesivas, u originen limitaciones a la propiedad privada.

Finalmente, se recuerda que la adscripción a la entidad de gestión de los polígonos es voluntaria, según el APL, por lo que debe sopesarse si el cobro de cuotas o cualquier otro pago no aceptado por el nuevo operador es congruente con tal previsión regulatoria. Esto puede generar inseguridad jurídica para los operadores económicos, por lo que habrá que analizarse en términos de necesidad y proporcionalidad.

VIGÉSIMO QUINTO.- De la lectura de los artículos 21, 31, 33, 34, 35, 55, 66 y de la Disposición final se infiere que el APL puede tener como efecto la subordinación del planeamiento urbanístico a los usos industriales y la prevalencia en la clasificación del suelo y de la tramitación de ciertos proyectos, lo que puede entrañar unos efectos muy restrictivos para las actividades económicas, generar ventajas para ciertos operadores y barreras para otros. Por ello, este Consejo recomienda evaluar *ex ante* el impacto

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFXSY	PÁG. 64/65	



de estas previsiones regulatorias, en términos de necesidad y proporcionalidad, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM. En caso de no superar el referido test, eliminarlas.

VIGÉSIMO SEXTO.- Este Consejo recomienda analizar los preceptos que remiten a un desarrollo reglamentario pues, desde la óptica de la competencia, su exceso puede fomentar la dispersión normativa, incrementar la incertidumbre regulatoria, dificultando la planificación empresarial y desincentivando la entrada de nuevos competidores, retrasar la implementación de normas y aumentar costes de cumplimiento, perjudicando especialmente a empresas que operan en diversas jurisdicciones y a las pymes, y limitando su capacidad competitiva.

Asimismo, en el desarrollo de estas futuras actuaciones regulatorias, se debe procurar minimizar en la mayor medida posible el impacto sobre la competencia, respetando los principios de buena regulación económica y promoción de la competencia efectiva, conforme a lo establecido en diversas normativas, incluida la LGUM y garantizando la neutralidad competitiva, evitando la concesión de privilegios o ventajas indebidas a determinados operadores en función de criterios subjetivos.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro-competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/03/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmBG5FAD2NPAWHRF3KPY5YZFSY	PÁG. 65/65	