



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20
28071-MADRID

INFORME Nº 23/2014, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE (...))

I. ANTECEDENTES

Con fecha 8 de septiembre de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito presentado por D. (...) (en adelante, el informante o interesado), en el que se aporta información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) (Obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios).

En dicho escrito, el interesado pone de manifiesto la aplicación de requisitos y exigencias diferentes por las distintas Comunidades Autónomas a los fabricantes españoles de (...) para la concesión de la Autorización Ambiental Integrada (AAI), expresando que las empresas españolas fabricantes de (...) han solicitado la AAI pero se han encontrado con una serie de dificultades en todo el proceso de tramitación hasta su concesión final. Asimismo, expone que todos los requisitos solicitados por las Administraciones ponen de manifiesto la falta de homogeneidad en la solicitud de documentos y la disparidad de criterios a la hora de establecer requisitos en las distintas zonas geográficas del país, según la Comunidad Autónoma en la que se sitúe cada una de las plantas de fabricación, además de la demora en la concesión de las diferentes autorizaciones, lo que, según manifiesta el informante, contradicen el espíritu de las normas europeas. Y en base a ello, solicita la unificación y simplificación de requisitos y exigencias para la concesión/renovación de la AAI.

Considerando la SECUM que la documentación aportada por el informante era insuficiente para el análisis del caso, con fecha 9 de septiembre de 2014 se solicitó información adicional, suspendiéndose los plazos.

Una vez recibida la información solicitada el pasado 18 de septiembre de 2014, la SECUM ha dado traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la referida documentación que conforma el expediente para que, de considerarlo oportuno, emita el correspondiente informe, incluyendo en su caso propuesta de actuación en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 citado de la LGUM antes del 8 de octubre de 2014.



II. MARCO REGULATORIO

La política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente, prevista en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea “TFUE” (antiguo artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea “TCE”), tiene entre sus objetivos garantizar la conservación, la protección y la calidad del medio ambiente. En particular, se encamina a alcanzar un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión, de conformidad con los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de “quien contamina paga”. Junto a lo anterior, convendría añadir que el artículo 119 del TFUE (antiguo artículo 4 del TCE) establece que, para la consecución de los objetivos descritos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, entre los que se encuentra un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, los Estados Miembros y de la Unión adoptarán políticas económicas coordinadas, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, que se llevarán a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

En este contexto, se aprobó la Directiva 1996/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, derogada y codificada por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación, mediante la que se establecen medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones a la atmósfera, el agua, incluidos los residuos para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

Para hacer efectivo este enfoque integrado de la prevención y control de la contaminación, la Directiva supedita la realización de determinadas actividades económicas o a la puesta en marcha de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de un permiso escrito, en el que se fijarán todas las condiciones ambientales requeridas para la explotación de las instalaciones y, entre otros aspectos, se especificarán los Valores Límite de Emisión de sustancias contaminantes al aire, agua, residuos y suelo, que se basarán en las Mejores Técnicas Disponibles y se tomarán en consideración las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

Esta norma europea ha sido derogada por la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), que viene a constituir el nuevo marco general para el control de las principales actividades industriales. Dicha Directiva introduce como novedades más significativas las siguientes: se produce ligera modificación del actual ámbito de aplicación del anexo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma para cubrir tipos de instalaciones adicionales, y lo concreta y amplía más en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos); se simplifica y esclarece la tramitación administrativa relativa a la autorización ambiental integrada, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión; igualmente dispone requisitos mínimos para la inspección y para los informes de cumplimiento; establece normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección



del suelo y las aguas subterráneas, todo ello con el objetivo de aumentar la coherencia de las prácticas actuales en el otorgamiento de los permisos.

La transposición al ordenamiento jurídico español de la mencionada Directiva 96/61/CE se llevó a cabo mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación¹ que tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23 a) de la Constitución Española. Esta Ley, que ha sido modificada en diversas ocasiones, recientemente por la Ley 5/2013, de 11 de junio, creó la autorización ambiental integrada como una figura de intervención administrativa que, para las instalaciones afectadas, sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta ese momento, y que establece un condicionado ambiental para la explotación de las actividades e instalaciones contempladas en el Anexo I de dicha ley.

En particular, el artículo 3 de la citada Ley define la autorización ambiental integrada como *“la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación”*.

De este modo, la Ley somete a autorización ambiental integrada la explotación de determinadas instalaciones que otorga el órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que esté ubicada la instalación de que se trate. Tal autorización sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles y en ella se establecen las condiciones que la normativa sectorial europea, estatal y autonómica de emisiones a la atmósfera, vertidos a aguas, residuos, ruido, etc... exige para el ejercicio de una actividad determinada.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el ejercicio de las competencias exclusivas reconocidas en materia de prevención ambiental en el artículo 57.1.g) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se promulgó la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (Ley GICA), que constituye el marco normativo para el desarrollo de la política ambiental en Andalucía en materia de calidad y protección ambiental, recogiendo los principios informadores establecidos en la legislación básica estatal y estableciendo normas adicionales de protección. La Ley GICA regula una serie de instrumentos de prevención y control ambiental aplicables a las actuaciones que pueden afectar al medio ambiente andaluz, entre los que figura la autorización ambiental integrada. Según el artículo 19.2 de esta Ley, la AAI es la resolución de la Consejería competente en materia de medio ambiente que integra los pronunciamientos, decisiones y autorizaciones previstas en la Ley 16/2002, de 1 de julio, así como aquellos otros

¹ Esta Ley ha sido modificada en diversas ocasiones, la última modificación se efectuó a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.



pronunciamientos y autorizaciones en materia de medio ambiente que correspondan a dicha Consejería, y que sean necesarias con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actividades.

En desarrollo de la citada Ley autonómica, se aprobó el Decreto 5/2012, que regula la autorización ambiental integrada, así como diferente normativa relativa a emisiones a la atmósfera, vertidos a aguas, residuos, ruido y contaminación lumínica cuyas prescripciones se incluyen en la autorización ambiental integrada de las instalaciones afectadas. En este sentido, entre la normativa autonómica aprobada de acuerdo con las competencias constitucionales y estatutarias reconocidas a Andalucía, en desarrollo de la normativa básica estatal, y que afectan a las instalaciones sometidas a AAI se encuentran, además del citado Decreto 5/2012, las siguientes:

- Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía.
- Orden de 19 de abril de 2012, por la que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control de las emisiones atmosféricas.
- Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la calidad de las aguas litorales.
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.
- Orden de 20 de septiembre de 2010, por la que se establece la tramitación telemática para el suministro de información relativa al seguimiento de los vertidos.
- Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.
- Decreto 7/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos en Andalucía 2012-2020.
- Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.
- Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía, y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.
- Decreto 75/2014, de 11 de marzo, por el que se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Finalmente, hay que tener presente que la Ley GICA y el Anexo de la misma que recoge las categorías de actuaciones que están sometidas a los diferentes instrumentos de prevención ambiental han sido recientemente modificadas a través del Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril,



de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que viene a sustituir el Anexo I de la citada Ley por el Anexo III contenido en el Decreto-ley.

Al margen de lo anterior, también resulta de interés hacer una especial mención a la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que en el marco de la evaluación ambiental, aboga por el establecimiento de un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las Comunidades Autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección. A tal efecto, esta Ley plantea simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa de evaluación ambiental en todo el territorio nacional. Para ello, hace un llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para determinar el desarrollo de la legislación homogénea en todo el territorio nacional, que permitirá a los promotores conocer de antemano cuáles son las exigencias legales de carácter medioambiental requeridas para la tramitación de un plan, programa o un proyecto, con independencia del lugar donde pretenda desarrollarlo. De acuerdo con estos principios, los anexos que se incorporan a la ley tienen carácter básico y, por lo tanto de aplicación general, otorgándose un plazo de 1 año para que aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de normativa propia se adapten a la misma y, en su defecto, se aplicará ésta como legislación básica.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

En la medida en que la fabricación de (...) constituye una actividad económica se tiene que considerar incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

El marco normativo establecido en materia medioambiental en relación con esta actividad económica ofrece a las Comunidades Autónomas la potestad de profundizar o ampliar las



exigencias que pudieran ser necesarias al objeto de establecer en sus territorios unos mayores niveles de control medioambiental. En este sentido, en el marco de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía éstas han desarrollado la normativa básica estatal regulando el régimen jurídico correspondiente a la Autorización Ambiental Integrada.

A este respecto, hay que tener en cuenta que tras la entrada en vigor de la LGUM las Comunidades Autónomas habrán de tener en cuenta en sus disposiciones la observancia de los principios establecidos en la misma.

Estos principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación vienen recogidos en el Capítulo II de la Ley. El artículo 9 resume estos principios, estableciendo que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

En concreto, cualquier procedimiento de autorización deberá atender a lo establecido en el artículo 17 de la LGUM y no podrá contener requisitos discriminatorios ni prohibidos por la LGUM (artículo 18) ni requisitos innecesarios y/o desproporcionados que limiten la participación de los operadores en la misma.

En relación con el asunto, es el régimen básico estatal el que recogerá el fundamento para el establecimiento del régimen de intervención administrativa más proporcionado pero cualquier requisito adicional deberá estar fundamentado de acuerdo con lo que establece el artículo 5 de la LGUM sobre los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

La razón imperiosa de interés general abocada se corresponde con la protección del medioambiente y la normativa establece un marco de intervención compartido con las Comunidades Autónomas, como ya se ha mencionado anteriormente, por lo que el proceso de simplificación propuesto por el informante deberá ser analizado en el marco de los mecanismos que, en este sentido, pueda configurar el Estado y las Comunidades Autónomas para la aplicación más proporcionada de los mecanismos de intervención previa medioambiental en esta actividad económica.

A este respecto, podría ser de interés, seguir el ejemplo que en materia de evaluación ambiental se propone en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en concreto, y para este caso, se podría plantear realizar un ejercicio de revisión y simplificación en cuanto a los requisitos y criterios establecidos por las Comunidades Autónomas en materia de Autorización Ambiental Integrada en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente al objeto de evitar aquellos que pueden ser simplificados y especialmente un esfuerzo en la homogenización de la documentación exigida a los promotores, requisitos y, especialmente, en cuanto a la reducción



de los plazos. En este sentido, se plantea la posibilidad de realizar las oportunas modificaciones normativas que permitan que una empresa que desee abrir diversos establecimientos o instalaciones en varias Comunidades Autónomas responda a unos requisitos únicos en el marco de la Autorización Ambiental Integrada.

IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo cuanto antecede, cabe considerar que:

1. La fabricación de (...) se encuentra sometida al ámbito de aplicación de la LGUM por lo que los mecanismos de intervención previstos sobre esta actividad económica deberán observar los principios establecidos en la LGUM.
2. El marco regulatorio de prevención ambiental en España se configura a partir de la transposición de normativa europea y se articula a través de un procedimiento de autorización como es la Autorización Ambiental Integrada recogido en legislación básica estatal además de encontrarse sustentado en una razón imperiosa de interés general como es la protección del medio ambiente. Las Comunidades Autónomas en base a la normativa básica estatal pueden establecer requisitos adicionales de protección en sus respectivos territorios si bien, estos requisitos deberían estar justificados y ser proporcionados en atención al bien último que se desea proteger de manera que no pudieran darse situaciones de potencial discriminación entre Comunidades Autónomas por introducir requisitos excesivos o desproporcionados.
3. Por todo ello, se propone establecer un mecanismo de cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente similar al establecido para el desarrollo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, al objeto de poder identificar aquellos requisitos que puedan suponer obligaciones administrativas dispares o en determinados casos excesivas que puedan generar disfunciones en los procesos de prevención ambiental afectando así al desarrollo de la actividad económica de fabricación de (...). En definitiva, poder garantizar que una misma empresa que desee instalarse en varias Comunidades Autónomas responda a los mismos requisitos medioambientales.

Sevilla, 7 de octubre de 2014

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA