



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INDUSTRIA

IPN/CNMC/001/23

31 de enero de 2023

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

INTERNA

# INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INDUSTRIA

**EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/001/23**

## **PLENO**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D.<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D.<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 31 de enero de 2023

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo sobre el anteproyecto de ley (APL) de referencia que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 2 de enero de 2023, en ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 11.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

El Anteproyecto de Ley de Industria (en adelante, APL) remitido, junto con su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) tiene como objetivo reemplazar a la Ley 21/1992, de 16 de julio, como principal norma reguladora en el ámbito industrial, dando respuesta a las necesidades de adaptación tecnológica y transformación digital, así como adaptar el marco normativo a las prioridades fijadas por la Unión Europea en materia de política industrial.

La industria es pieza clave del desarrollo económico de un país pues fomenta, entre otros, la creación de empleo, la vertebración territorial, el aumento de la renta y la productividad. Señala la Exposición de Motivos del APL que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, el peso de la misma en el PIB español ha evolucionado del 12,3% al 12,6% a lo largo de 2022, encontrándose en un periodo de decrecimiento desde 2008, cuando alcanzó un peso de 15,4 puntos porcentuales. El Índice de Producción industrial para noviembre de 2022 registró una variación tras correcciones del -0,7%. La variación anual en dicho año es del -1,1%.

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<sup>1</sup>. El 10 de marzo de 2020 se presentaba la **nueva Estrategia industrial para Europa**, apenas un día antes de que la OMS declara la pandemia de Covid-19<sup>2</sup>.

De acuerdo con la misma, *“La Comisión está lista para codiseñar y cocrear soluciones con la propia industria, así como con los interlocutores sociales y con todas las demás partes interesadas. Para ello, centrará su atención en los ecosistemas industriales, teniendo en cuenta a todos los actores de la cadena de valor. Este es nuestro nuevo enfoque, que refleja la necesidad de introducir nuevas formas de pensar y trabajar para liderar la doble transición [...]”*.

---

<sup>1</sup> Las Comunicaciones más relevantes al respecto serían estas: [COM\(2010\)2020](#), [COM\(2012\)0582](#), [COM\(2014\)0014](#), [COM\(2020\)0102](#) y [COM\(2021\)0350](#). [Estrategia Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador](#)» (COM (2010) 2020).

<sup>2</sup> [Comunicación de la CE](#) al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones: un nuevo modelo de industria para Europa (COM/2020/102 final). Cuenta con una actualización en 2021: Communication "[Updating the 2020 New Industrial Strategy](#): Building a stronger Single Market for Europe's recovery".

A raíz del impacto negativo ocasionado por la emergencia sanitaria sobre las economías europeas y, más concretamente, sobre sus tejidos industriales, se han adoptado diversos compromisos.

Así, la Unión ofrece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), destinado al apoyo de los Estados Miembros (EEMM) en su proceso de recuperación. En este contexto, se redacta el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), que prevé la creación de una **Estrategia Española de Impulso Industrial 2030** y la actualización de la Ley de Industria, en vigor desde 1992<sup>3</sup>. El objetivo es adaptar la legislación para favorecer la adaptación de la industria española a nuevos desafíos, como los objetivos de desarrollo sostenible, la terciarización, la digitalización y la economía circular.

Además, de acuerdo con la normativa de la UE recientemente aprobada sobre vigilancia del mercado y conformidad de los productos, se pretende mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de la Administración en aspectos de política industrial, reforzando asimismo la vigilancia en el mercado para alcanzar mayores garantías de calidad y seguridad<sup>4</sup>.

Por último, cabe recordar que **esta Comisión se ha pronunciado sobre algunos aspectos** relacionados con el objeto del APL que se informa, como el informe que analizó el PRD sobre calidad y seguridad industrial y el informe sobre el PRD por el que se regula el estatuto de consumidores electrointensivos<sup>5</sup>.

De acuerdo con el primero, se indicaba que la existencia de una mayor presión competitiva en la prestación de servicios de control en el ámbito de la seguridad y calidad industrial sería un factor positivo para una asignación más eficiente de los recursos<sup>6</sup>. De acuerdo con el segundo, se solicitaban ajustes en lo relativo a los sectores potenciales beneficiarios de la medida y a las obligaciones en el ámbito del consumo predecible. También cabe recordar que, de una forma más

---

<sup>3</sup> Componente C12.R1 del PRTR.

<sup>4</sup> [Reglamento \(UE\) 2019/1020](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011.

<sup>5</sup> [IPN/CNMC/0011/14](#) 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.

<sup>6</sup> El hecho de que el conjunto de operadores que participan en las actividades afectadas por esta regulación (normalización, acreditación y evaluación de la conformidad) funcionen de manera más eficiente facilitaría que el resto de operadores afectados por el sistema puedan, *ceteris paribus*, elaborar sus productos o diseñar sus instalaciones industriales con menores costes. Dicha reducción podría trasladarse igualmente en forma de precios más eficientes o mejor calidad de los servicios para los consumidores.

general, se han analizado algunos estatutos profesionales vinculados al sector industrial en sus distintas manifestaciones<sup>7</sup>.

Además, en desarrollo de su papel consultivo y de promoción de la competencia, desde esta Comisión se han realizado una serie de [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#). En este documento se ofrecen orientaciones a las administraciones públicas en los ámbitos de la regulación, la contratación y las ayudas públicas.

## 2. CONTENIDO

El anteproyecto de ley contiene un título preliminar, seis títulos, sesenta y nueve artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cinco disposiciones finales y un anexo.

El **Título I** (artículos 5 a 14) regula las estructuras de gobernanza del ecosistema industrial español. Define la Estrategia Española para el Impulso Industrial como el instrumento en el que se determinarán las directrices generales que regirán la política industrial. También remite al Plan Estatal de Impulso Industrial, que recogerá las medidas necesarias para alcanzar los objetivos fijados en la citada Estrategia. Asimismo, crea el Consejo Estatal de Política Industrial como órgano consultivo y de colaboración, adscrito a la Secretaría General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Complementariamente, otorga funciones de cooperación interterritoriales a la Conferencia Sectorial de Industria y PYME, encargando al Foro de Alto Nivel de la Industria Española la labor de asesorar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en el diseño de políticas industriales.

El **Título II** (artículos 15 a 35) enumera diferentes medidas de impulso a la industria, promoción de su desarrollo y modernización, buscando una mejora en la competitividad, la sostenibilidad, el conocimiento, la difusión y la cultura industrial. Se recogen una serie de objetivos que serán materializados a través de ayudas públicas, se establecen las obligaciones de los beneficiarios, entre las

---

<sup>7</sup> 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.

que destaca el mantenimiento de la actividad productiva durante tres o cinco años.

Se hace mención especial a las medidas de protección a la industria intensiva en energía, ya tratada en el Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos. Además, se formaliza el concepto de ecosistemas industriales, de acuerdo con las estipulaciones europeas, así como el fomento de su internacionalización y se presentan los bancos de pruebas regulatorios y de apoyo, o sandboxes, con el objetivo de vehicular exenciones normativas que den apoyo a proyectos de investigación e innovación, principalmente.

Se desarrollan los Proyectos Industriales de Interés General (en adelante PIIG), descritos también en el anexo como aquellos proyectos industriales de nueva creación o de ampliación que cumplan al menos dos de tres condiciones relativas al volumen de inversión y creación de empleo, implementación dentro de ecosistemas industriales definidos o que afecten a aquellos recursos clasificados por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) como de primera necesidad o carácter estratégico.

Por otra parte, se regulan los procesos de reindustrialización, consistentes, a grandes rasgos, en corregir, prevenir o mitigar los efectos derivados de la pérdida de capacidad industrial en el sector público o cuando esta afecte a recursos estratégicos o de primera necesidad. Entre las medidas de promoción de la cultura industrial, destaca una nueva herramienta, el Visualizador de Suelo Industrial, para ofrecer información sobre la disponibilidad y características de este tipo de suelo.

También se incorpora a la normativa industrial la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), introducida en la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. Aquella, tiene por objeto dar respuesta a posibles crisis de abastecimiento de bienes e insumos considerados de interés estratégico.

El **Título III** (artículos 36 y 37) versa sobre el fomento y coordinación de la competitividad y la sostenibilidad industrial en la administración general del Estado, destacando dos agentes de financiación: el Fondo Español de Reserva para Garantías de Entidades Electrointensivas (FERGEI) y el Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIIP). Además, otorga competencias como agentes de ejecución a organismos como la Fundación Escuela de Organización Industrial (EOI), la Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA) y la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA).

El **Título IV** (artículos 38 a 53) sobre la infraestructura de seguridad y calidad industrial, parte de su consideración como un mercado transparente que debe garantizar la existencia de un conjunto de organizaciones que dan apoyo a la industria y a las autoridades para que dispongan de medios fiables que permitan determinar la conformidad de los productos y servicios con los requisitos, tanto voluntarios como reglamentarios, que les sean de aplicación, y que dispongan de la máxima confianza tanto nacional como internacional.

En lo que respecta a la Seguridad Industrial, se refiere a un sistema de disposiciones obligatorias. Establece el objeto de la seguridad, el contenido de los reglamentos, los medios de prueba y el sentido del silencio administrativo en los procedimientos administrativos de autorizaciones previas y homologaciones. Respecto a la Calidad Industrial, establece las actuaciones que las administraciones públicas desarrollarán para procurar la competitividad de la industria española.

Además, se refiere al control administrativo y a la vigilancia del mercado y viene a cubrir un campo no recogido expresamente en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, dotando a las autoridades competentes de mayor capacidad para poder desarrollar sus funciones, en línea con la regulación europea al respecto y garantiza el principio de unidad de mercado al otorgar un alcance nacional a las medidas obligatorias adoptadas por aquellas.

El **Título V** (artículos 54 a 59) se dedica al Registro Integrado Industrial, dotándolo de funciones en materia de información y publicidad, además de colaborar entre todas las administraciones públicas para el traspaso de datos de uso estadístico.

El **Título VI** (artículos 60 a 69) recoge el régimen sancionador. Identifica las infracciones administrativas, así como su clasificación y determinación de los órganos competentes para la imposición de las sanciones.

Además, se recogen una disposición adicional única (contratación pública), una disposición transitoria única (sobre el desarrollo del sistema de comunicación) y una disposición derogatoria única. Adicionalmente, se incluyen cinco disposiciones finales (sobre actualización de las cuantías de las sanciones; sobre la modificación de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones; sobre el Título Competencial; sobre la habilitación para el desarrollo reglamentario y sobre la entrada en vigor, al día siguiente de su publicación en el BOE).

Finalmente, en el **Anexo** se definen los conceptos empleados a lo largo del APL.

## 3. VALORACIÓN

### 3.1. Observaciones generales

La doble transición, climática y digital, afectará a todos los aspectos de nuestra sociedad, y muy especialmente a la industria. Requerirá nuevas tecnologías, que habrá que combinar con inversión e innovación. Creará nuevos productos, servicios, mercados y modelos de negocio. Configurarán nuevos tipos de empleo que requerirán unas capacidades de las que aún carecemos. Conllevará el paso de una producción lineal a una economía circular. Para afrontar todos estos retos, la industria presenta un enorme potencial de arrastre, impulsando la competitividad de la economía española.

En este proceso, la competencia desempeña un papel fundamental, al operar como catalizador de la inversión y la innovación y las mejoras de competitividad, productividad y empleo y condiciones laborales, y asegurar un reparto más equitativo de las ganancias entre los usuarios. Para que la competencia pueda desempeñar este papel, es preciso asegurar la existencia de un mercado interior abierto, que elimine las barreras regulatorias o burocráticas y renuncie a comportamientos proteccionistas, salvo en situaciones debidamente justificadas.

En líneas generales, se valora positivamente que el APL establezca como objetivos prioritarios (i) la libertad de establecimiento de empresas y de circulación de productos dentro de un entorno regulatorio que respete los principios de necesidad y proporcionalidad, (ii) la promoción y control de la seguridad y calidad industrial, y (iii) la compatibilización de la actividad industrial con la protección del medio ambiente y la descarbonización de la economía<sup>8</sup>.

En cuanto a la instrumentación de estos objetivos, sin perjuicio del potencial que pueden tener las ayudas públicas para impulsar el desarrollo, modernización y competitividad de la actividad industrial, debe incidirse en la conveniencia de actuar, de modo complementario, sobre otras palancas estructurales, notablemente la revisión de las barreras a la competencia innecesarias o

---

<sup>8</sup> A este respecto, la estructura de gobernanza se asienta en la Estrategia Española para el Impulso Industrial, como documento básico de planificación decenal, y en el Plan Estatal de Impulso Industrial, como referencia quinquenal. Según el artículo 2 del APL la mencionada protección del medio ambiente se debe realizar: “[...] de forma alineada con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo”.

desproporcionadas en la normativa de acceso y ejercicio en el mercado, en línea con la obligación de reevaluación permanente de la normativa existente<sup>9</sup>.

Por otra parte, como esta Comisión ya ha indicado, las ayudas públicas correctamente diseñadas pueden mitigar la incidencia de fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público. Sin embargo, una incorrecta utilización o un mal diseño pueden causar importantes distorsiones e ineficiencias en los mercados, perjudicando la libre competencia y el bienestar económico general y mermando su eficacia<sup>10</sup>.

La concesión de ayudas públicas tiene como parámetro de legalidad tanto la normativa de ayudas de Estado de la UE (artículos 106 a 109 del TFUE, entre otros) como los principios de buena regulación, recogidos en la normativa general de régimen jurídico del sector público y en la propia de unidad de mercado.

En este sentido, se incide sobre la importancia de mantener la competencia en la concesión de las ayudas públicas. El APL contempla algunas medidas, como el apoyo a ecosistemas industriales (art. 20) o las ayudas a los proyectos industriales de interés general (art. 26), donde se posibilita la concesión de ayudas públicas sin concurrencia competitiva. Sin cuestionar que el apoyo a estos proyectos pueda considerarse prioritario, ello no implica que deba eliminarse la competencia entre los posibles beneficiarios de la ayuda, en la medida en que pueden haber participado en aquel proyecto diferentes operadores, que podrían competir ahora por la concesión de la ayuda presentando diferentes alternativas. Por ello, se recomienda tramitar los procedimientos con concurrencia competitiva cuando resulte factible.

Adicionalmente a los aspectos reseñados, se realizan las siguientes observaciones al articulado.

---

<sup>9</sup> Tal y como establecen el art. 130 Ley 39/2015 y artículo 15 de la Ley 20/2013, las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

<sup>10</sup> CNMC (2021), [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#), apartado 3.3. Puede consultarse a este respecto también el artículo 7.3 del RD 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1 Inclusión de los principios de fomento de la competencia y neutralidad competitiva (artículo 4)

El artículo 4 presenta esta redacción en sus primeros párrafos:

*1. Se reconoce la libertad de ejercicio de actividades industriales para la instalación, traslado y ampliación, conforme a lo establecido en esta ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.*

*2. Se reconoce la libertad de circulación de aparatos, equipos, productos industriales y servicios industriales, sin más requisitos o limitaciones que las derivadas de los procesos de homologación, certificación o declaración de conformidad, cuando exista reglamentación que así lo disponga y atendiendo a las normas y directrices que establezca la regulación sobre mejora regulatoria y unidad de mercado.*

*3. 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, el de transparencia y aquellos que puedan definirse en la legislación sobre garantía de la unidad de mercado. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por el cumplimiento de esos principios. [...]*

Una regulación eficiente requiere que los marcos normativos que afectan al acceso y ejercicio de actividades económicas se fundamenten en los principios de buena regulación, que se concretan en que las normas sean necesarias y proporcionadas para alcanzar los intereses públicos perseguidos, evitando la introducción de barreras injustificadas a la competencia<sup>11</sup>. Este principio busca preservar el ejercicio de las libertades básicas de establecimiento y circulación, así como el de competencia en los mercados, correlato directo de la libertad de

---

<sup>11</sup> Pero también supone que las regulaciones deben ser objeto de planificación y ser transparentes para favorecer la predictibilidad y la seguridad jurídica y la capacidad de competir de pymes y autónomos en los mercados, ser objeto de evaluaciones *ex ante* y *ex post*, permitir su rápida adaptación a nuevas circunstancias y necesidades y evitar medidas proteccionistas o que rompan la neutralidad competitiva cuando estas no respeten los principios de buena regulación.

empresa reconocida constitucionalmente y de las orientaciones que, a este respecto, ha señalado la estrategia industrial europea<sup>12</sup>.

Asimismo, un principio importante para el correcto desarrollo de los anteriores es la neutralidad competitiva, que supone que la regulación y la intervención pública no beneficien injustificadamente a ningún operador por causas subjetivas. España se ha adherido en 2021 a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre neutralidad competitiva, comprometiéndose a garantizar la neutralidad competitiva en la mayor medida posible y a menos que los objetivos de política pública obligatorios requieran otra cosa<sup>13</sup>.

En virtud de las consideraciones anteriores, se recomienda:

1. mantener la referencia de la actual Ley de industria a la **libertad de acceso** al mercado, y no solo a la libertad de ejercicio (artículo 4.4 de la Ley 21/1992).
2. incluir una mención expresa al **principio de fomento de la competencia efectiva** como principio instrumental básico de la estrategia industrial.
3. incluir una **mención al principio de neutralidad competitiva**, de forma que se garantice que no se beneficiará injustificadamente a ningún operador, producto o servicio por causas subjetivas, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales.

### 3.2.2 Bancos de pruebas regulatorios (artículo 22)

En el artículo 22 se indica que:

*1. Con el objeto de avanzar en los objetivos generales y principios regulados en esta Ley, se podrán establecer bancos de pruebas regulatorios y de apoyo en los que se desarrollen proyectos piloto con el fin de facilitar la investigación e innovación, así como la generalización de entornos colaborativos y ecosistemas industriales en el ámbito de la industria.*

*2. Dichos proyectos piloto deberán estar amparados por una convocatoria realizada mediante real decreto del Gobierno. En dicha convocatoria se podrán establecer particularidades y, en su caso, determinadas*

<sup>12</sup> Véase el artículo 38 de la Constitución de 1978 y la [Comunicación de la CE](#) al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones: un nuevo modelo de industria para Europa (COM/2020/102 final).

<sup>13</sup> Por ejemplo, esta referencia a la [Recomendación de la OCDE](#) al respecto.

*exenciones de las regulaciones que afecten a la industria, sin perjuicio de los principios establecidos en el artículo 4. Igualmente, este real decreto permitirá la creación, de forma temporal, de un fondo sin personalidad jurídica para el apoyo financiero de estos proyectos piloto.*

*3. Los proyectos deberán tener carácter limitado en cuanto a su volumen, tiempo de realización y ámbito geográfico.*

Los bancos de pruebas regulatorios o “sandboxes” son instrumentos novedosos cuyo objetivo es favorecer los nuevos modelos de negocio o proyectos de innovación e investigación, habida cuenta de las ventajas en materia de competencia que otorgan frente a otros proyectos.

La CNMC ha comprobado el desarrollo de otros bancos de pruebas en el análisis de normas recientes, que presentaban mayor concreción y definición en aspectos como el acceso a la documentación, los perfiles de los posibles beneficiarios y las limitaciones por conflictos de intereses<sup>14</sup>.

Por otro lado, la CNMC también ha utilizado la figura del banco de pruebas en el ámbito de sus competencias<sup>15</sup>. Dado que la regulación del APL se circunscribe a los sandboxes que se establezcan *con el objeto de avanzar en los objetivos generales y principios regulados en esta Ley*, debe entenderse que esta regulación no afecta a las competencias de la CNMC para el desarrollo de este tipo de proyectos dentro de sus ámbitos de actuación.

Se recomienda completar la regulación recogida en el APL objeto de informe, prestando especial atención 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, en especial de posibles conflictos de interés o de influencia en el regulador.

---

<sup>14</sup> Ver [IPN/CNMC/036/22](#) sobre el APL movilidad sostenible e [IPN/CNMC/011/22 sobre el PRD de investigación e innovación regulatoria](#).

<sup>15</sup> La CNMC ha aprobado una resolución por la que se establecen las condiciones para un proyecto de demostración regulatorio de control de tensión, al amparo del artículo 24 de la Circular 3/2019, de 20 de noviembre, por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema ([DCOOR/DE/004/22](#)).

### 3.2.3 Nuevas figuras de colaboración empresarial (artículos 15, 20, 24 y 33.2, anexo)

En el artículo 15 se precisa que:

*3. Los programas de promoción y modernización se ejecutarán coordinadamente por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias y perseguirán fundamentalmente los siguientes objetivos: [...]*

*h) El fomento de la cooperación del ecosistema industrial, que contemple específicamente el papel de las pequeñas y medianas empresas para la ejecución de proyectos tractores o de interés general, la puesta en común, la utilización compartida o la demanda conjunta de servicios y la potenciación de asociaciones y otras entidades de carácter empresarial, que tengan como objetivo, la modernización e internacionalización de dichos ecosistemas industriales mediante la prestación de servicios vinculados al desarrollo de actividades industriales.*

Adicionalmente, el APL recoge diferentes opciones de colaboración empresarial a lo largo de su articulado, así como en el anexo, donde recoge estas definiciones:

*Ecosistema industrial: Conjunto de elementos, actores e interrelaciones que operan en una determinada cadena de valor bajo un enfoque de análisis sistémico. Los ecosistemas son aglomeraciones espontáneas de varios actores económicos, que toman la forma de redes complejas. Si bien los ecosistemas pueden diferir en tamaño, duración y ambición, todos deben contemplar una característica común: la búsqueda de la innovación y la existencia de redes formales e informales de cooperación. En el diseño y ejecución de políticas deben contemplarse principios básicos de la teoría de sistemas: resiliencia, auto-organización, jerarquía, complejidad, no linealidad, etc. La organización de un ecosistema industrial debe incorporar la participación de un clúster industrial o un centro de innovación, con una orientación que puede ser multidisciplinar, pero que debe contemplar al menos la transformación digital y verde.*

*Clúster industrial: Combinación en un espacio geográfico o sector productivo, de empresas, y entidades vinculadas con ellas, como unidades de investigación o de formación públicas o privadas, involucrados en un proceso de intercambio colaborativo dirigido a obtener ventajas y/o beneficios derivados de la ejecución de proyectos en una determinada cadena de valor industrial o ecosistema industrial.*

Sin cuestionar la relevancia de estas redes de cooperación para la consecución de objetivos públicos prioritarios, se considera relevante igualmente definir los límites a esta cooperación desde la óptica de la normativa de defensa de la competencia, dado que, al mismo tiempo que pueden existir elementos positivos, existe un riesgo de que bajo una denominación aparente de cooperación vinculada en alguno de estos proyectos se puedan producir prácticas concertadas o colusorias por parte de los operadores<sup>16</sup>. Este riesgo está especialmente presente en el artículo 33.2, que ofrece esta redacción:

*En función del objetivo general de cooperación inter-empresarial, al que se refiere el artículo 15.3, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo promoverá la creación y mantenimiento de sistemas de información de base voluntaria y utilización compartida, particularmente entre las empresas de pequeña y mediana dimensión, así como el acceso a bases de datos comunitarias de características similares.*

A pesar de que en el artículo 16 del APL hay una referencia expresa a la adecuación a la normativa de defensa de la competencia, parece estar referida de forma más directa a las medidas y programas de apoyo a la industria, es decir, a las ayudas públicas. Por ello, se recomienda que, en estas otras iniciativas de cooperación empresarial que puedan ponerse en marcha, se estipule de forma clara que las mismas deben encajar dentro de las actuaciones que están permitidas con **sujeción a la normativa de defensa de la competencia**.

Por lo que se refiere al intercambio y difusión de información, se recomienda que la difusión de información por parte de los poderes públicos, de producirse, se realice de forma agregada, se refiera a periodos pasados y que se eviten intercambios injustificados de información entre los agentes en el proceso. Para ello, resulta aconsejable que se explicita la metodología que se utilizará para requerir y remitir la información, siempre teniendo como límite la normativa de defensa de la competencia.

---

<sup>16</sup> Cabe recordar que estos elementos positivos se recogen en el art. 1.3 LDC 15/2007: “3. La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que: a) Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas. b) No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y c) No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados”.

### 3.2.4 Agentes de ejecución (artículo 37)

De acuerdo con el precepto señalado del APL:

1. Son agentes de ejecución del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en las materias reguladas en esta ley, la Fundación Escuela de Organización Industrial (EOI), F.S.P., adscrita a él y, en materia de pymes, se vinculan al desarrollo de lo contenido en esta Ley a la Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA) y la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA).

El régimen jurídico de esta figura no se especifica en el texto articulado, la exposición de motivos ni la memoria del análisis normativo (MAIN), por lo que se recomienda que se desarrolle de cara a ofrecer mayor seguridad jurídica.

### 3.2.5 Habilitación para establecer la necesidad de autorización administrativa (artículo 42.1.e)

A pesar de que, desde un plano más general, el artículo 4 del APL presenta un adecuado ajuste a lo recogido en la normativa unidad de mercado respecto al uso de autorizaciones, el artículo 42 del APL, referido específicamente a la normativa de seguridad industrial, presenta esta redacción:

*1. Al objeto de preservar la seguridad y salud pública y la protección del medio ambiente, los Reglamentos de Seguridad establecerán: [...]*

*e) Excepcionalmente, la necesidad de autorización administrativa, cuando así lo exija la regulación europea o tratado internacional o cuando reglamentariamente se determine necesario para la protección de la salud y la seguridad de las personas o bienes o la protección del medio ambiente, por no poder salvaguardar estas mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

Se aprecia falta de precisión en este postulado, pues no recoge la necesidad de recurrir a una norma con rango de ley para el establecimiento de dicha autorización, a diferencia del artículo 4 del APL<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Puede comprobarse la diferente redacción en el artículo 4 del APL: “4. Se podrá establecer el uso de la autorización administrativa previa cuando resulte obligado para el cumplimiento de deberes derivados de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales, o cuando esté expresamente recogida en una ley y cumpla los principios de necesidad y proporcionalidad de conformidad con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En estos supuestos, el procedimiento de tramitación debería ser el más sencillo y ágil posible. 5. Se podrá solicitar una declaración responsable cuando sea necesario

Sería preciso por tanto revisar la redacción del artículo 42.1.e) para incluir una referencia expresa a la **necesidad de recurrir a una norma con rango de ley** para establecer la necesidad de contar con una autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad, en línea con lo exigido para las actividades de servicios por el artículo 5 de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, para toda clase de actividades económicas, por el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Adicionalmente, el artículo 43.3 indica que *“las comunicaciones o declaraciones responsables que se realicen en una determinada comunidad autónoma serán válidas, sin que puedan imponerse requisitos o condiciones adicionales, para el ejercicio de la actividad en todo el territorio español”*. Sin embargo, no hace referencia a las autorizaciones administrativas estipuladas en los artículos anteriores, lo cual es susceptible de ocasionar inseguridad jurídica a los agentes sujetos a las mismas. Se aconseja por ello **añadir la referencia a las autorizaciones administrativas** en dicho artículo.

### **3.2.6 Acreditación previa de los Organismos de control ante el organismo nacional de acreditación (artículo 45.4)**

Los organismos de control son aquellas personas físicas o jurídicas que, teniendo capacidad de obrar y disponiendo de los medios técnicos, materiales y humanos e imparcialidad e independencia necesarias, pueden verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad establecidos en los Reglamentos de Seguridad para los productos e instalaciones industriales.

A continuación, se indica en el artículo 45 lo siguiente:

*4. El régimen de habilitación para el acceso y ejercicio de la actividad de los Organismos de Control consistirá en una declaración responsable ante la autoridad competente, con acreditación previa de la competencia técnica del organismo de control por el organismo nacional de acreditación.*

La redacción de este apartado cuatro se considera confusa, pues, si bien la primera parte indica que el régimen de habilitación consistirá en una declaración

---

*el cumplimiento de requisitos que estén justificados por alguna razón de interés general y sean proporcionados. Se podrá solicitar una comunicación cuando, por alguna razón de interés general sea necesario conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado. La comunicación o declaración responsable habilita desde el día de su presentación para el desarrollo de la actividad de que se trate en todo el territorio español y con una duración indefinida”.*

responsable ante la autoridad competente, a continuación se indica que precisa de una acreditación previa de la competencia técnica por el organismo nacional de acreditación, lo cual lo sitúa en un régimen análogo al de una autorización previa.

En el informe de esta Comisión sobre el PRD de calidad y seguridad industrial, se recomendaba replantear la obligación de acreditación previa de los organismos de control ante el organismo nacional de acreditación<sup>18</sup>:

*“A este respecto, cabe recordar que en la parte dispositiva del PRD no se justifica ni se motiva la concurrencia de razones imperiosas de interés general. Tan sólo en la MAIN existen vagas menciones a dichas razones, pero sin la concreción suficiente.*

*De recuperarse dicha obligación de acreditación previa ante la ENAC para el acceso a su actividad, sería necesario justificar la concurrencia de dichas razones imperiosas de interés general en la parte dispositiva de la propia Ley de Industria (además de en el PRD), en cumplimiento de la legislación nacional y comunitaria (Ley 17/2009 y Directiva de Servicios) y de la STS de 27/02/2012.*

*A este respecto, y sin perjuicio de que la evaluación debe ser realizada por las autoridades competentes atendiendo al art. 5 de la Ley 17/2009, cabe recordar que el art. 3 del Reglamento (CE) nº 765/2008 contempla dicha actividad de acreditación ante una entidad ad hoc como voluntaria. En consecuencia, no cabría alegar, en base a dicha normativa, una obligación derivada de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales, siendo necesaria su justificación atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación”.*

Dado que la MAIN no ofrece una argumentación en este sentido, se considera que deberían justificarse las razones de interés general que fundamentan la necesidad de esta acreditación previa o, en caso de no existir, eliminarse y sustituirse por un control a posteriori derivado de la declaración responsable emitida.

### **3.2.7 Control y vigilancia del mercado (artículo 48 y siguientes)**

Las administraciones públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento por sí mismas, o a través de Organismos de Control o los agentes que reglamentariamente se determinen, el cumplimiento de las disposiciones y

---

<sup>18</sup> Ver página 10 del [IPN/DP/011/14](#) PRD de calidad y seguridad industrial.

requisitos de seguridad, de oficio o a instancia de parte interesada en casos de riesgo significativo para las personas, flora, fauna, cosas o medio ambiente.

Es decir, de acuerdo con el anteproyecto de ley, las administraciones públicas desarrollarán unas actuaciones de vigilancia del mercado que en el APL son además reforzadas a lo largo del artículo 48 y siguientes.

A este respecto, en ejercicio de las funciones de vigilancia del mercado reseñadas, pueden darse situaciones en los que las administraciones públicas competentes pueden tener conocimiento de hechos que constituyan indicios de ilícitos de la legislación de competencia.

Por ello, se recomienda que el anteproyecto recoja la obligación de que se ponga en conocimiento de la CNMC cualquier hecho o conducta sobre la que existan, respectivamente, **indicios razonables de infracción de la normativa de competencia**.

### 3.2.8 Contratación pública (DA 1ª)

Según esta disposición adicional primera:

1. *En las licitaciones de obras o productos llevadas a cabo por la Administración General del Estado se requerirá que un porcentaje creciente de los materiales y productos industriales básicos involucrados, sean bajos en carbono.*

*En los pliegos de prescripciones técnicas se determinará qué productos y materiales están afectados por lo dispuesto en el párrafo anterior, cuándo se considera que son bajos en carbono y cuál es el porcentaje mínimo aplicable.*

Sin cuestionar la relevancia de estas exigencias de cara a la consecución de los objetivos de transición ecológica presentes, cabe recordar que la normativa de contratación pública ofrece diferentes posibilidades de internalizar aspectos medioambientales en los pliegos de licitaciones públicas<sup>19</sup>. Esta ventana de oportunidad, que sin duda presenta enormes aspectos positivos, presenta también ciertos riesgos en la medida en que contenga ventajas para ciertos operadores en función del diseño de dichos Pliegos.

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, criterios de solvencia, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. España dispone de un plan de contratación pública ecológica 2018-2025: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-ecologica/>.

En este sentido, la CNMC ha recalcado la importancia de que dichos criterios medioambientales deban guardar relación con el objeto del contrato, ser objetivos y respetuosos con los principios informadores de contratación pública (entre ellos, la salvaguarda de la libre competencia, la transparencia y no discriminación) y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente.

Para minimizar los riesgos de cierta subjetividad en el diseño, parece razonable la utilización de mecanismos de objetivación, en particular, una taxonomía común para toda la UE que identifique si cada una de las actividades afectadas puede ser calificada como sostenible de acuerdo con ciertos requisitos (nivel de reciclaje; nivel de emisiones; utilización y gestión del agua...) y se tomen medidas en consecuencia para fomentar aquellas que presenten peores resultados a este respecto<sup>20</sup>.

En este sentido, cabe recordar que la taxonomía de la UE define los criterios para determinar si una actividad es “verde” en el sentido en que lo entiende la Comisión Europea, es decir, de forma que esté alineada con la estrategia y las políticas de la UE en materia de descarbonización y sostenibilidad. Previene el “*Greenwashing*”, es decir, que los operadores se autodenominen a sí mismos “verdes” sin serlos. Además, la taxonomía va a ser una herramienta que se va a utilizar en las finanzas sostenibles, considerando los objetivos de la Comisión Europea de promover la canalización de fondos públicos y privados hacia inversiones y actividades que contribuyan a los objetivos de sostenibilidad.

En definitiva, se considera que los beneficios medioambientales deberían definirse siguiendo conceptos unificados y ajustados a la **taxonomía de la UE**, de forma consistente con los criterios de sostenibilidad identificados por esta.

---

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2020/852 de 18 de junio de 2020, OJ L 198, 22.6.2020. Los criterios que debe cumplir una actividad económica para considerarse medioambientalmente sostenible son que: a) Contribuya sustancialmente a uno o varios de los objetivos medioambientales establecidos por el Reglamento; b) No cause ningún perjuicio significativo a alguno de los referidos objetivos medioambientales; c) Se lleve a cabo de conformidad con determinadas garantías mínimas (p.ej. las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos); d) Se ajuste a los criterios técnicos de selección establecidos por la Comisión. En concreto, los seis objetivos medioambientales que se establecen en el Reglamento sobre Taxonomía son: I) Mitigación del cambio climático; II) Adaptación al cambio climático; III) Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; IV) Transición hacia una economía circular; V) Prevención y control de la contaminación; VI) Protección recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

### **3.2.9 Definición de la persona técnica titulada competente (Anexo: definición 28).**

Dentro de la infraestructura de seguridad y calidad industrial se contempla la existencia de una serie de agentes (organismos de normalización de acreditación...), recogiendo el artículo 38.5 entre los mismos a la:

*b) Persona técnica titulada competente, con el cometido de redactar y firmar los proyectos de diseño e implantación o dirigir, posteriormente, la construcción de aquellas instalaciones recogidas en los Reglamentos de Seguridad Industrial, así como para el resto de tareas que se establezcan reglamentariamente en los mismos.*

Posteriormente, el APL incluye un anexo con definiciones, centrándose la número 28 en las condiciones que debe cumplir una persona para ser considerada titulada competente.

*Persona técnica titulada competente: Se trata, únicamente y de manera exclusiva, de aquella persona técnica titulada universitaria que cumpla alguna de las dos condiciones siguientes:*

- a) Estar en posesión de titulación académica de máster o grado en ingeniería o habilitación profesional como ingeniero o ingeniero técnico con atribuciones legalmente establecidas que incluyan las competencias profesionales necesarias en los distintos ámbitos de la seguridad industrial.*
- b) Estar en posesión de titulación académica de máster o grado en ingeniería cuyo plan de estudios - de acuerdo con las Órdenes Ministeriales por las que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos - garantice la adquisición de las competencias profesionales para los distintos ámbitos de la seguridad industrial, tanto si dicho título otorga habilitación profesional como si no la otorga.*

Ello le habilitará para ejercer las funciones de redactar y firmar los proyectos de diseño e implantación o dirigir la construcción de instalaciones recogidas en los Reglamentos de Seguridad Industrial, entre otros (artículo 38.5 APL) y certificación del cumplimiento de las exigencias reglamentarias en materia de seguridad industrial (artículo 43 APL).

Las condiciones establecidas exigen poseer unas titulaciones universitarias concretas (ingeniería o ingeniería técnica) o contar con un plan de estudios que

garantice la adquisición de competencias según las Órdenes Ministeriales por las que se establecen los requisitos para la verificación de títulos.

Como la Comisión Europea y esta CNMC han manifestado en diversas ocasiones, la exigencia de requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional constituye una restricción a la competencia que, no obstante, podría estar justificada por razones de interés general. En cualquier caso, constituiría una reserva de actividad cuya existencia debe justificarse sobre la base de los principios de necesidad y proporcionalidad, circunstancia que no se ha realizado en la MAIN<sup>21</sup>.

En general, salvo que existen las justificaciones reseñadas, en cuyo caso deben explicitarse, se aconseja suprimir la exclusividad en el ejercicio de ciertas profesiones y favorecer la idoneidad frente a la exclusividad. Es decir, se aconseja evitar exigir titulaciones concretas y, en su lugar, optar por exigir los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de la actividad, con el objeto de permitir que todos los profesionales capacitados puedan prestarla.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La competencia desempeña un papel fundamental en la política industrial, al operar como catalizador de la inversión y la innovación y las mejoras de competitividad, productividad y empleo y condiciones laborales, y asegurar un reparto más equitativo de las ganancias entre los usuarios. Para que la competencia pueda desempeñar este papel, es preciso asegurar la existencia de un mercado interior abierto, que elimine las barreras regulatorias o burocráticas y renuncie a comportamientos proteccionistas, salvo en situaciones debidamente justificadas.

En líneas generales, se valora positivamente que en el APL se establezcan como objetivos prioritarios la libertad de establecimiento de empresas y de circulación de productos dentro de un entorno regulatorio que respete los principios de necesidad y proporcionalidad, la promoción y control de la seguridad y calidad industrial y la compatibilización de la actividad industrial con la protección del medio ambiente y la descarbonización de la economía.

En cuanto a la instrumentación de estos objetivos, sin perjuicio del potencial que pueden tener las ayudas públicas para impulsar el desarrollo, modernización y

---

<sup>21</sup> Pueden consultarse el Informe de la Comisión Europea: Último Informe sobre España en el marco del “Semestre Europeo” [SWD(2020) 508 final]” y varios informes de la CNMC, como [UM/021/17](#), [IPN/CNMC/007/20](#) o [IPN/CNMC/003/22](#).

competitividad de la actividad industrial, debe incidirse en la conveniencia de actuar, de modo complementario, sobre otras palancas estructurales, notablemente la revisión de las barreras a la competencia innecesarias o desproporcionadas en la normativa de acceso y ejercicio en el mercado.

Por otra parte, como esta Comisión ya ha indicado, las ayudas públicas correctamente diseñadas pueden ayudar a mitigar la incidencia de determinados fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público, como puede ser el fortalecimiento del sector industrial español. Sin embargo, una incorrecta utilización o un mal diseño puede causar importantes distorsiones e ineficiencias en los mercados, perjudicando la libre competencia y el bienestar económico general. En atención a ello, se aconseja atender a las recomendaciones de diseño efectuadas por esta Comisión ([Decálogos sobre regulación, ayudas públicas y contratación, 2021](#)), y, en particular, apostar por el uso de procedimientos de concurrencia competitiva.

Adicionalmente, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora en el articulado:

- *Principios de fomento de la competencia y neutralidad competitiva.* Se aconseja recoger expresamente la libertad de establecimiento y los principios de fomento de la competencia efectiva y de neutralidad competitiva como principios instrumentales básicos de la estrategia industrial.
- *Bancos de pruebas regulatorios.* Se aconseja completar la regulación recogida en ciertos aspectos, como que los criterios de selección sean claros y estén bien definidos, y que se precisen mecanismos identificadores de riesgos y amenazas para la competencia, en especial de posibles conflictos de interés o de influencia en el regulador.
- *Nuevas figuras de colaboración empresarial.* Sin cuestionar sus aspectos positivos, se recomienda que se estipule de forma clara que las mismas deben encajar dentro de las actuaciones que están permitidas dentro de la normativa de defensa de la competencia.
- *Agentes de ejecución.* Se recomienda clarificar el régimen jurídico de esta figura de cara a ofrecer mayor seguridad jurídica.
- *Habilitación para establecer la necesidad de autorización administrativa.* Se recomienda incluir una referencia expresa a la necesidad de recurrir a una norma con rango de ley para establecer la necesidad de contar con una autorización administrativa.

- *Acreditación previa de los Organismos de control ante el organismo nacional de acreditación.* Se aconseja justificar las razones de interés general que fundamentan la necesidad de esta acreditación previa o, en caso de no existir, eliminarse y sustituirse por un control a posteriori derivado de la declaración responsable emitida.
- *Control y vigilancia del mercado.* Se propone recoger la obligación de que se ponga en conocimiento de la CNMC cualquier hecho o conducta sobre la que existan, respectivamente, indicios razonables de constituir ilícito administrativo desde la perspectiva de competencia.
- *Contratación pública.* Se considera que los beneficios medioambientales que pueden ser perseguidos a través de la contratación pública deberían definirse siguiendo conceptos unificados y ajustados a la taxonomía de la UE, de forma consistente con los criterios de sostenibilidad identificados.
- *Definición de la persona técnica titulada competente.* Salvo que exista una justificación razonada sobre la base de los principios de necesidad y proporcionalidad, se aconseja evitar exigir titulaciones concretas y, en su lugar, optar por exigir los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de la actividad, con el objeto de permitir que todos los profesionales capacitados puedan prestarla.